

RODRIGO LÓPEZ ZILIO

Manual
de **Direito**

ELEITORAL

volume
único

11ª

edição

.....
revista,
atualizada
e ampliada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

1. INTRODUÇÃO

O financiamento da política¹ é um dos temas de discussão mais sensíveis e complexos quando se debate sobre as questões essenciais de um sistema político-eleitoral. É certo afirmar que não existe um modelo de financiamento da política isento de críticas, havendo aspectos positivos e negativos em cada um desses modelos (público, privado ou misto) e também uma (in)compatibilidade desses modelos de custeio com o sistema eleitoral adotado em uma dada circunscrição (proporcional, majoritário, distrital, etc). Tendo em vista que a disputa eleitoral deve ser pautada por uma concorrência isonômica, as regras atinentes ao financiamento de campanha assumem uma importância fundamental para conferir um desejável equilíbrio entre os competidores eleitorais. Vale dizer, a forma de financiamento das campanhas eleitorais guarda vínculo direto com a isonomia das disputas eleitorais. Nesse cenário, o legislador assume a indelegável tarefa de estabelecer regras que confirmam maior paridade de armas entre os candidatos, partidos, federações e coligações, evitando acentuar distorções e comprometer a integridade da disputa eleitoral.

O silêncio do legislador constitucional em tratar dessa matéria permite afirmar a inexistência de um regime constitucional de financiamento de campanha no Brasil. O financiamento político (de partidos e de eleições) sempre foi regulamentado de forma tímida em nosso ordenamento jurídico. Em breve retrospectiva, ainda em período constitucional pretérito, o segundo Código Eleitoral brasileiro (Lei n.º 1.164/1950) continha um artigo dedicado à contabilidade e às finanças dos partidos políticos, determinando que os partidos políticos deveriam estabelecer, em seus

1. A expressão financiamento da política é englobante, de modo a abranger tanto o financiamento dos partidos políticos como o das campanhas eleitorais. No entanto, deve-se destacar que no presente tópico a análise é sobre o financiamento das campanhas eleitorais, e o financiamento partidário é examinado no capítulo dedicado aos partidos políticos. Sobre a expressão financiamento da política: ZOVATTO, Daniel (2007, p. 746-747); SANTANO, Ana Cláudia (2016).

estatutos, preceitos que “os obriguem e habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que os seus candidatos podem, em cada caso, despendar pessoalmente com a própria eleição” (art. 143, I). Na sequência, a Lei n.º 4.740/1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) continha um capítulo dedicado às finanças e contabilidade dos partidos e outro ao fundo partidário, prevendo uma regra de obrigação de prestação de contas pelos partidos e comitês ao encerramento de cada campanha eleitoral (art. 58, VI). Em alguma medida, as doações empresariais já eram motivo de preocupação, regulamentação e proibição pelo legislador infraconstitucional².

A ausência de eleições frequentes durante o período militar tornou rarefeito não apenas o exercício regular do sufrágio pelos eleitores como também não trouxe nenhuma regra sobre a forma de financiamento de campanhas eleitorais. Somente após a Constituição de 1988, mais especificamente na primeira eleição³ após o novo regime constitucional, é que esse tema retornou ao debate da sociedade brasileira, notadamente pelos escândalos⁴ envolvendo o financiamento daquela campanha. Na eleição geral subsequente, a Lei n.º 8.713/1993 disciplinou essa matéria com maiores detalhes, trazendo regras sobre a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais (arts. 33 e 56) – estabelecendo responsabilidades para partidos e candidatos, inclusive com cassação do registro e perda de mandato por infração às regras de financiamento, prevendo fontes vedadas e a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral e, ainda, limites para as doações privadas nas campanhas eleitorais. Seguindo a linha de suas antecessoras (Lei n.º 8.713/1993 e Lei n.º 9.100/1995), a Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/1997), em sua versão originária, adotou um sistema misto⁵ de financiamento de campanha, combinando o aporte

2. A Lei n.º 4.740/1965 estabelecia como vedado aos partidos políticos, “receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa” (art. 56, inciso IV). Sua sucessora (Lei n.º 5.682/1971) vedava aos partidos “receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical” (art. 91, inciso IV).
3. Naquela oportunidade, as eleições foram reguladas pelo art. 1.º da Lei n.º 7.773/1989. Embora nessa lei não houvesse qualquer referência em relação ao financiamento de campanha, a doação de pessoas jurídicas permanecia vedada pela lei dos partidos políticos de 1971.
4. O relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que culminou com o indiciamento do ex-Presidente Collor de Mello, quando elenca os fatores que possibilitaram o “esquema do tipo PC” (p. 303), aponta o financiamento de campanha como a “origem dos principais problemas” e sugere uma reforma eleitoral com a adoção de um financiamento público para as campanhas, regulamentação das doações de pessoas físicas e jurídicas e criação de “parâmetros rigorosos de controle” sobre esses recursos.
5. Tendo em vista o atual desenho normativo, é apontado que o Brasil adota um modelo misto de financiamento de campanha, ou seja, um sistema que admite tanto o aporte de recursos privados como públicos. No entanto, as últimas reformas eleitorais (2015 com a proibição das doações empresariais e 2017 com a criação do FEFC) indicam um largo passo na direção de um financiamento público – que, por seu turno, é composto por duas formas principais: financiamento público direto (composto por contribuições financeiras; FEFC e Fundo Partidário) e financiamento público indireto (composto pela cessão de benefícios e incentivos que são direcionados às atividades eleitorais e mesmo partidárias, como o espaço de rádio e televisão gratuito para a realização da propaganda eleitoral). Desse modo, levando em conta a vedação da doação de pessoas jurídicas (a principal fonte de financiamento das campanhas eleitorais na história recente do país), as formas indiretas de financiamento público de campanha e, ainda, a criação de um fundo público de financiamento (FEFC), agregado ao já existente Fundo Partidário, tem conduzido a assertiva de que nosso sistema é, hoje, tendencialmente público. É certo, contudo, que inexistiu um modelo de financiamento de campanha eleitoral infenso à influência de atos de corrupção ou abuso de poder econômico, na medida em que a fonte embrionária que deturpa o sistema é necessariamente exógena. Dito de outro modo, para além da discussão da forma adequada de financiamento

de recursos públicos e privados para custeio das eleições. O financiamento público das campanhas eleitorais deveria ser disciplinado por lei específica (art. 79 da LE); a doação de pessoas físicas, inicialmente, era limitada a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior a eleição (art. 23, §1º, I, da LE), inexistindo a possibilidade de doação estimável em dinheiro, pois o §7º do art. 23 somente foi incluído pela Lei nº 12.034/2009; o candidato poderia usar recursos próprios até o valor máximo de gastos, que era estabelecido pelo partido (art. 23, §1º, II, da LE); a doação de pessoas jurídicas era limitada a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição (art. 81, §1º, da LE).

A Lei nº 13.165/2015 trouxe várias mudanças significativas na parte relativa ao financiamento de campanha. Contudo, o maior impacto nessa matéria foi provocado por uma decisão do c. STF, que reputou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e para partidos políticos (ADI nº 4.650/DF – j. 17.09.2015 – DJ 24.02.2016). A doação empresarial para campanhas eleitorais, direcionada aos partidos políticos (e não aos candidatos), foi novamente prevista no art. 24-B do projeto de lei nº 5.735-F, que redundou na Lei nº 13.165/2015. Esse dispositivo foi vetado pela Presidenta da República, tendo o veto sido mantido pelo Congresso Nacional. Atualmente, mais de vinte anos da edição da lei das eleições, o sistema de financiamento de campanha está pautado sob as seguintes regras: a proibição de doação empresarial; criação de um fundo público para financiamento de campanha; permissão do autofinanciamento e, observados os limites legais, permissão de doação de pessoas físicas. Essas regras serão analisadas, de modo mais pormenorizado, na sequência. Nesse contexto, a legislação que rege o financiamento de campanha eleitoral é a própria Lei das Eleições, além da Res.-TSE nº 23.607/2019 (que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas).

2. DA ARREGADAÇÃO

2.1. Despesas de campanha. Responsabilidade

O artigo 17 da LE estabelece que as despesas de campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma da Lei nº 9.504/1997. Sendo os maiores beneficiários pela arrecadação de recursos para campanha eleitoral, os partidos e seus candidatos é que têm a responsabilidade sobre as despesas realizadas. Extrai-se do art. 17 da LE que as despesas de campanha são de responsabilidade autônoma – e não solidária – do candidato ou do partido. Sídia Maria Porto de Lima (2009, p. 101) explica que *“as despesas realizadas pelos candidatos de um determinado partido, não podem ser cobradas do partido ao qual pertencem. Sua conta bancária é independente, possuindo número de CNPJ distinto do número do partido”*.

de campanha, o cerne da crise do sistema político-eleitoral é fomentado pela ausência de controle e fiscalização suficiente das normas de arrecadação e gastos e pela certeza de que o desrespeito às regras do jogo é um procedimento necessário para a obtenção de uma vantagem eleitoral. Por consequência, torna-se fundamental aperfeiçoar o sistema de fiscalização dos recursos arrecadados e dos gastos realizados nas campanhas eleitorais.

Em verdade, é reconhecida a independência e autonomia na arrecadação de recursos, na efetivação de despesas e no encaminhamento da prestação de contas de campanha eleitoral dos candidatos e dos partidos políticos, ou seja, cada qual é individualmente responsável por suas condutas e eventuais débitos. Neste passo, o art. 35, §10, da Res.-TSE nº 23.607/2019 estatui que o pagamento dos gastos eleitorais contraídos pelos candidatos será de sua responsabilidade, cabendo aos partidos políticos responderem apenas pelos gastos que realizarem e por aqueles que, após o dia da eleição, forem assumidos na forma da lei⁶.

2.2. Administração financeira da campanha. Informações financeiras e contábeis. Responsabilidade

De acordo com o art. 20 da LE, a administração financeira da campanha é de responsabilidade do candidato – diretamente – ou de pessoa por ele designada. A administração financeira da campanha eleitoral é uma obrigação individual de cada candidato, que pode delegá-la para pessoa de sua confiança (usualmente denominado tesoureiro de campanha). O fato de o candidato delegar atribuições para o administrador de campanha não significa a possibilidade de transferir a sua responsabilidade pela administração financeira da campanha, já que ambos são responsáveis pela veracidade pelas informações prestadas. Para o TSE, *“não há como se afastar a irregularidade sob a alegação de desconhecimento da data de constituição da empresa doadora, pois cabe aos candidatos, na qualidade de administradores financeiros das respectivas campanhas (art. 20 da Lei 9.504/97), fiscalizar a fonte dos recursos arrecadados”* (AgR-REspe nº 6064-33/BA – j. 03.05.2012 – DJe p. 12).

Destaca-se, outrossim, que o partido político ao qual o candidato é vinculado não tem qualquer responsabilidade nas contas prestadas pelo seu candidato, ou seja, é inviável imputar sanção ou débito para a agremiação partidária em razão de conduta apurada na prestação de contas de campanha do candidato. Nesse ponto, convém esclarecer que o partido político deve prestar as suas próprias contas de campanha eleitoral, procedimento no qual, então, podem ser apuradas as suas responsabilidades. Conforme decidiu o TSE, *“a administração financeira de campanha eleitoral constitui obrigação do candidato ou de pessoa por ele designada, inexistindo responsabilidade solidária entre o partido político e o candidato em processo de prestação de contas de candidato”* (AgR-REspe nº 318674/MG – j. 13.09.2016 – DJe 31.10.2016). Se o partido político não pode ser responsabilizado no processo de prestação de contas de seu candidato, por consectário igualmente carece de legitimidade para recorrer nesse processo específico já que a decisão nele vazada não tem o condão de repercutir em sua esfera jurídica.

O candidato ou o administrador de campanha poderá exercer os atos de administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido político (inclusive os oriundos do Fundo Partidário), recursos próprios ou de doações de pessoas físicas (art. 20 da LE, com redação dada pela Lei nº

6. Os §§3º e 4º do art. 29 da LE possibilitam ao partido político, através de seu órgão nacional, assumir dívidas de campanha não quitadas pelos candidatos, passando a agremiação a responder solidariamente pelo débito.

13.165/2015). A redação anterior do aludido dispositivo também fazia referência às doações de pessoas jurídicas, agora afastadas do processo eleitoral. De outro lado, embora não expressamente previstos no art. 20 da LE, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (art. 16-C da LE) também serão utilizados na administração financeira das campanhas eleitorais. O art. 45, §1º, da Res.-TSE nº 23.607/2019 elencou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha entre os recursos a serem usados na administração financeira da campanha.

A responsabilidade pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha do candidato é dele próprio em solidariedade com o administrador financeiro (art. 21 da LE). Ao exigir que tanto o candidato como o administrador assinem a prestação de contas, o legislador estabelece a possibilidade de responsabilização de ambos pelo delito de falsidade ideológica (art. 350 do CE). Destaca-se que o TSE também tem incluído como solidariamente responsável, na prestação de contas do candidato, o profissional de contabilidade (art. 45 § 2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019) e, na prestação de contas do partido, o presidente, o tesoureiro da agremiação e o profissional de contabilidade (art. 45, §9º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

2.3. Limites dos gastos de campanha. Contabilização. Valores máximos de gastos. Sanções

O teto de gastos de campanha nas eleições municipais⁷ foi fixado pela Lei nº 13.878/2019, que acrescentou o art. 18-C na lei das eleições, cujo *caput* dispõe que *“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”*. Na hipótese de segundo turno das eleições para Pre-feito, *“o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no caput deste artigo”* (art. 18-C, parágrafo único, da LE). Esses critérios foram considerados para fins de fixar o teto de gastos nas eleições de 2024. Con-vém anotar, todavia, que o legislador não aprovou o teto de gastos para as eleições gerais. Diante desse vazio normativo, o TSE respondeu consulta indicando que, na ausência de lei específica que disponha sobre o teto de gastos de campanha para as eleições 2022, ato regulamentar do TSE poderá dispor a respeito do tema (Consulta nº 0600547-50 – j. 07.12.2021 – DJe 03.02.2022), sobretudo porque a definição de teto de gastos de campanha eleitoral visa manter o equilíbrio na disputa do pleito e garantir a higidez do processo eleitoral. Nesse sentido, a mesma linha de raciocínio poderá ser adotada pelo TSE no tocante ao teto de gastos para as eleições de 2026 em caso de ausência de lei específica tratando sobre essa matéria.

7. O limite dos gastos de campanha para as eleições de 2018 foi fixado nos artigos 5º a 7º da Lei nº 13.488/2017.

O limite de gastos de campanha será composto pelas despesas efetuadas pelos candidatos⁸ e pelas despesas efetuadas pelos partidos⁹ que puderem ser individualizadas (art. 18-A, *caput*, da LE, incluído pela Lei nº 13.165/2015). Em verdade, todos os recursos aplicados na campanha eleitoral – independentemente de sua origem (pública ou privada) – ingressam no cálculo para fins de limite do teto de gastos, sejam liquidados por candidato, sejam liquidados pelo partido político. Tratando-se de eleição majoritária (Presidente, Governador, Prefeito e Senador), o limite de gastos é único e inclui os gastos realizados pelo candidato ao cargo de vice ou suplente (art 4º, §2º-A, da Res.-TSE nº 23.607/2019, incluído pela Res.-TSE nº 23.665/2021).

A Lei nº 13.877/2019 acrescentou o parágrafo único ao art. 18-A da LE estabelecendo que “os gastos advocatícios e de contabilidade referentes a consultoria, assessoria e honorários, 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 estão sujeitos a limites de gastos ou a limites que possam impor dificuldade ao exercício da ampla defesa”. Com o escopo de prestigiar a amplitude do direito de defesa, o legislador excluiu do teto os gastos advocatícios e de contabilidade referentes a “consultoria, assessoria e honorários” – sejam relacionados à prestação de serviços em campanhas eleitorais e a favor destas, sejam os relativos a processos judiciais de interesses de candidato ou partido político. Desse modo, tanto as atividades de consultoria e assessoria na campanha eleitoral como, em igual medida, os honorários por serviços prestados em atividade de caráter jurisdicional não ingressam no cômputo do teto de gastos eleitorais. Porque se trata de regra que excepciona o limite de gastos de campanha eleitoral, resta evidenciado que os processos judiciais de interesse de candidato ou partido são aqueles exclusivamente vinculados à campanha eleitoral ou os decorrentes da eleição. Por outro lado, o TSE já decidiu que “as despesas com serviços de advocacia e de contabilidade no curso das campanhas, embora excluídas do limite de gastos, são gastos eleitorais, sujeitos, portanto, a registro na prestação de contas” (AgR-REspEl nº 0601146-94/RN – j. 05.08.2024 – DJe 19.08.2024).

O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% da quantia que ultrapassar o teto estabelecido, sem prejuízo da apuração de abuso de poder econômico (art. 18-B da LE, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015). Houve uma sensível diminuição da sanção pecuniária a ser aplicada, já que na redação anterior (do então §2º do art. 18 da LE) estipulava uma multa de 5 a 10 vezes sobre a quantia que ultrapassasse o limite legal.

8. Além do total dos gastos de campanha contratados pelos candidatos, o art. 5º da Res.-TSE nº 23.607/2019 indica que devem ser incluídos no cálculo do limite de gastos as transferências financeiras efetuadas para outros partidos ou outros candidatos e as doações estimáveis em dinheiro recebidas. Os valores transferidos pelo candidato para a conta bancária do seu partido serão considerados para a aferição do limite de gastos no que excederem as despesas realizadas pelo partido em prol de sua candidatura – excetuada a transferência das sobras de campanhas.
9. Dispõe o art. 20 da Res.-TSE nº 23.607/2019: “As despesas e os custos assumidos pelo partido político e utilizados em benefício de uma ou mais candidaturas devem ser registrados, observado o disposto no art. 38, §2º, da Lei nº 9.504/97: I. integralmente como despesas financeiras na conta do partido; II. como transferências realizadas de recursos estimáveis aos candidatos beneficiados, de acordo com o valor individualizado, apurado mediante o rateio entre todas as candidaturas beneficiadas, na proporção do benefício auferido, exceto para as doações estimáveis decorrentes de gastos partidários com honorários de serviços advocatícios e de contabilidade”.

O art. 6º da Res.-TSE nº 23.607/2019 disciplina a hipótese de ocorrência de gastos acima do limite legal. Constatado o excesso no limite de gastos, a aplicação da multa é um efeito *ope legis*. Além dessa sanção e da aferição desse fato no âmbito da prestação de contas, a conduta de efetuar gastos acima do teto permitido pode acarretar o ajuizamento de representação com base no art. 30-A da LE em desfavor do candidato infrator, sem prejuízo de eventual abuso de poder econômico (AIME). Portanto, a apuração do excesso dos gastos pode ser realizada em dois momentos distintos: i) no exame da prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos (se houver elementos suficientes para tanto); ii) em ação própria, na forma de abuso de poder econômico ou gastos ilícitos de recursos eleitorais – seja por intermédio de AIJE, AIME ou representação do art. 30-A da LE. Reconhecida a independência entre a prestação de contas e as ações cíveis eleitorais, a apuração ou a decisão sobre o excesso de gastos no processo de prestação de contas não prejudica a análise das demais ações aludidas e nem a aplicação das sanções previstas em lei.

A fixação de um teto para os gastos eleitorais tem o objetivo de restringir a influência do abuso de poder econômico nas campanhas eleitorais. Desta forma, deve ser vedada a autorização de aumento do limite dos gastos de campanha. Ao editar as resoluções regulamentadoras das eleições, o TSE vinha admitindo a alteração do limite de gastos, mediante a ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis. No entanto, essa medida foi banalizada no transcorrer das eleições, com uma flexibilização excessiva dos critérios de concessão, transformando-se em uma mera formalidade, assumindo a Justiça Eleitoral uma função de mera homologação de gastos em excesso já efetivados. Atualmente, o TSE não tem mais admitido a alteração dos limites de gastos de campanha nas resoluções que regulamenta o financiamento de campanha.

2.4. Comitês financeiros

Os comitês financeiros são órgãos *interna corporis* das agremiações partidárias, criados com a finalidade de arrecadar os recursos financeiros e aplicá-los nas campanhas eleitorais, além de fornecer orientações aos candidatos sobre os procedimentos de arrecadação, aplicação de recursos e prestação de contas (art. 19 da LE). A Lei nº 13.165/2015 revogou o art. 19 da LE e extinguiu os comitês financeiros. Essa alteração é elogiável, pois a eliminação desse órgão intermediário simplifica o processo de prestação de contas – sem qualquer prejuízo na análise dos recursos arrecadados e dos gastos realizados pelos candidatos e partidos.

2.5. Conta bancária específica

É obrigatória a abertura de conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha (art. 22, *caput*, da LE). Essa obrigação é imposta por lei para os candidatos e para os partidos políticos; no caso de coligação, cada partido deve abrir a sua própria conta bancária. Essa exigência objetiva criar um mecanismo que facilite a fiscalização dos valores arrecadados para a campanha eleitoral, evitando o aporte ilícito de recursos em benefício de partidos e candidatos, com prejuízo ao equilíbrio do pleito. Somente é possível proceder a arrecadação de recursos após a abertura da conta bancária específica. O TSE tem exigido a abertura das seguintes

contas bancárias para movimentação de recursos na campanha eleitoral: i) conta bancária específica obrigatória¹⁰ para candidatos¹¹ e partidos políticos¹² (art. 8º, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019); ii) conta bancária para o recebimento e uso de recursos do Fundo Partidário – obrigatória para candidatos e partidos no caso de repasse de recursos dessa espécie (art. 9º, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019); iii) conta bancária para o recebimento e uso de recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC – obrigatória para candidatos e partidos no caso de repasse de recursos dessa espécie (art. 9º, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Os bancos são obrigados a (art. 22, §1º, da LE): acatar, em até três dias, o pedido de abertura¹³ da conta bancária de qualquer candidato escolhido em convenção, sendo-lhes vedado¹⁴ condicioná-la à depósito mínimo e à cobrança de taxas ou outras despesas de manutenção (inciso I); identificar¹⁵, nos extratos bancários das contas correntes a que se refere o *caput*, o CPF ou CNPJ do doador (inciso II); encerrar a conta bancária no final da eleição, transferindo o saldo existente para a conta bancária do órgão de direção indicado pelo partido, informando o fato à Justiça Eleitoral (inciso III). O inciso II busca conferir maior transparência na arrecadação de recursos eleitorais e facilita o cruzamento dos dados bancários dos doadores de campanha, inclusive em investigações de caráter extraeleitoral, ao passo que os incisos I e III estabelecem regras que padronizam o procedimento dos bancos na abertura e no fechamento das contas de campanha.

10. A obrigatoriedade de abertura de conta mantém-se mesmo que não ocorra arrecadação e/ou movimentação de recursos (art. 8º, §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).
11. Os candidatos a vice e suplentes não são obrigados a abrir conta bancária específica, mas, se o fizerem, os respectivos extratos bancários deverão compor a prestação de contas dos titulares (art. 8º, §3º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).
12. Na hipótese de partido, a conta bancária referida é a prevista na resolução que trata das prestações de contas anuais e se destina à movimentação de recursos referentes às “Doações para Campanha”, a qual deve estar aberta em período anterior ao do início da arrecadação de quaisquer recursos para as campanhas eleitorais (art. 3º, parágrafo único, da Res.-TSE nº 23.607/2019). Assim, o aporte de recursos para campanhas eleitorais pelos partidos políticos deve observar o seguinte procedimento: i) os recursos do Fundo Partidário devem ser movimentados diretamente na conta bancária prevista no art. 43 da LPP (art. 9º, §1º, da Res.-TSE nº 23.607/2019); ii) os recursos do FEFC transitam em conta bancária específica; iii) os demais recursos recebidos (oriundos de doações de pessoas físicas e contribuições de filiados), ainda que anteriores ao ano da eleição, devem ser depositados na conta bancária “Doações de Campanha” antes de sua destinação ou utilização (art. 18, III, da Res.-TSE nº 23.607/2019). É vedada a transferência de recursos entre contas cujas fontes possuam natureza distinta (art. 9º, §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019), ou seja, *v.g.*, do FEFC para as contas “Doações para Campanha” e “Fundo Partidário”. Essa segregação de recursos é uma forma de controlar a destinação dos valores provenientes do Fundo Partidário e do FEFC.
13. Essa obrigação abrange a abertura de contas específicas para a movimentação de recursos do Fundo Partidário, do FEFC e a conta “Doações para Campanha” do partido político (art. 12, §1º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).
14. A vedação da cobrança de taxas e outras despesas de manutenção não alcança as demais taxas e despesas normalmente cobradas por serviços bancários avulsos, na forma autorizada pelo Banco Central (art. 12, §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).
15. “Os bancos somente aceitarão, nas contas abertas para o uso em campanha, depósitos/créditos de origem identificada pelo nome ou razão social e respectivo número de inscrição no CPF ou CNPJ” (art. 12, §3º, da Res.-TSE nº 23.607/2019). De acordo com o §5º do art. 12 da Res.-TSE nº 23.607/2019, essa exigência de identificação do CPF/CNPJ do doador nos extratos bancários será atendida pelos bancos mediante o envio à Justiça Eleitoral dos respectivos extratos eletrônicos. O art. 13, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019 prevê a obrigação de as instituições financeiras encaminhar ao TSE, no prazo de 15 dias após o encerramento do mês anterior, os extratos eletrônicos do movimento financeiro das contas bancárias abertas para as eleições pelos partidos e pelos candidatos.

As contas bancárias utilizadas para o registro da movimentação financeira de campanha eleitoral não estão submetidas ao sigilo disposto na LC nº 105/2001, e seus extratos integram as informações de natureza pública que compõem a prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 13, §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019). Os extratos eletrônicos das contas bancárias – que devem ser padronizados conforme normas do Banco Central e conter o registro da movimentação financeira entre as datas de abertura e encerramento da conta – serão disponibilizados para consulta pública na página do TSE na Internet (art. 13, §§3º e 4º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Conforme o art. 22-A, *caput*, da LE (redação da Lei nº 13.165/2015), os candidatos estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Após o recebimento do registro de candidatura, a Justiça Eleitoral deverá fornecer, em até 3 dias úteis, o número do registro do CNPJ (art. 22-A, §1º, da LE). Somente após receber o registro do CNPJ e abrir a conta bancária específica é que os candidatos ficam autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral (art. 22-A, §2º, da LE). Não obstante essa regra do §2º, também são requisitos para a arrecadação de recursos para campanhas eleitorais, o requerimento do registro da candidatura e, na hipótese de doações estimáveis em dinheiro e pela internet, a emissão dos recibos eleitorais (art. 3º, I, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Existe uma exceção à obrigatoriedade de abertura de conta bancária específica para a campanha eleitoral: nos casos de candidaturas a Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária ou posto de atendimento bancário (art. 22, §2º, da LE, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015¹⁶). Neste caso, a abertura de conta bancária é mera faculdade. Além dessa hipótese prevista em lei, o TSE também entende como não obrigatória a abertura de conta bancária específica no caso de candidato que expressamente renunciou ao registro, desistiu da candidatura, teve o registro indeferido ou foi substituído antes do fim do prazo de 10 dias a contar da emissão do CNPJ de campanha, desde que não haja indícios de arrecadação de recursos e realização de gastos eleitorais, bem como no caso de candidato que tenha o registro não conhecido pela Justiça Eleitoral a qualquer tempo (art. 8º, §4º, II e III, da Res.-TSE nº 23.607/2019). Contudo, a abertura de conta, nas situações em que ela é facultativa, obriga os candidatos a apresentar os extratos bancários em sua integralidade (art. 8º, §5º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

O uso de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais que não provenham da conta específica importa a desaprovação das contas do partido ou candidato (art. 22, §3º, da LE), podendo, ainda, ser aforada representação com base no art. 30-A da LE, sem prejuízo de eventual abuso do poder econômico (AIJE ou AIME). Na verdade, tanto a arrecadação como o uso efetivo de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais que não provenham das contas específicas de que trata os arts. 8º e 9º são causas objetivas de desaprovação das contas do partido ou do candidato (art. 14, *caput*, e §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

16. Pela redação anterior também não havia necessidade de abertura de conta bancária específica em eleição para Vereador em Município com menos de 20.000 eleitores.

2.6. Arrecadação de recursos financeiros de campanhas

Requisitos para a arrecadação

A regra é que a arrecadação de recursos para campanha eleitoral de qualquer natureza por candidatos e partidos políticos somente poderá ocorrer após a observância dos seguintes requisitos (art. 3º da Res.-TSE nº 23.607/2019): i) requerimento do registro do candidato ou, no caso de partido, a anotação ou registro no respectivo órgão da Justiça Eleitoral; ii) inscrição do CNPJ¹⁷; iii) abertura de conta bancária específica para movimentação financeira de campanha; iv) emissão de recibos eleitorais, na hipótese de doações estimáveis em dinheiro e de doações pela internet.

Origem dos recursos eleitorais

A origem dos recursos financeiros destinados às campanhas eleitorais pode ser oriunda de (art. 15, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019): recursos próprios dos candidatos (inciso I); doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas (inciso II); doações de outros partidos políticos e de outros candidatos (inciso III); comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político (inciso IV); recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e sejam provenientes do Fundo Partidário, Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de doações de pessoas físicas para os partidos, contribuição dos filiados, comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos, rendimentos decorrentes de locações de bens próprios dos partidos (inciso V); rendimentos decorrentes de aplicação de suas disponibilidades (inciso VI).

Uso de recursos próprios

O uso de recursos próprios significa a permissão de que o próprio candidato faça o aporte de recursos para sua campanha eleitoral. Trata-se de uma forma autônoma de arrecadação, que não se confunde com doação para campanhas eleitorais. O legislador estabelece uma espécie de autonomia de identidade entre o candidato e sua pessoa física, embora ambos sejam a mesma pessoa. É obrigatória a emissão de recibo eleitoral se se tratar de recursos próprios estimáveis em dinheiro (art. 7º, I, da Res.-TSE nº 23.607/2019). De acordo com o art. 23 § 2º-A da LE (incluído pela Lei nº 13.878/2019¹⁸), “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”. Portanto, o limite do autofinanciamento é uniforme para todos os candidatos que disputam o mesmo cargo. Contudo, como esse teto é de apenas 10% do limite de gastos para o cargo em disputa, é certo que resta mitigada a possibilidade de interferência da fortuna pessoal do candidato na igualdade da competição eleitoral.

17. O partido político pode usar o seu próprio CNPJ para essa finalidade específica, ao passo que os candidatos devem fazer a sua inscrição no CNPJ e esse cadastro tem duração para uma determinada eleição, ou seja, é uma inscrição temporária, cujo cancelamento ocorre de ofício pela Receita Federal após o transcurso do processo eleitoral.

18. A regra anterior permitia que o candidato usasse recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido em lei para o cargo ao qual concorre (art. 23, §1º-A, da LE).

Na hipótese de cargos para as eleições majoritárias, o limite de autofinanciamento é único para a chapa como um todo. Com efeito, a teor do art. 27, §1º-A, da Res.-TSE nº 23.607/2019, com redação dada pela Res.-TSE nº 23.665/2021, na hipótese de utilização de recursos próprios dos candidatos a vice ou suplente, os valores serão somados aos recursos próprios do titular para aferição do limite estabelecido pelo art. 23, §2º-A da LE. Da mesma sorte, é vedada a aplicação indireta de recursos próprios mediante a utilização de doação a interposta pessoa, com a finalidade de burlar o limite de utilização de recursos próprios previsto em lei (art. 27, §1º-A, da Res.-TSE nº 23.607/2019, com redação dada pela Res.-TSE nº 23.665/2021).

O uso de recursos próprios que tenham sido obtidos mediante empréstimo somente é admitido quando contratados em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central e, no caso de candidatos, quando cumpridos os seguintes requisitos cumulativos: i) devem estar caucionados por bem que integre seu patrimônio no momento do registro de candidatura; ii) não devem ultrapassar a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica (art. 16, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019). De acordo com o TSE, consideram-se como recursos próprios – para fins de autofinanciamento – *“aqueles definidos como dinheiro em espécie, bem como bens ou serviços estimáveis em dinheiro, desde que haja a transferência de propriedade e o proveito econômico definitivo do candidato”* (REspEl nº 0600265-19/PI – j. 26.05.2022 – DJe 10.08.2022).

Doações de pessoas físicas

As pessoas físicas podem fazer doações para as campanhas eleitorais em espécie ou estimáveis em dinheiro, obedecido ao disposto na Lei das Eleições (art. 23, *caput*, da LE). Na esfera eleitoral, doação em espécie é a realizada em moeda corrente nacional, por meio de depósito bancário, transferência bancária, cheque e pelo financiamento coletivo. Doações estimáveis em dinheiro são bens ou serviços entregues (por doação ou cessão) para as campanhas eleitorais. Como esses bens ou serviços possuem valor financeiro, ainda que não em espécie, devem ser contabilizados na prestação de contas pelo preço do mercado. São exemplos de doações estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais: imóveis e veículos cedidos; serviços de advocacia ou contabilidade prestados.

A doação de pessoas físicas deve ser limitada a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (art. 23, §1º, da LE). Exclui-se desse limite legal, *“as doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00”* (art. 23, §7º, da LE, com redação dada pela Lei nº 13.487/2017)¹⁹. Originariamente, o legislador excepcionava apenas as doações estimáveis em dinheiro relativas ao uso de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador. Contudo, a lei nova acrescentou também os serviços próprios, alinhando-se com o que a jurisprudência já vinha decidindo (TSE – RESpe nº 388-75/MG – j. 11.11.2014 – DJe 04.12.2014).

19. Na redação originária, o limite era R\$ 50.000,00; pela Lei nº 13.165/2015, era R\$ 80.000,00.

Os bens e/ou serviços estimáveis²⁰ em dinheiro doados por pessoas físicas devem constituir produto de seu próprio serviço, de suas atividades econômicas e, no caso dos bens, devem integrar seu patrimônio (art. 25, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019). A regra exige uma relação de pertinência dos bens ou serviços doados com a pessoa do doador, seguindo a lógica de que somente é possível doar ou ceder algo que é da sua propriedade – e não de terceiros.

A Lei nº 13.877/2019 trouxe mais uma hipótese de exclusão do limite das doações de pessoas físicas para as campanhas eleitorais, ao acrescentar o §10 no art. 23 da LE. Não será considerado para a aferição do limite previsto no §1º do art. 23 da LE e também não constitui doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro, *“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”*. Como já anotado, ao argumento de conferir prestígio a amplitude do direito de defesa, o legislador excluiu do limite das doações de pessoas físicas os pagamentos efetuados por pessoas físicas, candidatos ou partidos em decorrência de honorários advocatícios e de contabilidade sejam relacionados à prestação de serviços de campanhas eleitorais, sejam os relativos a processos judiciais de interesses de candidato ou partido político. No entanto, malgrado sejam arrolados os candidatos e partidos – ao lado das pessoas físicas – é intuitivo que apenas essas últimas é que guardam pertinência com a regra estabelecida no §1º do art. 23 da LE. Por fim, porque se trata de regra que excepciona o limite das doações de pessoas físicas nas campanhas eleitorais, evidencia-se que os processos judiciais de interesse de candidato ou partido são aqueles exclusivamente vinculados à campanha ou os decorrentes da eleição.

Doações de outros partidos políticos e de outros candidatos

É admitido que um partido político faça doação de recursos para outros partidos e, da mesma sorte, um candidato pode doar para outro candidato. As doações de recursos para campanhas eleitorais realizadas entre partidos políticos, entre partido político e candidato e entre candidatos estão sujeitas à emissão de recibo eleitoral (art. 29, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019) – que é uma forma de controle do fluxo desses recursos. Contudo, essas formas de doação não estão sujeitas ao limite de

20. Conforme o art. 58 da Res.-TSE nº 23.607/2019, as doações de bens ou serviços estimáveis em dinheiro ou cessões temporárias devem ser avaliadas com base nos preços praticados no mercado no momento de sua realização e comprovadas do seguinte modo: a) no caso de doação de bens de propriedade do doador pessoa física em favor de candidato ou partido político, por documento fiscal ou, quando dispensado, comprovante emitido em nome do doador ou instrumento de doação; b) no caso de bens cedidos temporariamente ao candidato ou ao partido político, por instrumento de cessão e comprovante de propriedade do bem cedido pelo doador; c) no caso de produto de serviço próprio ou atividades econômicas prestadas por pessoa física em favor de candidato ou partido político, por instrumento de prestação de serviços. Além dos documentos já devidamente arrolados, poderão ser admitidos outros meios de provas lícitos para a demonstração das doações, cujo valor probante será aferido na oportunidade do julgamento da prestação de contas (art. 58, §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019). Da mesma forma, a avaliação do bem ou do serviço doado deve ser feita mediante a comprovação dos preços habitualmente praticados pelo doador e sua adequação aos preços do mercado, com indicação de sua fonte de avaliação (art. 58, §1º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

doação de pessoa física – exceto “quando se tratar de doação realizada por candidato, com recursos próprios, para outro candidato ou partido” (art. 29, §1º, da Res.-TSE nº 23.607/2019). A regra é justificada, na medida em que o limite estabelecido em lei somente pode ser imposto para doação realizada por pessoa física (e com seus próprios recursos) – e não quando a doação é obra do partido político. Logo, a doação entre partidos ou de partido para candidato tem como limite o teto estabelecido por lei para as campanhas eleitorais, mas essa forma de doação somada com as demais formas de arrecadação não pode ultrapassar o limite legal.

Nada obstante a regra que permita a doação entre partidos e de partidos para candidatos, o que é justificado pela liberdade conferida aos atores do processo eleitoral implementarem a melhor forma de financiamento de suas campanhas eleitorais, deve-se assinalar que existem limites nessa forma de doação – sobretudo quando em curso a transferência de recursos públicos nesses atos de liberalidade. Com efeito, o TSE reputou ilícita a doação realizada com recursos do Fundo Partidário de partido político para candidato que concorria por partido adversário (REspe nº 0601193-81 – j. 03.09.2019 – DJe 12.12.2019). Nesse contexto, essa doação significa um despreço pelo postulado da fidelidade partidária, que deve ser igualmente exigível pelo filiado em relação ao partido, ou seja, o filiado nutre uma justa expectativa de que o seu partido, ao receber recursos públicos para financiamento político decorrente de critérios legais pautados na representatividade parlamentar, utilize esses recursos com a finalidade de incentivar e promover suas próprias candidaturas, e não fomenta investimento nos seus concorrentes.

A Lei nº 13.165/2015 criou a regra que permite as doações ocultas nas campanhas eleitorais, ao introduzir o §12 no art. 28 da LE. A doação oculta é aquela realizada sem a identificação do doador originário ou, na dicção legal, “*sem individualização dos doadores*”. Esse expediente é comumente adotado com o aporte de recursos do doador originário para o partido político, mediante um prévio ajuste de que a agremiação reverterá esse valor para um candidato já predeterminado. Dessa forma, o eleitor jamais conhecerá quem é o financiador daquela campanha e tampouco que interesse é representado naquela doação. A doação oculta fere o princípio da transparência das campanhas eleitorais e dificulta o controle das contas eleitorais. Com base nesses fundamentos, o STF deferiu medida liminar, com efeito ex tunc, para suspender a eficácia da expressão “*sem individualização dos doadores*”, prevista no §12 do art. 28 da LE (ADI nº 5.394/DF-MC – j. 22.11.2015) – consignando que essa cautelar foi, por maioria, confirmada no mérito (ADI nº 5.394/DF – j. 22.03.2018 – DJ 18.02.2019). Destaca-se que a Lei nº 13.877/2019 deu nova redação ao §12 do art. 28 da LE, replicando o mesmo texto da redação anterior apenas sem a expressão final que permitia a doação oculta (“*sem individualização dos doadores*”), adaptando-se, assim, ao teor do decidido pelo STF sobre a matéria. De qualquer sorte, ainda vigora a regra que estabelece o modo dos registros das doações de partidos para candidatos nas campanhas eleitorais: esses valores serão registrados como “transferência de partidos” (na prestação de contas dos candidatos) e como “transferência aos candidatos” (na prestação de contas dos partidos) – conforme previsto no §2º do art. 29 da Res.-TSE nº 23.607/2019. No entanto, por força da aludida decisão do STF, as doações de recursos captados para campanhas eleitorais realizadas entre partidos políticos, entre partido político e candidato e entre candidatos “*devem ser identificadas pelo CPF*

do doador originário das doações financeiras, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação” (art. 29, §3º, da Res.-TSE nº 23.607/2019). Portanto, não é admitida a doação oculta para as campanhas eleitorais e “o comprometimento na identificação dos doadores do candidato é motivo para a desaprovação de suas contas” (TSE – AgR-REspe nº 2526-70/RO – j. 18.09.2014 – DJe 08.10.2014).

Partidos políticos e candidatos podem doar entre si bens próprios ou serviços estimáveis em dinheiro, ou ceder seu uso, ainda que não constituam produto de seus serviços ou de suas atividades (art. 25, § 3º, da Res.-TSE nº 23.607/2019). Nessa situação, *v.g.*, é permitido que um candidato repasse para outro candidato uma doação estimável em dinheiro que tenha recebido. Contudo, o disposto no § 2º não se aplica à aquisição de bens ou serviços que sejam destinados à manutenção da estrutura do partido durante a campanha eleitoral, hipótese em que deverão ser devidamente contratados pela agremiação e registrados na sua prestação de contas de campanha (art. 25, §4º, da Res.-TSE nº 23.607/2019). Outrossim, os bens próprios do candidato somente podem ser utilizados na campanha eleitoral quando demonstrado que já integravam seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da respectiva candidatura (art. 25, §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político

As receitas obtidas pela comercialização de bens ou serviços e a promoção de eventos também são formas de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais. Antes apenas prevista por resolução, agora a “*comercialização²¹ de bens e/ou serviços, ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político*” é também forma legal de doação de recursos financeiros para as campanhas eleitorais, prevista no art. 23, §4º, V, da LE, introduzido pela Lei nº 13.488/2017. Os valores arrecadados por essa forma constituem doação e estarão sujeitos aos limites legais (art. 30, §§1º e 4º, da Res.-TSE nº 23.607/2019), e as despesas e as receitas relativas à realização do evento devem ser comprovadas por documentação idônea (art. 30, §3º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Recursos próprios dos partidos políticos

Os recursos oriundos dos partidos políticos também são formas de arrecadação para as campanhas eleitorais. O art. 15, inciso V, da Res.-TSE nº 23.607/2019 discrimina a origem desses recursos próprios dos partidos políticos: Fundo Partidário; Fundo Especial de Financiamento de Campanha; doações de pessoas físicas para os partidos; contribuição dos seus filiados; comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação; rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos. Todos esses recursos devem ter a sua origem devidamente identificada. Em síntese, os recursos oriundos do partido político a serem aplicados nas campanhas eleitorais, antes da sua utilização, devem ser transferidos para a conta bancária específica

21. Para a comercialização de bens ou serviços e a promoção de eventos, o partido político ou candidato deve (art. 30, *caput*, da Res.-TSE nº 23.607/2019): comunicar a sua realização à Justiça Eleitoral, com 05 dias úteis de antecedência, permitindo a fiscalização, inclusive com a nomeação de fiscais *ad hoc*; manter à disposição da Justiça Eleitoral a documentação necessária à comprovação de sua realização e de seus custos e receita obtida.

de campanha do partido político – ressalvado os recursos do fundo partidário (que deverão ser aplicados diretamente da conta bancária do art. 43 da LPP) e os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (que também possuem uma conta de movimentação específica). Não é demais assinalar a necessidade da segregação dessas diferentes rubricas de recursos. Nesse contexto, é proibida a transferência de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as contas “Doações para Campanha” e “Fundo Partidário”, ou seja, veda-se a transferência de recursos entre contas cujas fontes tenham natureza distinta (art. 9º, §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Fundo Partidário

A aplicação dos recursos do Fundo Partidário²² para as campanhas eleitorais – inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores – pode ser realizada mediante transferência na conta bancária ou pelo pagamento das despesas dos candidatos ou dos partidos, procedendo-se à sua individualização (art. 19, §1º, da Res.-TSE nº 23.607/2019). Exige-se o registro dos recursos arrecadados e aplicados pelos partidos nas campanhas eleitorais, tanto na prestação de contas anual da agremiação como na prestação de contas de campanha, como forma de controlar o aporte de recursos obtidos pelo partido fora do ano eleitoral na campanha dos seus candidatos (art. 19, §2º, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Embora seja pautada por critério de discricionariedade e conveniência da agremiação, a aplicação dos recursos do Fundo Partidário tem certos limites fixados por normativa do TSE que busca incentivar o lançamento de candidaturas de categorias minoritárias (mulheres e negros²³). O art. 19, §3º, da Res.-TSE nº 23.607/2019, inserido pela Res.-TSE nº 23.665/2021, nesse sentido, prescreve que: *“Para o financiamento de candidaturas femininas e de pessoas negras, a representação do partido político na circunscrição do pleito deve destinar os seguintes percentuais relativos aos seus gastos contratados com recursos do Fundo Partidário: I. para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30%; II. para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de: a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; III. os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras serão obtidos pela razão dessas candidaturas em relação ao total de*

22. AEC nº 111/2021 traz regra de caráter transitório de contagem em dobro de votos para candidaturas femininas e negras para fins de cálculo na distribuição do fundo partidário.

23. O TSE reconheceu que o racismo estrutural existente no país implica em uma tendência de diminuição de aporte de recursos para as candidaturas de pessoas negras e, para mitigar tal efeito adverso, *“deve-se determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros e assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, na exata proporção do número de candidaturas”* (Consulta nº 060030647/DF – j. 25.08.2020 – DJe 05.10.2020). E, nesse cenário, houve a fixação pelo TSE de parâmetros de cálculo e fiscalização da destinação de recursos a candidaturas de pessoas negras. Deve-se assinalar, ainda, que o STF determinou a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos termos da decisão do TSE na Consulta nº 0600306-47/DF, ou seja, os recursos destinados a essas candidaturas deve ser calculado a partir do percentual de cada gênero, primeiro distribuindo-se as candidaturas em dois grupos (homens e mulheres) e, na sequência, deve se estabelecer o percentual das mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas e o percentual dos homens negros em relação ao total das candidaturas masculinas (STF – ADPF nº 738 Ref-MC/DF – j. 05.10.2020 – DJ 29.10.2020).

candidaturas do partido em âmbito nacional, sendo os percentuais apurados pelo TSE ao término do registro de candidatura, observados o calendário eleitoral e divulgados na sua página da internet. Destaca-se que a instrução normativa não restringe a aplicação desse percentual mínimo às candidaturas proporcionais femininas e negras, indicando genericamente a necessidade de destinação para aplicação nas campanhas de suas candidatas – seja do sistema majoritário ou proporcional. A distribuição desses recursos específicos deve ser realizada até 30 de agosto do ano das eleições (art. 19, §10, da Res.-TSE nº 23.607/2019, com redação dada pela Res.-TSE nº 23.731/2024). Com base no princípio da igualdade, o TSE assegurou a distribuição proporcional de recursos financeiros (Fundo Partidário e FEFC) e de tempo de rádio e televisão em relação ao número de candidaturas indígenas, determinando, devido ao adiantado do calendário eleitoral, a realização de estudos sobre a possibilidade de aplicação dessa regra para as eleições de 2024 ou de 2026 (Consulta nº 0600222-27/DF – j. 27.02.2024 – não publicado).

A regra de incentivo à participação política feminina teve *status* constitucional reconhecido com a EC nº 117/2022, que acrescentou mais dois parágrafos ao art. 17 da CF: i) obrigação dos partidos aplicarem no mínimo 5% dos recursos do fundo partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão na participação política das mulheres, de acordo com os interesses partidários (art. 17, §7º); ii) o montante do FEFC e da parcela do Fundo Partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de, no mínimo 30%, proporcional ao número de candidatas – e a distribuição deve ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerando a autonomia e o interesse partidário (art. 17, §8º). A regra do art. 17, §7º, da CF, de certa forma, replica o conteúdo previsto no art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995, enquanto o §8º do art. 17 da CF reproduz parcialmente as regras previstas pelo TSE na resolução da prestação de contas eleitoral (Res.-TSE nº 23.607/2019). Nota-se que o legislador constituinte – em descompasso com a orientação do TSE – excluiu dessa regra de proteção os candidatos negros, demonstrando indiferença em relação à participação política de parcela significativa de uma minoria historicamente negligenciada pela sociedade brasileira. Não deixa de chamar atenção, no entanto, que o constituinte lembrou-se das candidaturas negras quando, agindo em benefício próprio, blindou os partidos políticos com anistia quanto à inobservância da aplicação de valores mínimos em relação de sexo e raça em eleições pretéritas.

Essa omissão somente foi suprida pela Emenda Constitucional nº 133/2024, que acrescentou o §9º²⁴ ao art. 17 da Constituição, cuja redação prescreve que os partidos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha “*em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias*”. Cabe consignar que a EC 133/2024 excluiu as candidaturas indígenas do seu âmbito de proteção, e não estabeleceu uma obrigação de que os recursos públicos destinados às candidaturas negras e pardas sejam distribuídos em todas as circunscrições, ressaltando que – a partir do

24 Com aplicação já para as eleições de 2024, conforme art. 9º da EC nº 133/2024