

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.214 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: UNIAO BRASIL
ADV.(A/S)	: FABRICIO JULIANO MENDES MEDEIROS
ADV.(A/S)	: RICARDO MARTINS JUNIOR
REQTE.(S)	: PARTIDO LIBERAL - PL
ADV.(A/S)	: MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA
REQTE.(S)	: PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO - PRB
ADV.(A/S)	: FLAVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO
REQTE.(S)	: PARTIDO PROGRESSISTA
ADV.(A/S)	: HERMAN TED BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARILDA DE PAULA SILVEIRA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Os partidos União Brasil – União, Partido Liberal – PL, Republicanos e Progressistas - PP ajuízam ação direta de inconstitucionalidade com pedido de cautelar contra o art. 17, § 2º, I e II; e o art. 19, § 7º, I e II, da Resolução 23.607/2019, do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que “dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições”.

Os autores aduzem que

“[...] 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

ADI 7214 MC / DF

de repasses não prevista na Lei das Eleições, como também afrontou à autonomia partidária conferida pela Constituição Federal” (págs. 6-7 da inicial).

Sustentam, em suma, que o disposto na Emenda Constitucional 97/2017, que alterou o § 1º do art. 17 da Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais,

“[...] 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 dos cargos majoritários.

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 majoritários 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” (págs. 8-9 da inicial; grifei).

Observam, no entanto, 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 [...]” (pág. 9 da inicial)

Nesse sentido, argumentam 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.”

Asseveram, assim, que,

“[c]onsiderando 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’)” (págs. 10-12 da inicial).

Entretanto, alegam que

“[...] é plausível interpretar a norma à luz da Constituição

ADI 7214 MC / DF

para dela se extrair que inexistente 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)” (pág. 11 da inicial).

Prosseguem destacando que

“[...] 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” (pág. 13 da inicial).

Ademais, enfatizam que há

“[...] 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” (pág. 14 da inicial).

Ressaltam que

“[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” (pág. 15 da inicial).

Apontam, ainda, que,

“[...] 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 [*Recurso Especial Eleitoral 060119381/AP, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos*] 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.

[...]

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” (págs. 18-21 da inicial).

Os partidos requerentes indicam, mais, que os dispositivos impugnados são formalmente inconstitucionais, já que

“[...] traduzem clara usurpação da competência do Congresso Nacional para legislar sobre direito eleitoral (art. 22,

ADI 7214 MC / DF

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)” (pág. 23 da inicial).

Concluem asseverando que,

“[n]o 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” (págs. 27-28 da inicial).

Assim, requerem

“[...] 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;

[...]

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

ADI 7214 MC / DF

diversos, desde que coligados na disputa majoritária na mesma circunscrição; (ii) declarar a inconstitucionalidade formal dos dispositivos por invasão da competência do Congresso Nacional” (págs. 28 e 29 da inicial).

É o relatório. Decido o pleito cautelar.

Bem examinados os autos, num exame perfunctório, de mera delibação, próprio desta fase ainda embrionária da demanda, entendo que os requerentes não lograram demonstrar, *ictu oculi*, a plausibilidade jurídica de sua pretensão, embora tenham delineado o *periculum in mora*.

Os requerentes sustentam, na presente ação de controle concentrado, além da inconstitucionalidade formal das normas impugnadas, a ocorrência de violação à autonomia partidária, pleiteando seja dada uma interpretação conforme à Constituição ao art. 17, § 2º, I e II, e ao art. 19, § 7º, I e II, da Resolução TSE 23.607/2019.

Para a adequada compreensão do tema, transcrevo abaixo a redação da norma contestada que integra a Resolução 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

ADI 7214 MC / DF

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.”

Por oportuno, reputo relevante também transcrever o teor do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, apontado como paradigma pelos autores desta ação direta:

“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:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 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

ADI 7214 MC / DF

Constitucional nº 97, de 2017)” (grifei).

É interessante notar que, a partir da Constituição de 1988, os partidos políticos foram fortalecidos pela novel autonomia que lhes foi conferida e, posteriormente, reforçada na EC 97/2017.

A autonomia partidária, como se sabe, constitui um direito e, ao mesmo tempo, uma garantia fundamental dos partidos políticos,¹ sendo limitada apenas pelos princípios que constam da segunda parte do *caput* do art. 17 da Carta Magna, a saber: “a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”.

Segundo José Afonso da Silva,

“A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos hão que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática.”²

Saliento, a propósito, que, no voto condutor proferido no julgamento da ADI 5.311/DF, a Ministra Cármen Lúcia destacou que

“[a] liberdade na formação dos partidos há de se conformar ao respeito aos princípios democráticos, competindo à Justiça Eleitoral a conferência dos pressupostos constitucionais legitimadores desse processo, sem os quais o partido político, embora tecnicamente criado, não se legitima.

[...]

1 ALVES, Mariza Santos Pereira. *A Autonomia Partidária em Face do Princípio Democrático*. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2020, p. 44.

2 DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 409.

ADI 7214 MC / DF

A Constituição da República garante a liberdade para a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, a eles assegurando a autonomia. Mas não há liberdade absoluta, como tantas vezes repetido na doutrina e na jurisprudência deste Supremo Tribunal. Também não se tem autonomia sem limitação.”

O Tribunal Superior Eleitoral, no mesmo sentido, já teve oportunidade de afirmar o seguinte:

“A autonomia partidária não revela um direito absoluto. Não há direito absoluto. Se os partidos constituem inegáveis instrumentos de concretização da democracia e atores fundamentais no processo de escolha dos representantes para o exercício dos mandatos eletivos, a autonomia partidária não pode ser invocada para justificar uma atuação sem limites e regras quanto à definição de seus órgãos, em detrimento do Estado Democrático de Direito” (Instrução 3, Classe 12, Processo 0000750-72.1995.6.00.0000, Rel. Min. Henrique Neves).

Trago essas ponderações à colação para expressar que não vejo nenhum malferimento à autonomia partidária, no caso em exame, ao menos nesse primeiro olhar sobre a questão, sobretudo porque, como visto, a autonomia partidária foi conferida pelos constituintes aos partidos políticos não em benefício deles próprios, mas com a intenção de fortalecer o regime democrático e o princípio republicano.

Pois bem.

Observo, na sequência, que as regras aqui impugnadas não vedaram o repasse de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC e do Fundo Partidário aos partidos coligados, de modo a limitar a sua autonomia.

É que o montante do FEFC e do Fundo Partidário a serem repartidos

ADI 7214 MC / DF

entre às agremiações políticas são definidos pelo critério de representatividade destas no Congresso Nacional, não se afigurando razoável, por corolário lógico, permitir o repasse a candidatos de partidos distintos não pertencentes à mesma coligação.

Essa é, segundo penso, a interpretação que se mostra mais compatível com a natureza pública dos recursos dos referidos fundos, os quais são distribuídos aos partidos para o financiamento da própria atividade, com a finalidade última de promover as respectivas ideias e programas, sempre, porém, com base no § 3º do art. 17 da Constituição, que remete os critérios à lei, estando estreitamente vinculados ao número de votos válidos obtidos pela agremiação nas eleições para a Câmara dos Deputados, bem assim ao número de deputados federais eleitos pela legenda.

Nessa esteira, o art. 16-D da Lei 9.504/1997, a qual “estabelece normas para as eleições”, pontua o quanto segue:

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

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

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

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

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

ADI 7214 MC / DF

O art. 44, III, da Lei 9.096/1995, que “dispõe sobre os partidos políticos”, de seu turno, ao revelar que os recursos do Fundo Partidário serão aplicados “no alistamento e campanhas eleitorais”, prestigia a interpretação - quando examinado em conjunto com as demais regras antes mencionadas - no sentido de que a utilização dos fundos públicos deve restringir-se às campanhas eleitorais dos candidatos do próprio partido ou de candidatos de partido coligado.

E mais: a partir das eleições de 2020 passou a valer a disciplina da EC 97/2017, de acordo com a qual é expressamente vedada a celebração de coligações nas eleições proporcionais.

No tocante às eleições proporcionais, cumpre trazer à baila, por oportuno, o magistério da Ministra Cármen Lúcia, para quem

“[...] a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político, sendo eles, portanto, seguidores necessários do programa partidário de sua opção. O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida.

O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força de lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95)” (MS 26.604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

Convém sublinhar que a EC 97/2017, fruto da tramitação da PEC 36/2016 no Senado Federal e da PEC 282/2016 na Câmara dos Deputados, ao vedar as coligações nas eleições proporcionais, buscou superar os vícios e desacertos existentes na sistemática eleitoral então vigente.

Tal desiderato pode ser facilmente constatado a partir da leitura de trechos dos pareceres aprovados pelas Comissões de Constituição e

Justiça de ambas as Casas do Congresso Nacional:

“Conforme o Senador Ferraço, ‘a adoção do sistema de federação de partidos integra a concepção de que é inafastável o fim das coligações nas eleições proporcionais, que permite a distorção do princípio da proporcionalidade, e da imposição de cláusula de barreira, mas o faz sem causar prejuízos para os pequenos e médios partidos, que são os que mais perderiam com fim das coligações.’

É correto afirmar que no sistema de federação, os partidos permanecem juntos ao menos até o período de convenções para as eleições subsequentes, o que torna o cenário político mais definido e confere legitimidade aos programas partidários.

Portanto, concordamos com o argumento de que a proposta supera o obstáculo contra o fim das coligações partidárias e da cláusula de desempenho, porém sem criar dificuldades para os candidatos e partidos de menor representação parlamentar.”³

“No tocante às vedações das coligações em eleições proporcionais, não vislumbramos qualquer óbice à admissibilidade da medida. Com efeito, a possibilidade de celebração de coligações partidárias em eleições proporcionais não guarda relação com a representação de minorias, e configura um vício dos sistemas partidário e eleitoral.

A rigor, as coligações nas proporcionais constituem mera estratégia partidária para maximizar as chances de sucesso eleitoral. Além de sua natureza efêmera, de cunho puramente eleitoral, não há qualquer compromisso de atuação conjunta dos integrantes da coligação no curso das legislaturas para as quais foram eleitas.

Como dito, as coligações em eleições proporcionais

3 Trecho do Parecer de relatoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira aprovado pela CCJ do Senado Federal na PEC 36/2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473#tramitacao_9900826>. Acesso em: jul.2022.

ADI 7214 MC / DF

constituem um fator de deturpação do sistema. A doutrina da ciência política é praticamente unânime quanto à incompatibilidade desse mecanismo com a representação proporcional, prevista no art. 45, da Constituição Federal.

[...]

Assim, em um modelo de democracia partidária tal como o desenhado pela Constituição de 1988, as coligações em eleições proporcionais se revelam corpos estranhos ao sistema, de sorte que a medida ora proposta na PEC nº 282/2016, além de não enfrentar qualquer obstáculo à sua admissibilidade, revela-se salutar para a democracia brasileira. Com essa medida, é de se esperar o fortalecimento das agremiações, a redução da fragmentação e das distorções do sistema representativo.”⁴

Nesse passo, vale recordar que esta Suprema Corte já decidiu que “[a] propaganda partidária, organizada pelos partidos políticos, no afã de difundir suas ideias e propostas para a cooptação de filiados, bem como para enraizar suas plataformas e opiniões na consciência da comunidade, deriva do chamado direito de antena, assegurado aos partidos políticos pelo art. 17, § 3º, da Constituição” (ADI 4.617/DF, Rel. Min. Luiz Fux), de modo que se caracterizaria “[...] desvio de sua real finalidade a participação de pessoas de outro partido no evento em que veiculada” (ADI 2.677-MC/DF, Rel. Maurício Corrêa).

Recordo que, naquele último julgado, ficou assentado o quanto segue:

“O acesso ao rádio e à televisão, sem custo para os partidos, dá-se às expensas do erário e deve ocorrer na forma que dispuser a lei, consoante disposição expressa na Carta

4 Trecho do Parecer de relatoria do Deputado Betinho Gomes aprovado pela CCJ da Câmara dos Deputados na PEC 282/2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>>. Acesso em: jul.2022.

ADI 7214 MC / DF

Federal (artigo 17, § 3º). A vedação legal impugnada apresenta-se em harmonia com os princípios da razoabilidade, da isonomia e da finalidade.”

Em idêntica compreensão, concluo, neste exame ainda prefacial, que as disposições constantes do art. 17, § 2º, I e II, e do art. 19, § 7º, I e II, da Resolução TSE 23.607/2019, encerram critérios razoáveis, os quais encontram arrimo na Constituição de 1988 e na legislação eleitoral pertinente, sobretudo tendo em conta a finalidade dos repasses de recursos do FEFC e do Fundo Partidário.

Oportuno consignar, ainda, que a Lei 14.208/202, recém editada, alterou as Leis 9.096/1995 e 9.504/1977 para instituir a federação partidária - resultado da reunião de dois ou mais partidos - “a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária” (*caput* do art. 11-A da Lei 9.096/1995).

O novo instituto introduzido na legislação eleitoral brasileira, cuja constitucionalidade foi atestada no julgamento do referendo da medida cautelar da ADI 7.021-MC-Ref/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, diferentemente de uma coligação, autoriza a atuação conjunta de partidos inclusive para que concorram em eleições proporcionais, cumprindo lembrar que os partidos podem valer-se, para os fins almejados nesta ADI, do § 8º do art. 11-A da Lei 9.096/1995, incluído pela citada Lei 14.208/2021, o qual ostenta a seguinte dicção:

“§ 8º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à

ADI 7214 MC / DF

convocação de suplentes.”

No mais, quanto à inconstitucionalidade formal da Resolução TSE 23.607/2019, registro que os requerentes anotaram o seguinte:

“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.”⁵

Ocorre que, na obra doutrinária citada na inicial, o autor dela também traz à colação o ensinamento do Ministro Sepúlveda Pertence, expresso na análise da Consulta TSE 715/DF, na linha de que,

“[...] ao expedir regulamentos eleitorais ‘além de explicitar o que repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme – pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei’.”⁶

A esse respeito, atuando no Tribunal Superior Eleitoral, o Ministro Luís Roberto Barroso proferiu voto no julgamento do Recurso Especial Eleitoral 060119381/AP, de relatoria do Ministro Sérgio Banhos, asseverando que, apesar de “o argumento da legalidade estrita e da não vedação” impressionar num primeiro momento, “nem tudo precisa estar expressamente vedado em lei”, já que “há certas coisas que contrariam o sentido lógico de normas mais amplas e a própria razão de ser dessas

5 ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. *Direito Eleitoral Regulador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 193.

6 *Ibidem*, p. 193.

previsões.”

Com essas palavras, acompanhando o relator do feito, ressaltou que a tese defendida pelo então recorrente

“[...] atenta contra as regras expressas da legislação, que prevê, em diversos incisos, os destinos aceitáveis para o dinheiro do Fundo Partidário.

Em segundo lugar, atenta contra o legítimo direito dos candidatos do partido de receberem aqueles recursos.

Em terceiro lugar, atenta contra a finalidade do Fundo, que é custear as despesas do partido beneficiário do Fundo. Quer dizer, o Fundo é distribuído proporcionalmente à votação dos partidos, de modo que a possibilidade de doação fraudula a vontade do legislador de corresponder àquela proporcionalidade.

[...]

De modo que, malgrado não esteja previsto expressamente, eu penso que se extrai do sistema – como, aliás, apontou também o nosso vice-procurador-geral eleitoral – algumas vedações.

Portanto, não é possível uma doação de partido para partido não coligado, de partido para candidato filiado a partido diverso e não coligado, de candidato a candidato filiado a partido diverso ou não coligado e de candidato a partido diverso do seu ou não coligado. Nada disso está dito expressamente em lugar nenhum, mas eu acho que se extrai da lógica do dispositivo.

Aqui nem se poderia dizer ‘a letra mata e o espírito vivifica’ porque não tem uma letra interditando. Mas, evidentemente, se interpreta a legislação teleologicamente à vista dos fins que ela pretende realizar. E os fins que a legislação pretende realizar é o fortalecimento dos partidos beneficiários desses recursos, que são públicos. E, evidentemente, por serem públicos, não são de livre disposição, têm finalidade vinculada pela legislação.

De modo que penso que não é possível esposar a tentadora tese de que, não havendo vedação expressa – como há em relação ao fundo eleitoral –, não se poderia decidir na linha do que foi decidido pelo Tribunal de origem. Acho que a previsão da lei desse novo fundo eleitoral é declaratória do óbvio e que talvez fosse desnecessário.”

No mesmo diapasão, o Ministro Edson Fachin concluiu que “[...] a Constituição Federal, no seu art. 17, nomeadamente no § 3º, coloca uma elasticidade limitada aos partidos políticos, no âmbito de sua autonomia, para a aplicação dos recursos do Fundo Partidário”.

E o Ministro Jorge Mussi completou:

“[...] a única conclusão coerente com a disciplina legal dos partidos políticos e do financiamento público de campanha é a de que as agremiações só podem aplicar recursos do Fundo Partidário em campanhas de seus próprios filiados ou dos membros de greis que com ele formem aliança em certo pleito, o que revela existir projeto político conjunto.

Além disso, estende-se ao Fundo Partidário a proibição trazida no art. 19, § 1º, da Res.-TSE 23.553/2017, no sentido de 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’.”

Em outro julgado, levado a efeito recentemente, isto é, em 31/3/2022, o TSE, por unanimidade, deliberou que a coligação entre partidos políticos para as eleições majoritárias não autoriza o repasse de recursos a candidato de partido diverso que disputa as eleições proporcionais, como pode ser visto da ementa transcrita abaixo:

“ELEIÇÕES 2018. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO PROGRESSISTA (PP).

DESAPROVAÇÃO.

[...]

Distribuição de recursos do Fundo Partidário a candidatos de outros partidos ou coligações. Total: R\$ 640.000,00.

8. Constatou-se o repasse de recursos do Fundo Partidário a candidatos não vinculados ao Partido Progressista ou a outro partido integrante de sua coligação, no montante de R\$ 640.000,00.

9. No julgamento do REspe 0601193-81, rel. Min. Sérgio Banhos, DJE de 12.12.2019, este Tribunal, por unanimidade, concluiu que os recursos recebidos pelos partidos provenientes do Fundo Partidário devem ter a destinação estipulada por lei, que é a de divulgar as diretrizes e as plataformas do partido político e de seus próprios candidatos, não sendo possível registrar, nas prestações de contas, gastos realizados em benefício de candidato ou de partido adversário.

10. A eventual coligação formada pelo PP para as eleições majoritárias no estado não torna regular a doação para candidatos às eleições proporcionais vinculados a agremiações que não formaram coligação com o aludido partido para o pleito proporcional.

Distribuição de recursos do FEFC a candidatas de outros partidos ou coligações. Total: R\$ 1.359.308,00.

11. Na linha do que foi exposto no item anterior, deve ser adotado o entendimento desta Corte no sentido de que '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

ADI 7214 MC / DF

legendas' (REspEI 0601193-81, rel. Min. Sérgio Banhos, DJE de 12.12.2019, grifo nosso).

[...]

Prestação de contas desaprovada.”

(PC 0601363-37/DF, Rel. Min. Sergio Banhos).

A propósito, o Ministro Luís Roberto Barroso, por ocasião do julgamento do AgR-REspEI 0601058-69/AP pelo TSE, ocorrido naquela Corte especializada, em 4/6/2020, enfatizou:

“A destinação de recursos do Fundo Partidário para o financiamento da campanha de candidatos de partidos não coligados com a agremiação doadora constitui desvio de finalidade, pois: (i) atenta contra os critérios que fixam a forma de distribuição deste fundo, estabelecidos pelo art. 41-A da Lei nº 9.096/1995; (ii) viola os direitos dos candidatos filiados e até mesmo coligados ao partido doador, na medida em que o financiamento injustificado de campanhas adversárias os priva da utilização de recursos em benefício de suas campanhas; e (iii) contraria a finalidade do fundo, precipuamente o custeio de atividades da própria agremiação, nos termos do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos.”

Diante de tudo o que foi alinhavado acima, concluo, embora ainda num exame prefacial, que o art. 17, § 2º, I e II, e o art. 19, § 7º, I e II, da Resolução TSE 23.607/2019, ao explicitarem a vedação do repasse de recursos do FEFC e do Fundo Partidário a partidos políticos ou candidatos que não integram a mesma coligação, não promoveram nenhuma inovação no ordenamento jurídico, nem contrariaram qualquer dispositivo legal. Ao revés, simplesmente tornaram explícita a vontade do constituinte reformador e a do legislador ordinário no sentido de colocar-se um ponto final nas assimetrias causadas pela existência de coligações em eleições proporcionais.

Por isso, sob pena de tornar letra morta o dispositivo constitucional

ADI 7214 MC / DF

que vedou a coligação em eleições proporcionais, entendendo não ser possível extrair dos dispositivos questionados autorização para o repasse de recursos a partidos políticos e candidatos não pertencentes à mesma coligação ou não coligados.

Finalizo, anotando que as normas contestadas não apresentam mais de um significado, inexistindo, portanto, o denominado “espaço de decisão (= espaço de interpretação)”⁷ apto a permitir a utilização da técnica da “interpretação conforme”, já que, na hipótese sob exame, ao que tudo indica, a única interpretação possível é aquela acima explicitada.

Isso posto, indefiro o pedido de medida cautelar requerido.

Dada a relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, adoto o procedimento previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999.

Solicitem-se informações. Após, ouça-se, sucessivamente, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 28 de julho de 2022.

Ministro **Ricardo Lewandowski**

Relator

7 CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 230.