



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**CONSULTA Nº 44-54.2016.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL**

**Relator:** Ministro Henrique Neves da Silva

**Consulente:** Sebastião Sibá Machado Oliveira

**CONSULTA. DOAÇÃO ELEITORAL. LIMITE. CUSTEIO DA CAMPANHA COM RECURSOS PRÓPRIOS.**

1ª Pergunta: As doações individuais de pessoas físicas para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), poderão ultrapassar os tetos (limites de gastos) definidos nos arts. 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015?

Resposta: Sim, nos seguintes termos:

1) os limites de doação aplicáveis às pessoas físicas são computados de acordo com o rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior e, para a sua aferição, são consideradas todas as doações realizadas pelo doador aos partidos políticos e candidatos. Assim, em tese, é possível que a soma das doações realizadas a vários candidatos represente valor acima daquele estipulado para determinada candidatura;

2) o limite de gastos das campanhas eleitorais reflete o valor máximo que os candidatos e partidos políticos podem despende em determinada campanha eleitoral. A aferição de tal limite é feita individualmente, de acordo com cada candidatura;

3) eventuais valores recebidos que superem o limite de gastos não podem ser utilizados pelos candidatos e devem ser considerados como sobras de campanha, a serem transferidas para o partido político até a data da apresentação da prestação de contas, na forma do art. 46 da Res.-TSE nº 23.463.

2ª. Pergunta: As doações individuais de pessoas físicas para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), e os tetos definidos nos arts. 5º e 6º

da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, independentemente da renda auferida e da fortuna disponível do doador pessoa física, não encontrando nenhuma outra limitação nem submissão aos princípios da razoabilidade e da isonomia, que devem nortear a disputa dos cargos eletivos, de modo a evitar o abuso do poder econômico?

Resposta: Não conhecida. A caracterização do abuso do poder econômico somente pode ser aferida a partir da análise das situações fáticas do caso concreto, com a observância do devido processo legal e do direito à ampla defesa.

3ª. Pergunta: A realização de gastos pessoais com a própria campanha, de que trata o § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), impede a pessoa física do candidato, nessa situação, de promover doações a outras candidaturas, nos termos do que dispõe o § 1º do art. 23 da Lei Eleitoral?

Resposta: Não. O candidato, além de poder utilizar recursos próprios para financiar a sua campanha até o respectivo limite máximo de gastos, pode realizar doação para financiar outras campanhas eleitorais, observando-se, em relação a essas doações, o limite de 10% do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior ao da eleição.

Consulta conhecida em parte e respondida, nos termos do voto do relator.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer da consulta quanto ao segundo questionamento, em conhecer quanto ao primeiro e responder afirmativamente, em conhecer quanto ao terceiro e responder negativamente, nos termos do voto do relator.

Brasília, 9 de agosto de 2016.

  
MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:  
Senhor Presidente, cuida-se de consulta formulada por Sebastião Sibá Machado Oliveira, nos seguintes termos (fls. 2-3):

*a) As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) poderão ultrapassar os tetos (limites de gastos) definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015?*

*b) As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) e os tetos definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, independem da renda auferida e da fortuna disponível do doador pessoa física, não encontrando qualquer outra limitação e nem submissão aos princípios da razoabilidade e da isonomia que devem nortear a disputa dos cargos eletivos, de modo a evitar o abuso do poder econômico?*

*c) A realização de gastos pessoais com a própria campanha, de que trata o § 1º-A, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), impedem a pessoa física do candidato, nessa situação, de promover doações a outras candidaturas, nos termos do que dispõe o § 1º, do artigo 23 da Lei Eleitoral?*

A Assessoria Especial da Presidência (Asesp) emitiu parecer nos seguintes termos (fls. 5-10):

*Trata-se de consulta proposta pelo Deputado Federal Sebastião Sibá Machado de Oliveira, formulada nos termos seguintes (fls. 2-3):*

*a) As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) poderão ultrapassar os tetos (limites de gastos) definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015?*

*b) As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) e os tetos definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, independem da renda auferida e da fortuna disponível do doador pessoa física, não encontrando qualquer outra limitação e nem submissão aos princípios da razoabilidade e da isonomia que devem nortear a disputa dos cargos eletivos, de modo a evitar o abuso do poder econômico?*

*c) A realização de gastos pessoais com a própria campanha, de que trata o § 1º-A, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), impedem a pessoa física do candidato, nessa situação, de promover doações a outras candidaturas, nos termos do que dispõe o § 1º, do artigo 23 da Lei Eleitoral?*

*Os autos vieram a esta Assessoria Especial, para manifestação, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa TSE nº 2/2010 (fl. 4).*

*Feito o breve relatório, OPINA-SE.*

*2. O inciso XII do artigo 23 do Código Eleitoral dispõe ser o Tribunal Superior Eleitoral competente para, privativamente, "responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político".*

*A consulta sob análise foi proposta por deputado federal e aborda, em indagações formuladas em tese, matéria prevista na legislação eleitoral.*

*Dessa forma, preenche os requisitos legais de admissibilidade.*

*No mérito, o consulente propõe questionamentos envolvendo os limites estabelecidos pela Lei nº 13.165/2015 para doações individuais de pessoas físicas e para gastos nas campanhas eleitorais.*

*Esse diploma trouxe alterações importantes nas regras referentes à arrecadação e à aplicação de recursos financeiros nas campanhas eleitorais, a serem aplicadas no pleito de 2016. Entre as novidades, destacam-se a fixação do limite de gastos em campanhas para as eleições em cada município e o veto ao dispositivo que permitia o financiamento por empresas.*

*Assim, as candidaturas às eleições que se avizinham serão custeadas basicamente com os recursos oriundos do fundo partidário, com doações realizadas por pessoas físicas e com os recursos dos próprios candidatos.*

*No que se refere a doações e contribuições de pessoas físicas, o limite continua sendo de 10% da renda bruta declarada ao fisco no ano anterior ao da eleição, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Verbis:*

*Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.*

*§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.*

*Quanto à possibilidade de o candidato bancar a própria campanha, a regra é que ele poderá utilizar o valor máximo de gastos estabelecido para o cargo em disputa. É o que dispõe o § 1º-A do mesmo dispositivo legal, incluído pela Lei nº 13.165, de 2015:*

§ 1º A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

*Antes das alterações promovidas pela reforma eleitoral de 2015, o limite de gastos em campanha era estabelecido pelos Partidos e comunicado à Justiça Eleitoral; agora está fixado em lei. E essa é uma inovação. Os valores são agora definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral de acordo com os parâmetros estabelecidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165/2015, que possuem o seguinte teor:*

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I – para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II – para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

*Descrito esse contexto normativo, passa-se a responder às indagações propostas na espécie.*

*A primeira, se as doações de pessoas físicas, desde que observados os limites previstos no § 1º do art. 23 da Lei nº 9.504/97, poderão ultrapassar os tetos definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165/2015, no entender desta Assessoria, deve ser respondida positivamente, por inexistir, na regência legal, correlação entre a capacidade de doação da pessoa física e o limite estabelecido para gastos em campanhas.*

*O limite de doação permitido às pessoas naturais deve ser observado pelo doador e “será apurado anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Secretaria da Receita Federal”. Havendo excesso, poderá ser imposta ao doador a sanção prevista no art. 23, § 3º da Lei das Eleições. Já pela extrapolação do limite de gastos na*

campanha, quem responde é o candidato, nos termos do art. 18-B da Lei nº 9.504/97.

Passando ao segundo item desta consulta, se as doações e os gastos realizados dentro dos limites legais independem da renda auferida e da fortuna disponível do doador pessoa física, sem outra limitação ou submissão aos princípios da razoabilidade e da isonomia, para evitar o abuso do poder econômico, no entender desta Assessoria, também deve ser respondido positivamente.

A disciplina legal da matéria prevê a possibilidade de configuração de abuso do poder econômico, pelo qual responderá o candidato, apenas na hipótese de extrapolação dos limites de gastos nas campanhas eleitorais (art. 18-B da Lei das Eleições).

É bem verdade que o questionamento suscita uma importante reflexão sobre o princípio da igualdade de chances nas disputas eleitorais, pois, a lei fixou, em termos absolutos, o limite máximo de gastos nas campanhas, mas manteve, em termos percentuais, o limite de doações de pessoas físicas. A toda evidência, essa opção legislativa ainda manterá o favoritismo de candidatos patrocinados por uma elite econômica.

De todo modo, a reforma eleitoral de 2015, que contou com a participação dos três poderes da República, trouxe significativas mudanças nas regras sobre financiamento eleitoral.

O Congresso Nacional editou a Lei nº 13.165/2015 reduzindo o tempo de campanha e limitando seus custos; o Supremo Tribunal Federal, por sua vez, declarou inconstitucional o financiamento eleitoral por pessoa jurídica; por fim, a Presidência da República vetou o dispositivo da citada lei com o qual o Legislativo insistia na manutenção das contribuições empresariais.

Com esse novo cenário, é de se esperar que ocorra um arrefecimento da interferência do poder econômico no resultado das eleições. Certamente, sem o dinheiro das empresas, novas e criativas soluções visando à captação de votos serão empregadas nas campanhas eleitorais, o que requererá muita atenção por parte dos órgãos de controle como a Justiça Eleitoral e o Ministério Público, para conter ações que venham a comprometer a regularidade das eleições.

Ao terceiro e último item, se a realização de gastos pessoais com a própria campanha, de que trata o § 1º-A, do art. 23 da Lei das Eleições, impedem o candidato de doar na condição de pessoa física a outras candidaturas, sugere-se resposta negativa.

A lei eleitoral, no art. 23, § 1-A, permite a utilização de recursos próprios pelo candidato até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, o que será verificado na análise da prestação de contas da campanha. Não se vislumbra nenhum óbice a que, por outro lado, esse mesmo candidato realize doações, na condição de pessoa física, a outras candidaturas, desde que observe os limites legais.

Como já se disse na análise da questão anterior, pelo limite de gastos na campanha, ainda que financiada com recursos próprios,

*responde o candidato. E pela não observância do limite legal de doação prevista para a pessoa física responde o doador.*

*3. Ante o exposto, esta Assessoria opina por que se responda positivamente à primeira e à segunda indagações e negativamente à terceira.*

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhor Presidente, trata-se de consulta formulada pelo deputado federal Sibá Machado, autoridade legitimada, nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral.

Passo ao exame dos questionamentos.

*i) As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) poderão ultrapassar os tetos (limites de gastos) definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015?*

As regras que regulam os limites de doações e de gastos eleitorais envolvem situações e destinatários diversos.

A primeira restringe as doações realizadas por pessoas físicas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, conforme o disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/97<sup>1</sup>. Trata-se, pois, de norma que incide e limita o **direito do doador**, pessoa física, de contribuir financeiramente para as campanhas eleitorais.

A segunda diz respeito ao teto máximo de gastos permitidos nas campanhas eleitorais, conforme disciplinado nos arts. 5º e 6º da

---

<sup>1</sup> Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.

Lei nº 13.165/2015<sup>2</sup>. Essa norma regula e limita o **gasto econômico e financeiro dos partidos políticos e dos candidatos** nas campanhas eleitorais.

A apuração do limite máximo das doações realizadas pelas pessoas físicas é feita a partir da análise de todas as doações aos diversos partidos políticos e candidatos em um pleito eleitoral, nos termos do art. 24-C da Lei nº 9.504/97<sup>3</sup>.

Assim, em princípio, considerando-se que o doador pode realizar doações a mais de um candidato, nada impede que o conjunto de doações efetuadas exceda os valores correspondentes aos limites de gastos da campanha de determinada candidatura.

Por outro lado, os limites de gastos são aferidos individualmente, de acordo com cada campanha eleitoral específica. Na hipótese de o candidato receber valores que ultrapassem o teto de gastos, o

---

<sup>2</sup> Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I – para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II – para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

<sup>3</sup> Art. 24-C. O limite de doação previsto no § 1º do art. 23 será apurado anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral deverá consolidar as informações sobre as doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado, considerando: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - as prestações de contas anuais dos partidos políticos, entregues à Justiça Eleitoral até 30 de abril do ano subsequente ao da apuração, nos termos do art. 32 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - as prestações de contas dos candidatos às eleições ordinárias ou suplementares que tenham ocorrido no exercício financeiro a ser apurado. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, após a consolidação das informações sobre os valores doados e apurados, encaminhá-las-á à Secretaria da Receita Federal do Brasil até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)



fato de ele ter arrecadado mais do que pode gastar não autoriza que o teto de gastos seja extrapolado.

Nessa hipótese, o valor excedente não pode ser utilizado, sob pena da incidência da multa prevista no art. 18-B da Lei nº 9.504/97 e da apuração de eventual abuso do poder econômico ou da infração prevista no art. 30-A da Lei das Eleições.

Nessa situação – arrecadação acima do limite de gastos –, a quantia excedente deve ser considerada como sobra de campanha, a ser destinada, após as eleições, ao respectivo órgão do partido político, nos termos do art. 31 da Lei nº 9.504/97, regulamentado pelo art. 46 da Res.-TSE nº 23.463/2015<sup>4</sup>.

Assim, em relação ao primeiro questionamento, **a resposta deve ser positiva**, com os esclarecimentos acima.

*ii) As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) e os tetos definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, independem da renda auferida e da fortuna disponível do doador pessoa física, não encontrando qualquer outra limitação e nem submissão aos princípios da razoabilidade e da isonomia que devem nortear a disputa dos cargos eletivos, de modo a evitar o abuso do poder econômico?*

A Assessoria Especial da Presidência (Asep) opinou no sentido de responder positivamente a essa indagação. Vale dizer, seria afirmar que o limite das doações eleitorais realizadas pelas pessoas físicas previsto no art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/97 deve ser calculado com base exclusivamente no rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior ao da eleição, sem

---

<sup>4</sup> Art. 46. Constituem sobras de campanha: I - a diferença positiva entre os recursos arrecadados e os gastos realizados em campanha; II - os bens e materiais permanentes adquiridos ou recebidos durante a campanha até a data da entrega das prestações de contas de campanha.

§ 1º As sobras de campanhas eleitorais devem ser transferidas ao órgão partidário, na circunscrição do pleito, conforme a origem dos recursos, até a data prevista para a apresentação das contas à Justiça Eleitoral.

§ 2º O comprovante de transferência das sobras de campanha deve ser juntado à prestação de contas do responsável pelo recolhimento, sem prejuízo dos respectivos lançamentos na contabilidade do partido.

§ 3º As sobras financeiras de recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser transferidas para a conta bancária do partido político destinada à movimentação de recursos dessa natureza.

§ 4º As sobras financeiras de origem diversa da prevista no § 2º devem ser depositadas na conta bancária do partido destinada à movimentação de "Outros Recursos", prevista na resolução que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos.

ser considerada a expressão do valor do rendimento ou a condição patrimonial do doador em tal cálculo.

A questão, contudo, não é de fácil resposta. Os elementos contidos na pergunta visam, além da definição da base de cálculo do limite de doação, indagar sobre eventual caracterização de abuso de poder, o que somente pode ser analisado à luz das características e peculiaridades de cada caso concreto, não sendo possível esgotar o tema em sede de consulta<sup>5</sup>.

Assim, considerando que a matéria somente pode ser examinada em casos concretos, com a observância do devido processo legal e do direito de defesa, **não conheço dessa segunda indagação.**

*iii) A realização de gastos pessoais com a própria campanha, de que trata o § 1º-A, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), impedem a pessoa física do candidato, nessa situação, de promover doações a outras candidaturas, nos termos do que dispõe o § 1º, do artigo 23 da Lei Eleitoral?*

Com relação ao último questionamento, a regra do § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504/97<sup>6</sup> estabelece que o candidato pode custear a própria campanha até o limite de gastos estabelecido na referida lei para o cargo ao qual concorre.

Em outras palavras, o candidato pode dispor de todo o seu patrimônio pessoal, o qual deve estar previamente registrado, para custear a sua campanha eleitoral até o limite máximo de gasto que lhe é permitido realizar.

Contudo, a possibilidade de o candidato dispor da integralidade de seu patrimônio para custear a sua campanha eleitoral não permite que a sua fortuna possa ser utilizada de forma ilimitada para custear, diretamente ou por intermédio dos partidos políticos, as atividades de campanha de **outro candidato.**

---

<sup>5</sup> Em situação semelhante, envolvendo a prática de conduta vedada, este Tribunal já assentou à impossibilidade de conhecimento: *Consulta. Conduta vedada. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. – A análise da configuração ou não de conduta vedada somente é possível a partir dos fatos concretos que revelem suas circunstâncias próprias e o contexto em que inseridos. Consulta não conhecida.* (Cta nº 154-24, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE 5.6.2014.)

<sup>6</sup> § 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

Nessa hipótese, a doação de recursos próprios efetuada por candidato em favor de outra campanha eleitoral está sujeita aos parâmetros do art. 23 da Lei nº 9.504/97 e, como tal, deve observar o limite de 10% do rendimento bruto auferido no ano anterior ao da eleição.

Essa matéria está regulada no art. 23 da Res.-TSE nº 23.463/2015, nos seguintes termos:

*Art. 23. As doações de recursos captados para campanha eleitoral realizadas entre partidos políticos, entre partido político e candidato e entre candidatos estão sujeitas à emissão de recibo eleitoral na forma do art. 6º.*

*§ 1º As doações de que trata o caput não estão sujeitas ao limite previsto caput do art. 21, exceto quando se tratar de doação realizada por candidato, com recursos próprios, para outro candidato ou partido.*

*§ 2º Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos (Lei nº 9.504/1997, art. 28, § 12; STF ADI nº 5394).*

*§ 3º As doações referidas no caput devem ser identificadas pelo CPF ou CNPJ do doador originário das doações financeiras, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação (STF, ADI nº 5.394).*

Portanto, o último questionamento **deve ser respondido de forma negativa**, nos termos acima expostos.

Assim, **voto no sentido de não conhecer do segundo questionamento e de responder ao primeiro e ao terceiro da seguinte forma:**

**1ª Pergunta:** As doações individuais de pessoas físicas para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), poderão ultrapassar os tetos (limites de gastos) definidos nos arts. 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015?

**Resposta:** Sim, nos seguintes termos:



- 1) Os limites de doação aplicáveis às pessoas físicas são computados de acordo com o rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior e, para a sua aferição, são consideradas todas as doações realizadas pelo doador aos partidos políticos e candidatos. Assim, em tese, é possível que a soma das doações realizadas a vários candidatos represente valor acima daquele estipulado para determinada candidatura;
- 2) O limite de gastos das campanhas eleitorais reflete o valor máximo que os candidatos e partidos políticos podem despende em determinada campanha eleitoral. A aferição de tal limite é feita individualmente, de acordo com cada candidatura;
- 3) Eventuais valores recebidos que superem o limite de gastos não podem ser utilizados pelos candidatos e devem ser considerados como sobras de campanha, a serem transferidas para o partido político até a data da apresentação da prestação de contas, na forma do art. 46 da Res.-TSE nº 23.463/2015.

**2ª. Pergunta:** As doações individuais de pessoas físicas para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), e os tetos definidos nos arts. 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, independem da renda auferida e da fortuna disponível do doador pessoa física, não encontrando qualquer outra limitação nem submissão aos princípios da razoabilidade e da isonomia, que devem nortear a disputa dos cargos eletivos, de modo a evitar o abuso do poder econômico?

Resposta: Não conhecida. A caracterização do abuso do poder econômico somente pode ser aferida a partir da análise das situações fáticas do caso concreto, com a observância do devido processo legal e do direito à ampla defesa.

**3ª. Pergunta:** A realização de gastos pessoais com a própria campanha, de que trata o § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), impede a pessoa física do candidato, nessa situação, de promover doações a outras candidaturas, nos termos do que dispõe o § 1º do art. 23 da Lei Eleitoral?

Resposta: Não. O candidato, além de poder utilizar recursos próprios para financiar a sua campanha até o respectivo limite máximo de gastos, pode realizar doação para financiar outras campanhas eleitorais, observando-se, em relação a essas doações, o limite de 10% (dez por cento) do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior ao da eleição.

#### ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente):  
Ministro Henrique Neves, também em relação à terceira pergunta?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA  
(relator): Apenas não conheço da segunda pergunta.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Estou falando da terceira pergunta. Ele pode sustentar sua campanha integralmente?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA  
(relator): Até o limite de gastos. A resolução do TSE estipulava 50% do limite, mas isso foi alterado pela Lei nº 13.165/2015, que traz dispositivo expresso dispondo que os recursos próprios podem ser utilizados até o limite máximo de gastos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente):  
Diferentemente do limite do ano anterior.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA  
(relator): Como é recurso próprio – é o patrimônio dele que está sendo utilizando –, ele pode utilizar para custear toda a campanha.

Alego aqui que não examino a constitucionalidade, porque estamos em sede administrativa, mas o dispositivo legal hoje é preciso em dispor sobre isso.

Na nossa resolução ficou bem claro que, quando ele doa para outros candidatos, outros partidos, os recursos não são mais considerados próprios, porque estão sendo utilizados em campanha de outro. Ele estará agindo como qualquer pessoa física e, nessa situação, estará submetido ao limite de 10%.

Para si, ele pode utilizar seu patrimônio até o limite máximo permitido para a campanha; para doar a terceiros, ele fica submetido ao limite de 10%.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Senhor Presidente, eu poderia fazer uma pergunta? Um candidato pode ajudar financeiramente o seu próprio concorrente ou alguém de outro partido?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): O nosso sistema tem essa característica, mas, em tese, o candidato pode auxiliar alguém que seja do seu próprio partido.

Se ele doar para concorrente de outra agremiação, será um problema de infidelidade partidária, mas ele pode doar.

O normal não é doar para concorrente, o normal é o candidato a prefeito doar, por exemplo, a candidatos para vereador.

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Ou dobrada de estadual e federal.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Nas eleições gerais, é normal o governador fazer doações para os candidatos. E se ele utilizar recursos próprios para fazer essa doação, estará agindo como pessoa física normal e estará submetido ao limite de 10%.

Em relação à possibilidade de usar seus recursos na própria campanha, o § 1º-A do artigo 23 da Lei nº 13.165/2015 é expresso:

Art. 23 [...]

§ 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

[...]

Esse é um dos artigos alterados.

## PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente):  
Senhores Ministros, peço vista dos autos, porque a mim me preocupa o resultado disso tudo, porque já se desenha um quadro...

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): É uma vantagem aos que têm mais dinheiro, que poderiam ter acesso mais fácil...

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: E há a possibilidade de a doação ao partido voltar a ele próprio, como burla ao limite estabelecido.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Como assim?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): O sujeito pode doar ao partido até o limite de sua campanha e...

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Se ele repassa o dinheiro ao partido para pagar a campanha dele mesmo, é só transferência intrapartidária. Se ele doa para o partido pagar campanha de outro candidato, ele estará submetido aos 10%.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO:  
Numa cidade pequena, um cargo a prefeito pode bancar outros candidatos, para pulverizar o eleitorado e ele terminar sendo eleito com 25%, 30% dos votos, porque tem a pluralidade de candidatos, tudo bancado por ele.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Nessa situação, ele não pode ultrapassar o limite de doação de qualquer pessoa física, que é de 10% do seu patrimônio.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Dez por cento do rendimento do ano anterior.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Se ele está doando para outros candidatos, existe o limite de 10% do que foi declarado à Receita Federal.

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Quanto ao limite, não há dúvida. O problema é: que motivação teria um candidato para bancar o seu opositor?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Mas não é opositor.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente): Reafirmo o pedido de vista dos autos.





## EXTRATO DA ATA

Cta nº 44-54.2016.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Consulente: Sebastião Sibá Machado Oliveira.

Decisão: Após o voto do relator, não conhecendo da consulta quanto ao segundo questionamento, conhecendo quanto ao primeiro e respondendo afirmativamente e conhecendo quanto ao terceiro e respondendo negativamente, antecipou o pedido de vista o Ministro Gilmar Mendes.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Maria Thereza de Assis Moura, os Ministros Luiz Fux, Napoleão Nunes Maia Filho, Henrique Neves da Silva e Admar Gonzaga e Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 2.6.2016.

**VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente):  
Senhores Ministros, trata-se de consulta formulada nos seguintes termos (fls. 2-3):

a) As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) poderão ultrapassar os tetos (limites de gastos) definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015?

b) As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) e os tetos definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, independentemente da renda auferida e da fortuna disponível do doador pessoa física, não encontrando qualquer outra limitação e nem submissão aos princípios da razoabilidade e da isonomia que devem nortear a disputa dos cargos eletivos, de modo a evitar o abuso do poder econômico?

c) A realização de gastos pessoais com a própria campanha, de que trata o § 1º-A, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), impedem a pessoa física do candidato, nessa situação, de promover doações a outras candidaturas, nos termos do que dispõe o § 1º, do artigo 23 da Lei Eleitoral?

A Assessoria Especial (Asep) emitiu parecer respondendo positivamente aos dois primeiros questionamentos e negativamente ao terceiro.

Na sessão de 2.6.2016, o relator, Ministro Henrique Neves da Silva, concluiu:

i) para a primeira indagação, ser possível em tese que a soma das doações realizadas a vários candidatos represente valor acima daquele estipulado para determinada candidatura;

ii) em relação à segunda, que a caracterização do abuso do poder econômico somente pode ser aferida a partir da análise de casos concretos;

iii) e quanto à terceira, entendeu pela negativa ao argumento de que não há impedimento de o candidato financiar, na sua totalidade, sua campanha e, concomitantemente, realizar doações a outros candidatos e partidos políticos, observando-se, em relação a essas doações, o limite de 10% do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior ao da eleição.

Pedi vista dos autos para melhor exame do assunto.

Passo a analisar o primeiro questionamento formulado pelo Deputado Sibá Machado.

**1. As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) poderão ultrapassar os tetos (limites de gastos) definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015?**

**Entendo que sim.** O art. 17 da Lei nº 9.504/1997 estabelece que “as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei”. Já o art. 18-B define que “o descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico”, enquanto o art. 23, § 1º, dispõe que as doações e contribuições de pessoas físicas “ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição”.

Em outras palavras, a interpretação sistemática das aludidas regras levam à conclusão de que o limite de 10% do rendimento bruto auferido no ano anterior ao da eleição é destinado ao doador, enquanto o limite de gastos de campanha, assim definido pelo TSE, tem como destinatários exclusivos os partidos e os candidatos. É dizer: o doador deve respeitar tão somente o limite de 10% do rendimento bruto para a realização de doações, ainda que o valor ultrapasse o limite de gastos estabelecidos para determinadas campanhas. Contudo, esse valor em excesso, na perspectiva do limite de gastos, não poderá ser utilizado pelo candidato, devendo ser tratado como sobra de campanha, nos termos do art. 31 da Lei nº 9.504/1997, segundo o qual, “se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido”.

Com efeito, não me parece razoável exigir do doador, além da regra legal de que a doação deve respeitar o limite de 10% do rendimento



bruto do ano anterior ao da eleição, prévio conhecimento sobre os limites de gastos previstos em resolução do TSE, pois, como se sabe, “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece” (art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), o que pressupõe lei emanada do Congresso Nacional.

Ademais, a legislação de regência, buscando justamente resguardar a igualdade de chances entre os competidores, estabelece que, caso o partido ou o candidato utilizem recursos acima dos limites de gastos previstos na legislação, os atores do processo eleitoral poderão sofrer multa no valor de 100% da quantia em excesso, bem como o candidato se sujeitará a responder a ações por abuso do poder econômico (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 e ação de impugnação de mandato eletivo).

**2. As doações individuais de pessoas físicas, para as campanhas eleitorais, desde que observados os limites de que trata o § 1º, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral) e os tetos definidos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, independem da renda auferida e da fortuna disponível do doador pessoa física, não encontrando qualquer outra limitação e nem submissão aos princípios da razoabilidade e da isonomia que devem nortear a disputa dos cargos eletivos, de modo a evitar o abuso do poder econômico?**

**Entendo que o questionamento não pode ser respondido.**

Explico. A dúvida está em saber se não haveria outro limitador quando a doação de 10% do rendimento bruto do ano anterior ao da eleição representar valor econômico elevado, suficiente para desequilibrar o pleito. Parece-me que se busca de alguma forma elementos para a qualificação do abuso do poder econômico, o que exige a análise de caso concreto, que certamente não faltará ao TSE, servindo, quem sabe, de fonte de inspiração ao parlamentar consulente.

De fato, o questionamento me faz recordar que o debate sobre financiamento de campanha travado no Supremo Tribunal Federal, no Legislativo e vendido para a sociedade brasileira passou longe da realidade que convivemos no âmbito das disputas eleitorais. Conforme venho afirmando aqui no TSE e no STF, a experiência institucional vivenciada pelo Brasil, que culminou com o afastamento do primeiro presidente da República eleito

diretamente pelo povo após a redemocratização e o advento da Constituição de 1988, levou ao consenso de que a proibição de contribuição por pessoas jurídicas, por si só, seria uma opção hipócrita. Isso porque os escândalos que permearam o processo de *impeachment* presidencial e que o sucederam revelaram que tal vedação não surtia nenhum efeito senão o de estimular o caixa dois de campanha e outros ilícitos eleitorais.

Com efeito, na perspectiva da Justiça Eleitoral, a problemática do financiamento de campanha não está, pois, exatamente no modelo adotado pela legislação brasileira, que permitia a doação por pessoas físicas e jurídicas, mas historicamente na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos realizados durante a campanha eleitoral, o que acaba por mitigar o controle do uso excessivo ou abusivo de recursos privados no certame eleitoral (art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988). Sem falar que a redução do leque de partícipes do processo eleitoral na condição de doador acaba por fomentar a desigualdade de chances entre os competidores, porque os cidadãos com maiores recursos econômicos terão sempre condições de participar de pleitos eleitorais, enquanto os menos afortunados dependerão da vontade alheia.

**3. A realização de gastos pessoais com a própria campanha, de que trata o § 1º-A, do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), impedem a pessoa física do candidato, nessa situação, de promover doações a outras candidaturas, nos termos do que dispõe o § 1º, do artigo 23 da Lei Eleitoral?**

**Entendo que não.** O art. 23, § 1º-A, da Lei nº 9.504/1997 dispõe que “o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”. Portanto, em se tratando de doação para a própria campanha, a regra limitativa não é 10% do rendimento bruto do ano anterior ao da eleição, mas a específica de gastos definidos na resolução do TSE para a campanha em disputa. E o fato de doador patrocinar sua própria campanha não o impede de participar do processo eleitoral como doador em outras campanhas, desde que, nesse caso, respeite a regra geral (10% do rendimento bruto do ano anterior ao da eleição).



Preocupou-me no início desse julgamento a possibilidade de o candidato poder doar para sua própria campanha até o limite de gastos definidos na resolução do TSE, considerando as inúmeras manobras possíveis para se alcançarem os valores fixados. Contudo, em uma primeira análise sobre o tema, verifico a importância do financiamento próprio de campanha como mecanismo justamente de diminuição da desigualdade de chances entre candidatos.

Essa regra viabiliza que candidatos com poucos recursos consigam, pela alienação de um bem, por exemplo, fazer frente aos gastos de sua campanha sem a necessidade de “disputar” doações eleitorais advindas de pessoas físicas e partidos políticos, em franca desvantagem diante de candidatos com grande expressão financeira. De fato, caso fosse diminuído esse percentual de financiamento próprio de campanha, o mesmo candidato que pôde financiar toda a sua campanha, por meio de valores obtidos com a alienação de um bem de seu patrimônio, estaria restrito a esse menor limite, ficando obrigado a obter doações eleitorais, caso tencionasse despende recursos até o limite legal.

Em outras palavras, a diminuição do percentual sempre beneficiará os candidatos com maior expressão política ou os mais afortunados, pois, enquanto aqueles recebem grandes doações e recursos provenientes das agremiações partidárias, estes possuem recursos próprios significativos para as disputas eleitorais, pouco importando o percentual.

Na verdade, voltamos então à afirmação anterior de que a questão não parece estar propriamente no modelo adotado pela legislação brasileira quanto à origem das doações de campanha, mas, sim, historicamente na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos realizados durante o pleito. Todavia, em relação ao tema ora em análise, a experiência vivida pela Justiça Eleitoral redundou na edição do art. 15 da Res.-TSE nº 23.463/2015, segundo o qual

**Art. 15. O candidato e os partidos políticos não podem utilizar, a título de recursos próprios, recursos que tenham sido obtidos mediante empréstimos pessoais que não tenham sido**

contratados em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e, no caso de candidatos, que não estejam caucionados por bem que integre seu patrimônio no momento do registro de candidatura, ou que ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica. (Grifos nossos)

Em boa medida, a referida regra combate as possíveis tentativas de fraude ao modelo de financiamento próprio de campanha, na medida em que permite que candidatos flagrados despendendo valores incompatíveis com sua atividade econômica ou que estejam desprovidos de caução por bem que integre seu patrimônio sejam objeto de representação com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições e de ação de impugnação de mandato eletivo, questionando-se eventual arrecadação ilícita de campanha ou abuso do poder econômico.

Ante o exposto, **acompanho o voto do eminente relator.**



## EXTRATO DA ATA

Cta nº 44-54.2016.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Consulente: Sebastião Sibá Machado Oliveira.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da consulta quanto ao segundo questionamento, conheceu quanto ao primeiro e respondeu afirmativamente, e conheceu quanto ao terceiro e respondeu negativamente, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 9.8.2016.\*

---

\* Sem revisão das notas de julgamento do Ministro Admar Gonzaga.