

## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

### **AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 339-86.2016.6.21.0039 – CLASSE 6 – ROSÁRIO DO SUL – RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR: MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

AGRAVANTE: JALUSA FERNANDES DE SOUZA

ADVOGADOS: MAURO LUCIANO HAUSCHILD E OUTROS

AGRAVANTE: AFRÂNIO VAGNER VASCONCELOS DA VARA

ADVOGADOS: MAURO LUCIANO HAUSCHILD E OUTROS

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

### **AGRAVO INTERNO EM AÇÃO CAUTELAR (12061) Nº 0604167-12.2017.6.00.0000 (PJE) – ROSÁRIO DO SUL – RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR: MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

AUTOR: AFRÂNIO VAGNER VASCONCELOS DA VARA

ADVOGADOS: MAURO LUCIANO HAUSCHILD E OUTROS

RÉU: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

### **AGRAVO INTERNO EM AÇÃO CAUTELAR (12061) Nº 0604168-94.2017.6.00.0000 (PJE) – ROSÁRIO DO SUL – RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR: MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

AUTOR: JALUSA FERNANDES DE SOUZA

ADVOGADOS: MAURO LUCIANO HAUSCHILD E OUTROS

RÉU: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO<sup>1</sup>**

### **EMENTA**

**Ementa:** DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS COM AGRAVO. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS DE CAMPANHA. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997. DESVIRTUAMENTO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADOS À PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA

<sup>1</sup> Voto proferido em sessão de julgamento de 15.08.2019, acompanhado à unanimidade. O presente voto foi elaborado com apoio de minha Assessoria Jurídica no Tribunal Superior Eleitoral, em especial Aline Osório, Roberta Gresta e Luísa Lacerda.

POLÍTICA. DOAÇÃO DE PARTE DA VERBA A CANDIDATOS DO GÊNERO MASCULINO. DESVIO DE FINALIDADE. ILÍCITO CONFIGURADO. CONHECIMENTO DOS AGRAVOS. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS.

#### I - HIPÓTESE

1. Agravos contra decisão de inadmissão de recursos especiais eleitorais que têm por objeto acórdão do TRE/RS que reformou a sentença e julgou procedente a representação por captação e gastos ilícitos de recursos financeiros de campanha eleitoral (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997), com fundamento no reconhecimento de utilização ilícita de recursos do Fundo Partidário destinados à promoção da participação política das mulheres.

2. Hipótese em que a candidata Jalusa Fernandes de Souza, eleita ao cargo de vereador do Município de Rosário do Sul/RS nas Eleições 2016, recebeu do Partido Progressista R\$ 20.000,00 oriundos do Fundo Partidário para programas de participação política das mulheres, ciente de que tais recursos eram relativos à cota de gênero, e repassou (i) R\$ 10.000,00 para Alisson Furtado Sampaio, candidato ao cargo de Prefeito, não eleito; e (ii) R\$ 2.000,00 a Afrânio Vasconcelos da Vara, candidato eleito a vereador.

#### II – AGRAVOS

3. O agravo deve ser provido. O questionamento da amplitude dada ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 pelo acórdão recorrido é questão de direito, que não demanda reexame de provas. Além disso, a divergência jurisprudencial foi suficientemente demonstrada, com a realização de cotejo analítico adequado em relação ao REspe nº 1-81/MG. Portanto, os agravantes apresentaram argumentos suficientes para afastar os fundamentos da decisão de inadmissão do recurso especial.

4. Tendo em vista que os recursos especiais estão suficientemente instruídos, passo desde logo ao seu exame, na forma do art. 36, § 4º, do RITSE.

#### III – RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS

##### III.1) AFRONTA AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL E AO ART. 1.022 DO CPC

5. O Tribunal Regional manifestou-se de forma expressa sobre os argumentos suscitados pelos embargantes. Não houve qualquer omissão ou erro material que pudesse causar vício de fundamentação apto a ensejar a nulidade do julgado. A matéria foi devidamente apreciada, ainda que a conclusão tenha se firmado em sentido contrário à pretensão dos recorrentes.

### III.2) UTILIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997 PARA APURAR DESVIOS NO EMPREGO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO

6. A representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 tem como objeto sancionar a captação e os gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, de modo a tutelar a transparência das campanhas eleitorais, a hígidez e a moralidade da eleição e a igualdade de oportunidades entre os candidatos. A fixação da abrangência do dispositivo não pode desconsiderar implicações de outras previsões legais que, descumpridas, afetem a hígidez das eleições. Embora o esquema nuclear do financiamento das campanhas eleitorais se encontre na Lei nº 9.504/1997, o detalhamento e o adensamento desse esquema dependem de interpretação sistêmica de toda a legislação eleitoral. Portanto não há impedimento a que outros diplomas normativos estabeleçam regras sobre financiamento de campanhas.

7. O art. 20 da Lei nº 9.504/1997, ao determinar que o candidato faça a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, atrai para o objeto da representação fundada no art. 30-A a imputação de utilização desses recursos em dissonância com as normas da Lei nº 9.096/1997. Assim, se alegado que o descumprimento das regras relativas ao uso dos recursos do Fundo Partidário viola os bens jurídicos tutelados pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, será possível a sua apuração por essa via.

8. O desvirtuamento na aplicação dos recursos do Fundo Partidário destinados à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, V, Lei nº 9.096/1995) pode ser apurado em representação por arrecadação e gasto ilícito de recursos. A alegação de desvio da finalidade no uso desses recursos, caracterizado por sua aplicação em campanhas eleitorais que não beneficiam a participação feminina, constitui causa de pedir apta a ofender os bens jurídicos protegidos pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em especial a moralidade do pleito e a igualdade de chances entre candidatos.

### III.3) AFRONTA AO ART. 44, V, DA LEI Nº 9.096/1997 E AO ART. 9º DA LEI Nº 13.165/2015

9. A reserva de percentual mínimo de recursos do Fundo Partidário para realizar programas de incentivo à participação de mulheres na política e, mais especificamente, financiar candidaturas femininas constitui ação afirmativa em favor das mulheres, que tem por objetivo corrigir o problema da sub-representação feminina na política.

10. Decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 5617/DF, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 15.03.2018) e deste Tribunal Superior (Consulta nº 0600252-18, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 22.05.2018) consolidaram a diretriz de que assegurar a competitividade das candidaturas femininas é indispensável para reduzir a desigualdade de gênero na política. Em compasso com essa diretriz, para conter eventual *backlash* – movimento refratário ante avanços pontuais na redução da desigualdade de gênero –, deve-se coibir e punir estratégias dissimuladas para neutralizar as medidas afirmativas implementadas. Por essa razão, não há que se falar em afronta aos arts. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e 9ª da Lei nº 13.165/2015, ao argumento de que são apenas dirigidos aos partidos políticos, e não aos candidatos, sob pena de se permitir, por via transversa, a utilização dos recursos do Fundo Partidário em desacordo com a finalidade prevista nesses dispositivos.

11. No caso em análise, o acórdão regional entendeu que ficou configurado o uso indevido, por candidatura masculina, da receita destinada à campanha feminina. É incontroverso que a candidata, Jalusa Fernandes de Souza, eleita ao cargo de vereador do Município de Rosário do Sul/RS, nas eleições de 2016, recebeu do Partido Progressista R\$ 20.000,00 a título de recursos oriundos do Fundo Partidário para programas de participação política das mulheres. É também incontroverso que a candidata repassou parte desses valores para dois candidatos, Alisson Furtado Sampaio (R\$ 10.000,00) e Afrânio Vasconcelos da Vara (R\$ 2.000,00).

12. Além disso, o acórdão regional, soberano na análise de fatos e provas, concluiu que todos os envolvidos (inclusive, a candidata doadora) tinham ciência de que as doações envolviam recursos do Fundo Partidário destinados à participação feminina na política. A modificação dessas conclusões exigiria o reexame do conjunto fático-probatório, o que é vedado nesta instância especial (Súmula nº 24/TSE).

#### III.4) ALEGAÇÃO DE DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INAPLICABILIDADE DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE “MÁ-FÉ”

13. Os fundamentos adotados pelo acórdão recorrido foram confrontados, pelos recorrentes, com o entendimento fixado no julgamento do REspe nº 1-81/MG, no sentido da exigência de demonstração de má-fé para a aplicação do art. 30-A da Lei 9.504/1997.

14. O paradigma apresentado pelos recorrentes efetivamente invoca a ausência de má-fé para afastar a configuração do ilícito previsto no art. 30-A

da Lei nº 9.504/1997. Contudo o faz no contexto da análise de condenação fundada na não comprovação da origem de recursos declarados, na prestação de contas. A análise do acórdão referido permite extrair que a má-fé, entendida como “tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral”, constitui requisito subsidiário, a ser empregado quando não há comprovação cabal da origem ilícita dos recursos (“caixa dois” ou fonte vedada) para que tais recursos de origem não esclarecida possam subsidiar a condenação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

15. O caso ora em julgamento não permite replicar a linha de raciocínio acima exposta para aferir a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Isso porque, no presente feito, a ilicitude suscitada não diz respeito à origem dos recursos financeiros ou ao esforço de ocultação desta. Ao contrário, não há dúvida de que a arrecadação, pelo candidato beneficiado, e os gastos, pela candidata doadora, envolvem recursos oriundos do Fundo Partidário, repassados a esta para a finalidade específica de investimento em candidatura feminina. A origem dos recursos é patentemente conhecida. A ilicitude está, exatamente, no desvirtuamento na utilização dos recursos partidários relativos à participação da mulher na política em campanhas de candidatos do sexo masculino.

### III.5) DESVIRTUAMENTO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADOS À PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA.

16. As verbas com destinação específica, vinculada ao financiamento de campanhas de candidatas mulheres, não podem ser utilizadas livremente. Por óbvio, esses recursos devem ser aplicados pelas mulheres no interesse de suas campanhas. Fica vedado o emprego desses recursos exclusivamente para beneficiar campanhas masculinas, seja por meio de doações diretas, seja por meio do pagamento de despesas, sempre que não houver comprovação de que tais transferências reverteram ganho à candidata.

17. No caso, a doação pela candidata Jalusa de mais da metade dos recursos recebidos do Fundo Partidário a candidatos do gênero masculino viola a política instituída pelos arts. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e 9ª da Lei nº 13.105/2015. Da mesma forma, frustra essa política o recebimento pelo candidato Afrânio de valores que sabidamente eram destinados ao fomento de campanha feminina.

18. Não há necessidade de discutir a motivação dos recorrentes para frustrar a finalidade das normas que regiam o repasse de recursos. O desvirtuamento dos recursos, decorrente da consciente e voluntária doação efetivada por Jalusa a Afrânio, caracteriza, como acertadamente assinalou o acórdão recorrido, violação ao art. 20 da Lei nº 9.504/1997, uma vez que administraram os recursos do Fundo Partidário destinados a campanhas femininas, em desconformidade com as regras da legislação eleitoral. A aplicação desses recursos dissociada da sua finalidade legal, ainda que oriunda de fonte lícita (Fundo Partidário), enquadra-se no conceito de ilicitude previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

### III.6) GRAVIDADE DA CONDUTA . PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO DE CASSAÇÃO.

19. Conforme jurisprudência desta Corte, para a configuração do ilícito do art. 30-A deve-se analisar a violação material, e não meramente formal dos bens jurídicos tutelados pela norma. Assim, a procedência da representação exige a demonstração de gravidade da conduta reputada ilegal, que deve ser aferida pela relevância jurídica da irregularidade. Precedentes.

20. No caso em análise, a gravidade da conduta, em razão da relevância jurídica das irregularidades, ficou amplamente demonstrada. Primeiro, porque o percentual dos recursos do Fundo Partidário objeto de irregularidade, em relação ao total de receitas em ambas as campanhas, foi substancial, pois: (i) o valor recebido pelo candidato Afrânio em razão da doação (R\$ 2.000,00) representa 66% das suas receitas de campanha; e (ii) o valor doado pela candidata Jalusa (R\$ 12.000,00) representa 53% de suas receitas. Ademais, a recalcitrância em dar cumprimento a medidas cujo objetivo é conferir efetividade à cota de gênero não pode ser minimizada, sob pena de que este Tribunal Superior venha a homologar práticas em franca colisão com os recentes avanços da jurisprudência do STF e do TSE destinados a superar o caráter meramente nominal da reserva de 30% de candidaturas para as mulheres.

21. A alegação dos recorrentes no sentido de ser desproporcional a aplicação da sanção de cassação dos mandatos, ao argumento de que o valor da doação não foi capaz de promover qualquer desequilíbrio no pleito, não merece ser acolhida, tendo em vista que: (i) a potencialidade de a conduta desequilibrar o pleito eleitoral não é exigida para a caracterização da conduta de arrecadação e gasto ilícito de recursos; e (ii) a sanção de cassação do mandato é a consequência imposta pelo § 2º do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em razão da prática das condutas vedadas pelo *caput*.

III.7) VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.831/2019. “ANISTIA” A PARTIDOS POLÍTICOS. INAPLICABILIDADE DO ART. 55-C DA LEI Nº 9.096/1995 COMO EXCLUDENTE DE ILICITUDE DA ARRECAÇÃO OU DO GASTO ILÍCITO DE RECURSOS FINANCEIROS.

22. A introdução do art. 55-C da Lei nº 9.096/1995, segundo o qual “a não observância do disposto no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas”, exemplifica o *backlash* contra medidas de redução da desigualdade de gênero na política, ao relevar descumprimento de norma que tem dez anos de existência, tempo suficiente para que os partidos políticos tivessem incorporado políticas consistentes de promoção da participação de mulheres na política.

23. O dispositivo ainda deverá ser objeto de análise quanto a sua validade e seu alcance nos processos de prestação de contas de exercício financeiro. Mas, desde logo, é possível – e necessário – estabelecer que a referida “anistia” não estende seus efeitos para além das ações em que são examinadas contas partidárias anuais.

24. Não merece acolhida a pretensão dos recorrentes de extrair da nova regra legal a conclusão pela insubsistência da cassação contra eles decretada. Não houve revogação do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e extinção de ilicitude do seu descumprimento. Segue vigente a afetação de parcela do Fundo Partidário às ações afirmativas em favor da igualdade de gênero na política. Da mesma forma, segue possível a aferição, em ações autônomas em relação à prestação de contas de exercício financeiro do partido político, de condutas que desvirtuem a destinação dos recursos financeiros respectivos.

25. Portanto o art. 55-C da Lei nº 9.096/1995 não instituiu excludente de ilicitude da arrecadação ou do gasto ilícito de recursos, tipificado no art. 30-A da Lei nº 9.540/1997. A conduta praticada por ambos os recorrentes, que concorreram para desvirtuar a finalidade do repasse do Fundo Partidário à candidata Jalusa, remanesce punível, a despeito da alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.831/2019.

#### IV – CONCLUSÃO

26. Agravos conhecidos para permitir o exame dos recursos especiais eleitorais. Recursos especiais a que se nega provimento. Prejudicados os agravos internos nas ações cautelares e o requerimento de concessão de tutela provisória, em razão da perda superveniente do objeto.

## RELATÓRIO

### O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de agravos nos próprios autos interpostos por Jalusa Fernandes de Souza e por Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara contra decisão de inadmissão de recursos especiais eleitorais. Os recursos especiais têm por objeto acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE/RS que deu provimento ao recurso do Ministério Público Eleitoral para julgar procedente a representação por captação e gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997), com fundamento no reconhecimento da utilização ilícita de recursos do Fundo Partidário destinados à promoção da participação política das mulheres. O acórdão conta com a seguinte ementa (fl. 203):

“RECURSO. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO OU GASTOS ILÍCITOS DE RECURSOS. ART. 30-A DA LEI N. 9.504/97. VEREADORES. ELEITOS. QUOTAS DE GÊNERO. PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. PERCENTUAL DO FUNDO PARTIDÁRIO. ART. 9º DA LEI N. 13.165/15. VERBA DE DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. DESVIO DE FINALIDADE. UTILIZAÇÃO IRREGULAR. REPASSE A OUTROS CANDIDATOS. CONDUTA ILÍCITA. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS. PROVIMENTO. PROCEDÊNCIA. ELEIÇÕES 2016.

1. O art. 44, inc. V, da Lei n. 9.096/95 e o art. 9º da Lei n. 13.165/15 tratam da difusão e do fomento à participação e à representatividade feminina na política, cabendo à Justiça Eleitoral envidar esforços, a fim de conferir a maior efetividade possível aos regramentos que visam à sua implementação.

2. Os representados, eleitos vereadores, utilizaram verba do Fundo Partidário, de dotação específica, em desvio de finalidade. Repasse de parte do recurso destinado a financiar candidaturas femininas para a campanha de candidato do sexo masculino.

3. Os dispositivos da Lei das Eleições atribuem aos candidatos a obrigatoriedade do emprego de verbas do Fundo Partidário, de acordo com o estabelecido em lei. Os arts. 20 e 24, § 4º, da Lei n. 9.504/97 estabelecem a responsabilidade dos candidatos pelos recursos utilizados na campanha. Nessa senda, o uso, por candidatura masculina, da receita destinada à campanha feminina, viola a norma de captação e o gasto de recurso por gênero previsto na Lei das Eleições.

4. A irregularidade das condutas dos representados foi devidamente comprovada pelo acervo probatório constante nos autos. Reconheci-



dos a captação ilícita de recurso por parte do vereador e a realização de gasto ilícito pela vereadora. O percentual dos recursos do Fundo Partidário, desvirtuados pela prática dos representados, é substancial em relação ao total de receitas arrecadadas por ambas as campanhas. 5. Os fatos estão revestidos de relevância jurídica suficiente a justificar a cassação dos mandatos outorgados. Os votos obtidos pelos candidatos devem ser computados para a legenda pela qual concorreram. Procedência da representação”.

2. Contra o acórdão foram opostos embargos de declaração (fls. 214-218v), os quais foram parcialmente acolhidos, para determinar o registro da questão de ordem suscitada pelo patrono dos embargantes por ocasião da sustentação oral e o seu indeferimento, bem como para determinar a juntada aos autos de cópia da ata da sessão ordinária realizada no dia 05.09.2017 (fls. 238-340v).

3. Em seu recurso especial, Afrânio Vasconcelos da Vara sustenta, preliminarmente, violação ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, ao argumento de que: (i) a decisão que deu provimento ao recurso do Ministério Público silenciou sobre a indevida inversão da ordem de sustentações orais na sessão de julgamento; (ii) houve erro material no acórdão recorrido, porque se afirmou que a doação recebida pelo recorrente teria se originado de repasse feito pelo Diretório Estadual do Partido Progressista à candidata Jalusa Fernandes de Souza e, no entanto, o repasse fora feito pelo Diretório Nacional do partido; (iii) esse equívoco não se trata de erro irrelevante, pois a origem do repasse (se do diretório nacional ou do estadual) repercute no cálculo do percentual mínimo aplicado pela agremiação às candidatas mulheres, que, segundo o recorrente, representou 5,49% da totalidade do Fundo Partidário; e (iv) o acórdão se omitiu sobre depoimento de funcionário do partido, Maurício Viana Peres, que declarou que o recorrente não tinha ciência de que se tratava de verba destinada à candidatura feminina.

4. No mérito, o recorrente Afrânio Vasconcelos da Vara alega, em síntese, que: (i) a representação prevista no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 somente pode versar sobre descumprimento das normas relativas a arrecadação e gastos de recursos contidas na própria Lei das Eleições; (ii) os arts. 20 e 24, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 foram violados, pois os dispositivos vedam o recebimento, pelo partido ou por candidato, de recursos provenientes de fonte vedada ou de origem não identificada, o que não se aplica ao caso em

análise, já que a doação é proveniente de fonte lícita, conhecida e declarada; (iii) o art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e o art. 9º da Lei nº 13.165/2015 foram afrontados, uma vez que os dispositivos são dirigidos aos partidos políticos e não aos candidatos; (iv) a ínfima doação recebida não teria o condão de modificar o atendimento à legislação eleitoral, pelo Partido Progressista, no que concerne ao percentual mínimo exigido para a participação política das mulheres, uma vez que os R\$ 2.000,00 doados pela candidata Jalusa Fernandes de Souza ao recorrente, se excluídos do valor repassado às candidatas mulheres, fariam remanescer R\$ 3.498.000,00, equivalente a 5,487% do total do Fundo Partidário; (v) a interpretação conferida pelo acórdão recorrido é divergente da jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, no sentido de que a representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 somente pode versar sobre descumprimento de normas contidas na própria Lei das Eleições; (vi) o acórdão recorrido diverge, também, da jurisprudência do TSE (REspe nº 1-81/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes), no sentido da necessidade de má-fé para caracterização da conduta; (vi) os precedentes do Tribunal Superior Eleitoral mencionados pelo acórdão regional para fundamentar a desnecessidade de verificação do elemento subjetivo da conduta não se aplicam ao caso; e (vii) a sanção de cassação de mandato é desproporcional, pois o valor da doação em debate não foi capaz de promover qualquer desequilíbrio no pleito. Por fim, requer a concessão de efeito suspensivo.

5. Jalusa Fernandes de Souza, em seu recurso especial, aponta, de início, violação ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, pois o acórdão regional: (i) não indicou qual conduta vedada pela Lei nº 9.504/1997 teria sido por ela praticada, apesar de o art. 30-A da mencionada lei ser inequívoco em limitar o objeto da representação às condutas violadoras da própria Lei das Eleições; (ii) apontou supostas violações aos arts. 20 e 24, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, mas não indicou quais condutas teriam violado os dispositivos, tendo em vista que não recebeu qualquer doação eleitoral; (iii) omitiu-se quanto à conduta que teria violado o art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e o art. 9º da Lei nº 13.165/2015, porque tais normas dirigem-se aos partidos e não aos candidatos. Alega, ainda, que há contradição no acórdão recorrido “que, partindo da premissa de prestigiar a legislação que sobreleva as candidaturas femininas, culmina por cassar uma Vereadora legitimamente eleita para substituí-la por um candidato do sexo masculino”.

6. No mérito, aduz, em síntese: (i) violação ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois o dispositivo limita sua incidência aos casos de descumprimentos das normas relativas à arrecadação e gastos de recursos estabelecidas na própria Lei das Eleições; (ii) inaplicabilidade da decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral no REspe nº 243-42/PI ao caso concreto, em que a representada, candidata do sexo feminino foi eleita (iii) desprestígio ao princípio da universalidade da representação política, caso prevaleça o julgamento de procedência da representação; (iv) afronta aos arts. 20 e 24, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, pois os dispositivos cuidam do recebimento de recursos e, portanto, são inaplicáveis ao caso de suposta doação irregular; (v) afronta ao art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, uma vez que os dispositivos são dirigidos aos partidos políticos e não aos candidatos; (vi) divergência entre o acórdão recorrido e a jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, no sentido de que a representação do art. 30-A, da Lei nº 9.504/1997 somente pode versar sobre descumprimento de normas contidas na própria Lei das Eleições; (vii) inaplicabilidade, ao caso, dos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral mencionados pelo acórdão regional para fundamentar a desnecessidade de verificação do elemento subjetivo da conduta; (viii) divergência do acórdão recorrido com a jurisprudência do TSE (REspe nº 1-81/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes), no sentido da necessidade de má-fé para caracterização da conduta; e (viii) não razoabilidade e desproporcionalidade da sanção aplicada, uma vez que a doação efetuada pela recorrente foi irrelevante para o resultado eleitoral, no que toca à participação feminina.

7. Os recursos especiais eleitorais foram inadmitidos pela Presidência do Tribunal de origem pelos seguintes fundamentos: (i) não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, pois as alegações dos recorrentes foram devidamente analisadas pelo Tribunal, que acolheu o pedido de integração da ata de julgamento; (ii) os demais argumentos suscitados pelos recorrentes em sede de embargos de declaração limitaram-se a repisar o mérito do julgamento e, portanto, são incompatíveis com a função dos aclaratórios; (iii) afastar a conclusão do Tribunal Regional, no sentido de estar caracterizada a conduta do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, demandaria a reanálise da matéria fático-probatória, o que é vedado em sede extraordinária, nos termos da Súmula nº 24/TSE; (iv) os recorrentes não se desincumbiram de realizar o adequado cotejo analítico, pois “fracionaram a divergência jurisprudencial em aspectos de similitude fática, de modo que

alegações específicas encontraram guaridas diversas das do acórdão recorrido nos precedentes tidos por dissonantes, formando-se verdadeiro mosaico decisional”; e (v) a não demonstração da similitude fático-jurídica entre a decisão impugnada e o acórdão paradigma atrai a incidência da Súmula nº 28/TSE.

8. Contra a decisão foram interpostos agravos pelos dois representados. Os agravantes alegam, em síntese: (i) negativa de prestação jurisdicional, pois a decisão de inadmissão do recurso especial fez perpetuar as omissões que já haviam sido apontadas nos embargos de declaração; (ii) não incidência da Súmula nº 24/TSE, pois não se pretende o reexame de fatos e provas, mas uma nova análise de seus contornos e de suas consequências jurídicas; e (iii) adequada realização do cotejo analítico, pois os recursos especiais traçaram inequívoco paralelo entre o acórdão recorrido e os julgados indicados como paradigmas, do qual resultou demonstrada a similitude fática entre as situações versadas. Ademais, reiteram a ocorrência de violação aos dispositivos de lei federal indicados nos recursos especiais.

9. Foram apresentadas contrarrazões pelo Ministério Público Eleitoral aos recursos especiais (fls. 503-513) e aos agravos (fls. 514-522v).

10. Objetivando a atribuição de efeito suspensivo aos recursos interpostos, Jalusa Fernandes de Souza e Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara ajuizaram ações cautelares, respectivamente, AC nº 0604168-94.2017.6.00.0000 e AC nº 0604167-12.2017.6.00.0000. Em 02.05.2018, neguei seguimento às cautelares, em razão da inexistência do *fumus boni juris*. Contra as decisões, foram interpostos agravos internos.

11. A Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pelo desprovemento dos agravos e dos recursos especiais eleitorais (fls. 526-532v).

12. Os recorrentes, em 27.05.2019, juntaram petição aos autos, pleiteando a concessão de tutela de urgência. Alegaram a ocorrência de fato novo, consistente na introdução do art. 55-C na Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), pela Lei nº 13.831/2019, em decorrência da qual se criou “regra de anistia aos candidatos e às legendas que não cumpriram a regra de incentivo à participação política das mulheres, mas que tenham utilizado esses recursos no financiamento de candidaturas femininas até as eleições de 2018”. Em relação à alteração legislativa, sustentaram que ela extingue os efeitos de decisões que tenham reconhecido condutas ilegais pretéritas, pois a anistia incide *ex tunc*, de modo que se impõe a revisão da decisão de

desaprovação das contas dos recorrentes e, por conseguinte, sejam “afastada[s] as penas de cassação dos mandatos em face de rejeição de suas contas”. Com esses argumentos, renovaram a pretensão de concessão de efeito suspensivo aos recursos, para que sejam imediatamente reconduzidos aos cargos (fls. 538-543).

## VOTO

### O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

1. Conforme relatado, trata-se de agravos contra decisão de inadmissão de recursos especiais eleitorais que têm por objeto acórdão do TRE/RS que reformou a sentença e julgou procedente a representação por captação e gastos ilícitos de recursos financeiros de campanha eleitoral (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997), com fundamento no reconhecimento de utilização ilícita de recursos do Fundo Partidário destinados à promoção da participação política das mulheres. No caso, a candidata Jalusa Fernandes de Souza, eleita ao cargo de vereador do Município de Rosário do Sul/RS nas eleições de 2016, recebeu do Partido Progressista R\$ 20.000,00 oriundos do Fundo Partidário para programas de participação política das mulheres e repassou (i) R\$ 10.000,00 para Alisson Furtado Sampaio, candidato ao cargo de Prefeito, não eleito; e (ii) R\$ 2.000,00 a Afrânio Vasconcelos da Vara, candidato eleito a vereador.

#### I – AGRAVOS

2. Inicialmente, entendo que os agravos devem ser providos. A Presidência do Tribunal Regional inadmitiu os recursos especiais dos agravantes por entender que: (i) não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, pois as alegações dos recorrentes foram devidamente analisadas pelo Tribunal, que acolheu o pedido de integração da ata de julgamento; (ii) os demais argumentos suscitados pelos recorrentes em sede de embargos de declaração limitaram-se a repisar o mérito do julgamento e, portanto, são incompatíveis com a função dos aclaratórios; (iii) afastar a conclusão do Tribunal Regional, no sentido de estar caracterizada a conduta do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, demandaria a reanálise da matéria fático-probatória, o que é vedado em sede extraordinária, nos termos da Súmula nº 24/TSE; e (iv) não foi realizado o cotejo analítico apto a demonstrar a similitude fático-jurídica entre a decisão impugnada e o acórdão paradigma, o que atrai a incidência da Súmula nº 28/TSE.

3. Ocorre, porém, que algumas das alegações dos recorrentes, com o potencial de interferir na procedência ou não da representação eleitoral – por exemplo, se o art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 tem a sua incidência limitada aos casos de descumprimentos das normas relativas à arrecadação e gastos de recursos estabelecidas na própria Lei das Eleições –, independem da análise de fatos e provas, por serem matérias eminentemente de direito. Ademais, entendo que, em relação ao REspe nº 1-81/MG, os recorrentes realizaram o cotejo analítico exigido pela Súmula nº 28/TSE. Portanto, os agravantes apresentaram argumentos suficientes para afastar os fundamentos da decisão de inadmissão do recurso especial.

4. Nos termos do art. 36, § 4º, do RITSE, passo, desde logo, ao exame dos recursos especiais.

## II – RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS

5. Os recursos especiais de Jalusa Fernandes de Souza e de Afrânio Vasconcelos da Vara trazem argumentos comuns e, por isso, serão analisados de forma conjunta.

### II.1) AFRONTA AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL E AO ART. 1.022 DO CPC.

6. Quanto às alegadas violações ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, verifico que não há nulidade no acórdão recorrido. Da análise das alegações dos recorrentes, verifica-se que apenas três argumentos apresentados caracterizam-se como matéria que enseja a oposição de embargos de declaração: (i) a suposta omissão do acórdão acerca da indevida inversão da ordem de sustentações orais na sessão de julgamento; (ii) o erro material na afirmação de que a doação teria se originado de repasse feito pelo Diretório Estadual do partido à candidata Jalusa Fernandes, enquanto que, na verdade, o repasse foi feito pelo Diretório Nacional; e (iii) a omissão sobre depoimento de funcionário do partido, Maurício Viana Peres, que declarou que o recorrente Afrânio não tinha ciência de que se tratava de verba destinada à candidatura feminina. Os demais argumentos relacionam-se ao mérito do julgamento, e não à suposta existência de omissão, contradição, obscuridade ou erro material do acórdão.

7. O acórdão que julgou os embargos de declaração enfrentou, expressamente, esses três argumentos. Em relação ao erro material, afirmou que o voto condutor do acórdão referiu-se aos valores repassados pelo partido político e, ao retomar a prova produzida nos autos, transcreveu trechos

de alguns depoimentos, que faziam referência a repasses feitos pelo Diretório Estadual. Já em relação ao depoimento do funcionário Maurício Viana Peres, o Tribunal de origem afirmou que cabe ao julgador a apreciação do conjunto probatório, o que afasta o argumento no sentido de que determinado depoimento deva prevalecer sobre os demais. Por fim, em relação à inversão da ordem de depoimentos, o acórdão regional acolheu parcialmente os embargos para determinar o registro da questão de ordem suscitada pelo patrono dos embargantes por ocasião da sustentação oral e o indeferimento do pedido de alteração da ordem de sustentações orais, bem como para determinar a juntada aos autos de cópia da ata da sessão ordinária realizada no dia 05.09.2017. Transcrevo os trechos relevantes do acórdão dos embargos de declaração:

“Em verdade, utilizando-se da ferramenta processual dos embargos, os recorrentes almejam novo exame da matéria já apreciada no acórdão. Sobre a origem dos repasses (se do Diretório Nacional ou Estadual) – questão indiferente ao julgamento da demanda –, o voto referiu que os valores foram repassados pelo partido político, e, apenas ao retomar a prova produzida nos autos, transcreveu os dados colhidos na instrução, sempre indicando as folhas nas quais as referências foram obtidas. Ainda acerca da prova, é sabido que o julgador realiza a apreciação do caderno probatório em seu conjunto, o que afasta qualquer argumento no sentido de que este ou aquele depoimento deva prevalecer sobre os demais. Invocando o art. 371 do Código de Processo Civil, os embargantes pretendem a reanálise das provas coligidas aos autos, com novo exame de testemunhos, o que não é possível por esta via.

[...]

Verifico que deixou de constar nos autos o registro da questão de ordem suscitada pelo patrono dos embargantes por ocasião da sustentação oral realizada na sessão de julgamento do recurso, bem como do indeferimento do pedido de alteração da ordem de sua realização. Assim sendo, deve ser reconhecida tal omissão, bem como determinada que seja juntada aos autos cópia da Ata da Sessão Ordinária realizada em 05.9.2017”.

8. Como se observa, houve expressa manifestação do Tribunal Regional quanto ao tema. Não houve, portanto, qualquer omissão ou erro material que pudesse causar vício de fundamentação apto a ensejar a nulidade do julgado. A matéria foi devidamente apreciada, ainda que a conclusão tenha se firmado em sentido contrário à pretensão dos recorrentes.

## II.2) UTILIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997 PARA APURAR DESVIOS NO EMPREGO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO.

9. O art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 possui a seguinte redação: “*qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos*”.

10. Os recorrentes sustentam que a representação por captação e gastos ilícitos de recursos só pode ter por objeto os casos de descumprimento das normas relativas a arrecadação e gastos de recursos estabelecidas na própria Lei das Eleições (arts. 17 a 27). Argumentam que as normas relativas à destinação de recursos do Fundo Partidário a programas de promoção e difusão da participação política das mulheres estão previstas na Lei nº 9.096/1995 e, portanto, seu descumprimento não pode ser apurado nessa espécie de representação eleitoral.

11. O argumento não merece ser acolhido. A representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 tem como objetivo sancionar a captação e o gasto ilícitos de recursos que maculem o pleito. Destina-se a tutelar a transparência das campanhas eleitorais, a higidez e a moralidade da eleição e a igualdade de oportunidades entre os candidatos, que são feridas quando a arrecadação e o dispêndio de recursos na campanha se dão em desacordo com a legislação eleitoral (RO nº 1220-86/TO, Rel. designado Min. Luiz Fux, j. em 22.03.2018). Julgada procedente a representação, a única sanção aplicável é a negativa ou a cassação do diploma (art. 30-A, § 2º), razão pela qual se destina apenas àqueles eleitos ou que porventura o sejam (AgR-REspe nº 1-63/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.11.2016).

12. De acordo com José Jairo Gomes, o termo “captação ilícita” abrange não apenas o recebimento de recursos de fontes ilícitas e vedadas, como também a obtenção de recursos de *modo ilícito*, ainda que sua fonte seja legal<sup>2</sup>. Portanto as condutas que se subsumem a tal regra não se limitam à constatação de uma única espécie de irregularidade nos recursos eleitorais, como a ocorrência do chamado “caixa dois”. Deve-se compreender o dispositivo legal de modo muito mais amplo a fim de alcançar toda arrecadação e todo gasto de recursos de campanha em dissonância com a legislação eleitoral, desde que o fato ostente gravidade suficiente para macular o bem jurídico protegido pela norma.

<sup>2</sup> José Jairo Gomes, Direito Eleitoral, São Paulo, 2018, p. 817.



13. Com efeito, a fixação da abrangência do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 não pode desconsiderar implicações de outras previsões legais que, descumpridas, afetem a higidez das campanhas eleitorais. Veja-se que o próprio art. 17 da citada lei prevê, sucintamente, que “*as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei*”. De tal redação não se extrai a conclusão de que outros diplomas normativos estão impedidos de prever regras sobre financiamento de campanhas. Referido dispositivo apenas estabelece que é na Lei nº 9.504/1997 que se encontra o esquema nuclear do trânsito de recursos eleitorais. Por isso, quando o art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 se vale da expressão “*condutas em desacordo com as normas desta Lei*”, carrega consigo a referência primeira àquele esquema nuclear. Seu detalhamento e adensamento dependem, porém, de interpretação sistêmica de toda a legislação eleitoral – e, mesmo, de outras normas, como se pode exemplificar pela necessária interpretação do conceito de “rendimentos brutos” (art. 23 da Lei 9.504/1997) à luz da legislação tributária. Portanto, não há óbice a que outros diplomas normativos estabeleçam regras sobre financiamento de campanhas.

14. A partir dessas premissas, entendo que o art. 20 da Lei nº 9.504/1997, ao determinar que o candidato faça “a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário”, inequivocamente atrai para o objeto da representação fundada no art. 30-A a imputação de utilização desses recursos em dissonância com as normas da Lei nº 9.096/1997. É dizer: se a administração desses recursos deve ser feita de acordo com todas as normas da legislação eleitoral, inclusive da Lei nº 9.096/1995, também a ação destinada a apurar a ausência de higidez da arrecadação e dos gastos de campanha necessitará ter em conta tais normas. Nesse cenário, se alegado que o descumprimento das regras relativas ao uso dos recursos do Fundo Partidário viola os bens jurídicos tutelados pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, será possível a sua apuração por essa via.

15. Ressalto que a Res.-TSE nº 23.463/2015, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016, faz expressa referência a dispositivos da Lei nº 9.096/1995 ao tratar do emprego de recursos do Fundo Partidário. No que diz respeito ao tema em discussão – recursos para participação política das mulheres –, o art. 17, § 4º, da Resolução determina que: “*os*

*partidos políticos devem destinar no mínimo cinco por cento e no máximo quinze por cento do montante do Fundo Partidário, destinado ao financiamento das campanhas eleitorais, para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096/1995 (Lei nº 13.165/2015, art. 9º)*”.

16. Já a Res.-TSE nº 23.553/2017, que trata da arrecadação de gastos e recursos por partidos e candidatos nas eleições de 2018, em dispositivo incluído pela Res.-TSE nº 23.575/2018, prevê, expressamente, que o emprego ilícito de recursos do Fundo Partidário destinados ao financiamento de campanhas de candidatas femininas sujeita os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997<sup>3</sup>. Apesar de não ser aplicável ao caso em análise, referente às eleições de 2016, esse dispositivo explicita o entendimento deste Tribunal Superior sobre a gravidade da conduta de desvirtuamento desses recursos do Fundo Partidário.

17. Portanto, o desvirtuamento na aplicação dos recursos do Fundo Partidário que são destinados, na forma do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995, para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres pode ser apurado em representação por arrecadação e gasto ilícito de recursos. Sem dúvidas, a alegação de desvio de finalidade no uso desses recursos, caracterizado por sua aplicação em campanhas eleitorais que não beneficiam a participação feminina, constitui causa de pedir apta a ofender os bens jurídicos protegidos pela norma do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em especial a moralidade da eleição e a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

II.3) DESVIRTUAMENTO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADOS À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES – AFRONTA AO ART. 44, V, DA LEI Nº 9.096/1997 E AO ART. 9º DA LEI Nº 13.165/2015.

18. Ultrapassada a questão relativa à possibilidade de a representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 ter por objeto a apuração de desvios de recursos do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais, é preciso analisar se, no caso,

<sup>3</sup> Art. 19, § 7º O emprego ilícito de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) nos termos dos §§ 5º e 6º deste artigo sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis. (Incluído pela Resolução nº 23.575/2018)

Art. 21, § 8º O emprego ilícito de recursos do Fundo Partidário nos termos dos §§ 6º e 7º deste artigo sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis. (Incluído pela Resolução nº 23.575/2018)

a utilização ilícita desses recursos foi demonstrada. Registro que não há, no caso, necessidade de revolvimento de provas, uma vez que, conforme reconhecido na peça de agravo, “os Recorrentes não desmentiram os fatos apontados pelo Parquet”, o que “deixa assentados os fatos narrados na representação” (fl. 459). A questão a ser dirimida é estritamente jurídica, pois diz respeito à qualificação, como arrecadação e gasto ilícito de campanha, da doação a candidato (homem) de recursos financeiros que candidata (mulher) recebera do partido para fins de cumprimento do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e do art. 9ª da Lei nº 13.165/2015, sem que tenha havido comprovação de que tal doação se deu em benefício de campanha feminina.

19. O art. 44, V, da Lei nº 9.096/1997<sup>4</sup> determina a aplicação de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Já o art. 9ª da Lei nº 13.165/2015<sup>5</sup>, conforme interpretado pelo STF na ADI nº 5.617/DF (Rel. Min. Edson Fachin)<sup>6</sup>, determina a aplicação de, no mínimo, 30% – ou percentual equivalente ao de candidaturas femininas, se lançadas em número que supere este patamar – do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o art. 44, V, da Lei nº 9.096/1997. Observa-se que

<sup>4</sup> Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

<sup>5</sup> Art. 9ª Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.

<sup>6</sup> Deve-se registrar que, na ADI nº 5.617, o STF declarou a inconstitucionalidade das expressões destacadas em *itálico*, para: (i) eliminar o limite temporal de eficácia da norma; (ii) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais; e (iii) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

o primeiro dispositivo trata especificamente de “programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”; enquanto o segundo, ao permitir que o montante afetado a tal finalidade possa ser destinado ao financiamento de campanhas, indica forma alternativa de cumprimento da obrigação legal de fomento à igualdade de gênero na política, mediante injeção direta de recursos em favor de candidatas.

20. A reserva de percentual mínimo de recursos do Fundo Partidário para, em caráter amplo, realizar de programas de incentivo à participação de mulheres na política e, com maior especificidade, financiar candidaturas femininas constitui ação afirmativa que tem por objetivo corrigir o problema da sub-representação feminina na política. Este é, ao mesmo tempo, produto e fator reprodutor da desigualdade de gênero. Como aponta Cristina Telles, trata-se da “mais extensa, complexa e persistente forma de desigualdade social,” que “prejudica o pleno desenvolvimento humano de aproximadamente metade do planeta”<sup>7</sup>. Enquanto mulheres continuarem alijadas do processo de tomada das decisões políticas, tanto intrapartidárias quanto públicas, a tendência é a persistência da desigualdade de gênero, em função da reprodução de premissas culturais e sociais que naturalizam a essa desigualdade. Por isso, o aumento do número de mulheres filiadas, ocupantes de cargos de direção partidária e detentoras de cargos eletivos é tão relevante.

21. Em um cenário de desigualdade persistente, as políticas de ação afirmativa para incrementar a participação feminina no Poder Legislativo assumem grande importância. No Brasil, embora a cota de gênero de 30% para a Câmara dos Deputados seja prevista legalmente desde 1997, a regra não produziu impacto significativo na representação das mulheres no parlamento<sup>8</sup>. Os resultados insatisfatórios da reserva de candidaturas femininas parecem advir da falta de comprometimento efetivo dos partidos políticos em promover maior participação política feminina. E isso é demonstrado pela re-

<sup>7</sup> Cristina Telles De Araújo Silva, *Por um constitucionalismo feminista: reflexões sobre o direito à igualdade de gênero*. Dissertação de mestrado. UERJ. 2016.

<sup>8</sup> Tomando-se por amostra as eleições para a Câmara dos Deputados, observa-se que, de 1994 para 1998, o percentual de mulheres se manteve em 5,4%. Na sequência das eleições gerais, tem-se: 2002: 8,3%; 2006 e 2010: 8,7%; 2014: 10%. Somente em 2018, com a definição da destinação de recursos às candidatas, atinge-se 15% de eleitas. O percentual, embora represente um acréscimo de 50% em relação à legislatura anterior, ainda coloca o Brasil como 32º colocado no ranking de mulheres nos parlamentos nacionais, em um total de 33 países latino-americanos e caribenhos, à frente apenas de Belize. No cenário mundial, com dados de 1º de fevereiro de 2019, o Brasil ocupa a 132ª posição, de um total de 190 países analisados pela IPU- Inter-Parliamentary Union. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>.

calcitrância dos partidos políticos e das lideranças partidárias em empregar os recursos destinados por lei à difusão da participação política feminina para atrair mais mulheres para seus quadros e promover a sua capacitação; em dar espaço a mulheres em seus órgãos diretivos; em dar plena efetividade à cota de gênero, não apenas com a escolha em convenção de mulheres que queiram concorrer, mas, também, com a alocação de recursos e tempo de propaganda eleitoral na TV e no rádio para que elas tenham chances efetivas de se elegerem.

22. Ressalto que o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5617, sob a relatoria do Min. Edson Fachin, j. em 15.03.2018, e o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº 0600252-18, sob a relatoria da Min. Rosa Weber, j. em 22.05.2018, deram um passo decisivo no sentido do incremento da efetividade das cotas de gênero ao equiparar o percentual de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha a lhes serem destinados. Tais decisões consolidam a diretriz de que a previsão legal de reserva de vagas de candidatura somente pode reduzir a desigualdade de gênero na política se associada a medidas que possibilitem às candidaturas femininas serem competitivas. Precisamente por esse motivo, ganha relevo a contenção do *backlash* – movimento refratário ante avanços pontuais na redução de desigualdade de gênero –, devendo-se coibir e punir estratégias dissimuladas para neutralizar as medidas afirmativas implementadas. Por essa razão, não há que se falar em afronta ao art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, ao argumento de que são apenas dirigidos aos partidos políticos, e não aos candidatos, sob pena de se permitir, por via transversa, a utilização dos recursos do Fundo Partidário em desacordo com a finalidade prevista nesses dispositivos.

23. Na situação em análise, o acórdão regional entendeu que ficou configurado o uso indevido, por candidatura masculina, da receita destinada à campanha feminina. De fato, é incontroverso que a candidata, Jalusa Fernandes de Souza, eleita ao cargo de vereador do Município de Rosário do Sul/RS, nas eleições de 2016, recebeu do Partido Progressista, em observância à regra prevista no art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a título de recursos oriundos do Fundo Partidário para programas de participação política das mulheres. É também incontroverso que a candidata repassou parte desses valores para dois candidatos: (i) R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Alisson Furtado Sampaio, candidato ao cargo de Prefeito

de Rosário do Sul, não eleito no pleito de 2016; e (ii) R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a Afrânio Vasconcelos da Vara, candidato a vereador, eleito no pleito de 2016.

24. Além disso, o acórdão regional, soberano na análise de fatos e provas, concluiu que a candidata Jalusa Fernandes tinha ciência de estar recebendo recursos por integrar a chamada cota de gênero. Isso porque: (i) a orientação do partido era a de indicar a destinação específica do valor repassado à conta das mulheres; (ii) em seu processo de prestação de contas, a candidata afirmou inexistir vedação de doação a campanhas masculinas, pois foi orientação do próprio partido; e (iii) os candidatos do sexo masculino receberam apenas material de divulgação da agremiação partidária e, portanto, ficou claro que os recursos repassados às candidatas do sexo feminino tinham uma finalidade específica – a de financiar campanhas de mulheres. Em relação à ciência de Afrânio Vasconcelos, o Tribunal Regional entendeu que também estava comprovada pelas circunstâncias em que ocorreu a doação. Confira-se os seguintes trechos do acórdão regional:

“Segundo o depoimento prestado pelo contador do Diretório Estadual do Partido, neste processo (fls. 89-90):

Foram selecionadas 50 ou 60 que seriam as destinatárias desses recursos. A medida que fossem esclarecidos nomes, contas bancárias e outras qualificações eram encaminhados esses recursos, sempre destacando que envolviam a conta ou a cota das mulheres. [...] A destinação específica do valor repassado à conta das mulheres é para a campanha destas e para eventos destinados a elas. [...] A orientação do Partido Estadual é indicar a procedência da verba destinada às mulheres no caso das doações. [...] As comunicações das destinações de recursos ou dos repasses feitos do Diretório Estadual para as candidatas eram feitas via telefone, sem nenhum documento escrito. Se não houvesse uma comunicação à candidata por telefone, a mesma não teria como saber a origem do repasse ou dos recursos. Ressalva acreditar haver comunicado 100% das indicações que recebeu, vale dizer, até onde lembra, não tendo deixado de comunicar nenhuma candidata.

Já outro dirigente do Partido Progressista, na esfera municipal, declarou que (fl. 131):

Os recursos obtidos pelo partido foram direcionados a candidatura à eleição majoritária, e, a proporcional, aos candidatos Afrânio e Jalusa. Do que lembra, o auxílio aos demais candidatos, pelo partido, restringiu-se a material de divulgação. Desconhece outra verba parti-

dária recebida por Afrânio, fora aquela repassada por Jalusa. Afrânio impôs como condição para candidatura o auxílio pelo partido, pois não dispunha de recursos para tanto. [...] Os recursos repassados pelo partido a candidatura majoritária foram inferiores àqueles repassados a candidata Jalusa.

Nos autos do anexo, consta manifestação da candidata Jalusa, em seu processo de prestação de contas (fls. 91-94), no sentido de que “não há vedação a doação a homens, pois foi a orientação do próprio Partido doador dos valores do fundo” [sic].

Do mesmo modo, ficou claro que tais recursos financeiros tinham finalidade específica – financiar campanhas de mulheres –, visto que os candidatos do sexo masculino, pelo menos no Município de Rosário do Sul, obtiveram apenas material de divulgação advindo da agremiação partidária.

Mesmo que houvesse como alegar o desconhecimento da lei, qualquer cidadão perceberia que não há sentido em receber recursos do partido político para repassar a outros candidatos, visto que, se a ideia fosse distribuir indistintamente tais valores, a agremiação assim o faria, sem necessidade de triangulação.

E, no caso concreto, a candidatura de Jalusa, proporcional, recebeu mais recursos do que a candidatura majoritária, tudo a indicar para a beneficiária da transferência que aquele robusto financiamento tinha uma razão especial, qual seja, fomentar sua candidatura, e não permitir-lhe que distribuísse os recursos públicos à sua vontade.

No mesmo sentido, em se tratando de recursos do Fundo Partidário, é razoável que se espere que os beneficiários de verbas públicas saibam que essas sempre são destinadas a uma finalidade, e não distribuídas como “prêmio de loteria” para que o beneficiário faça com o montante o que bem desejar.

Da mesma maneira, o candidato Afrânio tinha todos os motivos para questionar o porquê de um adversário (mesmo que da mesma agremiação) estar financiando sua campanha.

Em um pleito marcado pela exiguidade de recursos, não teria o candidato imaginado que o recebimento de valores substanciais por sua colega de agremiação teria alguma motivação específica, e que o repasse de tais valores poderia constituir irregularidade?

Ademais, se o partido tivesse o intuito de fomentar a candidatura de Afrânio, por que não teria repassado os recursos diretamente?

Enfim, todos os elementos aqui indicam que os candidatos, talvez por orientação ou com a conivência do partido, decidiram utilizar a verba dotada de destinação específica com desvio de finalidade”.

25. Extrai-se dessa transcrição que o acórdão regional consignou haver elementos que permitem afirmar a ciência, por parte de ambos os recorrentes, de que a cota de gênero motivara o repasse de recursos financeiros por Jalusa. A modificação dessas conclusões exigiria o revolvimento do acervo fático-probatório constante dos autos, o que é vedado nesta instância especial, nos termos da Súmula nº 24/TSE, a qual dispõe que “não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório”.

#### II.4) INAPLICABILIDADE DO CONCEITO DE “MÁ-FÉ” ASSOCIADO AO ESFORÇO DE OCULTAÇÃO DA ORIGEM DE RECURSOS, REQUISITO SUBSIDIÁRIO PARA A CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO EM CASO DE “CAIXA DOIS” OU FONTE VEDADA NÃO EXPRESSAMENTE COMPROVADOS.

26. Assentada no acórdão regional a ciência de todos os candidatos envolvidos, deve-se examinar se os fundamentos adotados pelo acórdão recorrido colidem com a suposta exigência de demonstração de má-fé como requisito para a aplicação do art. 30-A da Lei 9.504/1997. Os recorrentes alegam que a interpretação conferida pelo acórdão recorrido diverge da jurisprudência do TSE, fixada no julgamento do REspe nº 1-81/MG (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.03.2015), no sentido da necessidade de má-fé para caracterização da conduta ilícita.

27. O paradigma, efetivamente, invocou a ausência de má-fé para afastar a configuração do ilícito previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Contudo o fez no contexto em que analisava condenação fundada na não comprovação da origem de recursos declarados, na prestação de contas, como auferidos da venda de sacas de café. No caso, este Tribunal Superior entendeu que não estava caracterizada a violação ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois: (i) o valor questionado passou pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, o que excluía a qualificação da conduta como “caixa dois” e revelava a boa-fé dos candidatos; e (ii) não houve comprovação da fonte ilícita dos recursos ou, sequer, questionamento formal ou material em relação à nota fiscal que lastreava a operação de venda de café, o que reduzia o fundamento condenatório à ausência de inclusão dos recursos respectivos na declaração de bens que instruiu o registro de candidatura.

28. Portanto, a ausência de má-fé foi analisada em conjunto com as demais circunstâncias do caso, que não permitiam a caracterização da conduta como arrecadação ilícita de recursos. Da própria ementa do julgado, fica claro que a “ilegalidade qualificada”, marcada pela má-fé do candidato, se



mostrava imprescindível para demonstrar, ao menos, esforço de ocultação da origem dos recursos arrecadados – já que nem o “caixa dois” nem a fonte vedada haviam sido comprovados. Confira-se:

“ELEIÇÕES 2012. REPRESENTAÇÃO COM BASE NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997. PREFEITO E VICE-PREFEITO CASSADOS. CONDENAÇÃO POR PRESUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

4. Revela a moldura fática do acórdão regional: i) o valor de R\$100.920,00 (cem mil, novecentos e vinte reais) passou pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, o que já exclui a qualificação da conduta como “caixa 2”; ii) o Tribunal Regional não desconsiderou os gastos realizados com esse montante, mas assentou que os candidatos não conseguiram comprovar que os recursos eram oriundos da venda de sacas de café realizada pelo vice-prefeito; iii) não há a mínima indicação da suposta fonte ilícita dos recursos, como, à guisa de exemplificação, uma das hipóteses elencadas no art. 24 do mesmo diploma legal, ou, ainda, que se tratava de recursos que nem sequer passaram pelo crivo da Justiça Eleitoral, impedindo a análise não apenas de sua origem, mas, sobretudo, de como foram gastos; iv) não há questionamento formal ou material em relação à nota fiscal apresentada pelo vice-prefeito sobre a venda de sacas de café, mas apenas que ela era anterior ao pedido de registro de candidatura e não constou na declaração de bens fornecida à Justiça Eleitoral.

5. Conquanto competisse ao candidato comprovar valores arrecadados e gastos na respectiva prestação de contas de campanha eleitoral, o fato de o Tribunal Regional não aceitar a origem de determinados recursos (provenientes de vendas de sacas de café), no bojo do processo de contas, não conduz, necessariamente, à conclusão de que se trata de recursos provenientes de fontes consideradas vedadas pela legislação eleitoral, fontes ilícitas. Podem ser lícitas ou ilícitas, competindo ao representante comprovar a origem ilícita dos recursos, não se admitindo a intolerável condenação por presunção, em flagrante desrespeito ao devido processo legal e à soberania popular.

6. A desaprovação de contas de campanha decorrente da não comprovação pelo candidato da origem de determinado recurso inclusive ratificada pelo TSE, não autoriza, por si só, a cassação de diploma com fundamento no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois a representação fundada nesse dispositivo legal exige não apenas ilegalidade na forma da doação, devidamente identificada no âmbito da prestação

de contas, mas a ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato, suficiente para macular a necessária lisura do pleito, o que não ficou demonstrado pelo representante nem pelo Tribunal Regional.

7. Segundo entendimento do TSE, a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral não precisa corresponder fielmente à declaração apresentada à Receita Federal, razão pela qual competia ao representante requerer a produção de outras provas admitidas em direito, inclusive para comprovar eventual falsidade da nota fiscal apresentada, mormente quando o Regional, acolhendo manifestação ministerial, concluiu que a atividade do vice-prefeito ficou comprovada e que existia patrimônio compatível.

**8. O Tribunal Regional Eleitoral incorreu em verdadeira inversão do ônus da prova, exigindo do candidato, no âmbito da representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, a comprovação da origem lícita dos recursos doados pelo vice-prefeito, quando competia ao autor da representação provar que decorreram de fontes vedadas pela legislação eleitoral, provenientes de “caixa 2”, ou a má-fé do candidato, marcada pela tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, conforme tem exigido a reiterada jurisprudência do TSE.**

9. Recursos providos para julgar improcedente o pedido formulado na representação. Cautelar prejudicada.” (grifos acrescentados).

29. Da análise do acórdão paradigma, portanto, é possível extrair que a má-fé, caracterizada como a “tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral”, é utilizada como requisito subsidiário, a ser empregado quando não há comprovação cabal da origem ilícita dos recursos (“caixa dois” ou fonte vedada). Nesses casos, a má-fé configura requisito indispensável para que tais recursos de origem não esclarecida (no caso, a alegada venda de sacas de café) possam subsidiar a condenação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

30. É pertinente, a esse respeito, observar que este Tribunal Superior já adotou premissa similar no julgamento do AgR-AI nº 409-21/MG (Rel. Min. Marcelo Ribeiro, j. em 04.11.2010), no qual mantido o acórdão regional que reconheceu a configuração de arrecadação ilícita de recursos ante a comprovação do esforço de ocultação de recursos também declarados como oriundos de venda de sacas de café. O caso tinha por questão de fundo, também, a incerteza da origem de recursos declarados, em prestação de contas, como oriundos de venda de sacas de café. Nele, contudo, a aplica-

ção da premissa decisória corroborou o enquadramento jurídico dado aos fatos como arrecadação ilícita de recursos. Isso porque ficou comprovado, após quebra de sigilo bancário, o esforço de ocultação da real origem dos recursos, ainda que declarados como próprios, o que foi designado no voto do Min. Relator como “fraude na arrecadação de recursos de campanha”.

31. O caso ora em julgamento não permite replicar a linha de raciocínio acima exposta para aferir a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. No presente feito, a ilicitude suscitada não diz respeito à origem dos recursos financeiros ou ao esforço de ocultação desta. Ao contrário, não há dúvida de que a arrecadação, pelo candidato, e os gastos, pela candidata, envolvem recursos oriundo do Fundo Partidário, repassados a esta para a finalidade específica de investimento em candidatura feminina. A origem dos recursos é patentemente conhecida. A ilicitude está, exatamente, no desvirtuamento na utilização dos recursos partidários relativos à participação da mulher na política em campanhas de candidatos do sexo masculino.

## II.5) DESVIRTUAMENTO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADOS À PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA.

32. As verbas com destinação específica, vinculada ao financiamento de campanhas de candidatas mulheres, não podem ser utilizadas livremente. Por óbvio, esses recursos devem ser aplicados pelas mulheres no interesse de suas campanhas. Assim, por exemplo, a candidata poderá efetuar o pagamento de despesas comuns nas chamadas “dobradinhas” com candidatos (e.g., puxadores de voto) ou transferir ao partido verbas referentes à cota-parte na produção dos programas de rádio e TV destinados à propaganda eleitoral gratuita. Pode-se até mesmo cogitar doação direta a candidatos do sexo masculino, quando comprovado que tal transferência se deu no interesse da campanha feminina. No entanto, fica vedado o emprego desses recursos exclusivamente para beneficiar campanhas masculinas, seja por meio de doações diretas, seja por meio do pagamento de despesas que não revertam em nenhum ganho à candidata. Desse modo, não há engessamento das campanhas femininas, impedindo-se apenas o desvirtuamento do incentivo à participação das mulheres na política.

33. Com efeito, como registrado no acórdão recorrido, “a interpretação que confere maior efetividade à norma e que prestigia a busca da isonomia entre os candidatos é aquela que permite concluir que a observância do comando do art. 9º da Lei n. 13.165/15 é dever tanto de candidatos quanto de parti-

dos políticos, e que o uso, por concorrentes do sexo masculino, da receita destinada à campanha de candidatas, viola os deveres de captação e gasto de recursos por gênero previstos na Lei das Eleições” (fl. 207). De fato, não seria razoável apenas exigir, em um primeiro momento, que o partido conferisse a correta destinação desses recursos do Fundo Partidário, permitindo, posteriormente, que tais recursos pudessem ser aplicados livremente pelas candidatas de modo a desvirtuar a sua finalidade específica, destinando essas verbas a campanhas masculinas, sem a comprovação de que tal aplicação traz, de qualquer forma, benefício a suas próprias campanhas.

34. Por conseguinte, fixada pelo Tribunal Regional a ciência dos candidatos envolvidos quanto à vinculação dos recursos recebidos por Jalusa à promoção de candidaturas femininas, não há necessidade de discutir a motivação dos recorrentes para frustrar a finalidade das normas que regiam o repasse de recursos. É evidente que a doação pela candidata Jalusa de mais da metade dos recursos recebidos do Fundo Partidário a candidatos do gênero masculino viola a política instituída pelos arts. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e 9ª da Lei nº 13.105/2015. Da mesma forma, frustra essa política o recebimento pelo candidato Afrânio de valores que sabidamente eram destinados ao fomento de campanha feminina.

35. O desvirtuamento dos recursos, decorrente da consciente e voluntária doação efetivada por Jalusa a Afrânio, caracteriza, como acertadamente assinalou o acórdão recorrido, violação ao art. 20 da Lei nº 9.504/1997, uma vez que administraram suas campanhas e, em especial, os recursos do Fundo Partidário repassados pelo partido, em desconformidade com as regras da legislação eleitoral. A aplicação desses recursos dissociada da sua finalidade legal, ainda que oriunda de fonte lícita (Fundo Partidário), enquadra-se no conceito de ilicitude previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

36. Quanto à menção ao art. 24, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, referido no acórdão, entendo que este indica apenas a possibilidade de que a ilicitude fosse afastada caso devolvidos os valores para aplicação na campanha de Jalusa. Como isso não ocorreu, acertadamente concluiu o Tribunal Regional pela configuração da infração descrita no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, uma vez que a verba era destinada ao fomento da participação das mulheres na política e os candidatos decidiram utilizá-la de modo diverso.

## II.6) GRAVIDADE DA CONDUTA. PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO DE CASSAÇÃO.

37. Por fim, cumpre analisar a gravidade da conduta reputada ilegal, que demanda a apreciação da relevância jurídica da irregularidade (REspe nº

1-91/PE, Rel. Min. Luiz Fux; REspe nº 1175/RN, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.05.2017; RO nº 1233/TO, Rel. Min. Luciana Lóssio, j. em 21.03.2017). Trata-se, aqui, da aplicação do princípio da proporcionalidade, em sua dimensão negativa, relativa à vedação do excesso, que atua como limite às restrições de direitos que se mostrem inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais em sentido estrito.

38. A drástica sanção de negativa ou cassação do diploma deve guardar uma relação de proporcionalidade com a gravidade da conduta e a lesão aos bens jurídicos tutelados pela norma (RO nº 1453/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 25.02.2010). Conforme jurisprudência desta Corte, o art. 30-A exige, para sua configuração, “a análise do ultraje material, e não meramente formal dos bens jurídicos tutelados pela norma” (AgR-AI nº 5-41/TO). Mais do que isso, “para que esta Justiça Eleitoral suplante a soberania popular – com a medida extrema de cassação de determinado mandato eletivo obido nas urnas –, deve-se verificar a presença de provas robustas e a existência de grave violação ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997” (AgR-AI nº 5-41/TO). Não se exige, porém, potencialidade de a conduta desequilibrar o pleito eleitoral (RO nº 1540/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 28.04.2009).

39. No caso em análise, a gravidade da conduta, em razão da relevância jurídica das irregularidades, ficou amplamente demonstrada. De acordo com o acórdão regional, a partir de informações do sistema público de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, constatou-se que o total de receita da candidata Jalusa foi R\$ 22.490,00<sup>9</sup>, sendo R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) de recursos do Fundo Partidário. Ademais, como visto, R\$ 2.000,00 (dois mil reais) foram doados ao candidato a vereador Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao candidato a prefeito Alisson Furta-do Sampaio. Em relação ao candidato Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara, o valor recebido em doação da candidata Jalusa (R\$ 2.000,00 – dois mil reais) representa 66% das receitas de campanha do candidato, que totalizaram R\$ 3.030,00<sup>10</sup>. Além disso, o sistema também permite verificar que a fonte dos recursos transferidos por Jalusa é o Fundo Partidário.

40. Dessa forma, conforme ressaltado pelo acórdão regional, o percentual dos recursos do Fundo Partidário objeto de irregularidade, em relação ao total de receitas em ambas as campanhas, foi substancial, o que demonstra

<sup>9</sup> Informações disponíveis em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88315/210000018616>.

<sup>10</sup> Informações disponíveis em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88315/210000018622>.

que as condutas ilícitas na arrecadação e no gasto dos valores possuem relevância jurídica suficiente para caracterizar a conduta do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

41. Do mesmo modo, não merece ser acolhida a alegação dos recorrentes no sentido de ser desproporcional a aplicação da sanção de cassação dos mandatos, ao argumento de que o valor da doação não foi capaz de promover qualquer desequilíbrio no pleito, em especial no tocante à participação feminina. Em primeiro lugar, a potencialidade de a conduta desequilibrar o pleito eleitoral não é exigida para a caracterização da conduta de arrecadação e gasto ilícito de recursos (RO nº 1540/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 28.04.2009).

42. Em segundo lugar, a sanção de cassação do mandato é a consequência imposta pelo § 2º do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em razão da prática das condutas vedadas pelo *caput*: “*comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado*”. Portanto, em princípio, não há espaço para afastar a aplicação das sanções impostas por determinação legal. É verdade que esta Corte, ao apreciar caso relativo a abuso de poder em razão de gastos excessivos com publicidade institucional – REspe nº 336-45/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 24.03.2015 –, entendeu que nem toda conduta vedada e nem todo abuso de poder acarretam a automática cassação do registro ou do diploma e a declaração de inelegibilidade. No entanto, além de o caso não tratar da hipótese em análise – arrecadação e gastos ilícitos de recursos – e, sim, de abuso de poder político, não foram fixados parâmetros de dosimetria para afastar as sanções previstas em lei.

43. Ainda que assim não o fosse, as doações em debate corresponderam a percentual expressivo das contas dos representados: 66% das receitas de campanha do candidato Afrânio e 53% das receitas da candidata Jalusa, o que afasta qualquer alegação de ausência de potencial de desequilíbrio do pleito.

44. Ademais, as alegações de Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara, no sentido de que o valor doado para sua campanha não repercute no cálculo do percentual mínimo aplicado pela agremiação às candidatas mulheres, que, segundo o recorrente, representou 5,49% da totalidade do Fundo Partidário, não são relevantes para a resolução do caso em análise. O que se discute no caso não é o descumprimento, pelo partido, do percentual de recursos destinados à participação política das mulheres, mas o seu desvirtuamento pelos candidatos. Quanto a essa prática, a gravidade resulta, na linha apre-

sentada no presente voto, da recalcitrância em dar cumprimento a medidas cujo objetivo é conferir efetividade à cota de gênero. No contexto de profunda e reticente desigualdade de gênero na política, a conduta comprovada nos autos não pode ser minimizada, sob pena de que este Tribunal Superior venha a homologar práticas em franca colisão com os recentes avanços da jurisprudência do STF e do TSE destinados a superar o caráter meramente nominal da reserva de 30% de candidaturas para as mulheres.

45. Afasto, por fim, a alegação da recorrente Jalusa no sentido de que a procedência dessa representação agirá em desprestígio ao princípio da universalidade da representação política, uma vez que imporá a cassação do mandato de candidata do sexo feminino, legitimamente eleita. Como visto, a infração da norma do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 ficou caracterizada em razão da utilização, pelos dois candidatos, de verba destinada ao fomento da participação das mulheres na política, de modo a desvirtuar sua finalidade legal. Portanto, a candidata teve participação direta na fraude à finalidade da norma do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995.

46. A cassação do mandato, além de decorrer de imposição legal, é medida pedagógica, que busca garantir efetividade das normas que determinam o emprego de recursos mínimos nas campanhas eleitorais de candidatas femininas, mesmo quando os ilícitos sejam perpetrados por mulheres. Afinal, o desafio nas regras legais de promoção da participação feminina na política, a ser conduzido com apoio da jurisprudência, é produzir eficácia normativa apta a transformar práticas sociais e culturais que, como já dito, naturalizam a desigualdade de gênero nos partidos, parlamentos e governos. Essa transformação exige adesão de toda a sociedade – homens e mulheres – ao cumprimento da lei e não permite eximir das consequências legais quaisquer pessoas que se furtem a esse propósito.

II.7) FATO NOVO: VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.831/19. “ANISTIA” A PARTIDOS POLÍTICOS. INAPLICABILIDADE DO ART. 55-C DA LEI Nº 9.096/1995 COMO EXCLUDENTE DE ILICITUDE DA ARRECAÇÃO OU DO GASTO ILÍCITO DE RECURSOS FINANCEIROS.

47. Esgotado o exame das alegações dos recursos especiais eleitorais, cumpre examinar o impacto da Lei nº 13.831/2019 sobre o ilícito acertadamente reconhecido pelo Tribunal Regional. Em petição (fls. 538-543), os recorrentes alegam que a nova lei concedeu “anistia” que “impõe a necessária revisão da decisão que desaprovou as contas de campanha dos agravantes,

devendo, por conseguinte, ser afastada[s] as penas de cassação dos mandatos em face de rejeição de suas contas”.

48. Referem-se os agravantes ao recente art. 55-C da Lei nº 9.096/1995, segundo o qual “a não observância do disposto no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas”. O dispositivo exemplifica o *backlash* contra medidas de redução da desigualdade de gênero na política, pois releva o “descumprimento de uma norma que tem dez anos de existência”, quando “os partidos já tiveram tempo suficiente para adaptar suas estruturas internas e realizar o direcionamento das verbas de forma eficaz”, de modo que “a previsão de afastamento de sanção pelo descumprimento da norma esvazia a mesma e caracteriza indevido regresso nas tratativas legais das questões referentes às políticas em prol do aumento da participação feminina”<sup>11</sup>.

49. Os recorrentes buscam extrair da nova regra legal a conclusão pela insubsistência da cassação contra eles decretada. Para tanto, sugerem uma cadeia pela qual a alegada “anistia” estenderia seus efeitos: primeiro, eximindo da desaprovação das contas anuais os partidos que deixaram de aplicar em programas de promoção da participação política das mulheres ou em candidatura femininas o montante do Fundo Partidário destinado a esses fins; na sequência, obrigando a revisão da desaprovação das contas de campanha dos candidatos que tenham recebido irregularmente os recursos financeiros respectivos; por fim, impedindo que essa prática possa ser subsumida ao ilícito do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

50. Não é possível dar guarida à pretensão. O art. 55-C da Lei nº 9.096/1995 se destina especificamente a estabelecer que partidos políticos que, até 2018, descumpriram a determinação legal de investimento mínimo do Fundo Partidário na promoção da participação política das mulheres ou nas candidaturas femininas não poderão, com fundamento apenas nesse fato,

---

<sup>11</sup> Parecer técnico-jurídico apresentado pela Associação Visibilidade Feminina sobre o então Projeto de lei nº 1.321/2019, “Sobre a proposta de inserção dos arts. 55-A, 55-B e 55-C à Lei 9.096, de 1995”, p. 22. O parecer apresenta, com base em análise de dados do TSE efetuada por Lígia Fabris Campos (FGV) a seguinte conclusão: “Fica clara a desobediência sistemática ao artigo [44, V, da Lei nº 9.096/95], sendo o maior percentual de cumprimento já atingido 53,33% em 2012, caindo nos anos seguintes, ao contrário do que se espera em relação da incorporação das normas como práticas ao longo do tempo. O resultado dessa inobservância foi o não investimento de R\$ 28.518.975,71 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezoito mil, novecentos e setenta e cinco reais e setenta e um centavos) na promoção da participação política de mulheres ao longo dos seis anos analisados desde o início da vigência do dispositivo.” (p. 23).



ter suas contas anuais desaprovadas. O dispositivo ainda deverá ser objeto de oportuna análise quanto a sua validade e seu alcance, quando suscitada sua aplicação nos processos de prestação de contas de exercício financeiro. Mas, desde logo, é possível – e necessário – estabelecer que referida “anistia” não estende seus efeitos para além das ações em que são examinadas contas partidárias anuais.

51. Isso porque não houve revogação do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e extinção de ilicitude do seu pretérito descumprimento. Segue vigente a afetação de parcela do Fundo Partidário às medidas afirmativas em favor da igualdade de gênero na política. Da mesma forma, segue possível a aferição, em ações autônomas em relação à prestação de contas de exercício financeiro do partido político, de condutas que desvirtuem a destinação dos recursos financeiros respectivos.

52. Aliás, observe-se, como obiter dictum, que, mesmo nas prestações de contas anuais dos partidos políticos, deve-se atentar para a subsistência da penalidade referida na parte final do art. 44, § 5º, da Lei nº 9.096/1995: “o partido político que não cumprir o disposto no inciso V do *caput* deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do *caput*, a ser aplicado na mesma finalidade”. A sanção de aplicação majorada do Fundo Partidário na promoção da participação de mulheres na política somente é relevada caso sejam os recursos acumulados investidos “no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018” – o que se extrai do art. 55-A da Lei nº 9.096/1995<sup>12</sup>, a ser necessariamente considerado na interpretação sistemática do art. 55-C da mesma lei.

53. Desse modo, conclui-se que o art. 55-C da Lei nº 9.096/1995 não instituiu excludente de ilicitude da arrecadação ou do gasto ilícito de recursos, tipificado no art. 30-A da Lei nº 9.540/1997. A grave conduta praticada por ambos os recorrentes, que concorreram para desvirtuar a finalidade do repasse do Fundo Partidário à candidata Jalusa, remanesce punível, a despeito da alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.831/2019.

<sup>12</sup> “Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade”.

## CONCLUSÃO

54. Diante do exposto, conheço dos agravos e nego provimento aos recursos especiais eleitorais. Prejudicada a análise dos agravos internos nas Ações Cautelares nos 0604168-94.2017.6.00.0000 e nº 0604167-12.2017.6.00.0000, bem como do requerimento de concessão de tutela de urgência formulado às fls. 538-543, em razão da perda superveniente do objeto.

55. É como voto.

.....

**ACÓRDÃO N. 33172****RECURSO ELEITORAL N. 3-19.2017.6.24.0054 - CLASSE 30 - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - 54ª ZONA ELEITORAL - SOMBRIO**

Relatora: Juíza Luísa Hickel Gamba

Relator Designado: Juiz Wilson Pereira Junior

Recorrente: Coligação “Sombrio para as Pessoas” (PP/PSD/PT/PPS/PROS/SD)

Recorridos: Coligação “PMDB-PSB-PRB-DEM”; Adenir Duarte; Agenor Colares Gomes; Carlos Roberto Gomes; Daniel Bitencourt Cardoso; Donizete Martins dos Reis; Edson Martins da Rosa; Joelmo Silveira; José Antonio da Silva; Paulo Humberto Borges; Reinaldo Elias; Volneci Moraes Baltazar; Ricardo Cardoso de Oliveira; Amilto da Silva Pereira; Danizio Barbosa Vicente; Claudemir de Oliveira Borges; Angelina Tomasi Lima; Ceniraci Marafigo de Souza; Clori Rodrigues de Vargas; Ana Beatriz de Matos Stuart; Maria de Fátima Coelho; Marlene da Silva Elias; Sandra Aparecida Genovez Ferreira

**EMENTA DO VOTO VENCEDOR:**

- ELEIÇÕES 2016 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - ART. 14, § 10 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

- PRELIMINARES AFASTADAS PELA CORTE, À UNANIMIDADE.

- MÉRITO: LANÇAMENTO DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS PARA ATENDIMENTO DO PERCENTUAL FIXADO PARA A COTA DE GÊNERO - FRAUDE NO PREENCHIMENTO DA COTA MÍNIMA PREVISTA NO ART. 10, § 3º, DA LEI N. 9.504/1997 - EXISTÊNCIA DE PROVAS SUFICIENTES DA FRAUDE: BAIXÍSSIMA VOTAÇÃO OBTIDA POR QUATRO CANDIDATAS, UMA DELAS COM VOTAÇÃO ZERADA; COMPROVAÇÃO DE QUE A CANDIDATA QUE RECEBEU APENAS UM VOTO, SEQUER VOTOU NELA MESMA; CANDIDATA QUE VIAJOU AO EXTERIOR EM PLENA CAMPANHA ELEITORAL E LÁ PERMANECEU POR 12 (DOZE) DIAS; MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA ÍNFIMA NA CAMPANHA DAS CANDIDATAS, BASICAMENTE RELATIVA À DOAÇÃO ESTIMÁVEL EM DINHEIRO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E CONTÁBEIS; DEPOIMENTOS PESSOAIS REVELADORES DA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO EFETIVA DAS CANDIDATAS MULHERES NO PLEITO ELEITORAL - CASSAÇÃO DOS MANDATOS OBTIDOS PELA COLIGAÇÃO PARA A ELEIÇÃO PROPORCIONAL, PARA O CARGO DE VEREADOR, POR TEREM SIDO OBTIDOS MEDIANTE FRAUDE NA ORIGEM DA COLIGAÇÃO - NULIDADE DE TODOS OS VOTOS ATRIBUÍDOS À COLIGAÇÃO NA ELEIÇÃO PROPORCIONAL DE 2016, COM A DISTRIBUIÇÃO DOS MANDATOS DE VEREADOR POR ELA CONQUISTADOS, NOS TERMOS DO ART. 109 DO CÓDIGO ELEITORAL, AOS DEMAIS PARTIDOS OU COLIGAÇÕES QUE ALCANÇARAM O QUOCIENTE PARTIDÁRIO - PROVIMENTO DO RECURSO.

**EMENTA DO VOTO VENCIDO:**

- ELEIÇÕES 2016 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO.  
- PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS CANDIDATOS NÃO ELEITOS OU NÃO DIPLOMADOS E INDEFERIMENTO DA INICIAL QUANTO A ESSES CANDIDATOS

- ALEGAÇÃO DE QUE A INICIAL NÃO DESCREVE NENHUMA CONDUITA A ELAS ATRIBUÍDA, NEM APONTA OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS COM QUE SE PRETENDE REQUERER SUAS PUNIÇÕES - LITIS-CONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO - OBRIGATORIEDADE DE TODOS OS CANDIDATOS ELEITOS E SUPLENTE VINCULADOS AOS PEDIDOS DE REGISTRO COLETIVO ALEGADAMENTE FRAUDADOS INTEGRAREM O POLO PASSIVO DA DEMANDA - PRECEDENTES DO TREC - REJEIÇÃO.

- PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DA COLIGAÇÃO - ALEGAÇÃO DE FRAUDE NA CONSTITUIÇÃO DE TODA A CHAPA PROPORCIONAL - CAUSA DE PEDIR QUE, SE ACOLHIDA, PODE DETERMINAR A DESCONSTITUIÇÃO DO DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP) DA COLIGAÇÃO, COM A CONSEQUENTE CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DE TODOS OS SEUS CANDIDATOS - LEGITIMIDADE PASSIVA RECONHECIDA - REJEIÇÃO.

- MÉRITO - ALEGAÇÃO DE LANÇAMENTO, PELA COLIGAÇÃO, DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS - FRAUDE NO PREENCHIMENTO DA COTA MÍNIMA POR GÊNERO - ART. 10, § 3º, DA LEI N. 9.504/1997 - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDUITA FRAUDULENTA - CONDENAÇÃO QUE EXIGE A APRESENTAÇÃO DE PROVAS ROBUSTAS E INCONTROVERSAS - DESPROVIMENTO.

(13 ago. 2018)

## **ACÓRDÃO N. 33454**

### **REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) N. 0601267-53.2018.6.24.0000 – FLORIANÓPOLIS**

Relator: Juiz Wilson Pereira Junior

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO REGISTRO DE CANDIDATURA  
Nº 0 6 0 1 2 6 7 -5 3.2 0 1 8.6.2 4.0 0 0 0

Embargante: Partido dos Trabalhadores (PT) – Estadual - SC

Embargante: Ivana Lais da Conceição

- ELEIÇÕES 2018 - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - DECISÃO MONOCRÁTICA DE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - RECEBIMENTO DOS EMBARGOS COMO AGRAVO REGIMENTAL - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE.

INTERPOSIÇÃO A DESTEMPO - ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA INTIMAÇÃO DA SENTENÇA DE INDEFERIMENTO FEITA UNICAMENTE POR MURAL ELETRÔNICO - ACOLHIMENTO - NECESSIDADE DE GARANTIA DE ENTREGA DA INTIMAÇÃO AO DESTINATÁRIO, O QUE NÃO SE VERIFICOU NOS PRESENTES AUTOS - PREVISÃO LEGAL EXPRESSA CONSTANTE NA PARTE FINAL DO ART. 37 DA TSE 23.548/2017 - EXISTÊNCIA, OUTROSSIM, DE TOTAL DESÍDIA DO PARTIDO NO ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA DA AGRAVANTE, QUE A REGISTROU PARA MERO CUMPRIMENTO DE COTAS DE GÊNERO - EVIDENTE PREJUÍZO À CANDIDATA - TEMPESTIVIDADE RECONHECIDA - CONHECIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

As intimações em processos de registro de candidatura devem ser feitas preferencialmente por mural eletrônico. Porém, deve-se garantir a entrega ao destinatário, conforme expressamente previsto na parte final do art. 37 da Res. TSE n. 23.548/2017, caso em que a intimação pode e deve ser feita por outros meios,

especialmente em caso de sentença de indeferimento do pedido de registro de candidatura. Uma vez constatado que não foi garantida a entrega ao destinatário, a intimação por mural eletrônico é nula de pleno direito, devendo ser reconhecida a tempestividade do presente agravo regimental.

MÉRITO: NECESSIDADE, PORTANTO, DE REALIZAÇÃO DE JUÍZO DE RETRATAÇÃO, DIANTE DA EXISTÊNCIA DE ERRO MATERIAL, QUANDO DO EXAME DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS. ABRANDAMENTO DO PRINCÍPIO NA INALTERABILIDADE DA SENTENÇA, CONSIDERANDO NÃO APENAS A NATUREZA DO PROCEDIMENTO, COMO TAMBÉM O DISPOSTOS NOS ARTS. 494, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

APRECIÇÃO DOS DOCUMENTOS TRAZIDOS PELA REQUERENTE. IMPERIOSA MITIGAÇÃO, NO CASO CONCRETO, DA EXIGÊNCIA DA CERTIDÃO COM FINS ELEITORAIS DA JUSTIÇA ESTADUAL DE SEGUNDO GRAU. APRESENTAÇÃO TARDIA DA CERTIDÃO, A QUAL, NO ENTANTO, DEMONSTROU NADA CONSTAR EM NOME DA CANDIDATA, EVIDENCIANDO SUA BOA-FÉ - PRESENÇA DE TODAS AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E AUSÊNCIA DE QUALQUER CAUSA DE INELEGIBILIDADE - EXPRESSIVA VOTAÇÃO OBTIDA PELA CANDIDATA, DEMONSTRANDO QUE ELA EFETIVAMENTE ABRAÇOU A SUA CAMPANHA, NÃO SE TRATANDO DE CANDIDATURA FICTÍCIA A VISAR TÃO SOMENTE AO CUMPRIMENTO DE COTAS DE GÊNERO - DEFERIMENTO DO PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA.

(6 dez. 2018)