



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA Nº 0601870-95.2018.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Jorge Mussi

Consulente: PODEMOS (PODE) – Nacional

Advogados: Juliana Albuquerque Zorzenon – OAB: 54056/DF e outros

CONSULTA. PARTIDO POLÍTICO. INCORPORAÇÃO. ART. 29, § 7º, DA LEI 9.096/95. CLÁUSULA DE DESEMPENHO. ART. 17, § 3º, DA CF/88. EC 97/2017. ACESSO AO FUNDO PARTIDÁRIO, FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DIREITO DE ANTENA. RESPOSTA POSITIVA AO QUESTIONAMENTO.

1. O Diretório Nacional do PODEMOS questiona: “caso haja incorporação de partido que não superou a cláusula de barreira por partido que a tenha superado, antes do fechamento do orçamento do ano seguinte, também os votos da agremiação incorporada serão computados para a distribuição do fundo partidário, fundo especial eleitoral de campanha e tempo de rádio e televisão?”.

2. O art. 29, § 7º, da Lei 9.096/95, com texto da Lei 13.107/2015, determina a somatória dos votos das legendas incorporada e incorporadora para fins de Fundo Partidário e direito de antena, sem nada mencionar a respeito da cláusula de barreira, requisito instituído apenas na EC 97/2017 para acesso ao referido fundo de assistência aos partidos e ao tempo de rádio e televisão a partir das Eleições 2018.

3. Na incorporação, o partido incorporado deixa de existir no mundo jurídico, pois é sucedido pelo incorporador. Desse modo, irrelevante que ele tivesse ou não atingido a cláusula de desempenho antes de ter sido extinto, pois, para fins de acesso ao Fundo Partidário e direito de antena, deve-se considerar a nova conjuntura partidária, como ressaltou a Assessoria Consultiva.

4. Ademais, a soma dos votos da grei incorporada e da incorporadora é consequência do fenômeno jurídico da incorporação e independe de os partidos envolvidos atingirem ou não a cláusula de barreira, já que essa exigência não está prevista no art. 29, § 7º, da Lei 9.096/95.



5. Os votos da grei incorporada também devem ser somados para efeito de partilha do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), pois a cláusula de barreira não impede o acesso de partidos a esses recursos. Além disso, é necessário dispensar tratamento equânime ao do Fundo Partidário e direito de antena dada a similitude desses institutos, todos destinados a assegurar recursos públicos para o exercício de atividade político-partidária e que apresentam critério de rateio fundado na votação obtida nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados.

6. Consulta respondida afirmativamente.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder a consulta afirmativamente, nos termos do voto do relator.

Brasília, 30 de maio de 2019.

MINISTRO JORGE MUSSI – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI: Senhora Presidente, trata-se de consulta formulada pelo Diretório Nacional do Partido Podemos (PODE), nos seguintes termos (ID 806.088):

Caso haja incorporação de partido que não superou a cláusula de barreira por partido que a tenha superado, antes do fechamento do orçamento do ano seguinte, também os votos da agremiação incorporada serão computados para a distribuição do Fundo Partidário, fundo especial de financiamento de campanha e tempo de rádio e televisão?

A Assessoria Consultiva da Presidência do TSE (ASSEC) opinou por não se conhecer da consulta em consideração ao período eleitoral e, no mérito, respondê-la afirmativamente (ID 2.760.738).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI (relator): Senhora Presidente, o art. 23, XII, do Código Eleitoral prevê a competência do Tribunal Superior Eleitoral para “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”.

No caso, verifico que o consulente é parte legítima, tendo em vista ser órgão nacional de partido político, e dirige a esta Corte Superior enunciado que versa sobre matéria eleitoral. Ademais, uma vez encerrado o período das Eleições 2018, não remanesce óbice a que se aprecie o questionamento. Atenderam-se, assim, os requisitos de admissibilidade.

A grei questiona se, na hipótese de incorporação de partido que não superou a cláusula de desempenho eleitoral por outro que a tenha superado, antes do fechamento do orçamento do ano seguinte, os votos da agremiação incorporada serão computados para fins de recebimento de recursos do Fundo Partidário, Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e direito de antena.



O art. 29, § 7º, da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), com redação dada pela Lei 13.107/2015, ao tratar da incorporação de partidos políticos, estabelece que:

Art. 29. Por decisão de seus órgãos nacionais de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro.

§ 7º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão. (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015)

O dispositivo, cujo texto atual foi dado por lei de 2015, define regra de somatório de votos da legenda incorporada e incorporadora para fins de recebimento do Fundo Partidário e direito de antena, sem estipular diferenciação entre as legendas que alcançaram ou não a cláusula de barreira ou de desempenho, instituída posteriormente pela EC 97/2017.

Referida emenda constitucional, publicada em 4.10.2017, deu nova redação ao art. 17, § 3º, da CF/88, passando a exigir uma performance mínima nas urnas para que agremiações participem do rateio de recursos do mencionado fundo de assistência aos partidos políticos e do tempo de rádio e televisão a partir do pleito de 2018. Eis o texto da Constituição Federal:

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

§ 3º Somente terão direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

Nesse contexto, questiona-se: partido que não atingiu a cláusula de barreira – e, portanto, não teria direito ao Fundo Partidário e ao tempo de rádio e televisão –, ao ser incorporado por outro partido, pode ter seus votos somados aos da grei incorporadora com vistas a que esta participe da partilha desses recursos públicos?

A resposta é positiva.

Na incorporação, o partido incorporado deixa de existir no mundo jurídico, pois é sucedido pelo incorporador em direitos e obrigações. Precedentes: PA 193-17/DF, Rel. Min. Asfor Rocha, *DJ* de 22.6.2006 e Cta 8-81, Rel. Min. Gomes de Barros, *DJ* de 9.8.2004.

Uma vez que a agremiação incorporada não mais existe juridicamente, é irrelevante que ela tivesse ou não, antes de extinta, atingido a cláusula de desempenho, pois, para fins de partilha de Fundo Partidário e direito de antena, deve-se considerar a nova conjuntura partidária.

Ademais, a soma dos votos da grei incorporada e da incorporadora é consequência do fenômeno jurídico da incorporação, independentemente de os partidos envolvidos atingirem ou não a cláusula de barreira, já que essa exigência não está prevista no art. 29, § 7º, da Lei 9.096/95.



Assim, considerando-se o encadeamento legislativo ao longo do tempo e atento ao parâmetro do questionamento formulado, deduz-se que os votos obtidos pelo partido incorporado no último pleito para a Câmara dos Deputados devem ser computados em benefício da grei incorporadora para fins de acesso ao Fundo Partidário e tempo de rádio e televisão, ainda que aquele não tenha superado a cláusula de barreira.

No que se refere ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o art. 29, § 7º, da Lei 9.096/95 (antes transcrito) não o inclui na regra que prevê a soma de votos dos partidos incorporado e incorporador.

No entanto, há que se ter em mente, de início, que a denominada cláusula de barreira (art. 17, § 3º, da CF/88, fruto da EC 97/2017) não impede o acesso de agremiações partidárias a recursos de financiamento de campanhas. Esse dispositivo incide apenas quanto ao fundo partidário e tempo de antena.

Ou seja, ainda que o partido incorporado não preenchesse os requisitos da cláusula de barreira, ele teria direito a numerário estatal para custear suas campanhas, embora em menor percentual, já que o desempenho nas urnas tem reflexo apenas na cota a que cada partido tem direito, nos termos do art. 16-D da Lei 9.504/97 (incluído pela Lei 13.488/2017):

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

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

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

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

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

Além disso, o fundo de custeio de campanhas possui natureza similar à do Fundo Partidário e à do direito de antena. Todos são destinados a assegurar recursos públicos para o exercício de atividade político-partidária e possuem critérios de rateio semelhantes, baseados no número de votos obtidos pela grei nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados.

É necessário, assim, que seja dispensado tratamento equânime aos institutos jurídicos. Exegese em sentido diverso poderia ensejar situações inusitadas, consoante ponderou a Assessoria Consultiva desta Corte Superior (ID 2.760.738, fl. 8):

Imagine-se, por exemplo, que os partidos A e B tenham elegido Deputados Federais na Eleição 2018, fazendo jus aos recursos do FEFC para o pleito de 2020 – com fundamento no critério do inciso II do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 [entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados] –, e que, antes da mencionada eleição, tais partidos decidam se fundir, tornando-se o partido C. Nessa hipótese, caso o número de votos obtidos pelos partidos fundidos na eleição para a Câmara Federal não seja computado para o partido C, este seria excluído da distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento Eleitoral para o pleito de 2020 (art. 16-D, II, da LE), a revelar possível contrassenso”.

Vale anotar, por fim, que a dubiedade contida na dicção do art. 29, § 7º, da Lei 9.096/95, por conta da palavra “exclusivamente”, não afasta as conclusões aqui firmadas.



Caso se entenda que o vocábulo delimita quais votos obtidos pela grei incorporada poderão ser computados em favor da incorporadora – apenas aqueles do último pleito para a Câmara dos Deputados –, não há nenhuma repercussão lógica no contexto desta Consulta.

Por outro lado, ainda que a leitura seja de que o “exclusivamente” restringe o uso dos votos do partido incorporado para fins de Fundo Partidário e direito de antena, isso não contradiz o desfecho, pois a redação do dispositivo é anterior à mudança legislativa que criou o fundo público para custeio de campanhas eleitorais.

Ante o exposto, conheço da consulta para respondê-la afirmativamente, ou seja, que, em hipótese de incorporação de partido que não superou a cláusula de desempenho eleitoral por outro que a tenha superado, antes do fechamento do orçamento do ano seguinte, os votos da agremiação incorporada devem ser computados para fins de recebimento de recursos do Fundo Partidário, Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e direito de antena pelo partido incorporador.

É como voto.

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

XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;

EXTRATO DA ATA

Cta nº 0601870-95.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Jorge Mussi. Consulente: PODEMOS (PODE) – Nacional (Advogados: Juliana Albuquerque Zorzenon – OAB: 54056/DF e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, respondeu a consulta afirmativamente, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Jorge Mussi, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 30.5.2019.

