

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Gabrielle Terra do Nascimento

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL E A (IN)APLICABILIDADE DA  
SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF: a utilização de recursos públicos para  
realização de gastos eleitorais com contratação de parentes como  
fornecedores/prestadores de bens ou serviços.

Porto Alegre

2021

Gabrielle Terra do Nascimento

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL E A (IN)APLICABILIDADE DA  
SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF: a utilização de recursos públicos para  
realização de gastos eleitorais com contratação de parentes como  
fornecedores/prestadores de bens ou serviços.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento de Direito Público e Filosofia  
do Direito como requisito parcial para obtenção  
do grau de Bacharel pela Faculdade de Direito  
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

Porto Alegre

2021

GABRIELLE TERRA DO NASCIMENTO

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL E A (IN)APLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 DO STF: a utilização de recursos públicos para realização de gastos eleitorais com contratação de parentes como fornecedores/prestadores de bens ou serviços.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/2021

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

---

Prof. Eduardo Moraes Bestetti

---

Prof. Vinícius Adami Casal

Dedico este trabalho ao único Deus que governa todas as coisas, o qual me deu forças e sabedoria para concluir esta etapa.

Aos meus pais, Luis Vitor e Adriana pelo amor, apoio e orações.

Aos meus irmãos, Yasmin e Josué pela alegria constante que vocês me trazem.

Amados, essa vitória é nossa!

Porque eu bem sei os pensamentos que tenho a vosso respeito, diz o Senhor; pensamentos de paz, e não de mal, para vos dar o fim que esperais. (Jeremias 29:11)

## **AGRADECIMENTO**

A vitória é resultado do esforço, dedicação e sacrifícios próprios e daqueles que estão conosco.

Por isso, primeiramente quero agradecer a Deus, meu Soberano, a quem devo tudo.

Aos meus pais, Luis Vitor e Adriana, meus exemplos de fé, luta e superação, por tudo que fizeram e ainda fazem por mim.

Aos meus irmãos e meus melhores amigos, Yasmin e Josué por toda ajuda e amor.

Aos meus avós, Arlindo e Zaida por terem me legado a fé e a confiança no Deus de Abraão, Isaque e Israel.

Ao professor Dr. Rafael Maffini, por ter aceitado ser o orientador deste trabalho e pela paciência que teve comigo diante de tantos desafios que enfrentei neste ano.

Ao Dr. Fábio Venzon, por ter sugerido o tema para a pesquisa deste trabalho e me introduzido nesse novo mundo que é o direito eleitoral.

## RESUMO

O presente trabalho trata das questões atinentes ao Financiamento de Campanha com recursos públicos e a (in)aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 do STF, propriamente à contratação de parentes como fornecedores/prestadores de bens e serviços em Campanha Eleitoral.

**Palavras-Chave:** Financiamento de Campanha Eleitoral. Recursos Públicos. Gastos Eleitorais. Contratação de parentes. Súmula vinculante 13/STF. (in)aplicabilidade. Princípios norteadores da administração pública.

## **ABSTRACT**

The present project deals with the issues related to Campaign Finance and the (in) applicability of the Binding Precedent n° 13 of the STF, properly to the hiring of relatives as suppliers/providers of goods and services in the Electoral Campaign.

**KEYWORDS:** Election Campaign Financing. Public Resources. Electoral Costs. Hiring relatives. Binding summary 13 / STF. (in) applicability. Guiding principles of public administration.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>ADI</b>	<b>Ação Direta de Inconstitucionalidade</b>
<b>Art.</b>	<b>Artigo</b>
<b>CF</b>	<b>Constituição Federal Brasileira de 1988</b>
<b>Nº</b>	<b>Número</b>
<b>STF</b>	<b>Supremo Tribunal Federal</b>
<b>ADC</b>	<b>Ação Direta de Constitucionalidade</b>
<b>RespEI</b>	<b>Recurso Especial Eleitoral</b>
<b>FEFC</b>	<b>Fundo Especial de Financiamento de Campanha</b>
<b>FP</b>	<b>Fundo Partidário</b>



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA COM RECURSOS PÚBLICOS.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Fundo Especial de Financiamento de Campanha.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Fundo Partidário.....</b>	<b>18</b>
<b>3. APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS RESTRINGIDA ÀS HIPÓTESES PREVISTAS NA LEI DAS ELEIÇÕES Nº 9.504/97 E NA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS Nº 9.096/95.....</b>	<b>21</b>
<b>4. A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA REALIZAÇÃO DE GASTOS ELEITORAIS COM CONTRATAÇÃO DE PARENTES COMO FORNECEDORES/PRESTADORES DE BENS OU SERVIÇOS.....</b>	<b>25</b>
<b>4.1 Observância dos princípios norteadores das despesas com recursos públicos.....</b>	<b>26</b>
<b>4.1.1 Princípio da Moralidade.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.2 Princípio da Impessoalidade.....</b>	<b>30</b>
<b>4.1.3 Princípio da Transparência.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1.4 Princípio da Razoabilidade.....</b>	<b>33</b>
<b>4.1.5 Princípio da Economicidade.....</b>	<b>33</b>
<b>4.2 Sobre a (in)aplicabilidade da súmula vinculante nº 13 do STF.....</b>	<b>37</b>
<b>5. ANÁLISE DE JULGADOS.....</b>	<b>42</b>
<b>5.1 Tribunal Superior Eleitoral.....</b>	<b>42</b>
<b>5.1.1 RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 06007514 - AL.....</b>	<b>43</b>

<b>5.1.1.1 ANÁLISE.....</b>	<b>52</b>
<b>5.1.2 RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394 - MS.....</b>	<b>53</b>
<b>5.1.2.1 ANÁLISE.....</b>	<b>61</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>64</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Com a declaração de inconstitucionalidade das doações realizadas por pessoas jurídicas pelo STF, foi criado pelo Congresso Nacional em 2017 o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, fundo público, que passou a ser a maior fonte de recursos financeiros para custeio das eleições.

Diante disso, importantes critérios<sup>1</sup> para o uso da verba pública foram estabelecidos a fim de garantir a transparência e a adequada utilização dos recursos.

Entretanto, considerável questão sobre a utilização de recursos públicos no custeio de gastos eleitorais tem crescido nos tribunais, no que tange a contratação de parentes<sup>2</sup> de candidatos para o fornecimento/prestação de bens ou serviços a serem utilizados na campanha eleitoral.

A ausência de regulamentação específica sobre o tema abre margem a que candidatos a cargos eletivos utilizem recursos públicos recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou do Fundo Partidário para contratação de seus parentes.

Observa-se que a contratação de parentes para cargos da Administração Pública direta ou indireta é vedada pela Súmula Vinculante nº 13<sup>3</sup>, que trata do nepotismo, estendendo-se aos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

No âmbito político, sabe-se que os recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha são por natureza públicos, impondo-se aos candidatos a observância dos princípios constitucionais orientadores da

---

<sup>1</sup> Esses critérios estão estabelecidos na Lei n. 9.504/97, que trata sobre o financiamento de Campanha Eleitoral e nas resoluções editadas pelo TSE para reger o pleito a cada ano eleitoral, principalmente sobre a questão de prestação de contas dos recursos arrecadados e gastos.

<sup>2</sup> Importante ressaltar que em todo o trabalho a palavra parentes abrange os graus de parentesco em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

<sup>3</sup> “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.”

administração pública e do trato com a coisa pública, consoante dispõe o art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup>.

Em vista disso, caberia a aplicação da vedação ao nepotismo no caso da contratação por candidato de parentes para fornecimento/prestação de bens ou serviços com recursos públicos para campanha eleitoral?

Outrossim, em relação aos princípios constitucionais que devem ser observados no trato com a coisa pública, são suficientes para barrar abusos e evitar o desvio de verba, bem como impedir a possível sobreposição dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos?

Ante tantas incertezas sobre o tema e possível abertura a desvios, resta à Justiça Eleitoral um papel de suma relevância na delimitação da exequibilidade, com vista à otimização dos princípios, bem como à uniformização da interpretação de suas nuances.

Face o exposto, necessário esclarecer que o objeto de estudo apresentado será desenvolvido conforme uma ordem lógica, a iniciar pelo surgimento do financiamento de campanha eleitoral preponderantemente público.

O segundo capítulo, portanto, se deterá na questão da aplicação de recursos públicos restringida às hipóteses da Lei n. 9.504/97 e da Lei 9.096/95..

O terceiro capítulo, por sua vez, representará o cerne deste trabalho, o tema pertinente à utilização de recursos públicos para realização de gastos eleitorais com contratação de parentes como fornecedores de bens e serviços, será analisado a partir dos princípios norteadores das despesas com dinheiro público, espécies normativas que funcionam como “mandamentos de otimização”<sup>5</sup> e, finalmente, será pormenorizada a questão da (in)aplicabilidade da súmula vinculante nº 13 do STF.

---

<sup>4</sup> Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(...)”

<sup>5</sup> ALEXY, Robert; tradução de Virgílio Afonso da Silva. **Teoria dos direitos fundamentais. 2ª edição.** 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros 2015. p. 90. Livro Digital. Os princípios, segundo Alexy, “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização.”

No quinto capítulo, serão detalhados julgados do Tribunal Superior Eleitoral relativamente ao tema proposto, a fim de apontar as teses firmadas para resolução dos casos neste tema.

E, por fim, o sexto capítulo, consistirá na conclusão das ideias firmadas sobre o assunto e a ponderação alcançada na pesquisa sobre o tema.

Para a pesquisa deste tema instigante, atual e controverso, foi utilizado o método de pesquisa exploratória através de fontes bibliográficas que se fixaram em livros digitais (e-books) e materiais encontrados online, ambos pelas Bibliotecas UFRGS ("SABi - catálogo online"), pela biblioteca virtual da Saraiva ("Saraiva Digital"), além de legislação e jurisprudência disponíveis em websites estatais, tendo em vista a situação da pandemia instalada do COVID-19 e os riscos atinentes a ela.

## 2. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA COM RECURSOS PÚBLICOS

A democracia representativa no Brasil - consagrada no artigo 1º, parágrafo único, da CRFB/88<sup>6</sup> - depende do processo eleitoral<sup>7</sup> para legitimar os representantes.

Deste modo, surge a campanha eleitoral como acontecimento próprio do processo eleitoral, no qual candidatos e partidos divulgam suas ideias e projetos a fim de se aproximar dos eleitores, de modo a alcançar os votos necessários para vencer o pleito e ascender aos postos político-estatais.<sup>8</sup>

Diante disso, é necessária a arrecadação de recursos financeiros para o financiamento da democracia.

A legislação eleitoral brasileira<sup>9</sup> adota o sistema misto de financiamento de campanha, na qual há contribuições do Poder Público e do setor privado.

Desde 2015, quando o Supremo Tribunal Federal ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n.º 4.650)<sup>10</sup>, declarou inconstitucionais as doações realizadas por pessoas jurídicas, as campanhas eleitorais passaram a ser financiadas preponderantemente por recursos públicos.

---

<sup>6</sup> “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

<sup>7</sup> Aqui entenda-se processo eleitoral como procedimento, conforme explica o professor José Jairo Gomes, “como *procedimento*, o processo eleitoral refere-se à intrincada via que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Cuida-se, então, de fenômeno altamente complexo: é continente que encerra enorme gama de conteúdos e relações. Basta dizer que é em seu interior que se dá a escolha de candidatos nas convenções partidárias, o registro de candidaturas, a arrecadação de recursos para as campanhas, a propaganda eleitoral, a realização e divulgação de pesquisas eleitorais, a votação e todos os seus procedimentos preparatórios, a proclamação de resultados, a diplomação dos eleitos, os processos *jurisdicionais* instaurados para atuação da lei e decisão dos conflitos ocorrentes etc.” GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788597024630. p.360 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 28 Mar 2021.

<sup>8</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral Essencial**. Rio de Janeiro: Método 2018. Grupo GEN, 2018. 9788530980894. p.467 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980894/>. Acesso em: 06 Apr 2021.

<sup>9</sup> A Lei nº 9.504/97 ou Lei das eleições que regulamenta o financiamento de campanhas e a Lei nº 9.9096/95 ou Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

<sup>10</sup> Na decisão, perdurou a tese de que as empresas interferem nas eleições ao financiarem candidatos e partidos na disputa eleitoral, vez que o poder econômico exercido por desequilibra a disputa, violando o princípio da isonomia e comprometendo o regime democrático.

A fim de preencher o rombo deixado no orçamento das campanhas eleitorais pela proibição de doações de pessoas jurídicas, com a reforma eleitoral de 2017 (edição da Lei nº 13.487/2017), foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), fundo público inicialmente orçado em de R\$ 1.716.209.431,00, disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2018<sup>11</sup>, destinado às eleições gerais de 2018.

A reforma também trouxe novos parâmetros ao chamado “Teto de Gastos”, vez que a própria lei passou diretamente a fixar limites de gastos de campanha, segundo artigo 18 da Lei 9.504/97<sup>12</sup> por força da redação dada pela Lei nº 13.488/2017, ademais, foi introduzido pela Lei 13.878/19 o artigo 18-C à Lei nº 9.504/97<sup>13</sup>.

Cabe referir que a campanha eleitoral pode ser financiada por recursos públicos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (artigo 16-C da Lei 9.504/97) e do Fundo Partidário (artigo 44, inciso III, da Lei nº 9.096/95), assim como por recursos privados advindos de pessoas físicas e do próprio candidato dentro dos limites legais.

O financiamento eleitoral é aspecto imprescindível para o alcance e manutenção do poder político, mas também um campo fértil ao surgimento de práticas ilícitas que venham a atingir o processo de escolha dos representantes.

Nas eleições municipais de 2020, o TSE divulgou em sua página, em 24.11.2020, o seguinte panorama: “Em levantamento, finalizado dia 23 de novembro, sobre os números das prestações de contas de candidatos nas Eleições 2020, realizado pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, foram encontrados indícios de irregularidades que ultrapassam R\$ 588 milhões. Um aumento robusto desde a última rodada, concluída em 16 de novembro, que apurou possíveis indícios de

---

<sup>11</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/partidos-politicos-receberam-r-1-7-bilhao-do-fundo-eleitoral-em-2018> Acesso em: 28 Mar 2021.

<sup>12</sup> Art. 18. Os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral. ([Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017](#)).

<sup>13</sup> Art. 18-C. O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. ([Incluído pela Lei nº 13.878, de 2019](#))

irregularidades em mais de 60 milhões de reais. [...] Finalizando o relatório, foram encontrados 5.603 prestadores de serviço que têm parentesco com candidatos e que receberam um total de R\$ 7,3 milhões, [...]”<sup>14</sup>

Face o exposto, cabe tecer algumas considerações sobre o FEFC e o Fundo Partidário.

## 2.1 Fundo Especial de Financiamento de Campanha

A lei 13.487/17 incluiu o artigo 16-C à Lei 9.504/97, instituindo o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, sendo “constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral<sup>15</sup>.”

As diretrizes gerais para gestão e distribuição de recursos do FEFC foram incluídas pela Lei 13.488/17, especificamente no artigo 16-D, à lei das eleições.

A finalidade do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é democratizar as campanhas eleitorais, destinando recursos financeiros a fim de que os candidatos a cargos eletivos possam divulgar as suas propostas aos eleitores em igualdade de condições.

Para a eleição municipal de 2020<sup>16</sup>, o valor do FEFC é de R\$ 2.034.954.824, montante que foi disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2020, nos termos da Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º <sup>17</sup>, para distribuição aos diretórios nacionais dos partidos políticos.

---

<sup>14</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-nas-eleicoes-2020-ja-somam-mais-de-r-588-milhoes> Acesso em: 28 mar.2021.

<sup>15</sup> Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: [\(Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017\)](#).

<sup>16</sup> Veja que a parcela pública total (recursos do FEFC e do Fundo Partidário) no financiamento eleitoral brasileiro no ano de 2018 atingiu 2,6 bilhões de reais, valor próximo ao que foi destinado apenas ao FEFC nas eleições de 2020.

<sup>17</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-d-e-campanha-fefc> Acesso em 28 mar 2021



O valor orçamentário do FEFC é definido pelo Poder Executivo, após aprovação do Congresso Nacional, que indicará ao Tesouro Nacional o montante de recursos a ser destinado ao fundo, os quais serão disponibilizados à Justiça eleitoral no 1º dia útil no mês de junho no ano das eleições, para serem distribuídos aos partidos políticos.

O cálculo de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) das Eleições 2020, considera o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal na última eleição geral, bem como o número de senadores filiados ao partido que, na data do pleito, estavam nos primeiros quatro anos de mandato.<sup>18</sup>

Assim, o cálculo observa os seguintes percentuais: 48% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral; 35% divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara; 15% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado Federal; 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE.<sup>19</sup>

Os partidos políticos terão liberados estes recursos financeiros somente após a definição de critérios de distribuição aos candidatos, sendo que tais critérios devem ser elaborados e aprovados pela maioria absoluta dos membros do Órgão de Direção Executiva Nacional do Partido, exigência da Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º.<sup>20</sup>

Ademais, os critérios de distribuição devem prever a obrigação de destinar o mínimo de 30% do montante do fundo para aplicação nas campanhas de suas

---

<sup>18</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-d-e-campanha-fefc> Acesso em 28 mar 2021.

<sup>19</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-d-e-campanha-fefc> (Acesso em 28/03/2021)

<sup>20</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-d-e-campanha-fefc> (Acesso em 28/03/2021)

candidatas e, havendo um percentual maior de candidatura feminina, os recursos deverão ser distribuídos em mesma proporção.<sup>21</sup>

Tais critérios devem ser fixados em valores absolutos ou em percentuais passíveis de serem controlados pela Justiça Eleitoral no tocante a sua distribuição. Aliás, deve ser demonstrada a ampla divulgação dos critérios de distribuição preferencialmente na página da internet dos partidos.<sup>22</sup>

Por fim, destaca-se que não cabe à Justiça Eleitoral fazer os repasses dos recursos do FEFC aos candidatos, sendo atribuição dos partidos políticos conforme os critérios por eles definidos.<sup>23</sup>

## 2.2 Fundo Partidário

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos ou Fundo Partidário foi instituído, em 1995, pela lei dos Partidos Políticos ( lei nº 9.096/95).

O Fundo Partidário é destinado originalmente ao financiamento de despesas partidárias descritas no artigo 44 da Lei nº 9.096/95, porém conforme o inciso III deste artigo, há a previsão de aplicação de recursos “no alistamento e campanhas eleitorais;” assim, entende-se que parcela dos recursos do Fundo Partidário podem beneficiar campanhas eleitorais.

O Fundo Partidário é constituído por recursos públicos e particulares através da arrecadação de multas e penalidades pecuniárias de natureza eleitoral, doações de pessoas físicas depositadas diretamente nas contas dos partidos e por dotações

---

<sup>21</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-d-e-campanha-fefc> (Acesso em 28/03/2021)

<sup>22</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-d-e-campanha-fefc> (Acesso em 28/03/2021)

<sup>23</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-d-e-campanha-fefc> (Acesso em 28/03/2021)

orçamentárias da União e outros recursos que eventualmente forem atribuídos por lei, conforme previsto no artigo 38 da Lei nº 9.096/95<sup>24</sup>.

Para a eleição geral de 2018, o valor total aprovado pelo Congresso Nacional para o Fundo Partidário, foi de R\$ 888.735.090,00, dos quais R\$ 780.357.505,00 se referem à dotação orçamentária anual e de R\$ 108.377.585,00 às multas eleitorais<sup>25</sup>.

O cálculo mensal de distribuição do Fundo Partidário é realizado do seguinte modo, consoante artigo 41-A da Lei das eleições, 5% do Fundo é dividido em partes iguais para todas as legendas que atendam às regras constitucionais, os outros 95% são proporcionais ao número de votos da última eleição para a Câmara dos Deputados.<sup>26</sup>

A liberação ocorre mensalmente por meio de duodécimo – obtido com a divisão, em 12 partes iguais, da dotação orçamentária destinada ao Fundo Partidário – e de recursos oriundos de multas previstas no Código Eleitoral e em leis conexas, conforme a arrecadação do mês anterior.<sup>27</sup>

Quanto à aplicação dos recursos do Fundo Partidário, conforme determina o artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos, 20% dos recursos serão aplicados na criação e manutenção de Instituto ou Fundação de Pesquisa (inciso IV); mínimo de 5% do total recebido na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (inciso V) e o restante será destinado para as

---

<sup>24</sup> Art. 38.(..) I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

<sup>25</sup> Dotação orçamentária anual (2018):

[https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/duodecimo-de-dezembro-fundo-partidario-no-site-do-tse/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/duodecimo-de-dezembro-fundo-partidario-no-site-do-tse/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/duodecimo-de-dezembro-fundo-partidario-no-site-do-tse/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/duodecimo-de-dezembro-fundo-partidario-no-site-do-tse/at_download/file)

Multas eleitorais (2018):

[https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/multa-de-dezembro-de-2018/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/multa-de-dezembro-de-2018/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/multa-de-dezembro-de-2018/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/multa-de-dezembro-de-2018/at_download/file)

<sup>26</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/perguntas-frequentes-fundo-partidario> (Acesso em 29/03/2021)

<sup>27</sup> Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/perguntas-frequentes-fundo-partidario> (Acesso em 29/03/2021)

despesas administrativas, manutenção de sedes, campanhas institucionais e eventos.

Diante disso, cabe analisar as hipóteses de utilização dos recursos arrecadados - os chamados gastos eleitorais - conforme previsto na Lei das Eleições.

### 3. APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS RESTRINGIDA ÀS HIPÓTESES PREVISTAS NA LEI DAS ELEIÇÕES Nº 9.504/97 E NA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS Nº 9.096/95

A aplicação de recursos públicos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha está restrita ao uso em gastos eleitorais assim considerados em lei.

São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro na contabilidade da campanha<sup>28</sup>, aqueles elencados no artigo 26 da Lei nº 9.504/97<sup>29</sup>, como também no artigo 35 da Resolução do TSE 23.607/19<sup>30</sup>.

O recebimento de recursos públicos e seu uso em gastos eleitorais está condicionado a obrigatoriedade de que o candidato: a) realize o requerimento de registro de candidatura; b) Obtenha inscrição no CNPJ (Lei das Eleições, artigo

---

<sup>28</sup> Cabe referir que existem gastos eleitorais que não estão sujeitos ao limite de gastos de campanha (despesa com advogado ou contador Lei nº 9.504/1997, art. 26, § 4º).

<sup>29</sup> Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: (Redação dada pela Lei no 11.300/2006) I – confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do artigo 38 desta Lei [esse § 3º dispõe sobre a dimensão de adesivos]; II – propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos; III – aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral; IV – despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas, observadas as exceções previstas no § 3º deste artigo; (Redação dada pela Lei no 13.488/2017) V – correspondência e despesas postais; VI – despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições; VII – remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais; VIII – montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados; IX – a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; (Redação dada pela Lei no 11.300/2006) X – produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; XI – (Revogado pela Lei no 11.300/2006); XII – realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; XIII – (Revogado pela Lei no 11.300/2006); XIV – (Revogado pela Lei no 12.891/2013); XV – custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País; (Redação dada pela Lei nº 13.488/2017) XVI – multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral; XVII – produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral (Incluído pela Lei no 11.300/2006).

<sup>30</sup> Conforme esclarece o professor José Jairo Gomes: “ Resolução do TSE: trata-se de ato normativo emanado do Órgão Pleno do Tribunal Sua natureza é de *ato-regra*, pois cria situações gerais e abstratas; por isso se diz que apresenta força de lei, embora não possa contrariá-la. O artigo 105 da LE fixa os limites a serem observados nessa espécie normativa. Dado seu caráter regulamentar, não pode restringir direitos nem estabelecer sanções distintas das previstas em lei. As Resoluções pertinentes às eleições devem ser publicadas até o dia 5 de março do ano do pleito. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral. 16. ed.** São Paulo: Atlas, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788597024630. p.35 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 28 Mar 2021. A Resolução do TSE 23.607/19 disciplina sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.

22-A, *caput* e § 1º); e c) abra conta bancária específica para registrar a movimentação financeira da campanha.

Cabe frisar que a administração financeira da campanha eleitoral deve ser feita pelo próprio candidato, que poderá designar uma pessoa para auxiliá-lo nessa tarefa (Lei das Eleições, art. 20).<sup>31</sup>

Para pagamento<sup>32</sup> dessas despesas, por serem considerados gastos eleitorais, poderão ser utilizados recursos da campanha do candidato, do Fundo de Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Todavia, se forem utilizados recursos do FEFC serão informados na prestação de contas do candidato (Lei das Eleições, art. 56, §§ 5º e 6º).

Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha podem ser aplicados a fim de custear: a confecção de material impresso para as campanhas, o aluguel de imóveis para serem usados como comitês de campanha, despesas com transporte, correspondências, equipamentos de som, realização de eventos e a remuneração da equipe de trabalho, entre outras hipóteses previstas na norma.

A reforma eleitoral de 2019, edição da Lei 13.877/19, introduziu à Lei dos Partidos Políticos maior extensão à aplicação do Fundo Partidário, de modo a custear despesas com advogados e contadores (artigo 44, inciso VII, Lei n. 9.096/95)<sup>33</sup> - não estando sujeito ao limite de gastos de campanha (Lei nº 9.504/1997, art. 26, § 4º); compra ou locação de bens móveis e imóveis (artigo 44,

---

<sup>31</sup> Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

<sup>32</sup> Cabe referir que, a forma de realização do pagamento de gastos eleitorais só pode ser feita mediante, conforme a última resolução emitida pelo TSE para o pleito de 2020, cheque nominal cruzado; transferência bancária que identifique o CPF ou CNPJ do beneficiário; débito em conta ou cartão de débito da conta bancária, excetuando-se dessa regra as despesas individuais de pequeno valor (artigos 38 e 40 da resolução TSE 23.607/19).

<sup>33</sup> Art. 44 (...) VIII - na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral; [\(Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)

inciso X, Lei n. 9.096/95)<sup>34</sup> e impulsionamento de conteúdo na internet (artigo 44, inciso XI, Lei n. 9.096/95)<sup>35</sup>.

A resolução 23.607/19 em seu art. 35, §12<sup>36</sup>, trouxe alguns aspectos pertinentes à questão da transparência na contratação de prestadores de serviço remunerado, vez que determinou o detalhamento na identificação do prestador, a fim de evitar o desvio de recursos, principalmente, públicos como a realização de gastos simulados.

Assim, verifica-se que importantes critérios para a utilização de verbas de campanha, principalmente públicas, foram estabelecidos, inclusive, a disposição trazida pelo art. 35, § 12, conforme referido acima, está em total consonância com os princípios norteadores das despesas com recursos públicos

A partir deste capítulo, observar-se-á que, em que pese disposto em lei múltiplas questões sobre a utilização de verbas públicas, particularmente quanto à contratação de pessoas para fornecimento de bens e serviços, restou margem a que candidatos a cargos eletivos utilizem recursos públicos recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou do Fundo Partidário para contratação de seus parentes.

Assim, considerável o exame da questão, vez que na seara da administração pública tal prática é vedada pela súmula vinculante nº 13, por tratar-se de nepotismo, portanto tem-se uma certeza de irregularidade.

Pois bem, e na seara política? A utilização de verba pública para benefício no âmbito familiar, seria irregular ou não, haja vista a ausência de regulamentação

---

<sup>34</sup> Art. 44 (...) X - na compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens; [\(Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)

<sup>35</sup> Art. 44 (...) XI - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, o qual deve manter conta bancária específica para receber recursos dessa natureza, proibido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à eleição. [\(Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)

<sup>36</sup> Art. 35. São gastos eleitorais, sujeitos ao registro e aos limites fixados nesta Resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 26): (...)

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie paga a quem preste serviço a candidatos e a partidos políticos; (...)

§ 12. As despesas com pessoal devem ser detalhadas com a identificação integral dos prestadores de serviço, dos locais de trabalho, das horas trabalhadas, da especificação das atividades executadas e da justificativa do preço contratado.

específica sobre o tema? Considerando o emprego de recursos públicos em benefício de parentes seria aplicável a vedação ao nepotismo? Os princípios constitucionais norteadores das despesas públicas (especificados nos próximos capítulos) são capazes de evitar que os interesses privados se sobreponham aos interesses públicos, e por conseguinte, o possível abuso econômico?

Como visto, muitos questionamentos, que na medida do possível serão respondidos a partir do próximo capítulo.



#### **4. A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA REALIZAÇÃO DE GASTOS ELEITORAIS COM CONTRATAÇÃO DE PARENTES COMO FORNECEDORES DE BENS OU SERVIÇOS**

O centro do presente trabalho passa a ser desenvolvido no capítulo que ora se inicia, com aprofundamento do tema sobre a utilização de recursos públicos para realização de gastos eleitorais com contratação de parentes como fornecedores de bens ou serviços.

Como visto anteriormente, as normas sobre financiamento e gastos de campanha não estabelecem qualquer vedação a que candidatos a cargo eletivo contratem parentes para o fornecimento de bens ou serviços a serem utilizados na campanha, mesmo que o respectivo pagamento ocorra com a utilização de verbas públicas.

No entanto, apesar de a campanha eleitoral não se vincular à Administração Pública, os recursos financeiros advindos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha devem ser gerenciados com aplicação restrita à finalidade definida na legislação de regência<sup>37</sup> e nos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública e das despesas com recursos públicos.

De modo que a gestão de recursos públicos, ainda que dissociada Administração Pública, deve ser fundada, entre outros, nos princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade a fim de evitar o desvirtuamento e a aplicação indevida de receitas públicas.

Sabe-se que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em seu artigo 4º preconiza que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. Assim, ante ausência de norma aplicável à utilização de recursos públicos para realização de gastos eleitorais com contratação de parentes como fornecedores de bens ou serviços, tratando-se de verba pública é necessário tratar da coisa pública dentro dos princípios da Administração Pública, nesse sentido, Steiner Sousa assinala:

---

<sup>37</sup> Lei nº 9.504/97 e Lei nº 9.096/95.

Os princípios do Direito Administrativo poderão ser utilizados quando a legislação for omissa, pelo que se depreende que são eles que dão o sentido geral das normas, buscando um sentido para o ordenamento jurídico. Na Administração Pública, não é diferente, e o Direito Administrativo possui diversos princípios, que são normas gerais e obrigatórias que definem as condutas a serem praticadas pelos indivíduos<sup>38</sup>.

Portanto, tal caso deve ser analisado à luz dos princípios norteadores das despesas com recursos públicos, quais sejam: moralidade, impessoalidade, transparência, razoabilidade e economicidade.

#### **4.1 Observância dos princípios norteadores das despesas com recursos públicos**

Conforme BANDEIRA DE MELLO,

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. Eis porque: violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra<sup>39</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece diversos princípios que devem ser observados pela Administração Pública e, por conseguinte, na realização de despesas com dinheiro público.

Cabe pontuar que os os princípios constitucionais da Administração Pública possuem certa força normativa, conforme aponta JUSTEN FILHO, “pode-se dizer,

---

<sup>38</sup> SOUSA, Cássio Vinícius Steiner. **Direito Administrativo**. Porto Alegre: SAGAH, 2019. Grupo A, 2020. 9786581492830. p. 35 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581492830/>. Acesso em: 21 Apr 2021.

<sup>39</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo. 32ª edição**. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2015. p. 54

então, que os princípios desempenham função normativa relevante no tocante ao regime de direito administrativo<sup>40</sup>.”

Assim, vez que o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha<sup>41</sup> são constituídos de verba pública é necessário tratar da coisa pública dentro dos princípios da administração pública.

Destaca-se que cabe ao candidato (ou por intermédio de pessoa por ele designado) a administração, em sua campanha, dos recursos que lhe forem destinados, inclusive os oriundos do FEFC e do fundo partidário, conforme artigo 20 da Lei n. 9504/97<sup>42</sup>.

A par disso, é possível considerar o candidato a cargo eletivo um gestor privado<sup>43</sup> de recursos públicos, o qual deve atentar aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da transparência, da razoabilidade e da economicidade, os quais são postulados norteadores da realização de despesas com dinheiro público, conforme já se decidiu no julgamento do processo nº 26.746 sobre prestação de contas anuais de partidos<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo. 5 ed.** São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2018 6 Mb; ePUB. 5. ed. em e-book baseada na 13. ed. impressa. p. 182.

<sup>41</sup> O FEFC é constituído exclusivamente de recursos públicos, conforme artigo 16-C da Lei das Eleições, por “dotações orçamentárias da União” e conforme inciso II do mesmo artigo introduzido pela Lei 13.877/19, tal valor será ao menos equivalente “ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.”

<sup>42</sup> Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

<sup>43</sup> Termo utilizado pelo Ministro Edson Fachin em seu voto no julgamento do Recurso Especial em Prestação de Contas Nº 0600751-45.2018.6.02.0000 – ALAGOAS, conforme excerto: “O financiamento de campanha aqui se deu por meio do fundo que é abastecido com recursos públicos e, portanto, gestores na ambiência privada de recursos públicos devem agir nos termos do caput do art. 37 da Constituição, segundo o qual se impõe a observância da moralidade pública objetiva – e obviamente aqui não se faz um juízo necessariamente moral. Mas o caput do art. 37 capturou uma dimensão ética e moral e a projetou na dimensão normativa da juridicidade para impor sanções.”

<sup>44</sup> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO PROGRESSISTA. PP. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. IRREGULARIDADES MANTIDAS. RECURSOS. FUNDO PARTIDÁRIO. REPASSE. CONTA CANDIDATO. VINCULAÇÃO CADASTRO DE PESSOA FÍSICA. CPF. PREVISÃO. RESOLUÇÃO TRE/RJ. ACOLHIMENTO PARCIAL. 1. Repasse de recursos do Fundo Partidário para a conta vinculada ao Cadastro de Pessoa Física (CPF) do candidato nas eleições suplementares ao cargo de prefeito. 2. Edição pelo TRE/RJ da Resolução nº 724/2010, disciplinando a arrecadação e aplicação de recursos e a prestação de contas nas eleições municipais suplementares. 3. O art. 3º desse instrumento normativo estabeleceu que não haveria inscrição de candidato no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Já o seu parágrafo único fixou que a conta específica de que tratava o art. 10 da Res.-TSE nº 22.715/2008 ficaria vinculada à inscrição do candidato no Cadastro de Pessoa Física (CPF). 4. Sob a ótica da normatização assentada pelo TRE/RJ, em que pese ser questionável possível divergência aos preceitos estabelecidos por este Tribunal Superior, observa-se que a edição da resolução induziu

Deste modo, cabe tecer algumas breves considerações sobre os princípios citados:

#### 4.1.1 Princípio da Moralidade<sup>45</sup>

Sobre o princípio da moralidade expresso na Constituição da República Federativa do Brasil, é possível afirmar que está relacionada com atuação administrativa ética, leal e séria.<sup>46</sup>

O princípio da moralidade está no ponto de equilíbrio entre os princípios da legalidade e da impessoalidade (lei e o interesse público), vez que não basta que o ato administrativo esteja dentro da lei, necessário também que o interesse público se sobreponha ao interesse privado.

Neste sentido, o uso de recursos públicos deve estar em consonância com o que dispõe a lei, mas também com o interesse público.

---

a agremiação partidária a erro, o que torna o repasse dos recursos do Fundo Partidário do Diretório Nacional para a conta individual do candidato respaldado pelo princípio da boa-fé. **5. É certo que o uso de verbas do Fundo Partidário, em função do seu caráter público, deve estar pautado pelos princípios da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e tantos outros princípios norteadores das despesas com recursos públicos, exatamente para que não percam a sua natureza de sustentação do nosso modelo republicano.** 6. A impropriedade apontada, em princípio, não comprometeu o controle da presente prestação de contas, porquanto o repasse de recursos diretamente na conta individual do candidato encontrou amparo no instrumento normativo expedido pelo TRE/RJ. 7. É de ser suprimido o montante de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) do valor total da condenação do Diretório Nacional do Partido Progressista a restituir ao Tesouro nacional. 8. Razão não assiste ao embargante quando alega que o valor a ser ressarcido ao erário seria de R\$ 324.021,07. No acórdão ora embargado a então relatora do feito, Ministra Luciana Lóssio, fez constar expressamente que estava adotando "parcialmente a manifestação da Asepa, como razões de decidir" (fl. 1057). Porém, apresentou as ressalvas que entendia pertinentes, particularmente aos pontos impugnados pelo partido político em sua defesa. 9. As ressalvas, sejam aquelas que foram afastadas ou aquelas mantidas, devem ser subtraídas ou conservadas do montante de R\$ 1.579.180,46 (um milhão, quinhentos e setenta e nove mil, cento e oitenta reais e quarenta e seis centavos). 10. Valor apurado pela Asepa (R\$ 1.579.180,46) valor afastado no acórdão (R\$ 744.146,98) = R\$ 835.033,48. 11. Quanto às demais omissões e contradições levantadas, tem-se que os embargos de declaração não se prestam a promover novo julgamento da causa, devendo o inconformismo com o resultado da demanda ser objeto da seara recursal própria. 12. Acolhimento parcial. (Prestação de Contas nº 26746, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 22/09/2017, Página 56) (grifo meu)

<sup>45</sup> Artigo 37, *caput*, da CRFB/88.

<sup>46</sup> Decisão do STJ com fundamento no princípio da moralidade. STJ, RMS 36.006/PI, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14.12.2011 (Informativo de Jurisprudência do STJ 489).

Assim, ainda que a realização de gastos eleitorais com verba pública esteja em consonância com a legislação, se não for pautada pela moral e pelos bons costumes, ainda assim, seu uso será considerado indevido.

Por fim, cabe frisar que o princípio da moralidade está atrelado ao entendimento sobre a vedação do nepotismo conforme Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

A vedação ao nepotismo é reconhecida como uma derivação do princípio da moralidade pelo STF, quando da declaração de constitucionalidade da Resolução 7/2005 do CNJ, aplicável ao Poder Judiciário. Com a publicação da súmula vinculante 13, o STF estendeu a vedação do nepotismo aos demais Poderes (Executivo e Legislativo).<sup>47</sup>

A vedação do nepotismo, segundo o entendimento da Corte, é um consectário lógico dos princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput, da Constituição da República<sup>48</sup>, com destaque para o princípio da moralidade, não havendo necessidade de lei formal para coibir tal prática.<sup>49</sup>

A respeito do princípio da moralidade, aponta MARÇAL JUSTEN FILHO:

Em nenhuma hipótese a conduta adotada pela Administração ou pelo particular poderá ofender os valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico. Sob esse enfoque é que se interpreta o princípio da moralidade. A ausência de disciplina legal não autoriza o administrador ou o particular a uma conduta ofensiva à ética e à moral. A moralidade soma-se à legalidade. Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida. (...)

É vedado ao administrador superpor um interesse particular (próprio ou de terceiros) ao interesse coletivo. Diante de conflito de interesses, o administrador deve sempre agir com lealdade para com o interesse coletivo. A moralidade acarreta impossibilidade de vantagens pessoais serem extraídas pelo administrador. Por igual, estão proibidas vantagens ou prejuízos decorrentes de preferências pessoais dos titulares de funções públicas<sup>50</sup>.

Assim, temos que toda atuação do administrador público deve ter por finalidade o interesse público, de modo que o candidato a cargo eletivo, considerado

<sup>47</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo, 2ª edição**. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013. Grupo GEN, 2013. 978-85-309-4939-6. p. 99. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em: 17 Apr 2021.

<sup>48</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(...)

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo, 2ª edição**. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013. Grupo GEN, 2013. 978-85-309-4939-6. p. 100. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em: 17 Apr 2021.

<sup>50</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 3ª ed.** [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993 / Marçal Justen Filho. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 15.

um gestor privado de recursos públicos<sup>51</sup>, deve observar o princípio da moralidade ao utilizar recursos públicos no custeio da campanha eleitoral, uma vez que a ausência de lei não o autoriza a uma conduta ofensiva à ética e à moral.

#### 4.1.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade consagrado no artigo 37 da CRFB/88, possui dois entendimentos possíveis: o da “finalidade pública”<sup>52</sup> e o da “proibição de promoção pessoal”<sup>53</sup>.

Na primeira concepção, de acordo com DI PIETRO, “a administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.”<sup>54</sup>

Já na segunda concepção, esclarece NOHARA que:

A atividade estatal deve ser pautada em lei, o agente público não pode praticar atos senão para satisfazer interesses públicos, sendo vedado o uso da máquina administrativa, custeada pela *res publica*, para o alcance tão somente de interesses próprios ou de terceiros.<sup>55</sup>

Aqui a observância do princípio da impessoalidade por candidatos a cargos eletivos, se dá especificamente<sup>56</sup> sob o caráter da utilização dos recursos públicos com vista à contratação de parentes, a fim de se evitar favorecer pessoas ou grupos

---

<sup>51</sup> Ibidem 43.

<sup>52</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo. 33. ed.** – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788530989736. p. 95 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 24 Apr 2021.

<sup>53</sup> Dispõe o artigo 37, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 37 (...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

<sup>54</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo. 33. ed.** – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788530989736. p. 95 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 24 Apr 2021

<sup>55</sup> NOHARA, Irene. **Direito Administrativo. 10. ed.** – São Paulo: Atlas, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788597025262. p. 72. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/>. Acesso em: 24 Apr 2021.

<sup>56</sup> Vez que o financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos tem a finalidade de divulgar os candidatos, incentivar o pluralismo e fornecer ao eleitor maior possibilidade de escolha política, portanto, os gastos eleitorais em geral devem ser realizados a fim de garantir o exercício da democracia.

específicos e a sobreposição dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos.

De modo que a utilização de recursos públicos pelos candidatos deve ser praticada tendo em vista a finalidade pública, não podendo ser usados em vista de interesses próprios, mas sim em vista do interesse público que é a efetivação da democracia.

#### 4.1.3 Princípio da Transparência<sup>57</sup>

A transparência é um princípio geral do direito administrativo. É formada por três pilares, quais sejam: acesso à informação, motivação e a participação popular.

Cabe frisar que a publicidade é meio de realizar o princípio da transparência, resultando na visibilidade e no acesso.

Esse princípio exige a lisura da atividade administrativa, de modo que todos os atos da Administração Pública sejam públicos, ou seja, de conhecimento geral, tal princípio está indiretamente ligado ao dever republicano<sup>58</sup> de prestar informações.

Neste sentido, a utilização de recursos públicos deve ser realizada de forma transparente, a fim de que sejam demonstradas as peculiaridades da transação, as

<sup>57</sup> Artigo 5º, inciso XXXIII, 37, caput e § 3º, II, da CRFB/88.

Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[\(Regulamento\)](#)

[\(Vide Lei nº 12.527, de 2011\)](#)

Art. 37(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

<sup>58</sup> Conforme o professor José Jairo Gomes, o princípio republicano “ também implica a tomada de decisões com base na racionalidade, na objetividade e na impessoalidade, sendo abolidos quaisquer privilégios ou distinções de pessoas, classes, grupos ou instituições sociais. Impõe, ainda, que haja transparência e publicidade nos atos estatais.” Ademais, “não tolera o abuso de poder político, em que recursos públicos são empregados em prol de determinado candidato, partido ou grupo político, de modo a carrear ao beneficiário vantagens indevidas na disputa eleitoral frente aos demais concorrentes.” GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral. 17. ed.** São Paulo: Atlas, 2021. Grupo GEN, 2021. 9788597028126. p. 69 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028126/>. Acesso em: 27 Apr 2021.

atividades efetivamente desenvolvidas e a compatibilidade dos custos com valores de mercado.

Cabe lembrar do art. 35, § 12, da Resolução 23.607/19 que trouxe maior transparência às contas dos candidatos, visto que para contratação de prestadores de serviço é necessário maior detalhamento nos contratos, devendo conter a identificação do prestador, os locais de trabalho, as horas trabalhadas, a especificação das atividades executadas e a justificativa do preço contratado.

O princípio da transparência é deveras importante em vista a evitar práticas antidemocráticas, conforme pontuou o Ministro Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, no julgamento do pedido de registro de partido político nº 2978239, DJE - 03/11/2020, do qual se extrai importante fragmento:

PETIÇÃO. PARTIDO POLÍTICO. PARTIDO LIBERAL (PL). ANOTAÇÃO DE ALTERAÇÃO ESTATUTÁRIA. RES.–TSE Nº 23.571/2018. OBSERVÂNCIA. PRAZO DE VIGÊNCIA DE ÓRGÃO PROVISÓRIO. VALIDADE DO ART. 3º, § 3º, DA LEI Nº 9.096/95. LEI Nº 13.831/2019. LIMITE TEMPORAL. 8 (OITO ANOS). CONVENÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS. COMPOSIÇÃO. VOTO UNIVERSAL. PARTICIPAÇÃO DE FILIADO. OBRIGATORIEDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. ANULAÇÃO DE CONVENÇÃO PARTIDÁRIA DE ÓRGÃO INFERIOR. PARÂMETROS ESTABELECIDOS NO ART. 7º, § 2º, DA LEI Nº 9.504/97. CONTRIBUIÇÃO OBRIGATORIA DE FILIADOS. IMPOSSIBILIDADE. CARÁTER FACULTATIVO. FUNDAÇÃO PARTIDÁRIA. PREVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO COMPULSÓRIA PELO PRESIDENTE DO PARTIDO INSTITUIDOR. INGERÊNCIA INDEVIDA. DEFERIMENTO PARCIAL.

[...]

7. Por outro lado, vigora, no cenário jurídico atual, o financiamento majoritariamente público do sistema político–eleitoral, **com recursos oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o que impõe aos partidos estrita observância dos princípios da transparência e da accountability, os quais são inconciliáveis e com a manutenção de estruturas e procedimentos corroídos por práticas e modelos antidemocráticos.**

[...]

(Registro de Partido Político nº 2978239, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 221, Data 03/11/2020).<sup>59</sup> (grifo meu)

Assim, é imprescindível a observância do princípio da transparência através da publicidade dos gastos realizados a fim de evitar o abuso dos recursos públicos pelos candidatos.

<sup>59</sup> Registro de Partido Político nº 2978239, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 221, Data 03/11/2020.



#### 4.1.4 Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade é decorrente da composição sistemática dos princípios da legalidade<sup>60</sup> e da finalidade<sup>61</sup>, restando implícito na Constituição Federal.

Tal princípio determina que a Administração Pública deve agir com bom senso, a fim de que a ação seja adequada e necessária para se atingir um fim razoável.

BARROSO, define o que vem a ser razoável nos seguintes termos: “é razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar”<sup>62</sup>

Diante disso, cabe ao gestor do recurso público agir de modo adequado e necessário de modo a chegar a um fim razoável.

Portanto, em relação à utilização dos recursos públicos pelos candidatos, é necessário que haja razoabilidade em tal, de modo a evitar o favorecimento pessoal de qualquer natureza que possa decorrer de tais contratações.

#### 4.1.5 Princípio da Economicidade<sup>63</sup>

O princípio da economicidade visa a otimização da ação pública, no sentido de fazer mais com o menor custo possível, vedado o desperdício.

---

<sup>60</sup> A legalidade é um dos princípios basilares da Administração Pública. Diante disso, a atuação do administrador deve estar restrita à lei, presumindo-se que tudo o que não está permitido é proibido.

<sup>61</sup> O princípio da finalidade é outro postulado essencial à Administração Pública, vez que orienta a atuação do administrador de modo que se destine a atender o interesse público e garantir a observância da finalidade pública objetivada pela lei.

<sup>62</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed.** São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 214.

<sup>63</sup> Ou vedação do desperdício, está descrito no artigo 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Está associado ao princípio constitucional da eficiência<sup>64</sup> que representa a melhor relação custo-benefício a ser observada na utilização dos recursos públicos, impondo a seleção da opção mais vantajosa para a administração. Essa diretriz foi prevista constitucionalmente com o intuito de se evitar o desperdício de recursos públicos.

Nesta senda, o princípio da economicidade obriga os candidatos a buscarem, nos gastos financiados com recursos do Fundo Eleitoral, a melhor opção que represente, naquele momento, uma vantagem para o Estado, de forma a evitar o desperdício dos recursos do Fundo Eleitoral nas relações contratuais.

Ademais, assentou-se na Corte Superior, o entendimento<sup>65</sup> de que a gerência dos recursos públicos deve atender ao princípio da economicidade, isto é, sempre buscar minimizar os custos relativos a determinada atividade sem que se comprometa a qualidade. Cabe destacar a decisão proferida pelo TSE na Prestação de Contas 24755, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 01/03/2018, segue excerto da ementa:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PTC. DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS COM PASSAGENS AÉREAS. LOCAÇÃO DE VEÍCULO DE PROPRIEDADE DE DIRIGENTE PARTIDÁRIO SEM A COMPROVAÇÃO DA DESTINAÇÃO PARA FINS PARTIDÁRIOS. NÃO APLICAÇÃO INTEGRAL DO MÍNIMO DE 5% (CINCO POR CENTO) DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO NA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES. ART. 44, V, DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS. GASTOS IRREGULARES COM HOSPEDAGEM. DESPESAS NÃO VINCULADAS À ATIVIDADE PARTIDÁRIA. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PREMISSAS TEÓRICAS

[...]

13. O dispêndio do dinheiro público pelo partido político, recebido por meio de recursos do Fundo Partidário, submete-se ao rol taxativo estabelecido no art. 44 da Lei nº 9.096/95, devendo todo e qualquer gasto ser voltado para a própria atividade partidária e comprovada sempre a sua vinculação. **A gerência dos recursos públicos deve atender ao princípio da economicidade, isto é, sempre buscar minimizar os custos relativos a determinada atividade sem que se comprometa a qualidade.**

[...]

---

<sup>64</sup> Descrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. O princípio da eficiência determina que a administração pública cumpra bem suas tarefas, empregando, em tempo razoável, os meios apropriados e pertinentes.

<sup>65</sup> Alguns julgados nesse sentido: PC 268-60, rel. Min. Admar Gonzaga, DJE de 6.6.2019; PC 305-87, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 12.8.2019 e PC 290-21, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 21.6.2019.

(Prestação de Contas nº 24755, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 42, Data 01/03/2018, Página 91-93)<sup>66</sup>.(grifo meu)

Outrossim, firmou-se a compreensão de que a observância do princípio da economicidade na aplicação de recursos públicos pode ser objeto de controle em processo de prestação de contas, assim como se assentou que é possível considerar irregular a despesa que tenha caráter antieconômico, conforme exarou o Ministro relator Luís Roberto Barroso no julgamento da Prestação de Contas nº 29021, segue passagem da ementa:

DIREITO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO PROGRESSISTA (PP). DESAPROVAÇÃO.

[...]

11. **Em relação à possibilidade de considerar a despesa irregular por suposta antieconomicidade, destaco que a Justiça Eleitoral não deve, em regra, adentrar o mérito da despesa realizada** pela agremiação partidária, em respeito à sua autonomia. **Nada obstante, não se pode desconsiderar que as despesas realizadas pela agremiação contam com o emprego de recursos públicos.** Dessa forma, a autonomia partidária não pode constituir uma barreira intransponível para que a Justiça Federal, em casos extremos, fiscalize se o gasto realizado é absolutamente antieconômico. **Exatamente por isso, há precedentes desta Corte no sentido de que a economicidade na utilização dos recursos públicos também pode ser objeto de controle.**

[...]

(Prestação de Contas nº 29021, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 117, Data 21/06/2019)

No mesmo sentido, asseverou o Ministro relator Sérgio Banhos no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 060116394, do que se extrai do acórdão:

Assim, a meu sentir, **inexiste óbice a que, na análise das prestações de contas, a Justiça Eleitoral exerça o controle da observância dos princípios norteadores da realização das despesas com recursos públicos, sejam eles provenientes do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.** (grifo meu)

Com base em tal compreensão e tendo em vista os argumentos recursais de que a análise da prestação de contas deveria se limitar à escrituração contábil e de que eventual indício de irregularidade versada nos autos deveria ser apurado em procedimento autônomo, **cumprе observar que a aplicação antieconômica de recursos públicos pode ser objeto de controle da Justiça Eleitoral no processo de prestação de contas, o**

<sup>66</sup> Prestação de Contas nº 24755, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 42, Data 01/03/2018

**que igualmente ocorre quanto aos gastos efetuados com inobservância aos princípios da transparência, da moralidade e da razoabilidade.** (grifo meu)

Face o exposto, o recebimento de recursos públicos por parte de candidatos para viabilizar as campanhas eleitorais vem acompanhado da incidência de princípios que regem o trato com a coisa pública, como visto, os princípios são os alicerces, os fundamentos de uma ciência<sup>67</sup>, tendo caráter mandamental<sup>68</sup> e sendo grave<sup>69</sup> a não observância.

A inobservância aos princípios norteadores das despesas com recursos públicos, no que diz respeito à transparência, economicidade, razoabilidade, moralidade e impessoalidade, é ofensa grave que pode ensejar na irregularidade das contas.

Assim, considerando os aspectos expostos, têm-se que perfeitamente possível a conclusão pela incompatibilidade jurídico-constitucional de determinadas práticas como a contratação, com recurso de origem pública, de parentes para atuar nas campanhas eleitorais, mesmo diante da inexistência de expressa vedação legal, a partir da análise principiológica e finalística da Constituição Federal.

## 4.2 Sobre a (in)aplicabilidade da súmula nº 13 do STF

<sup>67</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Revista de Informação Legislativa, v. 25, n. 97, p. 7, jan./mar. 1988, 01/1988. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181819/000435101.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 27 Apr 2021. Os princípios são de acordo com Cretella, “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípio, neste sentido, são os alicerces, os fundamentos da ciência.”

<sup>68</sup> ALEXY, Robert; tradução de Virgílio Afonso da Silva. **Teoria dos direitos fundamentais. 2ª edição.** 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros 2015. p. 90. Livro Digital. Os princípios, segundo Alexy, “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização.”

<sup>69</sup> PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito administrativo, 2ª edição.** São Paulo, Editora ATLAS S.A. – 2013. Grupo GEN, 2013. 9788522483839. p.03 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522483839/>. Acesso em: 23 Apr 2021. Consoante Pires, “quebrar um princípio é mais grave que transgredir uma lei, na medida em que o princípio traz consigo todo o conjunto de proposições diretas de um sistema.”

Da interpretação dos princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da eficiência, extrai-se a vedação constitucional ao nepotismo, porquanto contrário ao interesse público e, conseqüentemente, aos deveres principiológicos estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal estendeu o entendimento da Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, que vedou a prática do nepotismo no Poder Judiciário, a toda a Administração Pública. O julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 12 foi o marco para a edição da Súmula Vinculante 13, aprovada por unanimidade pelo STF.

A súmula vinculante nº 13 traz a vedação ao nepotismo na Administração Pública direta e indireta, conforme se extrai:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Cabe destacar que a vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. A proibição decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da CF/1988, conforme segue fragmento:

I — Embora restrita ao âmbito do Judiciário a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II — A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática. III — Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da CF/1988<sup>70</sup>.

Ademais, conforme precedente do STF, as hipóteses presentes da referida súmula não são exaustivas e a avaliação das circunstâncias podem ser realizadas à luz do art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

Ao editar a Súmula Vinculante 13, a Corte não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo na Administração Pública, dada a impossibilidade de se preverem e de se inserirem, na redação do enunciado, todas as molduras fático-jurídicas reveladas na pluralidade de

---

<sup>70</sup> RE 579.951, rel. min. Ricardo Lewandowski, P, j. 20-8-2008, DJE 202 de 24-10-2008.

entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios) e das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), com as peculiaridades de organização em cada caso. Dessa perspectiva, é certo que a edição de atos regulamentares ou vinculantes por autoridade competente para orientar a atuação dos demais órgãos ou entidades a ela vinculados quanto à configuração do nepotismo não retira a possibilidade de, em cada caso concreto, proceder-se à avaliação das circunstâncias à luz do art. 37, *caput*, da CF/1988<sup>71</sup>.

Em vista disso, caberia a aplicação da vedação ao nepotismo no caso da contratação de parentes com recursos públicos, por candidato, para fornecimento de bens ou serviços para campanha eleitoral?

Pois bem, importante o detalhamento dos aspectos que a súmula vinculante nº 13 dispõe, em contraposição aos aspectos do caso, tema do presente trabalho.

Assim, extraímos do enunciado que:

1. A conduta nepótica deve ser realizada por um agente que seja uma autoridade pública ou servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. O que não é o caso de candidato a cargo eletivo, que tampouco chega a ser um agente político, haja vista que, consoante Celso Antônio Bandeira de Mello, agente político é aquele investido de titularidade, segue fragmento:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores<sup>72</sup>.

Outro aspecto que dispõe o enunciado é que:

2. A nomeação de parente seja ao exercício de cargo em comissão, cargo de confiança ou função gratificada na Administração Pública direta e indireta, o que não é o caso da contratação por candidato de fornecedores/prestadores de bens ou serviços para campanha eleitoral. Examina-se que o fornecimento/prestação de bens ou serviços pelo parente contratado, trata-se de serviço temporário - vez que

<sup>71</sup> **MS 31.697**, voto do rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 11-3-2014, *DJE* 65 de 2-4-2014.

<sup>72</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo. 32ª edição**. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2015. p. 253-254.

realizado somente no período de campanha e particular, eis que beneficia apenas o candidato. Portanto, não há cargo nem função pública<sup>73</sup>.

Nesse sentido, esclarece o professor José Jairo Gomes que:

Segundo o artigo 100 da Lei no 9.504/97, *inexiste vínculo empregatício* entre as pessoas contratadas para prestação de serviços nas campanhas eleitorais e o candidato ou o partido contratante. Nesse caso, a não configuração de *relação de emprego* se deve sobretudo à *natureza eventual* ou temporária do labor realizado, já que só ocorre no curto período de campanha eleitoral. A eventualidade da prestação laboral é suficiente para descaracterizar a relação de emprego.

Ainda, verifica-se no enunciado que:

3. A aplicação da súmula vinculante nº 13 está restrita à Administração Pública direta e indireta, não alcançando a esfera política na maioria dos casos. O STF tem, ao menos majoritariamente, se posicionado pela inaplicabilidade da súmula nas hipóteses de nomeação de parentes para cargos públicos de natureza política, assim, admite-se, por exemplo a nomeação da esposa do prefeito para cargo político de Secretária Municipal, como julgou a Suprema Corte o Recurso Extraordinário 579.951/ RN, admitindo a nomeação de parente para o cargo político de Secretário Municipal de Saúde.

Outrossim, conforme decisão do STF na Reclamação 7.590, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, a configuração de nepotismo para cargos públicos de natureza política deve ser analisada caso a caso, haja vista a característica governamental que possuem, segue ementa:

Reclamação – Constitucional e administrativo – Nepotismo – Súmula vinculante nº 13 – Distinção entre cargos políticos e administrativos – Procedência. 1. Os cargos políticos são caracterizados não apenas por serem de livre nomeação ou exoneração, fundadas na fidúcia, mas também por seus titulares serem detentores de um **munus governamental decorrente da Constituição Federal, não estando os seus ocupantes enquadrados na classificação de agentes administrativos.** 2. **Em hipóteses que atinjam ocupantes de cargos políticos, a configuração do nepotismo deve ser analisado caso a caso, a fim de se verificar**

<sup>73</sup> Como bem apontou o Ministro Mauro Campbell (voto vista), no julgamento do Recurso Especial em Prestação de Contas n. nº 060116394, DJE 27/10/2020:

"Não há cargo nem função pública a serem exercidos pelo "parente" contratado, mas apenas a prestação de um serviço temporário a particular, no caso, à candidata.

Destaco, no ponto, que, segundo a jurisprudência do próprio STF, o Enunciado Sumular Vinculante no 13 encontra restrições mesmo dentro da Administração Pública. O enunciado não se aplica, em regra, às nomeações de cargos políticos"

**eventual “troca de favores” ou fraude a lei.** 3. Decisão judicial que anula ato de nomeação para cargo político apenas com fundamento na relação de parentesco estabelecida entre o nomeado e o chefe do Poder Executivo, em todas as esferas da federação, diverge do entendimento da Suprema Corte consubstanciada na Súmula Vinculante nº 13. 4. Reclamação julgada procedente.

(Rcl 7590, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2014 PUBLIC 14-11-2014)<sup>74</sup>. (grifo meu)

Entretanto, há possibilidade de afastamento da restrição interpretativa e incidência da súmula quando a nomeação decorrer em razão de fraude à lei, nepotismo cruzado ou inadequação técnica ou política, conforme decisão proferida pelo STF no AgR-Rcl no 28024, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 1ª Turma, DJe de 25.06.2018, cuja ementa se reproduz:

Direito Administrativo. Agravo interno em reclamação. Nepotismo. Súmula Vinculante 13. **1. O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral.** Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (Rcl 28024 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 22-06-2018 PUBLIC 25-06-2018) (grifo meu)

4. Restando apenas ao caso, como característica que o coloca no âmbito da Administração Pública e, portanto, sob a égide de seus princípios, a utilização de recursos públicos. Além do que, podemos considerar o candidato gestor privado de recursos públicos, vez que é dever deste administrar os recursos em campanha, e quanto aos gastos com verba pública, observar os princípios norteadores das despesas com recursos públicos.

5. Por fim, em que pese a súmula vinculante nº 13 não traga em si, rol exaustivo de situações passíveis de, em tese, caracterizar o nepotismo, observamos que nenhum dos elementos do enunciado encontra paralelo com as contratações feitas no âmbito eleitoral por candidatos. Assim, vez que na contratação de parentes para cargos de natureza política (Secretarias e Ministérios) é analisado caso a caso, aplicando-se a vedação ao nepotismo somente em razão de fraude à lei, nepotismo cruzado ou

---

<sup>74</sup> **Rcl 7.590**, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 30-9-2014, *DJE* 224 de 14-11-2014.



inadequação técnica ou política, depreende-se que somente por estes motivos há extensão da aplicação sumular ao âmbito eleitoral.

Assim, face o exposto e ressaltando o entendimento do STF de que, em regra, não há extensão do enunciado sumular aos casos de natureza política, depreende-se que, em geral, é inaplicável a súmula vinculante nº 13 do STF ao âmbito eleitoral, no que diz respeito ao caso de utilização de recursos públicos para realização de gastos eleitorais com contratação de parentes como fornecedores/prestadores de bens ou serviços.

## 5. ANÁLISE DOS JULGADOS

Neste capítulo, serão detalhadas duas recentes e importantes decisões do Tribunal Superior Eleitoral sobre a utilização de recursos públicos para realização de gastos eleitorais com contratação de parentes como fornecedores de bens ou serviços em vista da (in)aplicabilidade da súmula vinculante nº 13 do STF.

### 5.1 Tribunal Superior Eleitoral

Como é cediço, o Tribunal Superior Eleitoral é a instância jurídica máxima da Justiça Eleitoral brasileira, possuindo competência de natureza normativa<sup>75</sup>, consultiva, administrativa e, por óbvio, jurisdicional, atuando na matéria eleitoral julgando os recursos especiais eleitorais (que não admitem o reexame de prova) e uniformizando sua interpretação em todo o país, sendo a instância jurídica máxima da Justiça Eleitoral brasileira. Por isso, assume grande relevância na presente questão, visto ser marcada por densas incertezas.

#### 5.1.1 RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 06007514 - AL:

A Análise de Jurisprudência permite a identificação da posição dos decisores em relação ao problema e/ou a suas eventuais inclinações em relação às demais possibilidades de solução que porventura não tenham sido adotadas.

No presente julgado, além das irregularidades que ensejaram a desaprovação das contas do candidato, as quais são irrelevantes para os desígnios deste trabalho,

---

<sup>75</sup> Artigos 1º, parágrafo único, e artigo 23, inciso IX, do Código Eleitoral.

Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.

(...)

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, (...)

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

está em xeque a (in)aplicabilidade da vedação ao nepotismo expressa na Súmula Vinculante de nº 13 do Supremo Tribunal Federal – STF, ante as despesas com recursos públicos (FEFC e FP) para contratação de parentes (filhas do candidato).

Assim, antes de responder a pergunta, importante discorrer sobre o caso e, após, fazer um levantamento sobre os argumentos contrários e favoráveis utilizados nesta decisão a fim de chegar a conclusão sobre a incidência ou não da vedação ao nepotismo.

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEPUTADO FEDERAL. DESAPROVAÇÃO. GASTOS COM RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA. CONTRATAÇÃO DE PARENTES. SÚMULA Nº 13/STF. INAPLICABILIDADE. AUSÊNCIA DE EXPERTISE E EXCESSOS. NÃO COMPROVAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. LIMITES. CONTRATAÇÃO. NORMATIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. INCIDÊNCIA. PECULIARIDADES DO CASO. DESPROVIMENTO. 1. In casu, as contas do candidato foram desaprovadas em função da existência de dívidas de campanha que representaram 22% do total de despesas realizadas e da ausência dos documentos de autorização do órgão nacional para assunção da dívida pelo órgão regional, bem como do acordo de assunção de dívidas formalizado, devidamente assinado pelo representante do partido em Alagoas. 2. O apontamento feito pelo Parquet quanto à irregularidade na realização de despesas com recursos públicos mediante a contratação de parentes foi afastado pela Corte de origem em virtude da ausência de vedação legal e da inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13/STF, a qual proíbe a nomeação de parentes, até o terceiro grau, para cargos comissionados de natureza administrativa. 3. Segundo o STF, o nepotismo alcança nomeação "para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada" na administração direta e indireta. 4. A Resolução CNJ nº 7/2005 e o instrumento sumular nº 13/STF convergem para reprimenda de delimitação clara e precisa, ostentando o inequívoco sentido de que a proibição não atinge outros cargos que não aqueles cuja natureza foi especificamente referida, certo que, nos moldes de conhecida regra de hermenêutica, a norma não traz palavras e expressões inúteis. 5. Ainda que a referida súmula vinculante não traga, em si, rol exaustivo de situações passíveis de, em tese, caracterizar o nepotismo, até por impossibilidade material de se anteverem todas as possibilidades fáticas possíveis, não menos verdadeiro é que ela se volta aos cargos de natureza administrativa, não guardando, assim, relação com o presente caso. 6. Correta a interpretação adotada pelo TRE/AL de que a situação posta nos autos escapa à regra geral de aplicação da Súmula nº 13/STF, porquanto o próprio STF, no AgR–Rcl nº 28024, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 1ª Turma, DJe de 25.6.2018, ao decidir sobre sua extensão, "restringiu sua aplicação para excluir de sua incidência as hipóteses de nomeação de parentes de autoridades públicas em cargos públicos de natureza política, sob o fundamento de que tal prática não configura nepotismo" (ID nº 23048638). 7. A Suprema Corte definiu que tal restrição somente deve ser afastada quando presente inequívoca falta de razoabilidade ou por evidente ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. 8. Na hipótese dos autos, não se encontram presentes os requisitos autorizadores para apartar a restrição definida pelo STF quanto à incidência da Súmula nº 13/STF na medida em que não foram identificados pela Corte de origem elementos suficientes para aferir excessos nos montantes despendidos ou ausência de

expertise por parte das beneficiárias. A reforma de tal conclusão esbarra no vedado reexame de fatos e provas em sede extraordinária (Súmula nº 24/TSE). 9. A matéria é bastante instigante, porquanto se discutem os limites de contratação por candidato de serviços fornecidos por parentes, tendo em vista que os recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha são, por natureza, públicos. 10. Ante a inexistência de regulamentação específica sobre o tema, mister discutir caso a caso, segundo as peculiaridades consignadas nos autos, observando-se as regras de hermenêutica e os princípios constitucionais. 11. Na hipótese, dadas as peculiaridades assinaladas no voto condutor e considerando o cenário vertido nos presentes autos, a situação descrita não afetou a transparência da transação entre as partes nem se mostrou eivada de má-fé, fatos que não afrontam a legislação que norteou a prestação de contas relativa às eleições de 2018, não havendo, portanto, falar em devolução dos valores despendidos ao Tesouro Nacional. 12. Recurso especial desprovido.

(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 214, Data 23/10/2020)

Em síntese, o candidato ao cargo de deputado federal contratou duas filhas para atuar na campanha eleitoral, uma na função de coordenadora de campanha, a outra como advogada, utilizando recursos públicos para o pagamento dos serviços no valor de R\$ 11.586,13.

#### **A. ARGUMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

Inconformado com a decisão do TRE de Alagoas que, em que pese manteve desaprovadas as contas do candidato, considerou regular as despesas realizadas com a contratação de parentes ao fundamento da ausência de vedação legal e inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13, o Ministério Público Eleitoral recorreu.

Em linhas gerais, sustentou o MPE que a contratação de parentes na campanha eleitoral, pagos com recursos públicos, esbarra no sistema constitucional vigente e que a Súmula Vinculante nº 13 aplica-se à esfera eleitoral na medida em que os financiamentos de campanha, nos dias atuais, são majoritariamente públicos.

Ademais, apontou “divergência entre o acórdão recorrido e julgado do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (TRE/MS) – PC nº

060118203.2018.6.12.0000<sup>76</sup> – no qual se considerou irregular a contratação de parentes por ofensa aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade e por vedação ao nepotismo. Requer, assim, o reconhecimento da irregularidade e determinação de devolução da quantia correspondente ao Tesouro Nacional.”

## **B. OS ARGUMENTOS DO RECORRIDO**

Alegou que não há vedação à contratação de serviços prestados por empresa cujo sócio seja parente do candidato e que os serviços de advocacia foram prestados única e exclusivamente em proveito da campanha eleitoral, e não em função da pessoa do candidato.

Ademais, que suas filhas trabalharam efetivamente na campanha eleitoral, uma atuando como advogada e a outra, como coordenadora de campanha, serviços comprovados por instrumentos de contratos e notas fiscais emitidas, os quais foram devidamente anexados na prestação de contas.

## **C. VOTO DO RELATOR**

O Ministro Relator Tarcisio Vieira, ao apreciar a questão, entendeu que o caso escapa a regra geral de aplicação da súmula vinculante nº 13 do STF, vez que o próprio STF ao analisar a extensão quanto a aplicação da súmula restringiu sua aplicação para excluir de sua incidência às hipóteses de nomeação de parentes de

---

<sup>76</sup> Em tal processo houve a desaprovação das contas bem como a aplicação da súmula vinculante nº 13, ante ofensa aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade art. 37 da Constituição Federal de 1988, haja vista que a candidata prestadora utilizou-se de, aproximadamente, 50% (cinquenta por cento) dos recursos financeiros movimentados (provenientes do FEFC) para contratar os serviços de dois filhos, sendo que, um deles, para ser coordenador de campanha, em período que estava de licença médica no cargo de servidor público municipal.

autoridades públicas em cargos públicos de natureza política, sob o fundamento de que tal prática não configura nepotismo.

Ademais afirma que, “A restrição interpretativa conferida pelo Excelso Pretório quanto à aplicação da mencionada Súmula Vinculante é afastada apenas em casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou idoneidade moral, circunstâncias que parecem não encontrar abrigo nos elementos probatórios coligidos nos presentes autos.”

A propósito, o seguinte julgado é enaltecido:

Direito Administrativo. Agravo interno em reclamação. Nepotismo. Súmula Vinculante 13. 1. O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou idoneidade moral. Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (Rcl 28024 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 22-06-2018 PUBLIC 25-06-2018)<sup>77</sup>

A despeito da questão sustentada pelo Ministério Público acerca do qual se extrai que:

A contratação de parentes na campanha eleitoral, pagos com recursos públicos, esbarra no sistema constitucional vigente e que a Súmula Vinculante nº 13 aplica-se à esfera eleitoral na medida em que os financiamentos de campanha, nos dias atuais, são majoritariamente públicos.<sup>78</sup>

O Relator combateu o ponto levantado argumentando que:

Importa ressaltar que, conforme bem pontuado pelo Tribunal de origem, a Súmula Vinculante nº 13/STF é precisa ao proibir a nomeação de parentes, até o terceiro grau, **para cargos comissionados de natureza administrativa**.

Um dos pilares em que se firmou o STF para editar a Súmula Vinculante nº 13 foi a Resolução CNJ nº 7/2005. Os debates se desenvolveram a partir do julgamento da ADC nº 12, na qual se aferiu a constitucionalidade do referido ato normativo para a vedação do nepotismo no Poder Judiciário. No citado julgamento, deu-se especial atenção à redação desse verbete, de modo a evitar dúvidas exegéticas em função da sua natureza vinculante e restritiva. Assim, na redação final, ficou expresso que o nepotismo alcança nomeação **“para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada”** na administração direta e indireta.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p. 07

<sup>78</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p. 02

<sup>79</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p.10

Concluiu no sentido de que, tanto a resolução do CNJ 7/2005 quanto à súmula, convergem para delimitação clara e precisa no sentido de que a proibição não atinge outros cargos que não aqueles cuja natureza foi especificamente pública.

Pontuou ainda, que quanto à não exaustividade das situações passíveis de, em tese, caracterizar o nepotismo:

**até por impossibilidade material de se anteverem todas as possibilidades fáticas possíveis, não menos verdadeiro é que ela se volta, como explicitado alhures, aos cargos de natureza administrativa, não guardando, assim, relação com o presente caso.<sup>80</sup>**

O Ministro relator ao passo de finalizar seu voto refere que:

Colhe-se do acórdão regional que, na hipótese dos autos, não se encontram presentes os requisitos autorizadores para apartar a restrição definida pelo STF quanto à incidência da Súmula nº 13/STF, **porquanto não foram identificados pela Corte de origem elementos suficientes para aferir excessos nos montantes despendidos ou ausência de expertise por parte das beneficiárias.** A reforma de tal conclusão, a meu ver, esbarra no vedado reexame de fatos e provas em sede extraordinária (Súmula nº 24/TSE).<sup>81</sup>

Por fim, conclui que, a aplicação de recursos públicos deve ser balizada pela consciência da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade, da boa-fé, da cooperação e de outros importantes princípios norteadores das despesas com recursos públicos, exatamente para que os gastos com o Fundo Partidário e/ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha não percam a natureza de sustentação do modelo republicano brasileiro.

Entende que a situação descrita não afetou a transparência da transação entre as partes, nem se mostrou eivada de má-fé, de modo que não ofendeu a legislação que norteou a prestação de contas relativas às eleições de 2018, não havendo, portanto, falar em devolução dos valores despendidos ao Tesouro Nacional.

Diante de todo o exposto, o Relator vota negando provimento ao recurso especial.

---

<sup>80</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p. 11

<sup>81</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p. 11

#### **D. VOTO DO MINISTRO - Sérgio Banhos**

O Ministro Sérgio Banhos, em seu voto, acompanhou na íntegra o voto do Relator. Ademais, ressaltou que:

Eu realmente não entendo aplicável, na espécie, a tese de nepotismo baseada na Súmula 13 do STF, tendo em vista que, na minha compreensão, a restrição à liberdade de nomeação incide na hipótese de nomeação de parentes para o exercício de cargo na administração pública, o que não ocorre, o que não é o caso dos autos.<sup>82</sup>

Por fim, concluiu que deve ser discutida a questão sobre os limites de contratação por candidato de serviços fornecidos por parentes, haja vista o custeio com recursos públicos, mas que ante a ausência de regulamentação específica sobre o tema será necessário discutir caso a caso sendo as peculiaridades de cada feito tratadas dentro das suas especificidades.

#### **E. VOTO DO MINISTRO - Edson Fachin**

Juntou voto dissidente ao voto do relator, a fim de corroborar com o entendimento firmado pelo MP e dar provimento ao recurso, de modo a afirmar a aplicação da Súmula Vinculante nº 13/STF aos gastos de recursos públicos ocorridos em campanhas eleitorais, reconhecendo a irregularidade consistente no pagamento de parentes com recursos provenientes do FEFC, sem determinar, contudo, a devolução da quantia correspondente ao Tesouro Nacional, em vista dos princípios da previsibilidade e da segurança jurídica.

Inicialmente, pontuou que:

O financiamento de campanha aqui se deu por meio do fundo que é abastecido com recursos públicos e, portanto, gestores na ambiência privada de recursos públicos devem agir nos termos do caput do art. 37 da Constituição, segundo o qual se impõe a observância da moralidade pública objetiva – e obviamente aqui não se faz um juízo necessariamente moral. Mas o caput do art. 37 capturou uma dimensão ética e moral e a projetou na

---

<sup>82</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p. 12



dimensão normativa da juridicidade para impor sanções. Tanto que a iniciativa e a proposição originária do histórico voto do eminente Ministro Ricardo Lewandowski, que deu ensejo à Súmula Vinculante nº 13/STF, propiciaram a compreensão da possibilidade da extração constitucional desse enunciado que consta da Súmula<sup>83</sup>.

Ademais, declarou o Ministro:

a solução que tenho para esse problema, em tese ou em abstrato, por assim dizer, e para o caso concreto, do estudo que fiz, é no sentido de entender que recursos públicos do Fundo Partidário de Financiamento de Campanhas impõem aos gestores, ainda que na ambiência privada dos partidos políticos, deveres próprios da administração desses recursos públicos equiparáveis aos gestores públicos, no âmbito também da Súmula Vinculante nº 13/STF, que se aplica, portanto, em meu modo de ver, por uma extensão legítima de uma obrigação vinculada, na exata medida que essas campanhas são abastecidas por recursos públicos. E entendo que essa conduta de assim proceder com recursos públicos é de caráter grave e insanável, do ponto de vista da sua irregularidade<sup>84</sup>.

Em declaração de voto apontou tese, afirmando que a súmula vinculante nº 13 do STF, teria 2 planos:

Quanto ao primeiro, dispõe sobre os critérios dispostos no enunciado para aplicação ou extensão dos princípios da moralidade e da impessoalidade, que regulam as atividades da Administração Pública e que encontram assento no art. 37, caput, do texto constitucional.

Em relação ao segundo, em ponto subjacente, o STF buscou imprimir no ordenamento jurídico nacional e na Administração Pública, em todas as suas esferas, a imperiosa e sequiosa observância de princípios rígidos de moralidade e de impessoalidade no uso de recursos públicos.

Asseverando que:

Recursos públicos não podem ser entregues a particulares em afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade. Esse, em meu entender, é um dos comandos, dotados de efeitos vinculantes, que devem ser extraídos da Súmula Vinculante nº 13/STF.

Essa vedação pode – e deve – ser transposta para os candidatos e partidos políticos, na medida em que igualmente são usuários de vultosas quantias de recursos públicos, com o objetivo primário de virem a galgar mais cargos eletivos e maior representatividade na Administração Pública.

Revela-se, assim, medida necessária de simetria que as vedações impostas à destinação de recursos públicos que constroem a conduta de autoridades públicas e de servidores da mesma pessoa jurídica investidos

---

<sup>83</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p.13

<sup>84</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p.14

em cargo de direção, chefia ou assessoramento alcancem igualmente todos os cidadãos da República que usam verbas advindas do FEFC e, também, do Fundo Partidário, com o intuito de se tornarem autoridades públicas.

Da mesma forma, como a legislação confere um rol de benefícios aos candidatos a cargos eletivos que não são ofertados a todos os demais cidadãos brasileiros, revela-se coerente a contrapartida de extensão da obrigação vinculada de que, desde o momento em que a pessoa se apresenta como postulante ao cargo eletivo que lhe conferirá o status de autoridade pública, o dinheiro público não seja entregue a particulares em afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade<sup>85</sup>.

Por fim, afirmou compreender que a Súmula Vinculante nº 13/STF tem incidência obrigatória nos gastos de recursos públicos ocorridos em campanhas eleitorais com a contratação de parentes.

#### **F. VOTO DO MINISTRO – Alexandre Morais**

O Ministro Alexandre de Moraes, acompanhou o voto do relator e fez alguns breves apontamentos sobre o caso.

Entendeu que a Súmula Vinculante nº 13 do STF não poderia ser aplicada ao caso em questão, pois a natureza jurídica dos partidos políticos é distinta daquela tratada no verbete. O fato de os partidos políticos - pertencentes ao direito privado - utilizarem dinheiro público, não os tornaria entidades de direito público; caso contrário, estariam sujeitos, obrigatoriamente, às mesmas exigências feitas ao gestor público, como a contratação por licitação<sup>86</sup>.

A súmula é aplicável a casos idênticos aos que a formaram, não sendo possível uma extensão de sua aplicabilidade<sup>87</sup>.

#### **G. VOTO DO MINISTRO - Luis Felipe Salomão**

---

<sup>85</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p.15

<sup>86</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p.17

<sup>87</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p.18

O Ministro Luis Felipe Salomão acompanhou o voto do relator.

Em suas considerações referiu o Ministro que:

A contrapartida é essa de ter um sistema partidário privado, gerindo verba pública, mas com essas ressalvas que aponta o Ministro Alexandre. Ou seja, se ficar, na prestação de contas, demonstrada a utilização inadequada ou ilegal da verba, ou mesmo se tratando de utilização da verba para benefício no âmbito familiar, nós teremos ferramentas e instrumentos para abortar essa suposta utilização indevida. Ou seja, quando houver o abuso, no caso a caso, ele será demonstrado pelas ferramentas que já existem<sup>88</sup>.

Por fim, referiu que tratando-se de um modelo em que ter um sistema partidário privado, administra a verba pública, deve ficar, na prestação de contas, demonstrada a utilização inadequada ou ilegal da verba, ou mesmo se tratando de utilização da verba para benefício no âmbito familiar se tem ferramentas e instrumentos necessários para abortar essa suposta utilização indevida.

#### **H. VOTO-VISTA DO MINISTRO - Mauro Campbell**

O Ministro, em voto vista, acompanhou na totalidade o voto proferido pelo relator e negou provimento ao recurso especial.

Apresentou os fundamentos de sua decisão:

- a) a não aplicação do Enunciado Vinculante nº 13 do STF, restrito à Administração direta e indireta;
- b) os valores despendidos com a contratação das filhas do recorrido não são excessivos;
- c) o acórdão regional concluiu que as contratadas poderiam de fato prestar os serviços para os quais foram pagas, de forma que, para se chegar a conclusão diversa, seria necessário realizar o vedado o reexame de fatos e provas por esta instância especial;
- d) inexistente regulamentação específica sobre o tema, seja legal, seja regulamentar, devendo o caso ser analisado à luz dos princípios da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade, da boa-fé, comuns à análise das contas empreendidas por esta Justiça especializada. Acompanho integralmente o voto do eminente relator, com as devidas vênias das posições em contrário.

---

<sup>88</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145, DJE 23/10/2020. p. 19

Por fim, afastou a incidência da súmula vinculante nº 13, vez que não há cargo nem função pública a serem exercidos pelos “parentes” contratados, mas apenas a prestação de um serviço temporário a particular, no caso, candidato. Ademais, destacou que segundo a jurisprudência do próprio STF, o Enunciado Sumular Vinculante nº 13 encontra restrições mesmo dentro da Administração Pública, diante do que não se aplica, em regra, às nomeações de cargos políticos.

#### **I. VOTO DO MINISTRO - Luís Roberto Barroso**

O Ministro, em seu voto, acompanhou o relator.

Inicialmente argumentou o Ministro que os partidos são pessoas jurídicas de direito privado e, portanto, têm liberdades relativas. Não sendo exigível a licitação, nem o concurso público, mas há a utilização de recursos públicos, que devem sujeitar-se aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da economicidade. Ademais, entendeu que não se aplica a Súmula nº 13.

Por fim, sustentou que para caracterizar uma irregularidade nessa hipótese, acredita que seriam necessários elementos adicionais, como a inadequação do pagamento ao valor praticado pelo mercado ou a contratação de serviços não vinculados às finalidades eleitorais, o que não ocorre nesse caso.

##### **5.1.1.1 - ANÁLISE**

Entendo que irregular a contratação das filhas do candidato.

Pois, em que pese fosse possível às filhas (parentes em linha reta) do candidato doar seus serviços como estimáveis em dinheiro ou trabalharem como voluntárias, já que para o candidato foi destinado quantia do FEFC “insignificante

para realizar sua campanha”, no valor de R\$ 10.000,00, distribuído pelo partido<sup>89</sup>, o candidato preferiu pagar pelo trabalho delas utilizando recursos públicos.

Neste caso, foi verificada a conformidade dos gastos com os princípios da transparência e da economicidade, em que pese o trabalho pudesse ter sido realizado sem custos.

Quanto à moralidade, impessoalidade e razoabilidade, me apego ao voto do Ministro Edson Fachin, no ponto em que traz à luz o entendimento de que o candidato à cargo eletivo é um gestor privado de recursos públicos, devendo seguir os princípios da moralidade, da impessoalidade, da transparência, da razoabilidade e da economicidade, os quais são postulados norteadores da realização de despesas com dinheiro público, conforme já se decidiu no julgamento da prestação de contas nº 26.746, bem como firmou o STF na RE 579.951, que a vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, decorrendo a proibição direta dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da CF/1988, assim, tenho que é imoral/impessoal a contratação de parentes com recursos públicos para fornecimento/prestação de bens ou serviços em campanha eleitoral.

### **5.1.2 RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394 - MS:**

Já neste outro julgado, também é apontada a questão sobre a (in)aplicabilidade da vedação ao nepotismo expressa na Súmula Vinculante de nº 13 do Supremo Tribunal Federal – STF, ante as despesas com recursos públicos (FEFC e FP) para contratação de parentes (namorada/noiva do filho da candidata).

Assim, cabe alguns esclarecimentos sobre o caso, bem como sobre os argumentos levantados, chegando à análise final da decisão.

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DESAPROVAÇÃO. CANDIDATA. DEPUTADO ESTADUAL. CONTRATAÇÃO. PRESTADOR DE SERVIÇO. PERÍODO EXÍGUO. VALOR EXPRESSIVO. RECURSOS. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC). PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS DESPESAS COM RECURSOS PÚBLICOS. RAZOABILIDADE. ECONOMICIDADE. MORALIDADE. IMPESSOALIDADE. TRANSPARÊNCIA. INOBSERVÂNCIA. VERBETES SUMULARES 24 E 27 DO TSE. INCIDÊNCIA. APROVAÇÃO

---

<sup>89</sup> Conforme argumenta o recorrido em sustentação oral na audiência do dia 15 de setembro de 2020 - a partir do minuto 44:51 - <https://youtu.be/vuDMZxhXAfU>

DAS CONTAS COM RESSALVAS. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. INAPLICABILIDADE. SÍNTESE DO CASO 1. Trata-se de recurso especial interposto em face de acórdão de Tribunal Regional Eleitoral que desaprovou as contas de campanha da recorrente referentes às Eleições de 2018, quando concorreu ao cargo de deputado estadual, determinando a devolução da quantia de R\$ 30.000,00 ao Tesouro Nacional, com fundamento no art. 82, § 1º, da Res.–TSE 23.553, atinente a recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), utilizados indevidamente na contratação de namorada/noiva do filho da candidata, para prestação de serviço na campanha. 2. De acordo com a Corte de origem, a contratação em evidência, para a função de coordenadora de campanha, se deu pelo prazo de apenas dez dias e pela quantia de R\$ 30.000,00, equivalente a cerca de 46% do total das receitas da campanha (R\$ 65.860,00), em desacordo com os princípios da moralidade e da impessoalidade na utilização de recursos públicos, revelando-se gasto de valor expressivo e desproporcional. ANÁLISE DO RECURSO ESPECIAL 3. Incide na espécie o verbete sumular 27 do TSE, na medida em que a recorrente não demonstrou de que forma o acórdão regional teria violado os arts. 37, VII, e 40, I, da Res.–TSE 23.553 e 26 da Lei 9.504/97, pois tais preceitos normativos – referentes ao rol de gastos eleitorais e às formas admitidas de pagamento de despesas de natureza financeira – não dizem respeito ao fundamento adotado pelo Tribunal de origem para a desaprovação das contas, qual seja, a inobservância de princípios norteadores da realização de despesas com recursos públicos. 4. A hipótese dos autos versa sobre a aplicação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, os quais, por ostentarem caráter público, devem ter a sua utilização fundada, dentre outros, nos princípios da moralidade, da impessoalidade, da transparência, da razoabilidade e da economicidade, os quais são postulados norteadores da realização de despesas com dinheiro público, conforme já se decidiu no julgamento de contas anuais de partidos e a respeito de verba do Fundo Partidário. Nesse sentido: PC 247–55, rel. Min. Luiz Fux, DJE de 1º.3.2018, e ED–PC 267–46, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 22.9.2017. 5. Firmou-se nesta Corte Superior a compreensão de que a observância do princípio da economicidade na aplicação de recursos públicos pode ser objeto de controle em processo de prestação de contas, assim como se assentou que é possível considerar irregular a despesa que tenha caráter antieconômico. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes alusivos ao emprego de verbas do Fundo Partidário por partidos políticos: PC 305–87, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 12.8.2019; PC 290–21, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 21.6.2019; e PC 268–60, rel. Min. Admar Gonzaga, DJE de 6.6.2019. 6. Inexiste óbice a que, na análise das prestações de contas, a Justiça Eleitoral exerça o controle da observância dos princípios norteadores da realização de despesas com recursos públicos, sejam eles provenientes do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. 7. Quanto aos argumentos recursais de que a análise da prestação de contas deveria se limitar à escrituração contábil e de que eventual indício da irregularidade versada nos autos deveria ser apurado em procedimento autônomo, cumpre observar que a aplicação antieconômica de recursos públicos pode ser objeto de controle da Justiça Eleitoral no processo de prestação de contas, o que igualmente ocorre quanto aos gastos efetuados com inobservância aos princípios da transparência, da moralidade e da razoabilidade. 8. Na espécie, a Corte de origem, soberana no exame do conjunto fático–probatório dos autos, afirmou a irregularidade da despesa realizada, pelos seguintes fundamentos: a) a prestadora das contas contratou a namorada/noiva de seu filho para prestar serviços como coordenadora–geral de campanha, pelo período de apenas dez dias e pela expressiva quantia de R\$ 30.000,00, equivalente a cerca de 46% do total das receitas da campanha (R\$ 65.860,00), com a utilização de recursos do

Fundo Especial de Financiamento de Campanha; b) a referida contratação, realizada mediante pagamento com recursos públicos, embora não seja objeto de restrição legal expressa, configurou a sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos e afrontou os princípios da moralidade e da impessoalidade, assim como revelou gasto expressivo e exageradamente desproporcional, de modo a comprometer a hígidez das contas; c) a alegação de que a pessoa contratada para prestar serviço na campanha teria se casado com o filho da candidata após a prestação dos serviços não afasta a irregularidade, pois, embora a relação de namoro ou noivado não configure parentesco, a contratação de pessoas nessas circunstâncias não se conforma ao significado nem ao alcance dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da isonomia; d) a prestadora das contas confirmou ser sua nora a pessoa contratada como coordenadora-geral de campanha; e) a candidata não comprovou devidamente os gastos realizados com a aludida contratação. 9. Para alterar as conclusões às quais chegou o Tribunal de origem, a fim de acolher as alegações recursais, seria necessário o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, o que não se admite em recurso especial eleitoral, nos termos do verbete sumular 24 do TSE. 10. Embora não haja vedação expressa à contratação de futuros parentes (ou até mesmo de parentes) para prestação de serviços de campanha, é necessário que haja razoabilidade em tal prática e que sejam observados os preceitos éticos e morais que devem nortear a conduta dos candidatos e dos partidos políticos, notadamente quanto ao uso de recursos públicos, evitando-se o favorecimento pessoal de qualquer natureza e o prejuízo à economicidade que pode decorrer de tais contratações. Nesse sentido, destaca-se que é dever do candidato ou do partido político garantir o bom uso dos recursos públicos, buscando obter o melhor resultado pelo menor custo possível, em atenção ao princípio da economicidade. 11. A contratação de parente do candidato – ou mesmo de pessoa que mantenha relação de noivado ou namoro com o candidato ou com parente do candidato – para a prestação de serviço na campanha enseja atenção da Justiça Eleitoral, dada a possibilidade de conflito de interesses e de desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos, com vistas a, eventualmente, favorecer financeiramente a pessoa contratada. Assim, tal contratação, caso seja realizada, deve observar rigorosamente os princípios constitucionais da razoabilidade, da moralidade e da economicidade, assim como deve evidenciar elevado grau de transparência, a fim de que sejam, de forma satisfatória, demonstradas as peculiaridades da transação, as atividades efetivamente desenvolvidas e a compatibilidade dos custos com valores de mercado. Cumpre à Justiça Eleitoral atuar com maior rigor em tais situações. 12. No caso sob exame, é indubitosa a falta de transparência na contratação da coordenadora-geral de campanha, pois, conforme consignado no acórdão regional, a prestadora das contas não comprovou devidamente os gastos realizados com a contratação por exíguo intervalo de tempo e por quantia expressiva de recursos públicos, de modo a comprometer a hígidez das contas. 13. A ausência de comprovação de despesas de campanha é, em regra, motivo suficiente para ensejar a desaprovação das contas. Nesse sentido: AgR-AI 0606203-67, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 7.5.2020, AgR-PC 218-97, da rel. Min. Sérgio Banhos, DJE de 28.4.2020, PC 1008-18, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 29.8.2019, e AgR-AI 174-43, rel. Min. Admar Gonzaga, DJE de 22.3.2018. 14. A Corte de origem agiu com acerto ao assentar que a contratação, no caso dos autos, ocorreu em desacordo com os princípios da moralidade e da impessoalidade na aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Ademais, os fundamentos do acórdão recorrido realçam também o caráter antieconômico da despesa efetuada com recursos públicos do FEFC, na medida em que a candidata pagou a uma única pessoa contratada, por serviços supostamente prestados no período de apenas dez dias, a quantia de R\$ 30.000,00,

equivalente a cerca de 46% do total das receitas da campanha (R\$ 65.860,00), revelando-se tal gasto "exageradamente desproporcional" e "efetivamente expressivo", nas palavras do Tribunal de origem. 15. Na espécie, não é possível a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para aprovar as contas com ressalvas, tendo em vista que a irregularidade constatada corresponde a quantia expressiva, em valor absoluto e em termos percentuais, em relação ao total de recursos arrecadados. Nesse sentido: AgR–Al 181–42, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 3.12.2018. CONCLUSÃO Recurso especial eleitoral a que se nega provimento.

(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 216, Data 27/10/2020)

Neste caso, a candidata ao cargo de deputado estadual, contratou a namorada/noiva de seu filho para prestar serviço de coordenadora de campanha, por 10 dias, utilizando recursos públicos para o pagamento do serviço no valor de R\$ 30.000,00.

#### **A. ARGUMENTOS DA RECORRENTE**

Argumenta que a Resolução do TSE 23.553/15 não estipula nenhum piso ou teto para pagamento e contratação de pessoal para prestação de serviço em campanha, tratando-se de mera liberalidade e conveniência entre o tomador e o prestador do serviço, assim como não proíbe a contratação de pessoas que tenham vínculo de parentesco com o candidato, o que teria sido reconhecido pelo relator na Corte de origem.

Aduz, ainda, que o parentesco não existia à época da prestação dos serviços.

#### **B. ARGUMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

Em linhas gerais sustentou que, não havendo vedação expressa legal para partidos contratarem parentes com verbas recebidas do Fundo Especial de



Financiamento de Campanha (FEFC), a Constituição obriga todos aqueles que recebem recursos públicos a demonstrarem a probidade dos gastos.

Ademais que, embora a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (STF) - proíba a contratação de parentes até terceiro grau em cargos de confiança da administração pública - não possa ser aplicada automaticamente aos partidos políticos e candidatos, eles devem respeitar os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade no uso do dinheiro público.

### **C. VOTO RELATOR**

O voto do Ministro relator Sérgio Banhos foi para o não provimento do recurso.

Primeiramente, ressaltou a possibilidade da interferência da Justiça Eleitoral na verificação de contas, e controle dos princípios norteadores da realização das despesas com recursos públicos - princípios da transparência, da moralidade e da razoabilidade - além de observar "aplicação antieconômica" de recursos públicos<sup>90</sup>.

No caso sob exame, a Corte de origem afirmou a irregularidade da despesa realizada, sob o fundamento de que a contratação da futura nora da candidata para prestar serviço na sua campanha, mediante pagamento com recursos públicos, embora não seja objeto de restrição legal expressa, configurou a sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos e afrontou os princípios da moralidade e da impessoalidade, assim como revelou gasto "exageradamente desproporcional", de modo a comprometer a higidez das contas.

Ainda, entendeu pela inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 do STF ao caso concreto, pois a parte contratada não possui parentesco de fato com a recorrente - é namorada do filho da candidata - logo, não corresponderia ao enunciado no verbete<sup>91</sup>.

Por outro lado e a meu sentir, embora não haja vedação expressa à contratação de futuros parentes (ou até mesmo de parentes) para prestação de serviços de campanha, é necessário que haja razoabilidade em tal prática e que sejam observados os preceitos éticos e morais que devem nortear a conduta dos candidatos e dos partidos políticos, notadamente quanto ao uso de recursos públicos, evitando-se o favorecimento pessoal de

---

<sup>90</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 11

<sup>91</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 11

qualquer natureza e o prejuízo à economicidade que pode decorrer de tais contratações<sup>92</sup>.

O relator acolhe o entendimento da Corte de origem de que, no presente caso, em pese suas particularidades, os interesses privados sobressaíram os públicos, pelos gastos excedentes realizados, estando a contratação discutida fora da observância exigida dos princípios constitucionais da razoabilidade, da moralidade e da economicidade<sup>93</sup>.

Assim, verifica-se que a Corte de origem agiu com acerto ao assentar que a contratação para prestação do serviço na campanha, no caso dos autos, ocorreu em desacordo com os princípios da moralidade e da impessoalidade na aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Por fim, anoto que não é possível a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para aprovar as contas com ressalvas, tendo em vista que, de acordo com o Tribunal de origem e conforme dito anteriormente, a irregularidade constatada perfaz a expressiva quantia de R\$ 30.000,00 e corresponde a cerca de 46% do total de recursos arrecadados, no valor de R\$ 65.860,00<sup>94</sup>.

Concluiu, no sentido de ser indubitosa a falta de transparência na contratação realizada, todavia reafirmou não se aplicar a tese de nepotismo ao caso.

#### **D. VOTO DO MINISTRO - Edson Fachin**

Em voto, o Ministro Fachin acompanhou a conclusão do relator pelo não provimento, todavia manteve o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral - MS na íntegra.

Para o ministro, in verbis, "Parece-me um pouco afastado aqui o juízo de proporcionalidade e razoabilidade" "[...] R\$ 30 mil foram pagos com recursos públicos, oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha".

Por fim, decide acompanhar o voto do relator, concluindo pelo não provimento, todavia manteve o acórdão do TRE-MS na íntegra, inclusive na parte em que o TRE se refere à incidência da Súmula Vinculante nº 13.

---

<sup>92</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 11

<sup>93</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 12

<sup>94</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 13

### **E. VOTO DO MINISTRO - Alexandre Moraes**

O entendimento do ministro Alexandre de Moraes é de que a súmula não se aplica, automaticamente, ao caso.

Prosseguindo seu voto, ele diverge da decisão do TRE, in verbis:

eu afasto a fundamentação da súmula e afasto a fundamentação da questão de ser namorada ou noiva, porque eu gostaria que nós rapidamente fizéssemos um exercício mental da seguinte forma, nesse caso: não é namorada, não é noiva, é um amigo, uma pessoa conhecida; dez dias para coordenar, fazer a coordenação-geral de campanha; não demonstra que realizou nenhuma atividade; em dez dias recebe R\$ 30 mil; 46% dos gastos da campanha. Óbvio que é fraude." "[...]elemento principal é que ficou flagrante, como bem salientado, que não houve coordenação-geral alguma<sup>95</sup>.

De modo enérgico, para o ministro, o valor desembolsado para a controversa contratação não passou de um "presente antecipado de casamento não só para a futura nora, para o filho, foi um adiantamento de legítima, só que um adiantamento de legítima com dinheiro público e, conseqüentemente aqui, óbvio, é que há irregularidade, irregularidade flagrante, ilicitude flagrante<sup>96</sup>."

Ao cabo, decide em seu voto: afastar os argumentos do acórdão do TRE-MS para esclarecer que a pessoa contratada nem era parente uma vez ser noiva do filho da candidata, porém quanto aos demais fundamentos, entendeu que houve fraude no uso da verba pública. Nestes termos, acompanhou o dispositivo final pelo improvido do recurso.

### **F. VOTO DO MINISTRO - Luis Felipe Salomão**

Em voto conciso, apenas acompanhou o voto do relator.

---

<sup>95</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 15

<sup>96</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 15

### **G. VOTO VISTA DO MINISTRO - Mauro Campbell**

Para o ministro Mauro Campbell, que acompanhou integralmente o voto do relator, a reprovação das contas e devolução do recurso dado como pagamento eram necessários, embora o argumento sobre a contratação de parentes não fosse suficiente para esta decisão.

Argumenta que essa contratação poderia ser útil ao candidato, como em casos de excelência profissional por parte do parente, sendo até permitido o pagamento dos serviços com verba pública.

No entanto, isso não indicaria livre disposição dos recursos recebidos, ao contrário, a fiscalização deve ser maior, para evitar mais casos como o abordado aqui, baseada em normas específicas e nos princípios norteadores da Administração Pública, destacados pelo ministro, os princípios da moralidade, da impessoalidade, da transparência, da razoabilidade e da economicidade.<sup>97</sup>

### **H. VOTO DO MINISTRO - Tarcísio Vieira**

O ministro Tarcísio Vieira acompanhou na totalidade o voto do relator, o ministro Sérgio Banhos, juntando o seu voto proferido em REspEI nº 0600751-45, como ministro relator do caso, a fim de fundamentar a decisão para a não aplicação da Súmula<sup>98</sup>.

### **J. VOTO DO MINISTRO - Luís Roberto Barroso**

---

<sup>97</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 20

<sup>98</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 22

O Ministro Luis Roberto Barroso argumentou que não haveriam impedimentos, em um primeiro momento, à contratação de parentes, desde que observados os princípios constitucionais da moralidade, economicidade e razoabilidade, o que não ocorreu no caso.

Assim sendo, acompanhou o voto do relator.<sup>99</sup>

#### **5.1.2.1 - ANÁLISE**

Entendo imoral e impessoal a contratação da namorada/noiva do filho da candidata para a prestação de serviço de coordenadora de campanha custeado com recursos públicos, vez que apenas não formalizado o vínculo de parentesco. Sendo constatado no processo que após a eleição foi realizado o casamento da prestadora de serviço com o filho da candidata.

Quanto à clara ofensa aos princípios da economicidade, transparência e razoabilidade, concordo com os apontamentos apresentados e com a decisão pela desaprovação das contas e devolução dos valores ao Tesouro Nacional.

Assim, resta irregular a contratação haja vista a não observância dos importantes princípios norteadores das despesas públicas.

---

<sup>99</sup> RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394, DJE 27/10/2020. p. 30

## 6. CONCLUSÃO

A despeito de não haver restrição legal expressa, a contratação de parentes como fornecedores/prestadores de bens ou serviços com a utilização de recursos públicos oriundos do Fundo Partidário ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha é incompatível com o conjunto jurídico-constitucional brasileiro, com nítida sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos, em dissonância com os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Como detalhado no decorrer deste trabalho, o recebimento de recursos públicos por parte de candidatos vem acompanhado da incidência de princípios que regem o trato com a coisa pública. Obviamente, os gastos com os recursos do FEFC e do Fundo Partidário, devem ser orientados pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Sabendo que a administração financeira da campanha, inclusive dos recursos oriundos do FEFC e do fundo partidário, deve ser feita pelo próprio candidato que poderá designar pessoa para o auxiliar (20 da Lei n. 9504/97). É possível considerar o candidato a cargo eletivo, um gestor privado de recursos públicos<sup>100</sup>.

Nesse sentido, entendo que os gestores privados de recursos públicos devem agir nos termos do caput do art. 37 da Constituição, segundo o qual se impõe a observância da moralidade pública objetiva, impessoalidade, transparência, razoabilidade e economicidade.

Como esclarecido no decorrer deste trabalho, em regra, não há extensão da aplicação da súmula vinculante nº 13 do STF para cargos de natureza política em caso de contratação de parentes, diante disso, entendo que, por via de regra, também é inaplicável o enunciado sumular aos casos de contratação de parentes para fornecimento/prestação de bens e serviços com recursos públicos no âmbito eleitoral.

---

<sup>100</sup> Ibidem 42

Todavia, fundamental e obrigatória a observância dos princípios norteadores das despesas com recursos públicos, a fim de evitar a sobreposição de interesses, desvio de finalidade e abuso econômico.

Diante disso, entendo totalmente imoral a utilização de dinheiro público, cuja aplicação deveria ser destinada a campanhas eleitorais de forma séria, todavia teve sua finalidade desviada aos interesses próprios.

Nesta senda, a utilização desses valores deve estar vinculada à atividade eleitoral com observância aos princípios regentes da gestão pública da moralidade, da impessoalidade, transparência, razoabilidade e economicidade.

Ao passo que, não há de se admitir a contratação de parentes para atuar em campanha, pagos com recursos públicos, vez que contraria os princípios da moralidade e impessoalidade, bem como desatende também aos princípios da economicidade, da razoabilidade e da transparência.

Ademais, quanto à contratação de parentes, não é possível aferir se o fornecimento/prestação de bens ou serviços foram realizados com qualidade, eficiência e preço adequado, uma vez que ajustes desse caráter se aperfeiçoam entre familiares, o que abala a confiabilidade e transparência das contas de campanha.

Por fim, entendo que o controle a ser feito a fim de coibir práticas irregulares nesta temática, seria a observância dos princípios norteadores das despesas com recursos públicos e a análise caso a caso na prestação de contas a fim de garantir a otimização dos princípios da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade, transparência e economicidade.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert; tradução de Virgílio Afonso da Silva. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª edição. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32ª edição. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: mar. 2021.
- BRASIL. **Lei n.º 9504/1997**, de 30.09.1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: abr 2021.
- BRASIL. **Lei n.º 9096/1995**, de 19.09.1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm)>. Acesso em: abr 2021.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Revista de Informação Legislativa**. v. 25, n. 97, p. 7, jan./mar. 1988, 01/1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181819/000435101.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 27 abr. 2021.
- DOTAÇÃO orçamentária anual. **Justiça Eleitoral**, 2018. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/duodecimo-de-dezembro-fundo-partidario-no-site-do-tse/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/duodecimo-de-dezembro-fundo-partidario-no-site-do-tse/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/duodecimo-de-dezembro-fundo-partidario-no-site-do-tse/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/duodecimo-de-dezembro-fundo-partidario-no-site-do-tse/at_download/file). Acesso em 24 abr. 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788530989736. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- FUNDO Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). **Tribunal Superior Federal**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-efec>. Acesso em: 28 mar. 2021.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Grupo GEN, 2021. 9788597028126. p. 69 Disponível em:



<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028126/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788597024630. p. 360. Disponível em:  
<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788597024630. p.35 Disponível em:  
<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024630/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral Essencial**. Rio de Janeiro: Método 2018. Grupo GEN, 2018. 9788530980894. p.467 Disponível em:  
<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980894/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

INDÍCIOS de irregularidades em doações nas Eleições 2020 já somam mais de R\$ 588 milhões. **Tribunal Superior Federal**, 2020. Disponível em:  
<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-nas-eleicoes-2020-ja-somam-mais-de-r-588-milhoes>. Acesso em: 28 mar. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 3ª ed. [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993 / Marçal Justen Filho. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 15. Acesso em 20 abr. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2018 6 Mb; ePUB. 5. ed. em e-book baseada na 13. ed. impressa. p. 182. Acesso em 20 abr. 2021.

MULTAS eleitorais. **Justiça Eleitoral**, 2018. Disponível em:  
[https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/multa-de-dezembro-de-2018/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/multa-de-dezembro-de-2018/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/multa-de-dezembro-de-2018/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/multa-de-dezembro-de-2018/at_download/file). Acesso em 24 abr. 2021

**MS 31.697**, voto do rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 11-3-2014, *DJE* 65 de 2-4-2014.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Grupo GEN, 2020. 9788597025262. p. 72. Disponível em:  
<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/>. Acesso em: 24 abr. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**, 2ª edição. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013. Grupo GEN, 2013. 978-85-309-4939-6. p. 99-100. Disponível em:  
<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4939-6/>. Acesso em: 17 abr. 2021.

PARTIDOS políticos receberam R\$ 1,7 bilhão do Fundo Eleitoral em 2018. **Tribunal Superior Federal**, 2019. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/partidos-politicos-recebera-m-r-1-7-bilhao-do-fundo-eleitoral-em-2018>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PERGUNTAS frequentes – Fundo Partidário. **Tribunal Superior Eleitoral**.

Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/perguntas-frequentes-fundo-partidario>. Acesso em: 29 mar. 2021.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito administrativo**, 2ª edição. São Paulo, Editora ATLAS S.A. – 2013. Grupo GEN, 2013. 9788522483839. p.03 Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522483839/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

**Rcl 7.590**, rel. min. Dias Toffoli, 1ª T, j. 30-9-2014, *DJE* 224 de 14-11-2014.

**RE 579.951**, rel. min. Ricardo Lewandowski, P, j. 20-8-2008, *DJE* 202 de 24-10-2008.

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060075145**, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 214, Data 23/10/2020

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060116394**, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 216, Data 27/10/2020

SOUSA, Cássio Vinícius Steiner. **Direito Administrativo**. Porto Alegre: SAGAH, 2019. Grupo A, 2020. 9786581492830. p. 35 Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581492830/>. Acesso em: 21 abr. 2021.