



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**PROCESSO ADMINISTRATIVO (1298) Nº 0600628-33.2020.6.00.0000 (PJE) – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR:** MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO  
**INTERESSADOS:** TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL  
PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO (PTB), PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB), PATRIOTA (PATRI), SOLIDARIEDADE (NACIONAL), REDE SUSTENTABILIDADE, E PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT)

### EMENTA

***Ementa:*** DIREITO ELEITORAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ELEIÇÕES 2020. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA. CÁLCULO DA COTA PARTIDÁRIA PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO.

#### HIPÓTESE

1. Trata-se de processo administrativo que tem por objeto a explicitação dos critérios de cálculo da distribuição dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (“FEFC” ou “Fundo Eleitoral”) aos partidos políticos, conforme estabelecido pelos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997.
2. Os parâmetros legais para distribuição dos recursos do FEFC foram estipulados considerando-se, em linhas gerais, o desempenho dos partidos nas últimas eleições gerais e o tamanho de suas bancadas no Congresso. Contudo, a partir de 2020, a matéria ganhou complexidade em razão de dois fatores principais: (i) modificações introduzidas pela Lei nº 13.877/2019; e (ii) impactos da cláusula de barreira ou de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição Federal, que foi aplicada, pela primeira vez, em 2018. Em decorrência desse novo e mais complexo cenário, submete-se ao Pleno o exame dos critérios a serem aplicados, em caráter prévio à efetiva distribuição dos recursos.

#### PREMISSAS JURÍDICAS

3. A regra geral para cálculo do FEFC é a consideração da “fotografia” da última eleição geral, conforme estabelecido pela Lei nº 13.877/2019. No entanto, há algumas exceções.

4. *Em primeiro lugar*, o art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 contemplou hipóteses em que a migração do parlamentar beneficia seu novo partido no cálculo do FEFC: (i) o §3º excepciona, expressamente, a situação dos deputados federais que migraram para outros partidos “em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal” (cláusula de barreira); e (ii) o §4º indica que, em relação aos Senadores que se encontram no primeiro quadriênio do mandato, a representação não será computada para o partido que os elegeu, mas, sim, para aquele ao qual estiverem filiados na última eleição geral.

5. *Em segundo lugar*, deve ser considerada a situação em que o partido se extingue ao ser incorporado ou ao se fundir com outro. Na Consulta nº 0601870-95.2018, de relatoria do Min. Jorge Mussi (j. em 30.05.2019), o TSE fixou que, no caso de “incorporação de partido que não superou a cláusula de desempenho eleitoral por outro que a tenha superado, antes do fechamento do orçamento do ano seguinte, os votos da agremiação incorporada devem ser computados para fins de recebimento de recursos do Fundo Partidário, Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e direito de antena pelo partido incorporador”. A mesma lógica deve valer para qualquer incorporação, uma vez que o partido incorporado deixa de existir no mundo jurídico, sendo sucedido pelo incorporador em direitos e obrigações (PA 193-17/DF, Rel. Min. Asfor Rocha, DJ de 22.6.2006), bem como para qualquer fusão.

6. *Em terceiro lugar*, devem ser consideradas as retotalizações determinadas em decorrência de alteração jurídica da situação de candidatos. A totalização é a etapa na qual são aplicadas as regras relativas à destinação de votos, realizando a conversão destes em cadeiras, de acordo com a situação dos candidatos (ex: deferido, indeferido, cassado) e, conforme o caso, os critérios do sistema majoritário ou proporcional. A retotalização, conforme voto do Ministro Luiz Fux, “*consiste em uma nova fotografia do resultado da última eleição geral realizada, em razão de decisões judiciais (...) que, com efeitos ex tunc, alteraram a situação de candidaturas e destinação dos votos obtidos pelos partidos*”. Em outras palavras, a retotalização substitui, por completo, a fotografia que inicialmente se apresentou para a realização dos cálculos do FEFC.

7. Por fim, ante a necessidade de estabelecer um marco uniforme a partir do qual fique estabilizado o cálculo do FEFC, o primeiro dia útil de junho do ano da eleição, que já é previsto como data de corte de retotalizações para fins do cálculo do inciso II do art. 16-D (conforme estabelecido no art. 5º, § 1º, da Res.-TSE nº 23.605/2019), deve ser também aplicado como data de corte para as demais situações, incluindo retotalizações para cálculo dos incisos III e IV,

incorporações ou fusões, e migração para outro partido com fundamento na janela de desfiliação do art. 17, § 5º da Constituição.

FIXAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC

8. **Cálculo do Inciso I do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 – Distribuição igualitária.** 2% (dois por cento) dos recursos do FEFC devem ser divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Esse critério tem como marco temporal a antecedência de seis meses antes da data do pleito (Lei nº 9.504/1997, art. 4º).

9. **Cálculo do Inciso II do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 – Votos na Câmara.** 35% (trinta e cinco por cento) dos recursos do FEFC devem ser divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelos partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados. Essa representação é aferida com base na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, sendo que: (i) caso tenha ocorrido incorporação ou fusão de partidos, os votos dados para o partido incorporado ou para os partidos que se fundirem devem ser computados para o partido incorporador ou para o novo partido (Cta TSE nº 0601870-95); e (ii) devem ser consideradas as retotalizações ocorridas até o 1º dia útil de junho do ano da eleição (Res.-TSE nº 23.605, art. 5º, § 1º).

10. **Cálculo do Inciso III do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 - Bancada na Câmara.** 48% (quarenta e oito por cento) dos recursos do FEFC serão divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral, sendo que: (i) conta-se para o partido que não tenha alcançado a cláusula de barreira a vaga de seus representantes eleitos, salvo daqueles deputados que tenham migrado para outro partido com base no art. 17, § 5º da Constituição (decorrente da EC nº 97/2017), conforme a previsão expressa do § 3º do art. 16-D da Lei das Eleições; (ii) no caso de incorporação ou fusão partidária, a vaga deve ser computada para o partido incorporador ou para o novo partido, salvo se a incorporação ou fusão ocorrer após a migração referida no item (i) (exceção relativa à cláusula de barreira). Ressalte-se que devem ser desconsideradas do cálculo mudanças de filiação partidária subsequentes à primeira migração decorrente da EC nº 97/2017 ou à incorporação ou fusão. Ademais, devem ser consideradas as retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição.

11. **Cálculo do Inciso IV do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 - Bancada no Senado.** 15% (quinze por cento) dos recursos do FEFC devem ser divididos entre os partidos na proporção do

número de representantes no Senado Federal, sendo que: (i) para a parcela do Senado que *foi* renovada na última eleição geral, as cadeiras serão contabilizadas para os partidos para os quais foram eleitos; e (ii) para a parcela do Senado que *não foi* renovada (ou seja, para Senadores que estavam no 1º quadriênio na data da última eleição geral), as cadeiras serão contabilizadas para os partidos aos quais estavam filiados na data da última eleição geral (independentemente do partido pelo qual foram originariamente eleitos e do fundamento da migração). Em ambas as situações, caso tenha ocorrido incorporação ou fusão de partidos, os votos dados para o partido incorporado ou para os partidos fundidos devem ser computados para o partido incorporador ou para o novo partido (Cta TSE nº 0601870-95). Além disso, devem ser consideradas as retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição. Como resultado, na hipótese de registro indeferido ou cassação de senador eleito, (i) a vaga será considerada para o partido do Senador eleito em nova eleição, decorrente do art. 224, §3º, do Código Eleitoral, caso esta ocorra até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição; (ii) caso não tenha havido nova eleição, a cadeira vaga – para a qual, portanto, não há “representante eleito” – não deve ser considerada para fins de divisão do FEFC.

#### RESPOSTA AOS QUESTIONAMENTOS FEITOS PELOS PARTIDOS

12. Quanto ao questionamento feito pelo PTB, verifica-se que o partido, de fato, elegeu dois senadores na eleição de 2018 e que, na data da eleição de 2018, um senador que se encontrava no seu primeiro quadriênio do mandato estava filiado ao partido, razão pela qual o cálculo da cota do partido para fins do inciso IV deve considerar três senadores.

13. Quanto ao questionamento feito pelo Patriota, observa-se que o PRP elegeu um senador na eleição de 2018 e foi posteriormente incorporado pelo Patriota, em razão do não atingimento da cláusula de barreira, de modo que o cálculo da cota do Patriota para fins do inciso IV deve considerar a cadeira do Senado conquistada pelo PRP.

14. Quanto ao questionamento feito pelo PSDB, verifica-se que o partido elegeu quatro senadores em 2018 e, em relação aos cinco Senadores eleitos em 2014, apenas quatro deles estavam filiados ao partido na data da última eleição geral. Portanto, o cálculo da cota do PSDB para fins do inciso IV deve considerar a representação de oito senadores.

15. Quanto ao questionamento feito pelo Solidariedade, identifica-se que o partido elegeu, em 2018, um senador, que deve ser considerado para o cálculo da cota para fins do inciso IV.

16. Quanto ao questionamento feito pelo Rede Sustentabilidade, verifica-se que o partido elegeu cinco senadores em 2018, mas dois deles não foram contabilizados em razão de migrações subsequentes, de modo que deve ser retificado o cálculo da cota do partido para fins do inciso IV para incluir a representação total de cinco senadores.

17. Quanto ao questionamento feito pelo PDT, observa-se que o cálculo deve, de fato, considerar quatro Senadores, e não apenas três, tendo em vista que a senadora omitida no cálculo estava, na data da eleição de 2018, em seu primeiro quadriênio e filiada ao PDT, embora não tenha sido eleita em 2014 pelo PDT nem seja atualmente componente da bancada do PDT.

#### CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, voto no sentido de determinar o recálculo integral dos valores individuais de cada partido político relativo ao FEFC, para as eleições municipais de 2020, de modo a considerar os critérios de distribuição ora fixados, inclusive com relação aos questionamentos feitos pelos partidos PTB, PSDB, PATRI, Solidariedade, Rede Sustentabilidade e PDT.

## RELATÓRIO

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

1. Trata-se de processo administrativo que, inicialmente tramitou como Processo SEI nº 2018.00.000001717-9, relativo ao cálculo das cotas partidárias para distribuição dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (“FEFC” ou “Fundo Eleitoral”) aos partidos políticos, conforme estabelecido pelos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997.

2. Nos termos do artigo 16-C, §§ 2º e § 3º, da Lei nº 9.504/1997, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito, o Tesouro Nacional depositará os recursos do FEFC em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral. Na sequência, o TSE deve, no prazo de 15 dias subsequentes ao depósito, divulgar o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral e realizar o cálculo das cotas a que farão jus cada um dos partidos de acordo com os critérios de distribuição fixados no artigo 16-D da Lei nº 9.504/1997. Por fim, os recursos do FEFC devem ser repassados, em parcela única, aos diretórios nacionais dos partidos políticos, sendo que, consoante o § 7º do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997, tais recursos somente ficarão à disposição dos partidos políticos depois que estes tenham definido, aprovado (por maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido) e divulgado publicamente os critérios para distribuição dos recursos do FEFC.

3. Para as eleições de 2018, o cálculo da cota do FEFC a ser destinada para cada partido foi calculada pelas áreas técnicas do TSE com base nos critérios legais vigentes à época, a partir das informações sobre o tamanho das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal prestadas oficialmente pelas Casas Legislativas.

4. Para as presentes eleições de 2020, do mesmo modo, as Casas Legislativas foram oficiadas e prestaram informações sobre o tamanho das bancadas para fins de cálculo da cota do FEFC a ser distribuída a cada um dos partidos políticos. No entanto, conforme será descrito abaixo, o cálculo das parcelas do FEFC a que fazem jus os partidos tornou-se muito

mais complexo, em razão de dois fatores principais. *Primeiro*, a introdução, pela Lei nº 13.877/2019, de novos parâmetros para a distribuição dos recursos do FEFC. *Segundo*, os reflexos e dúvidas geradas pela instituição e aplicação, pela primeira vez nas eleições de 2018, da cláusula de barreira ou de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição Federal. Como se verá, a partir da aplicação da cláusula de barreira abriu-se a possibilidade de incorporação ou fusão de partidos que não alcançaram os critérios de desempenho estabelecidos, bem como de migração dos candidatos desses partidos para outros ao abrigo da janela de desfiliação criada pelo § 5º do art. 17 da Constituição Federal. Essas hipóteses, conforme será explicitado adiante, poderão ter (embora nem sempre tenham) reflexo no cálculo do FEFC.

5. Tendo em vista esse cenário de maior complexidade, após o recebimento, pelo TSE, das respostas aos Ofícios enviados ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados contendo as bancadas partidárias em cada Casa Legislativa, a área técnica deste Tribunal responsável pelo cálculo estatístico dos valores de cada cota partidária solicitou à Assessoria Consultiva do TSE (ASSEC) esclarecimentos acerca das regras de divisão do FEFC, nos seguintes termos:

“3.1. Com relação ao inciso II do artigo 5º, devemos considerar todos os partidos com pelo menos um Deputado Federal Eleito ou apenas que cumpriram os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal (Lei nº 9.504/1997, art. 16-D, § 3º)?

3.2. Com relação ao inciso III do artigo 5º e ao § 2º, devemos desconsiderar os parlamentares de partidos que não cumpriram os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal (Lei nº 9.504/1997, art. 16-D, § 3º), considerá-los para o partido que concorreram nas eleições, ou para o novo que migraram?

3.3. Com relação ao inciso IV do artigo 5º e ao § 3º, observamos que na listagem encaminhada pelo Senado Federal (1267453) consta Senador cassado pelo TSE. Devemos considerar a informação fornecida pelo Senado Federal? Eventuais eleições suplementares deverão ser consideradas? Qual a data de corte para esse cálculo?”

6. Em resposta, contida na Informação ASSEC nº 36/2020, a Assessoria Consultiva entendeu que: (i) com relação ao inciso II do artigo 5º, “deve-se considerar todos os partidos com pelo menos um deputado federal eleito, uma vez que o atendimento à cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da CF/88 não é pressuposto para o recebimento de recursos do FEFC”; (ii) com relação ao inciso III do artigo 5º, as migrações decorrentes do não

atingimento da cláusula de desempenho partidária devem ser computadas para o partido para o qual o parlamentar migrou; e (iii) com relação ao inciso IV do artigo 5º, **a**) os votos conferidos a mandatário cujo diploma for cassado serão considerados inválidos, razão pela qual o resultado da eleição suplementar para recomposição do Senado Federal deve ser considerado para fins de cálculo do FEFC, **b**) o resultado desta deve ser considerado para fins de cálculo e distribuição do FEFC desde que o pleito ocorra até a data de corte fixada para a apuração das bancadas, isto é, até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição à qual se refere o financiamento e **c**) até a emissão da informação, ainda não se tinha notícia da declaração, pela Mesa do Senado Federal, da perda do mandato ocupada pela Senadora cassada (constante da listagem encaminhada pelo Senado Federal ao TSE), de modo que não se poderia falar em vacância. Ademais, diante da ausência de previsão de datas de corte para apuração das bancadas da Câmara e do Senado para apuração dos montantes previstos nos incisos III e IV do art. 16-D, a ASSEC sugeriu que “*que o cálculo do FEFC relativo às Eleições 2020 – incisos II, III e IV do art. 5º da Res.-TSE nº 23.605/2019 – seja realizado com base na representatividade partidária apurada no primeiro dia útil de junho do ano corrente*”, recomendando a futura renovação das comunicações às casas legislativas do Congresso Nacional para que informem as composições atualizadas das suas bancadas.

7. Na sequência, a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (ASEPA), além de acolher na íntegra as recomendações sugeridas pela ASSEC, sugeriu, adicionalmente, que as informações prestadas pelas casas legislativas quanto ao tamanho das bancadas fossem verificadas. Isso porque já na distribuição da eleição de 2018, quando o FEFC foi utilizado pela primeira vez, após a realização do cálculo das cotas de distribuição do FEFC de cada partido e sua aprovação no anexo da Resolução TSE nº 23.568/2017, identificou-se, a partir de petição apresentada pelo Partido Republicano da Ordem Social – PROS, que as informações declaradas pelas casas legislativas estavam desatualizadas. Diante desse fato, à época, a Presidência do TSE determinou o recálculo das cotas de direito dos partidos relativas ao FEFC.

8. Em 1º.06.2020, a Presidência do TSE oficiou, novamente, as casas legislativas para que elas enviassem a tabela atualizadas das bancadas partidárias, considerados os critérios estabelecidos na Lei das Eleições e tendo como referência o dia 1º de junho de 2020 (que deve

ser considerado para fins de retotalizações). Após o recebimento das informações, em 08.06.2020, a Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental (SMG) procedeu aos cálculos do valor individual do FEFC a ser destinado aos partidos políticos no pleito municipal de 2020, tomando como base as informações prestadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e considerando a renúncia ao recebimento dos recursos contabilizados pelo Partido Novo (SEI 2020.00.000004898-9).

9. Dada a complexidade na aplicação dos novos critérios de distribuição do FEFC e com o objetivo de possibilitar a verificação, por parte dos partidos políticos, da correção das informações prestadas pelas Casas Legislativas, dos critérios adotados para a distribuição dos recursos e dos cálculos realizados, em 08.06.2020, fiz publicar (antecipadamente ao prazo legal) o cálculo dos valores individuais de cada partido político relativo ao FEFC, para o financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos nas eleições municipais de 2020, para fins de ciência dos diretórios nacionais dos partidos políticos. Em referido despacho, publicado no DJe de 09.06.2020, esclareci que apenas em 16 de junho de junho de 2020, quando findaria o prazo de quinze dias estabelecido no § 3º do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997, o TSE divulgaria, em sua página na internet, o montante total do FEFC e os valores individuais apurados, para na sequência proceder à distribuição dos recursos aos partidos, desde que cumpridos os requisitos do § 7º do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997. Adicionalmente, na mesma data, a Secretaria Geral da Presidência do TSE informou os diretórios nacionais dos partidos políticos, por e-mail, dos cálculos realizados, de modo a conferir maior publicidade aos cálculos e possibilitando o eventual questionamento dos critérios adotados.

10. Após a publicação do despacho, alguns partidos se manifestaram quanto aos cálculos realizados. Em petição de 10.06.2020, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) indicou que, embora o partido tenha eleito dois senadores (Nelson Trad Filho – MS e Lucas Barreto – AP) e já contasse com um senador em seus quadros, no período do primeiro quadriênio de mandato (Telmário Mota – RR), esses três senadores migraram para outros partidos sem justificativa plausível (Pet 0600625-78). No entanto, alegou que como *“a única hipótese de migração ressalvada pelas normas aplicáveis, para efeito de dedução dos cálculos, era a de deputados federais eleitos que viessem a se filiar a novas legendas em função do não alcance da*

*cláusula e barreira de que trata o §3º do artigo 17 da Lei Maior (§3º, do artigo 16-D, da Lei nº 9.504/97 c/c o §2º, do artigo 5º, da Resolução TSE nº 23.605/2019), o que não é o caso”, deve a unida técnica retificar o cálculo realizado para considerar o número de candidatos eleitos no último pleito pelo PTB, incluindo 10 deputados e 2 senadores, além de 1 senador em primeiro quadriênio de mandato.*

11. Em petição apresentada em 11.06.2020, o Patriota, por seu Diretório Nacional, alegou que, considerando que, em 28.03.2019, o TSE deferiu a incorporação do PRP ao Patriota, o mandato obtido pelo Senador Jorge Kajuru, eleito pelo PRP nas eleições gerais de 2018, deveria ser contabilizado para o Patriota para fins de cálculo do percentual do FEFC previsto no art. 16-D, IV c/c § 4º, da Lei nº 9.504/1997.

12. Por sua vez, em petição de 12.06.2020, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) solicitou a revisão dos cálculos de distribuição do FEFC de modo a considerar a quantidade de nove Senadores a que o PSDB faz jus, e não a bancada atual do partido correspondente a sete senadores, tendo em vista que “na data da eleição em 2018 o PSDB possuía 9 senadores titulares de mandato”.

13. Também o Solidariedade (Nacional), em petição de 12.06.2020, apontou divergência quando aos cálculos referentes ao inciso IV (relativo à bancada no Senado Federal), pela aplicação dos critérios previstos no § 4º do art. 16-D da Lei das Eleições.

14. Em petição de 16.06.2020, o Rede Sustentabilidade, por seu Diretório Nacional, alegou equívoco no cálculo, pois, na data da última eleição geral, o partido tinha cinco Senadores da República e um Deputado Federal devidamente filiados e eleitos, mas apenas foram contabilizados três Senadores e um Deputado Federal. Desse modo, solicitou a correção do cálculo para fins do inciso IV do art. 16-D da Lei das Eleições.

15. De forma semelhante, em petição de 16.06.2020, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), por seu Diretório Nacional, apontou erro material na realização dos cálculos, em razão de ter computado apenas três senadores, embora devesse computar quatro senadores,

sendo dois eleitos em 2018 e dois no que estavam no primeiro quadriênio do mandato. O partido apontou que foi desconsiderado no cálculo o mandato da Senadora Kátia Abreu, que foi eleita em 2014 e, na data das eleições gerais de 2018, estava filiada ao PDT na primeira parte de seu mandato.

16. Diante das manifestações dos partidos políticos e da complexidade do tema, determinei a autuação do Processo SEI como Processo Administrativo e submeto a interpretação das normas em questão e os questionamentos suscitados pelos partidos políticos ao Plenário deste Tribunal Superior Eleitoral, para deliberação colegiada.

17. É o relatório.

## VOTO

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

1. Conforme relatado, o cálculo das cotas do FEFC a que fazem jus os partidos tornou-se muito mais complexo a partir das eleições de 2020, em razão tanto de alterações legislativas (que demandam interpretação) quanto da introdução da cláusula de barreira ou de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição Federal. Antes de enfrentar os questionamentos trazidos pelos partidos políticos com relação aos cálculos efetuados pelas áreas técnicas do TSE (o que será feito no item III), cumpre explicitar (I) o arcabouço legislativo referente à distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como as diferentes possibilidades interpretativas a que se abrem os critérios de distribuição do FEFC; e (II) a interpretação a ser conferida aos critérios de distribuição do FEFC.

#### I – O FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)

##### **a) A criação do FEFC pelas Leis nº 13.487 e nº 13.488, de 2017**

2. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (“FEFC” ou “Fundo Eleitoral”) foi criado pela Lei nº 13.487, aprovada em 6 de outubro de 2017. Referida lei incluiu o artigo 16-C na Lei nº 9.504/1995 (“Lei das Eleições”), que previu, entre outros, a constituição do fundo (dotações orçamentárias da União em ano eleitoral), as datas de depósito dos recursos em conta à disposição do TSE e condições para a distribuição dos valores entre os partidos políticos. Confira-se a redação atual do dispositivo:

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:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - 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. (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 1º (VETADO).

§ 2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.

§ 3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral:

I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e

II - (VETADO).

§§ 4º a 6º (VETADOS).

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

§§ 8º a 10 (VETADOS).

§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

§§ 12. a 14. (VETADOS).

§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.

§ 16. Os partidos podem comunicar ao Tribunal Superior Eleitoral até o 1º (primeiro) dia útil do mês de junho a renúncia ao FEFC, vedada a redistribuição desses recursos aos demais partidos. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

3. Por sua vez, os critérios para distribuição do FEFC entre os diferentes partidos foram estabelecidos pela Lei nº 13.488, aprovada na mesma data, em 6 de outubro de 2017, que acresceu o art. 16-D à Lei das Eleições. Em sua redação originária, o art. 16-D previa as seguintes regras de distribuição:

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

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

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

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

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

§ 1º (VETADO).

§ 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

4. Como se vê, a lei criou quatro categorias para distribuição do Fundo Eleitoral, com critérios, condições e percentuais diversos. O inciso I prevê a divisão igualitária entre todos os partidos políticos com estatuto registrado no TSE do montante de 2% do FEFC. O inciso II prevê a divisão proporcional de 35% do FEFC com base no *percentual de votos* obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados a todos os partidos que tenham um ou mais representantes na Câmara. Já os incisos III e IV, diferentemente do inciso II (que usa como critério o percentual de votos), têm como critério de distribuição dos percentuais de 48% e 15% do FEFC o *número de representantes* na Câmara e no Senado, respectivamente.

5. A Lei nº 13.488/2017 definiu, em suas disposições transitórias, o marco temporal em que seria apurado o número de representantes titulares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para fins do cálculo da distribuição pelos incisos III e IV:<sup>1</sup> em 2018, o número de titulares seria apurado em 28 de agosto de 2017 e, nas eleições subsequentes, no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral.

#### **b) Critérios de Distribuição do FEFC estabelecidos pela Lei nº 13.877, de 2019**

6. Para as eleições de 2020, foi editada a Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019, que, não apenas revogou o dispositivo da Lei nº 13.488/2017 que previa o marco temporal para realização do cálculo (“último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral”), mas também estabeleceu novos parâmetros para a distribuição dos recursos do FEFC prevista nos incisos III e IV. Com efeito, a Lei nº 13.877/2019 acrescentou ao art. 16-D da Lei das Eleições os §§ 3º e 4º, dispondo o que segue:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a

---

<sup>1</sup> A redação do dispositivo, posteriormente revogado pela Lei nº 13.877, de 2019, era a seguinte: Em 2018, para fins do disposto nos incisos III e IV do caput do art. 16-D da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes titulares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apurado em 28 de agosto de 2017 e, nas eleições subsequentes, apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral.

**Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.** (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 4º Para fins do disposto no inciso IV do caput deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os **Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos.** (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

7. As modificações incluídas fixaram como novo marco temporal tanto para o inciso III quanto para o inciso IV a data da última eleição geral – o que já era também o marco utilizado para o inciso II. A ideia parece ter sido realizar o cálculo desses percentuais do FEFC com base na “fotografia” da última eleição geral, de modo a conferir maior segurança para a definição dos valores a serem repartidos e evitar a negociação de mandatos. É o que se extrai dos debates parlamentares em torno das alterações no art. 16-D: “as modificações incluídas no art. 16-D servem para dar uma imparcialidade e comprometimento dos candidatos com o partido, pois ao passar o cálculo da distribuição do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha ao resultado da eleição, suplanta qualquer insegurança, e, principalmente, a possibilidade de balcão de negociações pelos mandatos de deputados e senadores para aumentar o fundo. O marco temporal da eleição é uma forma de valorizar o resultado das urnas, a vontade do eleitor.”<sup>2</sup>

8. Embora a regra geral seja realizar o cálculo do FEFC com base na “fotografia” da eleição, as alterações introduzidas pela Lei nº 13.877/2019 ao art. 16-D da Lei das Eleições trouxeram duas novidades a serem consideradas. Primeiro, o § 3º do art. 16-D adicionou uma exceção expressa à necessidade de olhar apenas para a “fotografia” da eleição, ao ressaltar o caso dos detentores de mandato que migraram para outros partidos após a eleição “em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.”

9. O § 3º do art. 17 da Constituição trata da chamada cláusula de barreira ou de desempenho instituída pela Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017 – aprovada

---

<sup>2</sup> Parecer em Plenário, Substituto ao Projeto de Lei nº 11.021/2019, Rel. Dep. Wilson Santiago.

dois dias antes da criação do FEFC, e que foi aplicada pela primeira vez na eleição de 2018. Referida emenda condicionou o acesso aos recursos do fundo partidário e ao direito de antena dos partidos ao atingimento de determinados percentuais de votação e condições, mas o fez de forma progressiva, com critérios que se tornam gradualmente mais rigorosos até as eleições de 2030.<sup>3</sup>

10. A emenda constitucional, porém, criou uma janela de desfiliação partidária para os eleitos por partido que não alcance a cláusula de barreira, permitindo sua filiação a novo partido sem perda do mandato, mas ressalvando expressamente que essa nova filiação não será “considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão”.<sup>4</sup> Note-se, a propósito, que o dispositivo foi omissivo quanto ao Fundo Eleitoral – até mesmo porque, na data da aprovação da emenda, a lei de criação do FEFC ainda não tinha sido editada. No entanto, com a edição da Lei nº 13.877/2019, que acresceu o § 3º ao art. 16-D da Lei das Eleições, não há dúvida de que a migração partidária que se efetiva em razão do não alcance da cláusula de barreira deve, sim, ser computada para a distribuição da

---

<sup>3</sup> Constituição, Art. 17 § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

EC nº 97/2017: Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - na legislatura seguinte às eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; II - na legislatura seguinte às eleições de 2022: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; III - na legislatura seguinte às eleições de 2026: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

<sup>4</sup> Constituição, Art. 17 § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

parcela do FEFC prevista no inciso III. Há aqui disposição expressa de lei nesse sentido.<sup>5</sup> Situação diversa, contudo, se dá com relação aos incisos II e IV, para os quais não há previsão de contabilização dessas migrações.

11. A segunda novidade se refere ao método de cálculo do FEFC para fins do inciso IV, referente à representação no Senado Federal, conforme explicitado pelo § 4º. Segundo esse dispositivo, a distribuição “terá por base o número de representantes *eleitos* para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores *filiados* ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos”.

12. Como os Senadores possuem mandato de oito anos, a cada eleição, o Senado Federal realiza uma renovação parcial de seus membros, de 1/3 e 2/3. Assim, a regra de distribuição do FEFC determinou a distribuição da seguinte forma: (i) para a parcela do Senado que foi renovada, a representação é contabilizada para o partido pelo qual os Senadores foram eleitos; e (ii) para a parcela do Senado que não foi renovada (ou seja, para Senadores que estavam no 1º quadriênio), a representação é contabilizada para o partido a que estavam filiados na data da última eleição geral – que pode ser diverso do partido pelo qual se elegeram. Por exemplo, no caso do cálculo do FEFC para as eleições de 2020, para os senadores eleitos em 2018, o que conta é o partido pelo qual se elegeram, não sendo computadas as mudanças de partido que ocorreram posteriormente, ainda que motivada pelo não atingimento da cláusula de barreira. Já no caso dos senadores eleitos em 2014, ainda que eventualmente tenham migrado e independentemente do motivo pela qual isso tenha ocorrido, o que importa para o cálculo do FEFC é o partido ao qual estavam filiados na data das eleições de 2018, isto é, em 7 de outubro de 2018.

### **c) Reflexo da Incorporação ou Fusão de Partidos Políticos no cálculo do FEFC**

13. Além das alterações nos critérios de distribuição do FEFC para as eleições

---

<sup>5</sup> Ademais, conforme ressaltado na Informação da Assessoria Consultiva deste Tribunal, a questão foi objeto de debate no parlamento, a partir de proposta de emenda no Senado que buscava suprimir a exceção que permitia o aumento do FEFC dos partidos que recebem os deputados eleitos por legendas que não atingiram a cláusula de desempenho, sob o argumento de que esse preceito contrariava o espírito da EC nº 97/2017. Nada obstante, como visto, a Lei foi aprovada permitindo o cômputo de tais migrações para fins do inciso III.

2020, os partidos políticos – inclusive aqueles que não superaram a cláusula de barreira – podem fundir-se ou incorporar-se a outro, desde que tenham registro no TSE há pelo menos cinco anos, nos termos do art. 29 da Lei nº 9.096/1995 (“Lei dos Partidos Políticos”). Nesse cenário, este Tribunal Superior Eleitoral entendeu, no âmbito da Consulta nº 0601870-95.2018, de relatoria do Min. Jorge Mussi (j. em 30.05.2019), que no caso de “incorporação de partido que não superou a cláusula de desempenho eleitoral por outro que a tenha superado, antes do fechamento do orçamento do ano seguinte, os votos da agremiação incorporada devem ser computados para fins de recebimento de recursos do Fundo Partidário, Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e direito de antena pelo partido incorporador”. A mesma lógica vale, é claro, para qualquer incorporação, dado que o partido incorporado deixa de existir no mundo jurídico, sendo sucedido pelo incorporador em direitos e obrigações (PA 193-17/DF, Rel. Min. Asfor Rocha, DJ de 22.6.2006). Desse modo, a soma dos votos dos partidos (incorporado e incorporador) é consequência natural da incorporação – o que, aliás, foi ressaltado na Consulta nº 0601870-95.2018.

14. Portanto, ainda que essa exceção não conste explicitamente dos incisos II, III e IV do art. 16-D da Lei das Eleições, no caso de incorporação, é preciso computar para o partido incorporador tanto os votos obtidos pelo partido incorporado na última eleição geral para a Câmara (para efeito do cálculo do inciso II), quanto o número de representantes na Câmara e no Senado que o partido incorporado tinha naquele momento (para efeito do cálculo do inciso III e IV), desde que, no caso do inciso III, o Deputado não tenha migrado *antes* da incorporação para um terceiro partido ao abrigo da janela de desfiliação partidária do § 5º do art. 17 da Constituição. Isso porque, como visto, para fins do inciso III, o § 3º do art. 16-D garante o cômputo da migração partidária que se efetiva em razão do não alcance da cláusula de barreira.

15. Desse modo, quando um partido (Partido A) não atinge a cláusula de barreira, há duas situações possíveis para fins do cômputo do FEFC em relação ao inciso III. Na primeira, o Deputado eleito pelo Partido A migra para o Partido B e, após tal migração, o Partido A é incorporado pelo Partido C. Nesse cenário, sua vaga é computada para o Partido B. Na segunda situação, primeiro o Partido A é incorporado pelo Partido C e, apenas após a incorporação, o parlamentar migra para o Partido B. Nesse caso, sua cadeira é computada para o Partido C. Além

disso, eventuais migrações posteriores à primeira mudança de filiação (seja por incorporação, seja por migração partidária em razão do não alcance da cláusula de barreira pelo partido originário) não são computadas para fins do cômputo do FEFC.

#### **d) Reflexo das retotalizações no cálculo do FEFC**

16. Por fim, há que se considerar o fenômeno das retotalizações. A totalização é a etapa na qual são aplicadas as regras relativas à destinação de votos, realizando a conversão de votos em cadeiras, de acordo com a situação dos candidatos (ex: deferido, indeferido, cassado) e, conforme o caso, os critérios do sistema majoritário ou proporcional.<sup>6</sup> Já a retotalização, conforme voto do Ministro Luiz Fux, “*consiste em uma nova fotografia do resultado da última eleição geral realizada, em razão de decisões judiciais (...) que, com efeitos ex tunc, alteraram a situação de candidaturas e destinação dos votos obtidos pelos partidos*”.<sup>7</sup> Assim, toda vez que há alteração em situação de candidato (por exemplo, quando houver decisão da Justiça Eleitoral que implique a cassação do diploma de senador eleito, ou que indefira o pedido de registro de candidatura de deputado eleito), é realizada uma nova totalização, aplicando-se as regras de destinação de votos a esse novo cenário.

17. No sistema proporcional, a retotalização, em geral, acarreta nova formação de quocientes eleitoral e partidário (art. 175, §3º, Código Eleitoral). Isso somente não ocorre se o voto nominal do candidato for destinado, na retotalização, à legenda (art. 175, §4º, Código Eleitoral). Mas, em todo caso, há uma nova proclamação de eleitos. Ainda que, por vezes, a impressão seja a de mera convocação de um suplente, o que existe na verdade é a integral redefinição do resultado proclamado – o antes “suplente” passa à situação de “eleito”, o que não ocorre quando o suplente é simplesmente chamado a ocupar o cargo vago do eleito (*e.g.*, em caso de licença). Há, ainda, uma hipótese em que a retotalização, na eleição proporcional, não acarreta nova proclamação de eleitos, mas, sim, convocação de novas eleições: quando a nulidade dos votos da eleição proporcional alcançar mais de 50% dos votos até então dados a candidatos ou legendas (art. 224, *caput*, Código Eleitoral). Essa hipótese, rara, começa a se tornar mais

---

<sup>6</sup> A conversão de votos em cadeiras ocorre no ambiente do Sistema de Totalização (SISTOT).

<sup>7</sup> Voto proferido na regulamentação da Res.-TSE nº 23,568/2018.

plausível com a anulação de listas proporcionais por fraude à cota de gênero. Porém, seu alcance parece restrito a municípios com poucos vereadores.

18. Já no sistema majoritário, a retotalização não gera nova proclamação do resultado. No caso de indeferimento de registro ou de cassação, a regra é a convocação de novas eleições, independentemente do percentual de votos anulados e de a retotalização ser determinada por indeferimento do registro ou cassação (art. 224, §3º, Código Eleitoral). Assim, a retotalização de cargo de senador, em decorrência de registro indeferido ou cassado, deixa uma cadeira para a qual não há “representante eleito” até a realização da nova eleição para preenchimento dessa vaga.

19. Apesar de tais diferenças, toda retotalização produz efeitos em relação à distribuição do FEFC, já que a anulação de votos produz efeitos *ex tunc*, retroagindo à data da eleição. Desse modo, as retotalizações devem ser consideradas para cálculo do Fundo Eleitoral nos incisos II, III e IV. É preciso, porém, estabelecer uma data de corte para que as retotalizações sejam computadas para distribuição do FEFC. Em relação à data de corte, a Resolução TSE nº 23.605/2019, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do FEFC, prevê expressamente, em seu art. 5º, § 1º, que “*Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, consideram-se as totalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição.*” No entanto, não há data de corte fixada para apuração das bancadas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para efeito dos incisos III e IV na hipótese de retotalização.

20. Em linha com a Informação ASSEC nº 36/2020, entendo que o termo estabelecido no art. 5º, § 1º, da Resolução TSE nº 23.605/2019, do primeiro dia útil de junho do ano da eleição, deve ser também aplicado como data de corte para as retotalizações para fins de cálculo dos incisos III e IV, para fins de estabelecer tratamento uniforme para a matéria. Ademais, o art. 16-C da Lei das Eleições já fixa no primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito outras datas relacionadas, como o prazo de depósito dos recursos pelo Tesouro Nacional em conta especial à disposição do TSE e o prazo de comunicação da renúncia ao FEFC. Desse modo, por exemplo, caso haja nova eleição decorrente de cassação de senador eleito, o resultado dessa eleição será considerado para fins de distribuição do FEFC apenas se as eleições ocorrerem

até o primeiro dia útil do mês de junho do pleito. Caso tenha havido cassação – mas ainda não a renovação do pleito – antes dessa data, a situação de “não proclamação”, decorrente da retotalização, deve ser considerada retroativamente, a significar que, na data da eleição, não havia “representante eleito” para a cadeira em disputa, uma vez que a proclamação anterior deixa de existir no mundo jurídico.

21. Desse modo, devem ser considerados os seguintes parâmetros para consideração das retotalizações no cálculo do FEFC. No caso do inciso I, a retotalização não tem qualquer implicação. No caso do inciso II, que se refere ao *percentual de votos* para a Câmara dos Deputados, são consideradas as totalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição. No caso do inciso III, que se refere ao *número representantes* na Câmara dos Deputados, a nova proclamação de eleitos, decorrente de retotalização, que ocorra até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição deve ser considerada retroativamente. No caso do inciso IV, que se refere ao *número representantes* no Senado Federal, na hipótese de cassação, há duas situações possíveis: (i) caso tenha havido nova eleição até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição, o eleito deve ser considerado como representante no Senado Federal para fins de cômputo da distribuição do FEFC, mas (ii) caso haja cassação sem nova eleição até tal data de corte, a cadeira não poderá ser considerada para fins do cálculo.

22. Por fim, esclareço que, como regra geral, o primeiro dia útil de junho do ano da eleição deve ser aplicado como data de corte para outras situações, tais como as de incorporação ou fusão, bem como de migração para outro partido com fundamento na janela de desfiliação do art. 17, § 5º da Constituição (decorrente da EC nº 97/2017) – para efeito do cálculo do inciso III, considerada a previsão expressa do § 3º do art. 16-D da Lei das Eleições.

## II – FIXAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FEFC

23. Consideradas as premissas fixadas acima, os critérios de distribuição do FEFC devem ser interpretados da seguinte forma:

### **a) Cálculo do Inciso I do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 [Distribuição igualitária]**

24. Para a distribuição prevista no inciso I do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997, 2% (dois por cento) dos recursos do FEFC serão divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral até seis meses antes da data do pleito (Lei nº 9.504/1997, art. 4º). Para melhor compreensão, confira-se o seguinte resumo da forma de distribuição e critérios a serem utilizados:

- Percentual do FEFC a ser repartido: 2%
- Condição para acesso: partido deve ter estatuto registrado no TSE
- Critério: divisão igualitária entre todos os partidos que participam da eleição
- Marco temporal: o partido deve ter registrado seu estatuto no TSE até seis meses antes do pleito (Lei nº 9.504/1997, art. 4º)
- Memória de cálculo: Divisão de 2% do montante do FEFC por todos os partidos políticos com estatuto registrado no TSE até seis meses antes do pleito

**b) Cálculo do Inciso II do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 [Votos na Câmara]**

25. Para a distribuição prevista no inciso II do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997, 35% (trinta e cinco por cento) dos recursos do FEFC serão divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelos partidos (incluindo tanto os votos de legenda quanto os votos nominais) que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, sendo que (i) caso tenha ocorrido incorporação ou fusão de partidos, os votos dados para o partido incorporado ou para os partidos fundidos devem ser computados para o novo partido (Cta TSE nº 0601870-95); e (ii) devem ser consideradas as retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição (Res.-TSE nº 23.605, art. 5º, § 1º). Para melhor compreensão, confira-se o seguinte resumo da forma de distribuição e critérios a serem utilizados:

- Percentual do FEFC a ser repartido: 35%
- Condição para acesso: partido deve ter eleito pelo menos um representante na Câmara dos Deputados (mesmo os partidos que não atingiram a cláusula de barreira da EC nº 97/2017 podem ter acesso, desde que cumprida essa condição)
- Critério: divisão proporcional com base no *percentual de votos* obtidos por cada partido na última eleição geral para a *Câmara dos Deputados*, sendo que no caso de incorporação ou fusão de partidos, os votos dados para partidos incorporados ou fundidos devem ser computados para o partido incorporador ou o novo partido.
- Marco temporal: data da última eleição geral para a Câmara dos Deputados, mas retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição devem ser consideradas

- Memória de cálculo: Para cada partido que tenha eleito pelo menos um representante para a Câmara dos Deputados, os 35% do montante do FEFC são (1) multiplicados pelo número total de votos da agremiação, que **a**) no caso de incorporação ou fusão, inclui na somatória o número de votos do partido incorporado ou dos partidos fundidos, e **b**) deve considerar as retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição e, após (2) divididos pelo número total de votos válidos para a Câmara dos Deputados dos partidos que elegeram pelo menos um candidato (considerando-se retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição)

**c) Cálculo do Inciso III do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 [Bancada na Câmara]**

26. Para a distribuição prevista no inciso III do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997, 48% (quarenta e oito por cento) dos recursos do FEFC serão divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral, sendo que: (i) conta-se para o partido que não tenha alcançado a cláusula de barreira a vaga de seus representantes eleitos salvo daqueles deputados que tenham migrado para outro partido pela janela de desfiliação do art. 17, § 5º da Constituição (decorrente da EC nº 97/2017) – considerada a previsão expressa do § 3º do art. 16-D da Lei das Eleições; (ii) no caso de incorporação ou fusão partidária, a vaga deve ser computado para o partido incorporador ou o novo partido, salvo se a incorporação ou fusão ocorrer após a migração referida no item (i). Ressalte-se que devem ser desconsideradas do cálculo mudanças de filiação partidária subsequentes à primeira migração decorrente da EC nº 97/2017 ou à incorporação ou fusão. Ademais, devem ser consideradas as retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição. Para melhor compreensão, confira-se o seguinte resumo da forma de distribuição e critérios a serem utilizados:

- Percentual do FEFC a ser repartido: 48%
- Condição para acesso: não há (mesmo os partidos que não atingiram a cláusula de barreira da EC nº 97/2017 podem ter acesso)
- Critério: divisão proporcional com base no *número de representantes na Câmara dos Deputados* de cada partido na última eleição geral, sendo que (i) no caso de incorporação ou fusão, as vagas são computadas para o partido incorporador ou decorrente de fusão, salvo quando, antes da incorporação ou fusão, o Deputado tenha migrado para outro partido com base na janela de desfiliação partidária do art. 17, § 5º, da Constituição; (ii) no caso de migração tendo como fundamento a janela de desfiliação partidária, do art. 17, § 5º, da Constituição (desde que ocorrida até o primeiro dia útil do mês de junho do ano da eleição) as vagas deverão ser contabilizadas para o partido para o qual migrou. Devem ser

desconsideradas do cálculo mudanças de filiação partidária ocorridas após a migração decorrente da EC nº 97/2017 ou a incorporação ou fusão.

- Marco temporal: data da última eleição geral para a Câmara dos Deputados, mas retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição devem ser consideradas
- Memória de cálculo: Os 48% do montante do FEFC são (1) multiplicados pela bancada consolidada da agremiação na Câmara dos Deputados, que inclui **a)** mudança de filiação em razão da janela de desfiliação pelo não atingimento da cláusula de barreira ou por incorporação ou fusão, conforme o caso (a partir do critério exposto acima), e **b)** deve considerar as retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição e, após (2) divididos pelo número total da bancada para a Câmara dos Deputados

**d) Cálculo do Inciso IV do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997 [Bancada no Senado]**

27. Para a distribuição prevista no inciso IV do art. 16-D da Lei nº 9.504/1997, 15% (quinze por cento) dos recursos do FEFC serão divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado Federal, sendo que: (i) para a parcela do Senado que *foi* renovada na última eleição geral, as cadeiras serão contabilizadas para os partidos para o qual foram eleitos (e não para os partidos dos Senadores que se encontravam no 2º quadriênio); e (ii) para a parcela do Senado que *não foi* renovada (ou seja, para Senadores que estavam no 1º quadriênio na data da última eleição geral), as cadeiras serão contabilizadas para os partidos aos quais estavam filiados na data da última eleição geral (independentemente do partido pelo qual foram originariamente eleitos e do fundamento da migração). Em ambas as situações, caso tenha ocorrido incorporação ou fusão de partidos, os eleitos pelo partido incorporado ou pelos partidos fundidos devem ser computados para o partido incorporador ou para o novo partido (Cta TSE nº 0601870-95). Além disso, devem ser consideradas as retotalizações ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição. Como resultado, na hipótese de registro indeferido ou cassação de senador eleito, (i) a vaga será considerada para o partido do Senador eleito em nova eleição, caso esta ocorra até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição; (ii) caso não tenha havido nova eleição, a cadeira não deve ser considerada para fins de divisão do FEFC. Para melhor compreensão, confira-se o seguinte resumo da forma de distribuição e critérios a serem utilizados:

- Percentual do FEFC a ser repartido: 15%
- Condição para acesso: não há (mesmo os partidos que não atingiram a cláusula de barreira da EC nº 97/2017 podem ter acesso)

- Critério: divisão proporcional com base no *número de representantes no Senado Federal* de cada partido na última eleição geral, sendo que (i) em relação aos Senadores que estavam no 1º quadriênio, as cadeiras serão contabilizadas para os partidos aos quais estavam filiados na data da última eleição geral; e (ii) caso tenha ocorrido incorporação ou fusão de partidos, os votos dados para o partido incorporado ou para os partidos fundidos devem ser computados para o novo partido (Cta TSE nº 0601870-95). Na hipótese de registro indeferido ou cassação de senador eleito, a vaga será considerada para o partido do Senador eleito em nova eleição, caso esta ocorra até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição, mas, não tendo havido nova eleição, a cadeira deve ser desconsiderada para o cálculo do FEFC.
- Marco temporal: data da última eleição geral para o Senado Federal, mas retotalizações (e/ou novas eleições) ocorridas até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição devem ser consideradas
- Memória de cálculo: Os 15% do montante do FEFC são (1) multiplicados pela bancada consolidada da agremiação no Senado, que **a)** no caso de incorporação ou fusão, inclui no tamanho da bancada o número de representantes do partido incorporado ou dos partidos fundidos, e **b)** deve considerar os representantes eleitos em nova eleição que ocorra até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição e, após (2) divididos pelo número total da bancada para o Senado (subtraídas as cadeiras para o qual não há representante eleito por força de cassação ou indeferimento do registro e não realização de nova eleição até o primeiro dia útil de junho do ano da eleição)

### III – RESPOSTA AOS QUESTIONAMENTOS FEITOS PELOS PARTIDOS

28. A partir da fixação da interpretação a respeito dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, passo a responder os questionamentos feitos pelos partidos.

#### **a) Questionamento trazido pelo PTB**

29. Em petição de 10.06.2020, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) indicou que, embora o partido tenha eleito dois senadores (Nelson Trad Filho – MS e Lucas Barreto – AP) e já contasse com um senador em seus quadros, no período do primeiro quadriênio de mandato (Telmário Mota – RR), esses três senadores migraram para outros partidos sem justificativa plausível, requerendo a retificação do cálculo realizado para considerar o número de candidatos eleitos no último pleito pelo PTB (dez deputados e dois senadores), além de um senador em primeiro quadriênio de mandato. No cálculo realizado pela área técnica do TSE e publicado no

DJ em 09.06.2020, tomando como base as informações prestadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, a cota do PTB foi calculada com base na representação de dez deputados e nenhum senador.

30. Em relação à bancada na Câmara dos Deputados, para fins de cálculo do montante referente ao inciso III do art. 16-D, verifico que o PTB atingiu os critérios previstos na cláusula de desempenho instituída pela EC nº 97/2017. Desse modo, não se aplica a ressalva do § 3º do art. 16-D, que permite a contabilização de migrações feitas na janela de desfiliação do art. 17, § 5º da Constituição (decorrente da EC nº 97/2017). Portanto, o número de representantes do PTB deve ser aferido apenas com base no resultado da eleição de 2018 (com eventuais retotalizações ocorridas até 1º de junho de 2020). Desse modo, conforme já constante da Informação enviada pela Câmara dos Deputados e dos cálculos realizados, para fins do inciso III, devem ser contabilizados dez deputados para o PTB.

31. Em relação à bancada no Senado Federal, verifica-se que, de fato, o PTB elegeu dois senadores na eleição de 2018 e que, na data da eleição de 2018 (isto é, 07.10.2018), o Senador Telmário Mota (que se encontrava no seu primeiro quadriênio do mandato) estava filiado ao PTB. Conforme se extrai da sua certidão de filiação, o Senador Telmario Mota de Oliveira foi filiado ao PTB no período de 1º.02.2017 a 30.01.2019, tendo migrado para o PROS em 31.01.2019. Portanto, deve ser retificado o cálculo realizado para fins do inciso IV do art. 16-D, de modo a incluir na cota do PTB os três senadores.

#### **b) Questionamento trazido pelo Patriota**

32. Em petição apresentada em 11.06.2020,<sup>8</sup> o Patriota alegou que, considerando que, em 28.03.2019, o TSE deferiu a incorporação do PRP ao Patriota, deveria ser contabilizado para o Patriota o mandato obtido pelo Senador Jorge Kajuru, eleito pelo PRP nas eleições gerais de 2018, para fins de cálculo do percentual do FEFC previsto no inciso IV do art. 16-D. No cálculo realizado pela área técnica do TSE e publicado no DJ em 09.06.2020, tomando como base as informações prestadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, a cota do

---

<sup>8</sup> A petição foi protocolada no SEI nº 2020.00.000005480-6 e posteriormente juntada aos autos do presente PA.

Patriota foi calculada com base na representação de cinco deputados e nenhum senador.

33. A partir da análise do sistema *divulgacandcontas*,<sup>9</sup> verifica-se que, nas eleições de 2018, o PRP efetivamente elegeu o Senador Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser. Considerando-se que o PRP não atingiu os critérios previstos na cláusula de desempenho instituída pela EC nº 97/2017 e foi posteriormente incorporado pelo Patriota, deve a cadeira ser contabilizada para o Patriota. Veja-se, porém, que no ofício enviado pelo Senado em junho de 2020 o Senador Jorge Kajuru é apontado na bancada do CIDADANIA (PPS). No entanto, conforme se extrai da sua certidão de filiação, o Senador se encontra filiado ao Patriota desde 09.08.2019. De todo modo, ainda que o Senador tivesse migrado para outro partido, como explicitado, as migrações partidárias não são computadas para fins de cálculo do inciso IV, referente à bancada no Senado, ainda que o partido não tenha atingido a cláusula de desempenho, em razão da ausência de previsão legal nesse sentido. Portanto, deve ser retificado o cálculo realizado para fins do inciso IV do art. 16-D, de modo a incluir na cota do Patriota o senador eleito pelo PRP.

**c) Questionamento trazido pelo PSDB**

34. Em petição de 12.06.2020, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) solicitou a revisão dos cálculos de distribuição do FEFC para fins do inciso IV do art. 16-D, de modo a considerar a quantidade de nove Senadores a que o PSDB faz jus, e não a bancada atual do partido correspondente a sete senadores, tendo em vista que “na data da eleição em 2018 o PSDB possuía 9 senadores titulares de mandato”. No cálculo realizado pela área técnica do TSE e publicado no DJ em 09.06.2020, tomando como base as informações prestadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, a cota do PSDB foi calculada com base na representação de 29 deputados e sete senadores.

35. Verifica-se que, nas eleições gerais de 2018, o PSDB elegeu os seguintes quatro senadores: Rodrigo Santos, Francisco Plínio, Izalci Lucas e Mara Cristina. Ademais, em relação aos cinco Senadores eleitos pelo PSDB em 2014 (e que, portanto, encontravam-se no 1º

---

<sup>9</sup> Confira-se em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/GO/90000613472>

quadriênio na data da eleição de 2018), identifico que apenas quatro deles (Tasso Jereissati, Roberto Rocha, Antonio Anastasia e José Serra) estavam filiados ao PSDB na data da última eleição geral. Já o Senador Alvaro Dias, eleito pelo PSDB em 2014, estava filiado ao PODE na data do pleito de 2018, de modo que a sua cadeira deve ser contabilizada para o PODE, e não para o PSDB. Considerando o exposto, deve ser retificado o cálculo realizado para fins do inciso IV do art. 16-D, de modo a incluir na cota do PSDB a representação de oito senadores – e não sete, como havia sido considerado anteriormente.

#### **d) Questionamento do Solidariedade**

36. O Solidariedade (Nacional), em petição de 12.06.2020, apontou divergência quando aos cálculos referentes ao inciso IV (relativo à bancada no Senado Federal), pela aplicação dos critérios previstos no § 4º do art. 16-D da Lei das Eleições (Pet 0600630-03). No cálculo realizado pela área técnica do TSE e publicado no DJ em 09.06.2020, tomando como base as informações prestadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, a cota do Solidariedade foi calculada com base na representação de 14 deputados e nenhum senador.

37. Verifica-se que, nas eleições de 2018, o Solidariedade elegeu 13 deputados e recebeu em seus quadros, subsequentemente, mais um deputado, a Deputada Marina Santos Batista Dias, eleita originalmente pelo PTC (partido que não atingiu a cláusula de desempenho) e que migrou para o Solidariedade com base na exceção do § 3º do art. 16-D, que permite a contabilização de migrações feitas na janela de desfiliação do art. 17, § 5º da Constituição. Isso foi devidamente contabilizado pela área técnica do Tribunal. Contudo, observo que, de fato, o Solidariedade elegeu, no pleito de 2018, o Senador Carlos Eduardo Torres Gomes. Assim, deve ser retificado o cálculo realizado para fins do inciso IV do art. 16-D, de modo a incluir na cota do Solidariedade a representação de um senador.

#### **e) Questionamento do Rede Sustentabilidade**

38. Em petição de 16.06.2020, o Rede Sustentabilidade, por seu Diretório Nacional, alegou equívoco no cálculo referente ao inciso IV, informando que, na data da última eleição geral, o partido tinha cinco Senadores da República e um Deputado Federal devidamente

filiados e eleitos, mas apenas foram contabilizados três Senadores e um Deputado Federal.

39. Identifica-se que nas eleições de 2018, o partido elegeu os seguintes cinco senadores: Eann Styvenson Valentim Mendes, Alessandro Vieira, Fabiano Contarato, Randolph Frederich Rodrigues Alves e Flavio Jose Arns. Nada obstante, não foram contabilizados os Senadores Alessandro Vieira e Eann Mendes, tendo em vista que estes migraram para outros partidos posteriormente à eleição. Logo, deve ser retificado o cálculo realizado para fins do inciso IV do art. 16-D, de modo a incluir na cota do Rede a representação total de cinco senadores.

**f) Questionamento do PDT**

40. Em petição de 16.06.2020, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), por seu Diretório Nacional, apontou erro material na realização dos cálculos, em razão de ter computado apenas três senadores, embora devesse computar quatro senadores, sendo dois eleitos em 2018 e dois no que estavam no primeiro quadriênio do mandato. O partido apontou que foi desconsiderado no cálculo o mandato da Senadora Kátia Abreu, que foi eleita em 2014 e, na data das eleições gerais de 2018, estava filiada ao PDT na primeira parte de seu mandato.

41. De fato, observa-se que a Senadora Kátia Abreu estava filiada ao PDT na data da eleição de 2018, embora tenha sido eleita em 2014 pelo MDB e tenha sido informada no ofício do Senado Federal como componente da bancada do PP, partido ao qual está atualmente filiada. Consta do sistema Filia que a Senadora foi filiada ao PDT de 22.03.2018 até o 16.04.2020. Considerando o exposto, deve ser retificado o cálculo realizado para fins do inciso IV do art. 16-D, de modo a incluir na cota do PDT a representação de quatro senadores.

**IV. CONCLUSÃO**

42. Diante do exposto, voto no sentido de determinar que as áreas técnicas responsáveis procedam, com a máxima urgência, ao recálculo integral dos valores individuais de cada partido político relativo ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, para o

financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos nas eleições municipais de 2020, de modo a considerar os critérios de distribuição do FEFC fixados no presente voto, inclusive com relação aos questionamentos feitos pelos partidos Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Patriota (PATRI), Solidariedade, Rede Sustentabilidade e Partido Democrático Trabalhista (PDT). Após o recálculo, o Tribunal Superior Eleitoral divulgará, em sua página na internet, o montante total do FEFC e os valores individuais apurados e procederá à sua distribuição, em parcela única, aos diretórios nacionais dos partidos políticos, cumpridos os requisitos do § 7º do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997.

É como voto.