



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

PGE nº 125.379
6.099/18/MPE/PGE/RD

IMPUGNAÇÃO A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Ref. Prestação de Contas n.º 0601231-77.2018.6.00.0000
Interessado: Luiz Inácio Lula da Silva
Relator: Ministro Jorge Mussi

Colendo Tribunal Superior Eleitoral
Excelentíssimo Ministro Relator

O **Ministério Público Eleitoral**, pela Procuradora-Geral Eleitoral que esta subscreve, com fulcro nos arts. 59 e 82-§1º da Resolução TSE n. 23.553/2017, vem à presença de Vossa Excelência oferecer

Impugnação à Prestação de Contas

apresentadas por **Luiz Inácio Lula da Silva**, já qualificado nos autos da presente Prestação de Contas n.º 0601231-77.2018.6.00.0000, referente à sua candidatura ao cargo de Presidente da República pela Coligação O Povo Feliz de Novo (PT/PcdoB/PROS), nas eleições de 2018, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



I – Admissibilidade

A divulgação do edital disponibilizando as informações relativas à Prestação de Contas n.º 0601231-77.2018.6.00.0000, se deu aos 13/11/2018 (id. 1708938, p. 1), na forma do art. 59 da Resolução TSE 23.553/2017. No entanto, tal disposição infralegal não tem hierarquia, tampouco especialidade, para afastar a prerrogativa legal do Ministério Público de ser intimado pessoalmente (art. 18-II-h da LC 75/93). De sorte que é tempestiva a presente impugnação apresentada na mesma oportunidade em que o Ministério Público Eleitoral supre a ausência de intimação do aludido ato, comparecendo espontaneamente aos autos.

Todavia, em atenção à eventualidade, pelo princípio da fungibilidade e por disposição expressa do art. 59-§6º da própria Resolução TSE 23.553/2017, subsidiariamente, a presente peça deverá ser conhecida como manifestação, a título de *custus juris* no processo de Prestação de Contas em tela.

II – Fatos

No dia 14 de agosto de 2018, a Coligação O Povo Feliz de Novo (PT/PCdoB/PROS) requereu o registro de candidatura da chapa formada por Luiz Inácio Lula da Silva e por Fernando Haddad, respectivamente para os cargos de presidente e vice-presidente da República (RCAND 0600903-50.2018.6.00.0000).

A candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva foi objeto de diversas impugnações, sendo a maioria delas fundamentada na inelegibilidade prevista no art. 1º-I-e, itens 1 e 6 da Lei Complementar n. 64/1990. Isso em razão de sua condenação criminal pela 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos da Apelação Criminal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR, pelos crimes de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) e de lavagem de dinheiro (art. 1º-*caput* e V da Lei nº 9.613/1998).

Apreciando as impugnações, esse eg. Tribunal Superior Eleitoral julgou-as procedentes, reconhecendo a incidência da causa de inelegibilidade referida e indeferiu o pedido de registro de candidatura. Julgamento esse ocorrido na sessão iniciada no dia 31/08/2018 e concluída no dia seguinte (1º/09/2018).

Em consequência, houve a necessidade de se recompor a chapa da Coligação, passando a figurar como titular Fernando Haddad e, como vice, Manuela Pinto Vieira D'Avila. A substituição dos integrantes da chapa ocorreu na data de 11/09/2018 (RCAND 0601171-



07.2018.6.00.0000).

Relativamente ao período em que encabeçou a chapa presidencial pela Coligação O Povo Feliz de Novo, Luís Inácio Lula da Silva apresentou a essa c. Corte Superior suas contas eleitorais finais (art. 52 da Res.-TSE 23.553/2017), tombadas sob a chancela PC 0601231-77.2018.6.00.0000, fato esse ocorrido na data de 05/11/2018.

Verifica-se dos autos da referida prestação de contas, que a campanha presidencial em questão recebeu **R\$ 20.000.000,00** (vinte milhões de reais) em recursos financeiros provenientes do **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**, previsto no vigente art. 16-C da Lei n. 9.504/97.

Para tanto, o órgão de direção nacional do Partido dos Trabalhadores, a que o então pretendente a candidato encontrava-se filiado, realizou dois aportes para a conta bancária aberta exclusivamente para recepção de tais recursos (Caixa Econômica Federal, Agência 2700, Operação 003, Conta-Corrente 574-1; id. 1578688, disponível em <http://inter03.tse.jus.br/sitdoc/DownloadFile?id=92887785-9cfb-4b07-9804-a7556263fa3c&inline=true>):

1º) no dia 27 de agosto de 2018, no valor de **R\$ 12.000.000,00** (doze milhões de reais), documento bancário (TED) de n. 000001. Transferência amparada pelo **Recibo Eleitoral n. 00013.01.00000.BR.000001.E** (id. 1578738; disponível em <http://inter03.tse.jus.br/sitdoc/DownloadFile?id=eec150b5-56a7-495f-a501-fce8841fe521&inline=true>); e

2º) no dia 28 de agosto de 2018, no valor de **R\$ 8.000.000,00** (oito milhões de reais), documento bancário (TED) de n. 000002. Movimentação financeira registrada no **Recibo Eleitoral n. 00013.01.00000.BR.000002.E** (id. 1578738; disponível em <http://inter03.tse.jus.br/sitdoc/DownloadFile?id=f8eb8d46-0e56-48af-a891-7ab52529d9ae&inline=true>).

Dessa verba, foram efetivamente utilizados **R\$ 19.443.666,97** (dezenove milhões, quatrocentos e quarenta e três mil, seiscentos e sessenta e seis reais e noventa e sete centavos) para quitar débitos da campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. A sobra financeira no valor de **R\$ 556.333,03** (quinhentos e cinquenta e seis mil, trezentos e trinta e três reais e três centavos) foi devolvida ao Tesouro Nacional no mesmo dia em que a prestação de contas



final foi entregue à Justiça Eleitoral, consoante determina o art. 16-C-§11 da Lei n. 9.504/97 (id. 1578638; disponível em <<http://inter03.tse.jus.br/sitdoc/DownloadFile?id=5f899096-485b-4100-b134-1fa1ecbdf788&inline=true>>).

Entre os valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) repassados e indevidamente utilizados na campanha de Luiz Inácio Lula da Silva, devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional aqueles empregados em sua promoção político-eleitoral, tanto direta, quanto indiretamente. Também foram indevidamente utilizados os valores do FEFC dispendidos com o deslocamento e os eventos protagonizados pelo seu então candidato a vice, relativamente à promoção da chapa “única e indivisível” (art. 91 do Código Eleitoral) que integrava, bem como gastos com telefonia, pesquisas e testes eleitorais.

Entretanto, outros gastos custeados com recursos oriundos do FEFC, ainda que contratualmente celebrados, quando da vigência do pedido de candidatura em nome de Luiz Inácio Lula da Silva, foram executados ao longo de todo o período eleitoral e neles sua posição contratual foi sucedida pela legítima chapa substituta, capitaneada por Fernando Haddad. Nesse sentido, não foram utilizados indevidamente, por exemplo, a parcela do aluguel do imóvel-sede do comitê de campanha no período em que efetivamente utilizado após a substituição da candidatura, ou as doações financeiras a outros candidatos e partidos integrantes da mesma coligação.

Dessa forma, a *liquidação* da quantia utilizada indevidamente na campanha manifestamente contrária à lei, da chapa substituída e encabeçada por Luiz Inácio Lula da Silva, requer análise técnica inerente à análise das contas de campanha (art. 30-§3º da Lei nº 9.504/97 e arts. 71 a 73 da Resolução TSE 23.553/2017). Serve a esse propósito, a própria previsão de instrução por análise técnica da prestação de contas e de suas impugnações (art. 59-§§1º, 4º e 5º da Resolução TSE 23.553), em especial, pela Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (ASEPA) desse eg. Tribunal Superior Eleitoral.

Soma-se a isso, a juntada posterior, e em oportuna fase instrutória de liquidação, e a análise técnica a ser efetivada pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) do Ministério Público Federal.

III – Fundamentação

O então pretendente a candidato Luiz Inácio Lula da Silva utilizou indevidamente recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para o custeio de atos de



divulgação de sua pretensão de disputar o cargo de Presidente da República, gastos esses manifestamente ilegais diante de sua inequívoca e insuperável inelegibilidade, que o afetava desde antes da formalização do requerimento de registro de candidatura, bem como da ausência de boa-fé objetiva, ou mesmo da presença de má-fé.

Os gastos efetivados em campanha contrária à lei caracterizam “utilização indevida” de recursos dos fundos públicos, impondo a “devolução do valor correspondente ao Tesouro Nacional” (art. 82-§1º da Resolução TSE 23.553).

III.1 – Do fundamento constitucional à limitação do uso de verbas públicas por partidos políticos e candidatos

Há limites impostos à autonomia partidária (art. 17-§1º da Constituição) pela compulsória observância do princípio do regime democrático (art. 17-*caput* da Constituição) e da legalidade na fruição das verbas dos Fundos públicos de financiamento (art. 17-§3º da Constituição), *in verbis*:

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

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - **prestação de contas à Justiça Eleitoral**;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

[...]

§ 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.

(negrito acrescido)

O princípio democrático sujeita os partidos e candidatos à estrita observância do regime jurídico-eleitoral e das normas eleitorais que conferem densidade ao regime democrático representativo semidireto, consagrado pela Constituição (art. 1º-§1º).



Entre as normas eleitorais que corporificam o regime democrático, figuram com importância estruturante o respeito às hipóteses de inelegibilidade em prol da integridade, normalidade e legitimidade do pleito (art. 14-§§5º a 8º e, em especial, §9º da Constituição).

Os fundos públicos de financiamento político-eleitoral, inicialmente, eram consolidados apenas no Fundo Partidário (art. 44-III da Lei n. 9.096). Recentemente, porém, instituiu-se o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC (arts. 16-C a 16-D da Lei n. 9.504, incluídos pelas Leis 13.487/2017 e 13.488/2017).

Na qualidade de instrumentos para a viabilização da democracia representativa, o dispêndio dos valores dos fundos públicos deve estrita observância às normas que densificam o regime democrático, notadamente as regras definidoras de inelegibilidade. Deveras, o compulsório respeito ao regime jurídico-eleitoral e, pois, às normas de inelegibilidade, é cabalmente ancorado no destaque constitucional à legalidade, ao sujeitar a fruição dos fundos públicos à lei.

A sujeição imposta pelos princípios constitucionais, de observância obrigatória à atividade político-partidária, entre eles, os princípios do regime democrático e da legalidade, dos quais são extraídas as regras de inelegibilidade, tem por consequência inexorável a responsabilidade jurídica dos partidos e dos candidatos perante a Justiça Eleitoral. Responsabilidade cuja expressão maior é corporificada na obrigação constitucional de prestação de contas, notadamente, das verbas públicas provindas do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (art. 17-III da Constituição).

III.2 – Do dever de devolução das verbas públicas ante utilização indevida

O dever de restituir os valores públicos irregularmente empregados em campanhas eleitorais é corolário lógico da obrigação de prestar contas e inerente também ao próprio princípio republicano (art. 1º da Constituição).

Tais postulados constitucionais são densificados pela atribuição à Justiça Eleitoral, da competência para exercer o controle sobre os dispêndios partidários e eleitorais (v.g. Arts. 34 e 44-§2º da Lei 9.096 e art. 28 da Lei 9.504). **Deles se extrai a inafastável responsabilidade jurídica dos partidos e dos candidatos pela arrecadação e pelo escorreito gasto de campanha, notadamente, pelo dispêndio de valores do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha**, isto é: “As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus



candidatos, e financiadas na forma desta Lei” (art. 17 da Lei 9.504). Logo, são recorrentes as cominações legais de devolução dos valores dos Fundos Partidários e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha sempre que irregularmente empregados:

Lei 9.504/97

Art. 16-C. [...]

§ 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.

Lei 9.096/95

Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).

Resolução TSE 23.568/2018

Art. 11. Os recursos provenientes do FEFC que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 11).

Resolução TSE 23.553/2017

Art. 19. [...]

§ 2º Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

A sistemática exposta culmina, então, com a imposição a partidos e a candidatos, da devolução ao Tesouro Nacional, em sede de prestação de contas, dos valores oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas:

Resolução TSE 23.553/2017

Art. 82. A aprovação com ressalvas da prestação de contas não obsta que seja determinada a devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou a sua transferência para a conta única do Tesouro Nacional, assim como dos recursos de origem não identificada, na forma prevista nos arts. 33 e 34 desta resolução.

§ 1º Verificada a ausência de comprovação da utilização dos **recursos do Fundo Partidário e/ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)** ou a sua **utilização indevida**, a **decisão que julgar as contas determinará a devolução do valor correspondente ao Tesouro Nacional** no prazo de 5 (cinco) dias após o trânsito em julgado, sob pena de remessa de cópia digitalizada dos autos à representação estadual ou municipal da Advocacia-Geral da União, para fins de cobrança.

§ 2º Na hipótese do § 1º, incidirão juros moratórios e atualização monetária, calculados com base na taxa aplicável aos créditos da Fazenda Pública, sobre os valores a ser recolhidos ao Tesouro Nacional, desde a data da ocorrência



do fato gerador até a do efetivo recolhimento, salvo se tiver sido determinado de forma diversa na decisão judicial.
(negrito acrescido)

A obrigação de devolver (ou restituir), prevista expressamente no art. 82-§1º da Resolução TSE 23.553, é o objeto desta impugnação à prestação de contas.

III.3 – Da utilização indevida dos recursos públicos: emprego das verbas em campanha manifestamente contrária à lei

No caso em exame, a utilização indevida das verbas públicas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, ensejadora da obrigação de restituir, ou devolver, consistiu no gasto com a candidatura de pessoa inelegível desde o princípio – e de modo insuperável – contrária à lei e que, por isso mesmo, teve seu registro indeferido por esta Corte Superior. **A ilegalidade da campanha objeto dos gastos de recursos públicos, por derivação lógica, implica a ilegalidade dos gastos, isto é, sua utilização indevida.**

Afigura-se evidentemente irregular, o gasto de verbas dos fundos públicos, sem boa-fé objetiva, ou mesmo de má-fé, com candidatura *ab initio* manifesta e insuperavelmente contrária à lei, também denominada “candidatura natimorta”, ou acometida de “inelegibilidade chapada”.

No caso concreto, a Coligação O Povo Feliz de Novo requereu a esse colendo Tribunal Superior o registro da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de Presidente da República, figurando, portanto, como titular da chapa. Posteriormente, sem nenhuma surpresa, a candidatura foi peremptoriamente declarada ilegal e recusada por essa Corte Superior, nos termos seguintes:

O Tribunal, por maioria, julgando procedentes as impugnações apresentadas pela Procuradoria-Geral Eleitoral, pelo Partido Novo (NOVO) Nacional, por Kim Patroca Kataguirí, pela Coligação Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos, por Wellington Corsino do Nascimento e por Marco Vinícius Pereira de Carvalho e parcialmente procedente a impugnação apresentada por Alexandre Frota de Andrade, declarou a inelegibilidade de Luiz Inácio Lula da Silva, com base no artigo 1º, inciso I, alínea e, itens 1 e 6, da Lei Complementar nº 64/1990, e indeferiu o pedido de registro de candidatura ao cargo de Presidente da República. Além disso, facultou à Coligação O Povo Feliz de Novo a substituição de Luiz Inácio Lula da Silva, no prazo de dez dias; vedou a prática de atos de campanha do candidato com pedido de registro indeferido, em especial a veiculação de propaganda eleitoral relativa à campanha presidencial no rádio e na televisão; determinou a retirada do nome de Luiz Inácio Lula da Silva da programação da urna eletrônica; por



fim, julgou prejudicada a tutela de evidência requerida pelo Partido Novo (NOVO) Nacional.

(TSE, Registro de Candidatura nº 060090350, Ac., Rel. Min. Luís Roberto Barroso, PSESS 01/09/2018)

Com efeito, Luiz Inácio Lula da Silva incidiu de modo manifesto, objetiva e inequivocamente aferível a partir de atos judiciais oficiais e públicos, na hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º-I-“e”, 1 e 6, da Lei Complementar 64/90. Isso em razão de sua condenação criminal pela 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos da Apelação Criminal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR, pelos crimes de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) e de lavagem de dinheiro (art. 1º-*caput* e V da Lei nº 9.613/1998). Por força dessa condenação, o então pretendente a candidato já cumpria esta pena.

Somente no último dia do prazo recursal, prorrogando ao máximo a campanha ilegal, foi requerida a substituição do pretendente a candidato.

Dessa forma, os gastos dos valores dos fundos públicos para financiar a candidatura ilegal de Luiz Inácio Lula da Silva igualmente contrariam a lei e devem ser restituídos ou devolvidos na forma do art. 82-§1º da Resolução TSE n. 23.553/2017.

III.4 – Da utilização indevida dos recursos públicos: a candidatura *sub judice* não ilide a responsabilidade do pretendente a candidato pelos atos da campanha contrária à lei

A incidência dos princípios constitucionais do regime democrático, da legalidade e republicano, sobre o uso de verbas dos fundos públicos de financiamento eleitoral não pode desprezar a inafastabilidade de jurisdição, a garantia de celeridade e o resultado útil ao processo (art. 5º-XXXV e LXXVIII da Constituição). Nesse sentido, o resultado do processo de registro de candidatura, qual seja, a possibilidade de realizar atos de campanha e concorrer ao pleito são próprios da conclusão do feito, com a pronúncia definitiva de deferimento do pedido de registro da candidatura.

No entanto, embora tal possibilidade de realizar campanha e concorrer ao pleito decorra naturalmente do deferimento do registro de candidatura, é ela provisoriamente antecipada por força de lei e à custa e risco do pretendente a candidato e seu partido. Essa antecipação é feita no processo de registro de candidatura e se dá para o momento do protocolo do requerimento de registro de candidatura, conforme previsto nos arts. 16-A e 16-B da Lei 9.504/97.



A regra geral de distribuição do ônus da duração do processo, implícita a todo o processo judicial, informa que até o pronunciamento judicial impera o *status quo*, em detrimento do alegado direito que o autor pretende satisfazer (1). Quando expressamente previsto em lei, ou objeto de decisão judicial, é possível a excepcional incidência de norma específica de distribuição do ônus de duração do processo, por ora, antecipando a satisfação do alegado direito pretendido pelo autor até que provimento judicial final, definitivo, o reverta ou confirme.

O adiantamento da possibilidade de realização de atos de campanha – por vontade e sob a exclusiva responsabilidade do pretendente a candidato *sub judice* –, antes mesmo da apreciação judicial e deferimento do seu pedido de registro de candidatura pela Justiça Eleitoral, tem natureza jurídica provisória, de verdadeira antecipação de tutela *ope legis* (isto é, por força de lei). Diferencia-se apenas nesse ponto, da antecipação de tutela *ope judicis*, pois esta depende de efetivo pronunciamento judicial interlocutório prévio.

A provisória antecipação da tutela por força de lei – e não, frise-se, por decisão judicial – não é exclusividade dos arts. 16-A e 16-B da Lei n. 9.504, nem constitui novidade na seara eleitoral. Está presente também em outros dispositivos, como o art. 216 (“*enquanto o Tribunal Superior não decidir o recurso interposto contra a expedição do diploma, poderá o diplomado exercer o mandato em toda a sua plenitude*”) e o art. 257-§2º (“*o recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo*”), ambos do Código Eleitoral.

A jurisprudência dessa colenda Corte Superior, ao reiterar os dizeres dos arts. 16-A e 16-B da Lei n. 9.504, tão somente confirmou essa verdadeira *antecipação de tutela legal* e a forma como ela distribui o ônus da duração do processo de registro de candidatura até o advento de pronunciamento seu sobre o requerimento de registro.

1 Ainda que não formulado sob os institutos de regras de distribuição do ônus de duração do processo, a subjacente atribuição desse ônus é objeto de profundas considerações por Luiz Guilherme Marinoni: “Poucos se dão conta, porém, que, em regra, o autor pretende uma modificação da realidade empírica e o réu deseja a manutenção do *status quo*. Esta percepção, até banal, da verdadeira realidade do processo civil, é fundamental para a compreensão da problemática do tempo do processo ou do conflito entre o direito à tempestividade da tutela jurisdicional e o direito à cognição definitiva” (Tutela Antecipatória, Julgamento Antecipado e Execução Imediata da Sentença, 4ª ed., São Paulo, SP, Revista dos Tribunais, 2000. p. 13).



Igual compreensão da natureza processual e *ope legis* é pressuposta pelos doutos Flávio Cheim, Marcelo Rodrigues e Ludgero Liberato (de cuja doutrina ressalvamos apenas que o instituto processual adequado ao entendimento dos arts. 16-A e 16-B da Lei n. 9.504 é o da tutela provisória e não, consoante sustentam, o efeito suspensivo). O caráter provisório, porquanto suscetível de reversão com o advento do pronunciamento judicial, e antecipatório são evidenciados pelos autores:

[...] o art. 16-A concede efeito suspensivo ao recurso interposto, para permitir que o candidato continue a realizar campanha e possa ter o nome nas urnas, não permitindo que possa computar os votos recebidos como válidos, até que haja decisão final. Daí ser correta a interpretação da legislação, feita pelo TSE, ao regulamentar o art. 16-A, impedindo que o candidato que teve seu registro denegado possa ser declarado eleito e diplomado.

Assim, em síntese e em linguagem coloquial: o art. 16 da Lei das Eleições constitui atribuição de efeito suspensivo, *ope legis*, a parcela dos efeitos decorrentes da decisão que denega o registro de candidatura.

(CHEIM, Flávio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; e LIBERATO, Ludgero. *Candidaturas Natimortas E A Tutela Provisória No Registro De Candidatura: fundamentos jurídicos*. In: Migalhas, disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI284976,41046-Candidaturas+natimortas+e+a+tutela+provisoria+no+registro+de>>. Acessado aos 20/11/2018. p. 8-9)

ii. Ante a impossibilidade de a Justiça Eleitoral julgar de modo definitivo todos os processos de registro, antes do pleito eleitoral, permitiu-se que a própria existência de processo já produza alguns efeitos jurídicos (antecipadamente) advindos da futura e eventual decisão que reconhecer a inexistência de óbices legais ao registro.

iii. O art. 16-A, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) consagra exatamente esse entendimento, permitindo que o mero pedido de registro de candidatura, autorize o candidato a efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, “inclusive utilizar o honorário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica” enquanto não for definitivamente decidido seu pedido.

(*idem*. p. 20)

Entretanto, a pendência processual de ação judicial não implica alteração no direito material a ser posteriormente apenas declarado. A candidatura ilegal sempre o foi. Ainda que isso só venha a ser **declarado** posteriormente no processo judicial, como decorre inclusive do caráter abstrato do direito de ação.

A mera instauração de processo (no caso, de registro de candidatura) não tem o condão de alterar o direito material e, portanto, a causa de inelegibilidade, até mesmo pela reserva de lei complementar para previsão de inelegibilidades (art. 14-§9º da Constituição e art. 1º da LC 64/90).



A manutenção da situação de fato que faculta a realização de atos de campanha, durante a tramitação do processo de registro de candidatura, consubstancia tão somente regra de distribuição do ônus do tempo do processo. **Não caracteriza, de modo algum, cláusula de isenção de irresponsabilidade pelos atos voluntariamente praticados por pretendente a candidato, inclusive na gestão de verbas públicas transferidas do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.** Os arts. 16-A e 16-B são regras de *processo* eleitoral e não regras de direito eleitoral material sobre responsabilidade em relação aos recursos dos fundos públicos. É dizer, se a previsão pode evitar prejuízos eleitorais aos pretendentes a candidato durante o curso do processo, facultando-lhes a prática de atos de campanha, não os ilide de responsabilidade pelos atos de campanha voluntariamente realizados, cuja ilegalidade é apenas declarada com o indeferimento do registro de candidatura.

A partir do entendimento das regras dos art. 16-A e 16-B da Lei n. 9.504 como normas processuais de distribuição do ônus de duração do processo, o advento do art. 302 do novo Código de Processo Civil, aplicável subsidiária e supletivamente ao processo eleitoral (*vide* art. 15 do CPC), impõe significativa mudança de entendimento. **Passa a ser inequívoca, pela expressa previsão legal, a responsabilidade objetiva da parte beneficiada pela distribuição do ônus de duração do processo, em caso de eventual reversão da tutela pelo posterior provimento definitivo.**

Nesse sentido, a nova sistemática de distribuição do ônus do tempo do processo implementada pelo recém instituído Código de Processo Civil postula claramente:

Art. 302. Independentemente da reparação por dano processual, **a parte responde pelo prejuízo** que a efetivação da tutela de urgência causar à parte adversa, se:
I - a sentença lhe for desfavorável;

A norma processual passou a ser categórica ao afirmar a **responsabilidade direta do requerente** da antecipação da tutela e que, na espécie, voluntariamente gastou recursos públicos em atos de campanha e protelou a substituição dos candidatos.

Na seara eleitoral, a “sentença desfavorável” apta a reverter a distribuição do ônus do tempo do processo (a antecipação da tutela) e declaratória da irregularidade dos atos anteriores praticados sob seu pálio no curso do processo materializa-se em: (a) trânsito em julgado; ou (b) pronunciamento recursal, ou originário desse colendo Tribunal Superior Eleitoral (art. 15 da LC n. 64/90), conforme atual precedente estampado no RO nº 0600919-



68/MS, j. sessão de 09-10-2018.

Entender de modo diverso, isto é, que os arts. 16-A e 16-B da Lei n. 9.504 tornariam legítimo o dispêndio de verbas públicas com candidatura ilegal, seria solapar de vez o princípio republicano (art. 1º da Constituição) e criar inédita hipótese de irresponsabilidade na gestão de verbas públicas.

Ao permitir que o pretendente a candidato, por sua conta e risco, realize atos de campanha durante o curso do processo de registro de candidatura, a lei não lhe exime de responsabilidade por despender tais verbas públicas em objeto ilegal. Declarada a ilegalidade da candidatura objeto dos dispêndios, com o trânsito em julgado, ou pronunciamento dessa colenda Corte Superior, não mais subsiste o óbice processual à exequibilidade da pretensão e a responsabilidade material pelos gastos ilegais se impõe.

O advento do Novo Código de Processo Civil, nesse sentido, refunda a processualística pátria em função do princípio da eficiência (art. 37 da Constituição e art. 8º do CPC) e expressamente consagra como norma fundamental do processo civil que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (art. 4º do CPC). É imperativo, como nunca antes, que o processo tenha resultado útil e o principal instrumento para afastar os riscos e prejuízos à efetividade do provimento jurisdicional final são as tutelas provisórias, às quais foi conferida destacada normatização em livro próprio do Novo Código (arts. 294 a 311 do CPC). Tamanha a importância da efetividade da prestação judicial que, apesar do reforço do Novo Código ao contraditório prévio (arts. 7º e 10 do CPC), as tutelas provisórias (de urgência e evidência) são excepcionais hipóteses de contraditório diferido, dispensando prévia manifestação da parte adversa (arts. 9º-I e II do CPC). A tutela de urgência, seja cautelar ou antecipatória – *open legis* ou *open judicis* –, porém, não pode conferir subversão ao direito material que ainda será objeto de pronunciamento judicial, daí a expressa previsão de responsabilidade por parte do agraciado pela tutela provisória, em caso de futura reversão, quando da tutela definitiva.

Portanto, o atual paradigma procedimental que advém do Novo Código de Processo Civil, atribui especial importância à tutela provisória e se espraia para o processo jurisdicional eleitoral. Deve ser observado por aplicação supletiva e subsidiária, inclusive aos processos de prestação de contas e de impugnação de registro de candidatura. A propósito, é nessa direção o dizer expresso do art. 15 do CPC, *in verbis*: “Na ausência de normas que regulem processos eleitorais [...] as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.



As ações de impugnação de registro de candidatura são especificamente disciplinadas na legislação eleitoral (arts. 3º e seguintes da LC n. 64), a qual, porém, não exaure a normatização de um processo judicial, razão pela qual é inafastável a aplicação supletiva e subsidiária da legislação processual civil, notadamente, do Código de Processo Civil. Nesse sentido: TSE, RO 40259, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS 09/09/2014; TSE, REspe 19930, Rel. Min. Rosa Weber, DJE 09/05/2017, p. 284; TSE, RCand 73976, Rel. Min. João Otávio de Noronha, PSESS 21/08/2014.

Dentre as disposições processuais não contempladas na específica disciplina legal-eleitoral está a previsão das tutelas provisórias e a responsabilidade objetiva das partes pelos atos praticados sob seu pálio, ponto nevrálgico, do atualíssimo paradigma processual orientado a um processo justo, eficiente e em tempo razoável. Trata-se de uma imposição da atribuição de máxima eficácia a direitos fundamentais, como a inafastabilidade da tutela jurisdicional (art. 5º-XXXV e LXXVIII da Constituição), cuja satisfação exige mais do que o provimento jurisdicional, vai além e demanda a própria efetivação no mundo dos fatos da tutela concedida, em tempo hábil a minimizar a violação à ordem jurídica e resguardado da responsabilidade, em caso de posterior reversão, como ocorre na espécie vertente.

III.5 – Da utilização indevida dos recursos públicos: ausência de boa-fé objetiva na utilização indevida de verbas dos fundos públicos em campanha manifestamente contrária à lei

Este caso distingue-se de tantos outros, na medida em que está absolutamente ausente a boa-fé objetiva na postulação da candidatura em apreço, porque se trata de pretensão *ab initio* manifestamente improcedente. Justificam a imposição de devolução dos valores, a ausência de boa-fé objetiva e a vedação ao enriquecimento ilícito, princípios gerais do direito brasileiro (arts. 187 e 884 do Código Civil).

Na compreensão de que o indeferimento do registro de candidatura é reversão de antecipação de tutela *ope legis*, aplica-se-lhe o firme entendimento das Cortes superiores de que **as verbas percebidas for força de tutela antecipada devem, sim, ser restituídas** ante sua inerente precariedade, apta a afastar cabalmente a boa-fé objetiva em sua retenção e fazer incidir a vedação a enriquecimento ilícito:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PREVIDÊNCIA
PRIVADA. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA.



ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REVOGAÇÃO POSTERIOR. VALORES RECEBIDOS. DEVOLUÇÃO. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. CONSONÂNCIA. REPETIÇÃO DO INDÉBITO. CABIMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL.

1. Hipótese em que o entendimento firmado pelo Tribunal de origem se encontra em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que os valores de benefícios previdenciários complementares recebidos por força de tutela antecipada posteriormente revogada devem ser devolvidos, haja vista a reversibilidade da medida antecipatória, a ausência de boa-fé objetiva do beneficiário e a vedação do enriquecimento sem causa. Incidência da Súmula nº 83/STJ.

2. Cabível a repetição do indébito se ocorrer a revogação do provimento antecipatório que havia determinado o pagamento do auxílio-cesta-alimentação, não havendo necessidade de ajuizamento de outra demanda para este fim.

3. Não é possível a análise de tese alegada apenas nas razões do agravo interno por se tratar de evidente inovação recursal.

4. Agravo interno não provido.

(STJ, AgInt no REsp 1704240/RS, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 3T, DJe 20/03/2018)

III.6 – Da utilização indevida dos recursos públicos: campanha eleitoral manifestamente contrária à lei

Soma-se ao acima narrado, que o disposto nos arts. 16-A e 16-B da Lei n. 9.504/97 deve ser interpretado segundo os bens jurídicos eleitorais protegidos pela Constituição e que informam todo o microsistema eleitoral, em especial, a normalidade e a legitimidade das eleições (art. 14-§9º da Constituição). Ademais, a antecipação de tutela *ope legis* excepciona a regra geral de distribuição do ônus da duração do processo, por sua vez, fundada na segurança jurídica dos provimentos judiciais definitivos (art. 5º- *caput* e XXXV da Constituição).

Logo, ao se antecipar a satisfação provisória do direito alegado pelo autor do pedido de registro de candidatura, impõe-se interpretação cautelosa e atenta aos requisitos norteadores da antecipação judicial, expressamente previstos nas hipóteses *ope judicis* (art. 300 do CPC e art. 7º-III da Lei 12.016), mas implícitos nesta hipótese *ope legis*. Dentre tais requisitos, que devem inspirar a interpretação do art. 16-A e do art. 16-B da Lei 9.504, figura com destaque a verossimilhança das alegações (probabilidade do direito, ou relevância da fundamentação) do pretendente a candidato. Verossimilhança tão absolutamente inexistente no caso concreto que chega a revelar a efetiva má-fé da postulação (arts. 77-II e 80-I do CPC).



Nesse sentido, Flávio Cheim, Marcelo Rodrigues e Ludgero Liberato alertam:

Além disso, sob a ótica da confiança que deve nortear as decisões do Poder Judiciário, também é inaceitável que este Poder permita que o cidadão manifeste seu voto em quem não tem condições mínimas de recebê-lo. A maior participação democrática do cidadão é na escolha de seus representantes. Assim, quando um voto é considerado nulo, impediu-se o cidadão de participar da democracia, de modo que tudo recomenda que a anulação dos votos seja sempre evitada – e não o contrário.

Por tudo isso, o art. 16-A tem que ser lido dentro de uma normalidade, isto é, tem que ser visto como meio de “tutela de preservação das legítimas expectativas” do eleitor, do candidato, enfim, de todos os atores.

O que não se pode jamais é ser utilizado de forma abusiva, ante situações em que já se tem aparente certeza a respeito do resultado do processo de registro.

[...]

ix. A previsão do art. 16-A, da Lei das Eleições, tem como pressuposto a boa-fé, a normalidade e deve ser visto como de “tutela de preservação das legítimas expectativas” do eleitor, do candidato, enfim, de todos os atores. Nunca como legitimador de condutas tendentes a tumultuar o pleito eleitoral e levar à anulação das eleições, ante situações em que já se tem aparente certeza a respeito do resultado do processo de registro.

(CHEIM, Flávio; RODRIGUES, Marcelo Abelha; e LIBERATO, Ludgero. *Candidaturas Natimortas E A Tutela Provisória No Registro De Candidatura: fundamentos jurídicos*. In. Migalhas, disponível em:

<<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI284976,41046->

[Candidaturas+natimortas+e+a+tutela+provisoria+no+registro+de](https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI284976,41046-Candidaturas+natimortas+e+a+tutela+provisoria+no+registro+de)>.

Acessado aos 20/11/2018. p. 19-20, 21 – destacou-se)

A má-fé está caracterizada neste caso de manifesta e insuperável inelegibilidade já evidenciada nesta peça (item III.3) e caracterizadora da ilegalidade do objeto dos gastos dos recurso públicos.

Note-se o **caráter manifesto de causa fática de inelegibilidade e, logo, ilegalidade da candidatura custeada com recursos públicos**, fundada em decisão judicial cuja existência – no caso vertente – é inquestionável para todos os efeitos de direito e cuja validade nem mesmo competiria discutir em sede de registro de candidatura. Fatos esses comprovados de plano pela prova documental previamente coligida.

O entendimento jurisprudencial a respeito é notoriamente pacífico:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. VEREADOR. COLIGAÇÃO UNIDOS POR MORRINHOS (PMDB/PSB/PRP). INSCRIÇÃO ELEITORAL CANCELADA EM PROCESSO DE REVISÃO DE ELEITORADO. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE NÃO PREENCHIDA. ALISTAMENTO ELEITORAL AUSENTE.



[...]

6. Ademais, **consabido não competir ao julgador, em processo de registro de candidatura, decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas em outros processos, ainda que, também, da competência da Justiça Eleitoral.** Nesse sentido, *mutatis mutandis*, as Súmulas nos 51 e 52 do TSE: "o processo de registro de candidatura não é o meio adequado para se afastarem os eventuais vícios apurados no processo de prestação de contas de campanha ou partidárias" e "em registro de candidatura, não cabe examinar o acerto ou desacerto da decisão que examinou, em processo específico, a filiação partidária do eleitor".

Agravo regimental conhecido e não provido.

(Destacou-se – TSE, REspE nº 6512, Rel. Min. Rosa Weber, DJE 02/06/2017, p. 45-46)

Logo, há que se conferir imediata eficácia à decisão judicial e diferenciar outros indeferimentos de registro deste caso, em que a inelegibilidade é patente e insuscetível de superação no âmbito do processo de registro de candidatura.

Sabedores dessa patente e inegável condição atual, ainda assim, o partido-coligação e o pretendente a candidato original insistiram em formular pedido de registro destituído de fundamento, conforme já demonstrado. Além disso, ambos praticaram ato juridicamente inútil, porque já no momento de requerimento, era evidente o óbice. Qualquer esperança de reverter o impedimento nas vias próprias era mera expectativa de direito completamente ofuscada pela oficialidade do ato que fundamentou o impedimento à candidatura. Assim, o vertente requerimento de candidatura **ofende a própria boa-fé processual** (art. 77-II e III do CPC).

Desprovido de fundamentos juridicamente legítimos, o pedido de registro de candidatura se evidenciou **manifestamente protelatório**, destinando-se apenas a manipular os eleitores pela eventual continuidade do futuro candidato substituto e a viabilizar o dispêndio absolutamente destituído de fundamento de recursos públicos.

A legislação eleitoral dispõe como regra geral que “*as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura [...]*” (art. 11-§10 da Lei n. 9.504). Por óbvio, não é da teleologia da lei que a protelação do julgamento do registro sirva ao partido e ao candidato manifestamente inelegível apenas como forma de dilatar artificialmente o prazo para implemento dos requisitos constitucionais e legais. Tudo em prejuízo da isonomia entre os candidatos, da normalidade e da legitimidade do pleito e da salvaguarda do erário (art. 14-§9º da Constituição), bem como do exercício consciente do sufrágio.



A absoluta ausência de fundamento, a falta de boa-fé processual e o caráter manifestamente protelatório do requerimento de registro de candidatura claramente contrária à Constituição Federal e à lei consubstanciam, ainda, evidente abuso do direito de ação. Não se ignora que a ação é direito subjetivo público de natureza autônoma e abstrata, porquanto a faculdade de provocar a jurisdição (ainda que voluntária, ou não contenciosa) não se confunde e tampouco depende da efetiva existência do direito material, cuja tutela por ela se pretende. Entretanto, o exercício legítimo do direito de ação pressupõe que, de fato, se pretenda a tutela de algum direito material. Só faz sentido invocar a jurisdição se houver o fim de efetivar algum direito, afinal, o próprio art. 5º-XXXV da Constituição, em que consagrado o direito de provocar jurisdição, pressupõe a finalidade de prevenir “lesão ou ameaça a direito”.

Igualmente, os princípios gerais do direito, importantes para a própria interpretação constitucional e positivados no art. 5º da LINDB, estabelecem que os direitos subjetivos devem ser aplicados em função de seus fins sociais. Exceder os limites impostos pelo fim orientador do exercício de um direito e violar a boa-fé consubstanciam a própria definição de abuso de direito, elemento da Teoria Geral do Direito conceituado em nossa ordem jurídica pelo art. 187 do Código Civil. Logo, invocar a jurisdição com o mero objetivo de protelar uma situação de inconstitucionalidade e ilegalidade manifestas, evidentemente consubstancia **abuso do direito de ação**.

No caso, o Requerimento de Registro de Candidatura não pretendeu efetivar o fundamental direito político de ser votado, afastando resistência ao seu reconhecimento (art. 14-§§3º e 4º da Constituição). A insistência da parte requerente serviu tão somente para prolongar ao máximo atos de campanha eleitoral, com o indevido dispêndio de vultosos recursos públicos para promover candidatura de pessoa que, de antemão e inequivocamente, se sabia que não poderia ter sua candidatura deferida pela Justiça Eleitoral.

O dispêndio manifestamente infundado de vastos recursos públicos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (arts. 16-C e 16-D da Lei n. 9.504) é fato que exige, sim, nova atitude por parte da Justiça Eleitoral e dos órgãos de controle.

Não é demais ressaltar que a utilização de recursos públicos atrai a obrigatória incidência de normas de direito público e do controle, na defesa do patrimônio público, em atenção ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Tanto assim, que vigora a obrigação de prestar contas, de fundamento constitucional, e outras inúmeras restrições ao dispêndio dos valores dos fundos pelos partidos e candidatos (art. 70-parágrafo único da Constituição, Lei n. 9.504 e Lei n. 9.096). Dentre tais normas de direito público que



condicionam o uso de recursos públicos por partidos e por candidatos estão os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência (art. 37 da Constituição), francamente violados pelo seu dispêndio em candidatura que contraria de modo tão evidente e veemente disposição legal expressa, ilude o eleitor, viola a boa-fé e se mostra protelatória e desprovida de utilidade lícita.

III.7 – Da decisão em prestação de contas que determina a devolução dos recursos dos fundos públicos utilizados ilegalmente

Evidenciada a utilização indevida de verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas em atos de campanha contrária à lei em favor de pessoa inelegível, impõe-se a prolação de decisão, no próprio processo de prestação de contas, para determinar a restituição ou devolução dos respectivos valores, com juros e correção monetária, em cinco dias, ao Tesouro Nacional.

Caso não efetivada espontaneamente a devolução, a decisão no processo de prestação de contas que reconheça esta obrigação, do mesmo modo que as decisões emanadas dos Tribunais de Contas (art. 71-§3º da Constituição), formará título executivo para cobrança pela Advocacia-Geral da União, tudo nos exatos termos do art. 82-§§1º e 2º da Resolução TSE n. 23.553/2017.

IV – Conclusão

Ante o exposto, a Procuradora-Geral Eleitoral pede:

- a) a juntada desta petição aos próprios autos da Prestação de Contas n.º 0601231-77.2018.6.00.0000;
- b) o recebimento desta petição como impugnação à referida Prestação de Contas (art. 59-*caput* da Res. TSE 23.553) ou, por eventualidade e fungibilidade, como manifestação a título de *custus juris* no processo de Prestação de Contas em tela (art. 59-§2º da Res. TSE 23.553);



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

c) a notificação imediata do então pretendente a candidato, encaminhando-lhe cópia da impugnação e dos documentos que a acompanham, para manifestação no prazo de 3 (três) dias;

d) provar os fatos por todos os meios de prova admissíveis por direito, em especial: **d.i)** a juntada dos documentos anexos; **d.ii)** por análise técnica a conter a liquidação dos valores utilizados indevidamente, a ser realizada pela Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (ASEPA) desse Tribunal Superior Eleitoral (art. 30-§3º da Lei 9.504/97; art. 59-§§1º, 4º e 5º e 71 a 73 da Resolução TSE 23.553/2017); e **d.iii)** juntada oportuna, em fase de instrução, de análise técnica com liquidação dos valores utilizados indevidamente a ser efetivada a pela Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) do Ministério Público Federal;

e) ao final, seja a presente impugnação julgada procedente, para impor, no julgamento das contas de campanha em referência, a Luís Inácio Lula da Silva, a obrigação de restituir ou devolver, com juros e correção monetária, o montante dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha despendidos com sua candidatura manifestamente contrária à lei.

Termos em que,
pede e aguarda deferimento.

Brasília, 30 de novembro de 2018.

RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE
Procuradora-Geral Eleitoral