



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

### ACÓRDÃO

#### **CONSULTA (11551) 0600233-12.2018.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL**

**Relator:** Ministro Luís Roberto Barroso

**Consulente:** Paulo Renato Paim

Consulta. Financiamento coletivo de campanha. Arrecadação prévia. Termo inicial e forma de divulgação. Observância das regras relacionadas à propaganda na internet.

1. Consulta formulada por Senador da República sobre a forma de divulgação por pré-candidatos do serviço de financiamento coletivo de campanha eleitoral.

2. O *Crowdfunding* é o termo utilizado para designar o apoio de uma iniciativa por meio da contribuição financeira de um grupo de pessoas. A Lei nº 9.504/1997, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.488/2017, passou a admitir essa modalidade de arrecadação para as campanhas eleitorais.

3. O art. 22-A, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 e o art. 23, § 4º, da Resolução TSE nº 23.553/2017 estabelecem que “desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade” de financiamento coletivo.

4. Por decorrência lógica, a data em que se autoriza o início de arrecadação constitui o marco para início da divulgação do serviço de *crowdfunding* eleitoral. Afinal, por sua própria natureza, trata-se de mecanismo de arrecadação que pressupõe a prévia divulgação. A campanha de arrecadação, no entanto, não pode envolver pedido de voto (Lei nº 9.504/1997, art. 36-A, VII).

5. Além dessa limitação de conteúdo, nos termos do art. 23, § 4º, IV, *h*, da Lei nº 9.504/1997, as estratégias e meios de divulgação devem observar as regras da propaganda eleitoral na internet.

6. Consulta respondida nos seguintes termos: “A divulgação do serviço de financiamento coletivo de campanha (*crowdfunding* eleitoral) por pré-candidatos pode se iniciar em 15 de

maio do ano eleitoral observando-se: (i) a vedação a pedido de voto; e (ii) as regras relativas à propaganda eleitoral na internet”.

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

Brasília, 8 de maio de 2018.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhor Presidente, trata-se de Consulta eleitoral formulada pelo Senador Paulo Paim (PT/RS), sobre a forma de divulgação por pré-candidatos do serviço de financiamento coletivo, previsto no art. 23, §4º, IV, da Lei nº 9.504/1997. A questão foi trazida ao exame do Tribunal nos seguintes termos:

- Como será feita a propaganda de divulgação para arrecadação de recursos na modalidade financiamento coletivo pelos pré-candidatos?
- A partir de que data será possível fazer a divulgação da arrecadação na modalidade financiamento coletivo pelos pré-candidatos?
- Será possível utilizar as redes sociais e aplicativos eletrônicos como, por exemplo, o whatsapp para divulgar a arrecadação de financiamento coletivo pelos pré-candidatos?
- Será possível utilizar imagens, banners, folders eletrônicos para divulgação do financiamento coletivo pelos pré-candidatos?.

2. A Assessoria Consultiva deste Tribunal (ASSEC) se manifestou no sentido de que a divulgação do serviço de financiamento coletivo de campanha pode ser feita a partir de 15 de maio do ano eleitoral. Indicou, ainda, que as estratégias e meios de divulgação devem observar as regras da propaganda eleitoral na internet.

3. É o relatório.

## VOTO

### I. APRESENTAÇÃO DO TEMA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (relator): Senhor Presidente, de início, registro que a consulta deve ser conhecida. O consulente é o Senador Paulo Paim; a indagação cuida de matéria afeta à legislação eleitoral; e a dúvida suscitada é dotada de abstração, em observância ao que determina o inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral, que dispõe sobre a competência deste Tribunal para responder Consultas:

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

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

2. O consulente indaga sobre a forma de divulgação por pré-candidatos do serviço de *crowdfunding* ou financiamento coletivo. A dúvida suscitada tem origem na existência de uma divergência entre as datas do calendário eleitoral constante da Lei nº 9.504/1997. Por um lado, o art. 22-A, § 3º, dispõe que desde o dia 15 de maio do ano eleitoral os pré-candidatos podem realizar a arrecadação prévia de recursos por financiamento coletivo. Por outro lado, o art. 36 da Lei das Eleições só autoriza o início da propaganda eleitoral a partir de 15 de agosto. Assim, em razão da não coincidência entre as datas de admissão da propaganda e de início de arrecadação, busca-se esclarecer em que momento os pré-candidatos podem licitamente divulgar que contam com serviço de *crowdfunding*.

3. A resposta à consulta será realizada em três partes. A primeira passará pela determinação do conceito de *crowdfunding* eleitoral e do seu potencial para fomento à participação popular. A segunda explicitará os dispositivos da legislação eleitoral que regulam o tema. A última parte será reservada à conclusão, com a apresentação de resposta objetiva à questão suscitada.

## II. A TÉCNICA DE ARRECADAÇÃO DO *CROWNFUNDING* ELEITORAL

4. O “*crowdfunding* é o termo utilizado para designar a prática pela qual determinada pessoa (física ou jurídica) arrecada recursos de forma amplamente pulverizada, em geral se valendo de plataformas na internet, a fim de financiar algum tipo de projeto”<sup>1</sup>. O *crowdfunding* eleitoral, por sua vez, consiste no uso dessas ferramentas de arrecadação para captação de doações para financiar campanhas eleitorais. Essa modalidade de financiamento de campanha, até a edição da Lei nº 13.488/2017, era reputada ilícita pela jurisprudência do TSE. Entendia-se que, “a própria natureza da doação eleitoral não permite a existência de intermediários entre o eleitor e o candidato, ainda mais quando há possibilidade de remuneração do responsável pela arrecadação coletiva” (CTA 20887-87/DF, Rel. Min. Henrique Neves. j. em 22.5.2014).

5. No entanto, em decorrência da vedação à doação eleitoral por pessoas jurídicas, materializada na ADI nº 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 17.9.2015, a Lei nº 13.488/2017, a legislação eleitoral foi alterada para incorporar formas alternativas de financiamento de campanha. Nesse cenário, o *crowdfunding* eleitoral foi positivado pela Lei nº 13.488/2017, em razão de seu “potencial relevante de fomento à participação popular e a formas alternativas de financiamento eleitoral”<sup>2</sup>. Trata-se de ferramenta que permite “que as pessoas em geral, fora das estruturas partidárias, se mobiliz[em] para apoiar determinada candidatura com a qual se identifica[m] do ponto de vista ideológico, tudo no âmbito de uma plataforma com a qual estão acostumadas: a internet”<sup>3</sup>. E as experiências com o uso do financiamento coletivo eleitoral têm confirmado o seu potencial de incremento à participação do eleitor, conforme se registrou em relação às campanhas presidenciais de 2008 e 2012 nos EUA:

Esse modelo já se mostrou bem-sucedido. Foi essencial para as campanhas presidenciais de 2008 e 2012 nos EUA. Nesta última, Barack Obama levantou US\$ 118 milhões dessa forma. Desse valor, 72% corresponderam a doações individuais de menos de US\$ 1.000; 45% vieram de doações de US\$ 200 ou menos. Seu adversário Mitt Romney também levantou US\$ 60 milhões pelo mesmo modelo<sup>4</sup>.

6. As eleições de 2018 serão as primeiras a testar o instituto no Brasil. Cumpre ao TSE, portanto, a relevante atribuição de explicitar o seu entendimento sobre o *crowdfunding* eleitoral. Caberá à Corte estabelecer os parâmetros para que essa nova ferramenta de arrecadação cumpra o seu potencial de

incremento ao engajamento cívico, sem descuidar da ameaça de manipulação do mecanismo para abuso de poder econômico<sup>5</sup>.

### III. A DISCIPLINA DO *CROWDFUNDING* PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL

7. O *crowdfunding* eleitoral é disciplinado pelo inciso IV do § 4º do art. 23 da Lei nº 9.504/1997<sup>6</sup> e pelo art. 22, III<sup>7</sup>, da Resolução TSE nº 23.553/2017. As instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo para campanhas devem, em linhas gerais: a) realizar cadastro prévio na Justiça Eleitoral; b) prover a identificação de cada um dos doadores e das quantias doadas; c) dar publicidade da relação de doadores e das respectivas quantias doadas; d) emitir recibo para o doador, com envio à Justiça Eleitoral e ao candidato das informações relativas à doação; e) dar ciência das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço; f) recusar o recebimento de recursos de órgãos e entidades impedidos de doar (art. 24 da Lei nº 9.504/1997); g) observar o calendário eleitoral, especialmente quanto ao início do período de arrecadação financeira; e h) observar os dispositivos relacionados à propaganda na internet. São especificamente essas duas últimas diretrizes que importam à resposta da consulta.

8. Veja-se que o art. 22-A, § 3º, da Lei nº 9.504/1997<sup>8</sup> e o art. 23, § 4º, da Resolução TSE nº 23.553/2017<sup>9</sup> dispõem que, a partir de 15 de maio do ano eleitoral, é facultada a arrecadação prévia de recursos por meio de *crowdfunding*. Antes, portanto, do prazo para requerimento de registro de candidatura<sup>10</sup> e da autorização para início da propaganda eleitoral<sup>11</sup> - 15 de agosto do ano eleitoral - a arrecadação por financiamento coletivo já está autorizada, ainda que a liberação de recursos fique condicionada ao deferimento do registro pela Justiça Eleitoral.

9. Diante disso, se ao pré-candidato é autorizado o início de arrecadação em data anterior àquela em que se admite a propaganda eleitoral, a divulgação do serviço de *crowdfunding* deve observar os limites impostos pela legislação e pela jurisprudência do TSE à propaganda eleitoral antecipada. É certo que, por decorrência lógica, a data em que se autoriza o início de arrecadação constitui o marco para início da divulgação do serviço de *crowdfunding* eleitoral. Afinal, por sua própria natureza, trata-se de um mecanismo de arrecadação que pressupõe a prévia divulgação. Essa prospecção, no entanto, não poderá envolver, nos termos do art. 36-A, VII, da Lei nº 9.504/1997<sup>12</sup>, pedido de voto.

10. Além dessa limitação de conteúdo, as estratégias e meios de divulgação da campanha de arrecadação prévia devem se orientar, nos termos do art. 23, § 4º, IV, *h*, da Lei nº 9.504/1997<sup>13</sup>, pelas regras relacionadas à propaganda na internet.

### IV. CONCLUSÃO

11. Diante do exposto, a consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

A divulgação do serviço de financiamento coletivo de campanha (*crowdfunding* eleitoral) por pré-candidatos pode se iniciar em 15 de maio do ano eleitoral observando-se: (i) a vedação a pedido de voto; e (ii) as regras relativas à propaganda eleitoral na internet.

12. É como voto.

<sup>1</sup> Ana Paula de Barcellos. Crowdfunding eleitoral, por que não experimentar? Consultor Jurídico. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2014-jul-07/ana-barcellos-crowdfunding-eleitoral-nao-experimentar>>. Acesso em 17 de abr. 2018.

<sup>2</sup> Ana Paula de Barcellos, Crowdfunding eleitoral, por que não experimentar?, Consultor Jurídico. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2014-jul-07/ana-barcellos-crowdfunding-eleitoral-nao-experimentar>>. Acesso em 17 de abr. 2018.

<sup>3</sup> Op. cit.

<sup>4</sup> Ronaldo Lemos, Crowdfunding para financiar a política, Folha de São Paulo. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2016/06/1780972-crowdfunding-para-financiar-a-politica.shtml>. Acesso em 17 de abr. 2018.

<sup>5</sup> Os riscos inerentes ao crowdfunding eleitoral foram abordados por Michael Mohallem, em reportagem ao jornal Gazeta do Povo: "O medo de se ter laranjas não pode imobilizar a iniciativa. Teria de vencer muita gente a ficar calada e o volume teria de ser grande porque são valores pequenos. Para que esse processo causasse um impacto negativo relevante seria preciso mover muita gente para fazer um estrago".

Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/vaquinha-virtual-e-o-novo-caixa-2-reforma-politica-vai-permitir-doacoes-anonimas-2m86gs2cvi3kqbd5puyx116d8>>. Acesso em 18 abr. 2018.

<sup>6</sup> Lei nº 9.504/1997, Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (...) § 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: (...) IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos: a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos; b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas; c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação; d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação; e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço; f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 desta Lei; g) observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira, nos termos dispostos no § 2º do art. 22-A desta Lei; h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet;

<sup>7</sup> Resolução TSE nº 23.553/2017, Art. 22. As doações de pessoas físicas e de recursos próprios somente poderão ser realizadas, inclusive pela internet, por meio de: (...) III - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios da internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares.

<sup>8</sup> Lei nº 9.504/1997, Art. 22-A § 3º Desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadadoras fica condicionada ao registro da candidatura, e a realização de despesas de campanha deverá observar o calendário eleitoral.

<sup>9</sup> Res.-TSE nº 23.553/2017, Art. 23 § 4º A partir de 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos nesta modalidade, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadadoras fica condicionada ao cumprimento, pelo candidato, dos requisitos dispostos nos incisos I a III do art. 3º desta resolução.

<sup>10</sup> Lei nº 9.504/1997, Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

<sup>11</sup> Lei nº 9.504/1997, Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

<sup>12</sup> Lei nº 9.504/1997, Art. 36-A. Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (...) VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei.

<sup>13</sup> Lei nº 9.504/1997, Art. 23. § 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: (...) IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos: (...) h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet;

## EXTRATO DA ATA

CONSULTA (11551) nº 0600233-12.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso.  
Consulente: Paulo Renato Paim.

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

Composição: Ministros Luiz Fux (presidente), Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

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

SESSÃO DE 8.5.2018.