



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA (11551) Nº 0604137-74.2017.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Admar Gonzaga

Consulente: Luciana Barbosa de Oliveira Santos

Advogado: Paulo Machado Guimarães – OAB: 5358/DF

CONSULTA. FINANCIAMENTO COLETIVO. INTERMEDIÇÃO. ASSOCIAÇÃO OU SOCIEDADE DE FATO. RESPOSTA NEGATIVA À PRIMEIRA INDAGAÇÃO. PREJUDICIALIDADE DOS DEMAIS QUESTIONAMENTOS.

1ª Pergunta: “Considerando o disposto no art. 31 da Lei nº 9096/95, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.488/2017, é legítimo e legalmente possível que pessoas naturais se associem, ou mantenham articulação de interesses comuns, como se constituíssem em sociedade ou associação de fato, para arremeter recursos financeiros, como se fosse um fundo, destinados a selecionar cidadãos e cidadãs interessados em se candidatar a cargos eletivos?”

Resposta:

1. Compete com exclusividade aos partidos políticos escolher candidatos a cargos eletivos, observadas as disposições da legislação eleitoral e partidária, assim como as normas estabelecidas no estatuto da respectiva agremiação.
2. No quadro normativo em vigor, as pessoas jurídicas de qualquer natureza não podem realizar doações para o financiamento de partidos políticos e de candidatos, sendo tal liberalidade permitida apenas se realizada por pessoas naturais.
3. O art. 23 da Lei 9.504/97 elenca os meios admitidos para a captação de recursos para campanhas eleitorais, entre eles as doações efetuadas por intermédio de instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo (*crowdfunding*), devendo tais entidades ser cadastradas previamente na Justiça Eleitoral e atender, nos termos da lei e da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil, aos critérios para operar arranjos de pagamento (art. 23, §§ 4º, IV, *a*, e 8º, da Lei 9.504/97, com a redação dada pela Lei 13.488/2017).
4. Na regulamentação da matéria para as Eleições de 2018, este Tribunal estabeleceu que o cadastramento prévio das instituições arrecadoras ocorrerá mediante, entre outros requisitos, o encaminhamento eletrônico de “cópia dos atos constitutivos em sua versão vigente e atualizada, revestidos das formalidades legais, que devem conter previsão para o exercício da atividade e certidão de pessoa jurídica emitida pela Receita Federal do Brasil” (art. 23, § 1º, II, *b*, da Res.-TSE 23.553).

5. Como se depreende das normas citadas, as instituições que pretendam intermediar a arrecadação de doações eleitorais mediante técnicas e serviços de financiamento coletivo devem ser formalmente constituídas como pessoas jurídicas, o que não ocorre na situação hipotética descrita na presente consulta, em que se cogita de sociedade de fato ou associação de fato, cuja constituição se daria, portanto, de maneira informal.
6. As associações de fato ou as sociedades de fato não podem intermediar a captação de doações eleitorais na modalidade de financiamento coletivo, tendo em vista não terem atos constitutivos revestidos das formalidades legais, sobretudo por não os ter inscrito no registro público competente, não preenchendo, assim, os requisitos para a realização do cadastramento prévio perante a Justiça Eleitoral.

2ª Pergunta: “A associação ou sociedade de fato a que se refere a primeira consulta poderá, mediante compromisso de defesa de determinadas causas e temas, custear as atividades de pré-campanhas de cidadãs e de cidadãos interessados em se candidatar a cargos eletivos?”

Resposta: Prejudicada.

3ª Pergunta: “E após o pedido de registro de suas candidaturas, as cidadãs e de cidadãos interessados em se candidatar a cargos eletivos, poderão, independente dos Partidos Políticos aos quais estejam filiados, terem suas campanhas eleitorais a cargos eletivos, custeadas pelas doações de articulação, grupo, associação de fato, ou sociedade de fato, formada por pessoas naturais?”

Resposta: Prejudicada.

Consulta conhecida e respondida quanto ao primeiro questionamento, ficando prejudicadas as demais indagações.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder ao primeiro questionamento e julgar prejudicados os demais, nos termos do voto do relator.
Brasília, 17 de abril de 2018.

MINISTRO ADMAR GONZAGA NETO – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhor Presidente, cuida-se de consulta formulada por Luciana Barbosa de Oliveira Santos, deputada federal, nos seguintes termos (documento 165.463):

1. Considerando o disposto no art. 31 da Lei nº 9096/95, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.488/2017, é legítimo e legalmente possível que pessoas naturais se associem, ou mantenham articulação de interesses comuns, como se constituíssem em sociedade ou associação de fato, para arremeter recursos financeiros, como se fosse um fundo, destinados a selecionar cidadãos e cidadãs interessados em se candidatar a cargos eletivos?

2. A associação ou sociedade de fato a que se refere a primeira consulta poderá, mediante compromisso de defesa de determinadas causas e temas, custear as atividades de pré-campanhas de cidadãs e de cidadãos interessados em se candidatar a cargos eletivos?

3. E após o pedido de registro de suas candidaturas, as cidadãs e de cidadãos interessados em se candidatar a cargos eletivos, poderão, independente dos Partidos Políticos aos quais estejam filiados, terem suas campanhas eleitorais a cargos eletivos, custeadas pelas doações de articulação, grupo, associação de fato, ou sociedade de fato, formada por pessoas naturais?

A Assessoria Consultiva (Assec) emitiu parecer afirmando que (pp. 3 e 4 do documento 179.189):

2. O inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral dispõe ser o Tribunal Superior Eleitoral competente para, privativamente, "responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político".

A consulta ora analisada preenche os requisitos legais de admissibilidade, pois elaborada por autoridade com jurisdição federal, aborda matéria relativa à legislação eleitoral e delinea situação de forma hipotética. Assim, opina-se pelo seu conhecimento.

Quanto ao mérito, a questão central aduzida pela consulente é a possibilidade de constituição de associação ou sociedade de fato com o objetivo de arremeter recursos financeiros para selecionar possíveis candidatas e custear as respectivas candidaturas.

Na situação pretendida, a associação, constituída de maneira informal, atuaria como mero intermediário entre os efetivos doadores e os interessados em candidatar-se a cargos eletivos. A dinâmica proposta revela, portanto, uma espécie de financiamento coletivo, em que um ente despersonalizado centralizaria e gerenciaria as doações efetuadas por determinadas pessoas.

A arrecadação de recursos por meio de financiamento coletivo, também denominada de crowdfunding, apenas recentemente foi permitida pela legislação eleitoral e, ainda assim, com uma série de restrições. O § 4º do art. 23 da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei nº 13.488/2017, autoriza que as doações de recursos financeiros possam ser efetuadas, entre outras formas, por intermédio de instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares".

De acordo com o mesmo dispositivo, tais instituições deverão atender aos seguintes requisitos (alíneas a-h):

- 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;*

Trata-se, portanto, de forma de captação de recursos com incidência restrita e regramento específico. Os requisitos definidos pela lei têm a finalidade de impedir o uso indiscriminado e irresponsável da nova ferramenta, por se cuidar de mecanismo que provoca efeitos diretos sobre doações e prestações de contas, as quais, por sua vez, devem se revestir da maior transparência possível.

Nessa esteira, importante destacar que este Tribunal Superior, antes da previsão expressa introduzida com a reforma política, não admitia a técnica de financiamento coletivo. No julgamento da Cta nº 208-87/DF, de relatoria do Ministro Henrique Neves, em 22.5.2014, a Corte entendeu que a natureza da doação eleitoral não permitiria a existência de intermediários entre o eleitor e o candidato.

Por essas razões, a agregação de múltiplas fontes de financiamento só pode ser realizada nos termos estabelecidos pela legislação eleitoral (art. 23, § 4º, Lei nº 9.504/1997), de modo que a captação coletiva concebida pela consulente não encontra amparo legal. Somente as instituições regularmente constituídas e previamente cadastradas na Justiça Eleitoral podem operacionalizar o financiamento coletivo de campanha para os pré-candidatos que contratarem o serviço.

3. *Pelo exposto, esta Assessoria opina por responder negativamente ao questionamento 1, restando prejudicados os questionamentos 2 e 3.*

Por despacho de 19.12.2017 (documento 180.135), determinei que a Assessoria de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa) se manifestasse a respeito da consulta formulada, em razão da especificidade da matéria.

A Asepa emitiu parecer nos seguintes termos (documento 204.188):

3. *Em apertada síntese, a consulente questiona sobre a legitimidade e a legalidade da constituição de **associação ou sociedade de fato**, composta por pessoas naturais com convergência de interesse comuns, no objetivo de arrecadar recursos financeiros para constituição de fundos a serem aplicados em campanhas eleitorais.*

4. *Com este breve relato, passa-se a opinar.*

5. *Conforme destacado pela consulente, a Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, alterou a redação do inciso II, do art. 38, da Lei nº 9.096, de 20 de setembro de 1995, de modo prever a vedação expressa a doações efetuadas por **pessoas jurídicas de qualquer natureza** a partidos políticos: litteris:*

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - entes públicos **e pessoas jurídicas de qualquer natureza**, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

(grifo nosso).

6. *De acordo com a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), as associações e sociedades de fato são pessoas jurídicas de direito privado, sendo que no caso das sociedades, aplicam-se subsidiariamente as disposições concernentes àquelas aplicadas para as associações, nos termos do art. 44, incisos I e II e § 2º, litteris:*

Art. 44. **São pessoas jurídicas de direito privado:**

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas;

V - os partidos políticos.

VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada.

(...)

§ 2º As disposições concernentes às associações **aplicam-se subsidiariamente às sociedades** que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código.

7. *Dessa forma, a associação ou a sociedade de fato de pessoas naturais caracteriza-se como pessoa jurídica de direito privado, nos termos do Código Civil Brasileiro, o que impõe vedação a doação destas entidades a partidos políticos em razão da vedação expressa do art. 31, da Lei nº 9.096/1995 e também para campanhas eleitorais em razão da (i) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal em 17.09.2015 e (ii) a revogação do art. 81, da Lei nº 9.504/1997, levada a efeito pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.*

8. *Ante o exposto, esta Assessoria opina no sentido de responder negativamente ao primeiro questionamento e de considerar prejudicados o segundo e terceiro questionamentos.*

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA (relator): Senhor Presidente, a consulta foi formulada por deputada federal e apresenta questionamentos em tese sobre matéria eleitoral, atendendo, assim, aos requisitos do art. 23, XII, do Código Eleitoral.

Reproduzo as indagações formuladas na presente consulta (documento 165.463):

1. *Considerando o disposto no art. 31 da Lei nº 9096/95, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.488 /2017, é legítimo e legalmente possível que pessoas naturais se associem, ou mantenham articulação de interesses comuns, como se constituíssem em sociedade ou associação de fato, para arregimentar recursos financeiros, como se fosse um fundo, destinados a selecionar cidadãos e cidadãs interessados em se candidatar a cargos eletivos?*

2. *A associação ou sociedade de fato a que se refere a primeira consulta poderá, mediante compromisso de defesa de determinadas causas e temas, custear as atividades de pré-campanhas de cidadãs e de cidadãos interessados em se candidatar a cargos eletivos?*

3. *E após o pedido de registro de suas candidaturas, as cidadãs e de cidadãos interessados em se candidatar a cargos eletivos, poderão, independente dos Partidos Políticos aos quais estejam filiados, terem suas campanhas eleitorais a cargos eletivos, custeadas pelas doações de articulação, grupo, associação de fato, ou sociedade de fato, formada por pessoas naturais?*

No primeiro item, a consulente indaga a respeito da possibilidade de que pessoas naturais constituam associação ou sociedade de fato para arrecadar recursos financeiros, como se fosse fundo, com a finalidade de selecionar possíveis candidatos a cargos eletivos.

Inicialmente, anoto que compete exclusivamente aos partidos políticos escolher candidatos a cargos eletivos, observadas as disposições da legislação eleitoral e partidária, assim como as normas estabelecidas no estatuto da respectiva agremiação.

Quanto ao mais, verifico, tal como destacado pela Assessoria Consultiva, que a situação descrita na consulta se refere a espécie de financiamento coletivo, intermediado por ente não personificado, qual seja, associação ou sociedade de fato.

Com efeito, as associações e as sociedades são pessoas jurídicas de direito privado, nos termos do art. 44, I e II, do Código Civil^[1], cuja existência legal começa com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, por força do art. 45, *caput*, do citado diploma legal^[2].

No tocante às sociedades de fato, observo que tais entes estão compreendidos na nomenclatura “*sociedade em comum*”^[3], de que tratam os arts. 986 a 990 do Código Civil^[4], a qual se refere a uma das modalidades de sociedades não personificadas, cujo traço característico consiste em não terem atos constitutivos inscritos no registro público competente.

Em outras palavras, as sociedades de fato não são formalmente constituídas como pessoas jurídicas, pois não atendem ao requisito atinente à inscrição do ato constitutivo no registro público competente.

Por outro lado, destaco que, no quadro normativo em vigor, as pessoas jurídicas de qualquer natureza não podem realizar doações para o financiamento de partidos políticos e de candidatos^[5], sendo tal liberalidade permitida apenas se realizada por pessoas naturais.

Em relação às pessoas naturais, o art. 23 da Lei 9.504/97 elenca os meios admitidos para a captação de doações para campanhas eleitorais, dos quais interessa, no particular, a arrecadação de recursos por intermédio de instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo em meio eletrônico.

A modalidade de captação de recursos financeiros consistente no financiamento coletivo (*crowdfunding*) foi introduzida no ordenamento jurídico eleitoral pela Lei 13.488/2017, que deu nova redação ao art. 23 da Lei 9.504/97, do qual transcrevo os seguintes dispositivos:

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;

[...]

§ 8º Ficam autorizadas a participar das transações relativas às modalidades de doações previstas nos incisos III e IV do § 4º deste artigo todas as instituições que atendam, nos termos da lei e da regulamentação expedida pelo Banco Central, aos critérios para operar arranjos de pagamento.

Como se vê, as instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo para arrecadar doações de recursos financeiros para campanhas eleitorais devem ser cadastradas previamente na Justiça Eleitoral e atender, nos termos da lei e da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil, aos critérios para operar arranjos de pagamento.

Ademais, na regulamentação da matéria para as Eleições de 2018, este Tribunal estabeleceu que o cadastramento prévio das citadas instituições arrecadoras ocorrerá mediante, entre outros requisitos, o encaminhamento eletrônico de "***cópia dos atos constitutivos em sua versão vigente e atualizada, revestidos das formalidades legais, que devem conter previsão para o exercício da atividade e certidão de pessoa jurídica emitida pela Receita Federal do Brasil***" (Res.-TSE 23.553, art. 23, § 1º, II, *b*, grifo nosso).

Depreende-se, das normas acima citadas, que as instituições que pretendam intermediar a arrecadação de doações eleitorais mediante técnicas e serviços de financiamento coletivo devem ser **formalmente constituídas** como pessoas jurídicas.

Todavia, na situação hipotética descrita na presente consulta, cogita-se de sociedade **de fato** ou associação **de fato**, cuja constituição se daria, portanto, de maneira informal.

Diante disso, entendo que associações de fato ou sociedades de fato não podem atuar como instituições arrecadoras de doações eleitorais na modalidade de financiamento coletivo, tendo em vista não terem atos constitutivos revestidos das formalidades legais, sobretudo por não os ter inscrito no registro público competente, não preenchendo, assim, os requisitos para a realização do cadastramento prévio perante a Justiça Eleitoral, notadamente os previstos no art. 23, § 1º, II, *b*, da Res.-TSE 23.553.

Por essas razões, **voto no sentido de responder ao primeiro questionamento, nos termos expostos acima, e considerar prejudicadas as demais indagações.**

[1] Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I – as associações;

II – as sociedades;

[...]

[2] Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Parágrafo único. Decai em três anos o direito de anular a constituição das pessoas jurídicas de direito privado, por defeito do ato respectivo, contado o prazo da publicação de sua inscrição no registro.

[3] Quanto ao tema, cito o Enunciado 58, aprovado na I Jornada de Direito Civil realizada pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal: "*A sociedade em comum compreende as figuras doutrinárias da sociedade de fato e da irregular*" (Código Civil e Constituição Federal. 67ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 985).

[4] Destaco o teor dos citados dispositivos do Código Civil:

SUBTÍTULO I

Da Sociedade Não Personificada

CAPÍTULO I

Da Sociedade em Comum

Art. 986. Enquanto não inscritos os atos constitutivos, reger-se-á a sociedade, exceto por ações em organização, pelo disposto neste Capítulo, observadas, subsidiariamente e no que com ele forem compatíveis, as normas da sociedade simples.

Art. 987. Os sócios, nas relações entre si ou com terceiros, somente por escrito podem provar a existência da sociedade, mas os terceiros podem prová-la de qualquer modo.

Art. 988. Os bens e dívidas sociais constituem patrimônio especial, do qual os sócios são titulares em comum.

Art. 989. Os bens sociais respondem pelos atos de gestão praticados por qualquer dos sócios, salvo pacto expreso limitativo de poderes, que somente terá eficácia contra o terceiro que o conheça ou deva conhecer.

Art. 990. Todos os sócios respondem solidária e ilimitadamente pelas obrigações sociais, excluído do benefício de ordem, previsto no art. 1.024, aquele que contratou pela sociedade.

[5] O Supremo Tribunal Federal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e aos partidos políticos, inscritos nas Leis 9.504/97 e 9.096/95 (ADI 4.650, rel. Min. Luiz Fux, DJE de 24.2.2016). Ademais, a Lei 13.165/2015 revogou o art. 81 da Lei 9.504/97, que permitia às pessoas jurídicas realizar doações para campanhas eleitorais, e a Lei 13.488/2017 deu nova redação ao art. 31, II, da Lei 9.096/95 para incluir as pessoas jurídicas de qualquer natureza entre as fontes vedadas de recursos destinados aos partidos políticos.

EXTRATO DA ATA

Cta (11551) nº 0604137-74.2017.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Consultente: Luciana Barbosa de Oliveira Santos (Advogado: Paulo Machado Guimarães – OAB: 5358/DF).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, respondeu ao primeiro questionamento e julgou prejudicados os demais, nos termos do voto do relator.

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

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

SESSÃO DE 17.4.2018.