



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA Nº 0601984-34.2018.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Consulente: Jair Messias Bolsonaro

Advogados: Karina de Paula Kufa - OAB: 245.404/SP e outros

Consulente: Partido Social Liberal

Advogados: Enio Siqueira Santos - OAB: 49.068 e outros

CONSULTA. SOBRAS DE CAMPANHA. FINANCIAMENTO COLETIVO. PESSOAS FÍSICAS. DESTINAÇÃO. CANDIDATO. PARTIDO POLÍTICO. ENTIDADES BENEFICENTES. PLEITO DE 2018: CONTAS PRESTADAS. RISCO DE INDEVIDA ANTECIPAÇÃO DE PRONUNCIAMENTO JUDICIAL. SITUAÇÕES CONCRETIZADAS NO ATUAL ESTÁGIO. ELEIÇÕES SUBSEQUENTES: VINCULAÇÃO DO COLEGIADO NA EXPEDIÇÃO DE INSTRUÇÕES REGULAMENTARES. COMPOSIÇÃO DIVERSA DOS MEMBROS DO TSE. JUÍZO DE PRUDÊNCIA. NÃO ENGESSAMENTO DA CORTE. SUGESTÃO: SUBMISSÃO DA TEMÁTICA POR OCASIÃO DA ELABORAÇÃO DAS INSTRUÇÕES FUTURAS. NÃO CONHECIMENTO.

1. Nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral, compete ao Tribunal Superior Eleitoral responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político. *In casu*, foram preenchidos os requisitos da legitimidade e do viés eleitoral.

2. Em síntese, a indagação formulada gravita em torno da possibilidade de repasse direto da sobra de campanha oriunda de doações de pessoas físicas (financiamento coletivo) a entidades beneficentes, ponderando-se, nessa quadra, que tais valores não estariam sujeitos ao regramento específico dos arts. 44 da Lei n. 9.096/95 e 17, parágrafo primeiro, da Res.-TSE n. 23.546/2017.

3. Embora os contornos do questionamento, na extensão da redação empregada, possam sugerir a possibilidade de o entendimento eventualmente exarado ser passível de aproveitamento sucessivo e despersonalizado, verifica-se que:



(i) a verticalização do tema após o esgotamento do prazo de entrega das prestações de contas relativas à campanha do pleito de 2018 não apenas esvaziaria o efeito prático quanto à eventual resposta (pois a essa altura as sobras de campanha foram integralmente repassadas pelos candidatos ao respectivo diretório partidário, considerado o cargo disputado), como, ainda, poderia impactar no julgamento de contas já prestadas, traduzindo, nessa quadra, o indesejado prenúncio de solução a ser adotada na esfera jurisdicional, inclusive em respeito ao postulado constitucional do devido processo legal;

(ii) a projeção dos efeitos de possível resposta para as eleições subsequentes, notadamente em razão da regulamentação da matéria versada em sede de instruções, vincularia, *ex vi* do art. 30, *caput* e parágrafo único, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, com a redação da Lei n. 13.655/2018, o colegiado do TSE, cuja composição, por força do art. 121, § 2º, da CF, será, ao menos em parte, diversa da atual, o que não se revela conveniente.

4. A prudência recomenda, no atual estágio, o não conhecimento da consulta, sem prejuízo de que o seu conteúdo, considerada a relevância do tema, seja submetido ao crivo do(a) ministro(a) designado(a), oportunamente, relator(a) das instruções vindouras.

5. Consulta não conhecida. Encaminhamento de sugestão.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer da consulta, nos termos do voto do relator.

Brasília, 21 de fevereiro de 2019.

MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhora Presidente, trata-se de consulta formulada por Jair Messias Bolsonaro, ainda no exercício pleno do mandato parlamentar de deputado federal, cuja matéria de fundo repousa na possibilidade de reversão das sobras de campanha diretamente a entidades beneficentes sem prévia transferência à grei partidária.

Eis os precisos termos das indagações apresentadas:

a) Pode o candidato majoritário, que arrecadou e aplicou em sua campanha exclusivamente recursos de natureza privada, decorrentes de doações de pessoas físicas por meio de financiamento coletivo, pessoas estas que direcionaram suas doações à pessoa do candidato e não à agremiação partidária, cuja sobra de campanha eventualmente devolvida ao partido político não estaria limitada às restrições impostas pelo artigo 44, da Lei 9.096/95 e pelo artigo 17, parágrafo 1º, da Resolução TSE 23.546/2017, reverter a referida sobra de campanha diretamente a Entidades beneficentes?



b) Em caso negativo, pode o partido político, ao receber sobra de campanha de candidato, decorrente de arrecadação de financiamento coletivo (pessoas físicas), portanto, não limitada às restrições impostas pelo artigo 44, da Lei 9.096/95 e pelo artigo 17, parágrafo 1º, da Resolução TSE 23.546/2017, doar o referido valor a Entidades beneficentes? (ID n. 3065938)

Formalizada a consulta em 13.12.2018, os autos foram imediatamente remetidos à Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral (Assec), que ofertou parecer pelo seu não conhecimento em 19.12.2018 (ID nº 3093638).

Eis a ementa do opinativo técnico:

Consulta. Sobras de campanha. Doações de pessoas físicas ao candidato. Recursos privados. Financiamento coletivo. Doação das sobras de campanha a entidades beneficentes. Caso concreto. Não conhecimento.

Autos remetidos pela Assec ao Gabinete em **19.12.2018, às 18h03**.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhora Presidente, o regramento da consulta, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, está previsto no art. 23, XII, do Código Eleitoral, *in verbis*:

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.

Com base nesse regramento legal, verifica-se que a legitimidade para formular consulta a esta Corte Superior não é ampla e irrestrita. O consulente há de ser autoridade dotada de jurisdição federal ou órgão nacional de grei partidária.

Esse, portanto, o primeiro requisito legal a ser verificado, o qual será tratado em tópico específico, adotando-se idêntica metodologia quanto aos demais.

I. Da legitimidade do consulente

A consulta foi apresentada por **Jair Messias Bolsonaro** em **13.12.2018**, quando ainda exercia o mandato parlamentar de deputado federal. Logo, se considerada isoladamente essa data, indene de dúvidas a legitimidade.

Todavia, o enfrentamento da questão, no período informado, encontraria **óbice natural no calendário eleitoral** (Res.-TSE nº 23.555/2017), traduzindo, a rigor, indagação que nem sequer comportaria trânsito na aludida ocasião.

Nesse sentido: Cta nº 0601018-71/DF, de minha relatoria, *DJe* de 5.10.2018; e Cta nº 0600598-66/DF, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 4.10.2018.



Em outras palavras, **iniciado o período eleitoral**, o interessado – **legitimado** – deverá aguardar o transcurso do calendário aprovado para, oportunamente, formalizar seu questionamento ao Tribunal Superior Eleitoral. A inobservância dessa diretriz conduz, **em regra**, ao não conhecimento da consulta.

Ocorre que, na espécie, o feito nem sequer foi despachado dentro do mencionado lapso proibitivo. Conforme relatado, **a conclusão dos autos ao gabinete ocorreu apenas em 19.12.2018, às 18h03**. Esse fator (determinante) projetou, por si só, a análise primeira da consulta para o ano judiciário de 2019, não mais se cogitando, portanto, do impeditivo atinente ao calendário do pleito de 2018.

Nesse contexto, considerada a retomada das deliberações plenárias em 1º.2.2019, **quando já iniciada nova legislatura, poder-se-ia indagar sobre a eventual perda superveniente da legitimidade do consulente**, à época parlamentar.

Afinal, em hipótese de traçados distintos, **porém passível de nota**, o TSE deixou de conhecer de consulta formulada por partido político, porquanto calcada a sua legitimidade em registro provisório do seu órgão nacional, destinado à organização definitiva da sigla, algo que posteriormente não se concretizou. O esvaziamento *a posteriori* dessa legitimidade conduziu ao não conhecimento da indagação posta, tomando-se por base a data em que submetida a consulta.

Veja-se:

CONSULTA. PARTIDO POLÍTICO. REGISTRO PROVISÓRIO E PRAZO DE ORGANIZAÇÃO DEFINITIVA. O PARTIDO CONSULENTE PERDEU SUA CAPACIDADE JURÍDICA PROVISÓRIA, NÃO POSSUINDO MAIS O ÓRGÃO NACIONAL QUE O LEGITIME PARA FORMULAÇÃO DE CONSULTA. ILEGITIMIDADE DO CONSULENTE (CE, ART. 23, XII). NÃO CONHECIDA.

(Cta n. 109-10/DF, Rel. Min. Torquato Jardim, DJ de 28.5.1992)

Contudo, mesmo nessa quadra, é consabido que o consulente sagrou-se vencedor na eleição presidencial, tendo sido diplomado e empossado no cargo de presidente da República, autoridade máxima do Poder Executivo Federal.

Desse modo, embora sob o signo de mandato diverso, manteve sua legitimidade nos precisos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral.

II. Da natureza eleitoral da matéria

Superada a análise da legitimidade do consulente, **há que se perquirir sobre a natureza da matéria, porquanto imprescindível o traço exclusivamente eleitoral**, até em razão da própria competência deste Tribunal.

Nesse ponto, a simples leitura das indagações postas evidencia, sem qualquer dificuldade, tratar-se de questionamento de índole eleitoral, **pois voltado a esclarecer contornos a respeito da destinação de sobras de campanha, cujo regramento repousa no art. 31, III, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições)**.

III. Do conteúdo abstrato da consulta

Por fim, antes de avançar sobre o mérito, cumpre averiguar a presença da última condicionante legal: **se a consulta foi formulada em tese**.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que questionamento em tese é aquele marcado por indispensável abstração, incapaz de gerar, por via oblíqua, prematuro e indevido equacionamento de situações concretamente estabelecidas, daí por que não comporta direcionamentos preconcebidos a guisa de resposta, as quais possam sugerir solução de litígio à margem dos postulados do juiz natural, da ampla defesa e do contraditório, **garantias inarredáveis do texto constitucional**.

Com esse norte, confira-se a abalizada doutrina de Carlos Mário da Silva Velloso e de Walber de Moura Agra, na obra *Elementos de Direito Eleitoral*.



Consultar é descrever situação, estado ou circunstância de forma bastante genérica **para permitir sua utilização posterior de maneira sucessiva e despersonalizada**, com o propósito de revelar dúvida razoável e genérica, em face de lacuna ou obscuridade legislativa ou jurisprudencial, desde que não se configura antecipação de julgamento judicial. (VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Editora/Saraiva, 2010, p. 401, grifei)

Também o eminente Ministro Torquato Jardim discorreu sobre esse tema, ao precisar, com enorme assertividade, que a manifestação desta Corte, em consultas que lhe são dirigidas, reflete *“um entendimento prévio posto em situação abstrata”*, nas quais *“ausente qualquer defesa ou contraditório ou publicidade, requisitos essenciais ao due process da sentença judicial, ainda que palavra motivada”* (JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2. ed. Brasília: Editora/Brasília Jurídica, 1998, p. 184).

Com efeito, desprezado o parâmetro da abstração, *“a eventual resposta à indagação poderá resultar em pronunciamento sobre caso concreto”* (Cta nº 0600561-39/DF, Rel. Min. Admar Gonzaga, *DJe* de 25.9.2018).

Esse panorama – o da inconveniência sobre pronunciamento acerca de dúvida que, sanada, possa resvalar em hipótese de contornos concretos – é reforçado no atual sistema normativo pelo que dispõe o **art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, na redação da Lei n. 13.655/2018 (denominada Lei Anastasia), com o seguinte teor: *“as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”* (grifei).

O parágrafo único do aludido artigo prevê, ainda, o *“caráter vinculante [da manifestação] em relação ao órgão ou entidade a que se destinam (...)”*.

Nesse sentido, aliás, me pronunciei no exame da Consulta nº 0600234-94/DF, relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, *DJe* de 7.8.2018:

Senhor Presidente, eu me permitiria fazer apenas singelíssima observação em homenagem ao douto voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, ao qual adiro integralmente.

Quanto ao item V da proposta de ementa, creio que, em reforço à tese de Vossa Excelência, sobretudo, **em virtude da vinda à baila da Lei Anastasia**, que ambos estamos aplicando aqui, no Tribunal, **a premissa de que as consultas não são vinculantes agora está demolida na lei, que se aplica não apenas à seara administrativa mas também à seara jurisdicional**.

A observação que faço, se Vossa Excelência aderir a essa inclinação, reforça ainda mais a compreensão de Vossa Excelência, de que não convém responder a esse tipo de pergunta, porque assim estaríamos engessando nossa própria atividade jurisdicional no momento próprio.

Sobre matéria de fundo distinta, qual seja, a do autofinanciamento eleitoral, diversos foram os questionamentos formulados a este Tribunal. Em um desses feitos, especificamente nos autos da Consulta nº 0600244-41/DF, inicialmente distribuída à minha relatoria, suscitei dúvida à Presidência desta Corte, brilhantemente exercida pelo eminente Ministro Luiz Fux, que assim deliberou:

Ab initio, verifico que a controvérsia travada nos aludidos autos refere-se à possibilidade de autofinanciamento de campanhas eleitorais.

Como é de todos sabido, **o novel art. 30, § único, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro estabeleceu o caráter vinculante das respostas dadas a consultas em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão**.



Assim, considerando-se a necessidade de aumentar a segurança jurídica nas respostas às consultas, bem como para evitar a prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, devem ser reunidos sob a mesma relatoria os processos de mesma classe.

Ex positis, redistribuam-se os presentes autos à relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator da Consulta nº 0604119-53/DF.

(Decisão registrada sob o ID nº 257582, *DJe* de 21.5.2018 – grifei)

Ainda que respeitáveis vozes sustentem, sob judiciosos fundamentos, que resposta dada a consulta no campo administrativo não possui o condão, inobstante o texto legal, de vincular a atuação judicante do órgão, mas apenas a administrativa, verifica-se que, mesmo nesse cenário mais restrito – do qual, com as vênias de estilo, não compartilho – haveria inconveniência na elucidação de questões que, dada a constante oxigenação do colegiado dos tribunais eleitorais, traço marcante desta Justiça especializada e que milita em prol da democracia, possam engessar futura composição da Corte por ocasião da expedição das instruções necessárias à fiel execução da lei eleitoral para o pleito subsequente, a exemplo das resoluções sobre registro de candidatura e prestação de contas, porquanto igualmente decorrentes da atuação administrativa do TSE, *ex vi* do art. 23, IX, do Código Eleitoral e do art. 105 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições).

Pois bem. Por meio da presente consulta, Jair Messias Bolsonaro formula duas indagações, a segunda para a hipótese de resposta negativa à primeira, cujo teor, por questão de fidedignidade, novamente transcrevo:

a) Pode o candidato majoritário, que arrecadou e aplicou em sua campanha exclusivamente recursos de natureza privada, decorrentes de doações de pessoas físicas por meio de financiamento coletivo, pessoas estas que direcionaram suas doações à pessoa do candidato e não à agremiação partidária, cuja sobra de campanha eventualmente devolvida ao partido político não estaria limitada às restrições impostas pelo artigo 44, da Lei 9.096/95 e pelo artigo 17, parágrafo 1º, da Resolução TSE 23.546/2017, reverter a referida sobra de campanha diretamente a Entidades beneficentes?

b) Em caso negativo, pode o partido político, ao receber sobra de campanha de candidato, decorrente de arrecadação de financiamento coletivo (pessoas físicas), portanto, não limitada às restrições impostas pelo artigo 44, da Lei 9.096/95 e pelo artigo 17, parágrafo 1º, da Resolução TSE 23.546/2017, doar o referido valor a Entidades beneficentes? (ID nº 3065938)

Em síntese, a dúvida gravita em torno da possibilidade de repasse direto da sobra de campanha oriunda de doações de pessoas físicas (financiamento coletivo) a entidades beneficentes, ponderando-se, nessa quadra, que tais valores não estariam sujeitos ao regramento específico dos arts. 44 da Lei nº 9.096/95 e 17, parágrafo primeiro, da Res.-TSE nº 23.546/2017. Se negativa a resposta (repasse direto pelo candidato), se as legendas poderiam assim proceder.

Nesse ponto, embora os contornos do questionamento, na extensão da redação empregada, possam sugerir a possibilidade de o entendimento exarado ser passível de aproveitamento sucessivo e despersonalizado, verifica-se que:

(i) a verticalização do tema **após o esgotamento do prazo de entrega das prestações de contas relativas à campanha do pleito de 2018** não apenas esvaziaria o efeito prático quanto à eventual resposta (pois a essa altura as sobras de campanha foram integralmente repassadas pelos candidatos ao respectivo diretório partidário, considerado o cargo disputado), como, ainda, poderia impactar no julgamento de contas já prestadas, traduzindo, nessa quadra, indesejado prenúncio de solução a ser adotada na esfera de atuação jurisdicional, inclusive em respeito ao postulado constitucional do devido processo legal;

(ii) a projeção dos efeitos de possível resposta para as eleições subsequentes, notadamente em razão da regulamentação da matéria versada em sede de instruções, vincularia, *ex vi* do art. 30, *caput* e



parágrafo único, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, com a redação da Lei nº 13.655/2018, o colegiado desta Corte Superior, cuja composição, por força do art. 121, § 2º, da CF, será, ao menos em parte, diversa da atual, o que não se revela conveniente.

Logo, **a prudência recomenda, no atual estágio, o não conhecimento da consulta, sem prejuízo de que o seu conteúdo, considerada a relevância do tema, seja submetido ao crivo do(a) ministro(a) designado(a), oportunamente, relator(a) das instruções do pleito de 2020.**

IV. Da conclusão

Ante o exposto, **não conheço da presente consulta**, sem embargo de sugerir aos eminentes pares que o tema seja objeto de estudo – e, inclusive, de audiência pública – por ocasião da expedição das instruções da eleição vindoura.

É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhora Presidente, acompanho o relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhora Presidente, voto com o relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO JORGE MUSSI: Senhora Presidente, voto com o relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Senhora Presidente, voto com o relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhora Presidente, eu também acompanho o relator. Entendo que a resposta à consulta encaminharia indevida intromissão na esfera legislativa.



Percebo que a solução dada pelo eminente Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto é a mais adequada à espécie.

Acompanho Sua Excelência.

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (presidente): Senhores Ministros, eu também acompanho o eminente relator, inclusive quanto à sugestão que Sua Excelência apresenta no sentido de que o tema seja objeto de estudo e de audiência pública por ocasião da expedição das instruções das eleições.

EXTRATO DA ATA

Cta nº 0601984-34.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.
Consulente: Jair Messias Bolsonaro (Advogados: Karina de Paula Kufa - OAB: 245.404/SP e outros).

Consulente: Partido Social Liberal (Advogados: Enio Siqueira Santos - OAB: 49.068 e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da consulta, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministra Rosa Weber, Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

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

SESSÃO DE 21.2.2019.

