

## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**CONSULTA (11551) Nº 0601012-64.2018.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA -  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR: MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO  
CONSULENTE: PARTIDO NOVO (NOVO) - NACIONAL  
Advogados do(a) CONSULENTE: BARBARA MENDES LOBO AMARAL -  
DF2137500A, MARILDA DE PAULA SILVEIRA - MG9021100S, FLAVIO  
HENRIQUE UNES PEREIRA - DF3144200A, THIAGO ESTEVES BARBOSA -  
DF4995500A**

### DECISÃO

1. Trata-se de “pedido cautelar incidental” formulado pelo Diretório Nacional do Partido Novo nos autos da Consulta 0601012-64, feito de minha relatoria que se encontra com vista à d. Procuradoria-Geral Eleitoral para emissão de parecer, tendo como questionamento principal o seguinte:

“Os partidos políticos podem devolver a integralidade dos recursos recebidos do Fundo Partidário diretamente ao Tesouro Nacional?”

A legenda aponta, de início, as adversidades enfrentadas pelo País em virtude da pandemia do coronavírus Covid-19, notadamente quanto à “insuficiência de recursos para atacar todas as frentes necessárias ao combate dos efeitos sanitários, humanos e econômicos da doença” (fl. 2).

Sustenta que, um de seus pilares, enquanto partido político, consiste na dispensa do uso de recursos públicos nas campanhas eleitorais, de modo que, até a data de 27/3/2020, possui saldo disponível do Fundo Partidário no montante de R\$ 34.106.767,63.

Salienta que, apesar do parecer da Assessoria Consultiva (ASSEC) – quanto ao mérito da Consulta –, no sentido de que tais recursos possuem destinação vinculada, a excepcionalidade do atual quadro fático permite aplicar à hipótese o art. 26 da LINDB, segundo o qual “para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial”.

Aduz que, embora este Tribunal já tenha respondido Consultas na mesma linha do parecer da ASSEC, não há pronunciamento fundamentado especificamente no “relevante interesse geral” a que alude o citado art. 26. Trata-se, ademais, de decisões anteriores ao advento da Lei 13.487/2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e que estabeleceu a devolução, ao Tesouro Nacional, dos recursos não utilizados pelas legendas.

Pugna por se conceder “autorização cautelar”, *ad referendum* do Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que possa, quanto aos recursos do Fundo Partidário recebidos até abril de 2020, alternativamente:

- a) devolvê-los ao caixa único da União, por meio de GRU;
- b) remetê-los ao “Ministério da Saúde para o combate à COVID-19, por meio de compromisso firmado nos termos do art. 26 da LINDB” (fl. 8);
- c) utilizá-los visando à aquisição “de insumos a partir de acordo com o Ministério da Saúde” (fl. 8) para o enfrentamento do coronavírus.

### **É o relatório. Decido.**

2. O Partido Novo formulou o presente “pedido cautelar incidental” nos autos de Consulta, procedimento de natureza administrativa, dispondo o art. 23, XII, do Código Eleitoral que compete a este Tribunal Superior “responder, sobre matéria eleitoral, às **consultas que lhe forem feitas em tese** por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político”.

A jurisprudência desta Corte é uníssona, no decorrer de inúmeras composições, no sentido de que as matérias – e, por conseguinte, as respostas –versadas nas Consultas não podem guardar contornos de casos concretos, haja vista a expressa previsão do mencionado art. 23 do Código Eleitoral, a potencial afronta aos princípios do juiz natural e do devido processo legal, e, ainda, o grave risco de, em sede de contencioso administrativo, decidir-se controvérsia que está ou que será futuramente submetida a esta Justiça Especializada.

A esse respeito, menciono recente deliberação unânime na qual se reafirmou que a Consulta “há de ser passível de aproveitamento sucessivo e despersonalizado, **vedado, por via oblíqua, o equacionamento de situações e controvérsias concretamente postas, sob pena de ofensa aos postulados do juiz natural e do devido processo legal**” (CTA, 0600421-68/DF, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, sessão de 19/11/2019).

Trata-se, ademais, de entendimento aplicável ainda que diante da “importância do objeto da Consulta” (ED-CTA 0600234-94/DF, Rel. Min. Og Fernandes, sessão de 28/11/2018)

Confirmam-se, ainda, os seguintes precedentes:

[...] I. À luz da doutrina jurídica mais autorizada do Direito Eleitoral, consultar é descrever uma situação, estado ou circunstância de forma genérica, para permitir a sua utilização posterior de maneira sucessiva e despersonalizada, com o propósito de revelar dúvida razoável e inespecífica, em face de eventual lacuna ou obscuridade legislativa ou jurisprudencial, desde que não se configure antecipação de julgamento judicial. Lição dos juristas CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO e WALBER DE MOURA AGRA (Elementos de Direito Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 401).

[...]

III. A Consulta formulada contém elementos manifestamente capazes de induzir a sua eventual resposta à aplicação a caso concreto, tendo em vista que aponta circunstâncias singulares e individualizantes de condição, estado ou situação passíveis de serem específicas de pessoa determinada ou facilmente determinável (fulanização). Ausente, portanto, neste caso, o indispensável requisito da abstratividade, o que é de molde a obstar o seu conhecimento por esta Corte Superior, conforme sua jurisprudência pacífica, torrencial e uniforme. Precedentes desta Corte Eleitoral Superior: Cta 115-56/DF, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe 22.6.2016; Cta 303-83/DF, Rel. Min. LUCIANA LÓSSIO, DJe 10.6.2016; Cta 562-49/DF, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe 6.5.2014; Cta 1.725/DF, Rel. Min. MARCELO RIBEIRO, DJe 26.10.2009.

IV. O óbice ao conhecimento desta Consulta Eleitoral decorre, destarte, da evidente conclusão de que o pronunciamento do Tribunal a seu respeito poderia resultar em manifestação implicante de incidência sobre caso concreto, antecipando, indevidamente, o seu entendimento judicial sobre matéria específica a ser debatida, se for o caso, apenas na apreciação de eventual pedido de Registro de Candidatura.

V. A rigorosa exigência de formulação de Consulta Eleitoral somente em tese e abstratamente concretiza a preocupação jurídica e judicial de evitar pronunciamentos que, sem a devida observância do indispensável contraditório e da ampla defesa, pilares de ferro do justo processo jurídico, apontem soluções de casos concretos que poderão, no futuro, bater às portas da Justiça Eleitoral. As respostas a Consultas Eleitorais veiculam orientações valiosas e prestantes aos Partidos Políticos, aos candidatos e, igualmente, às instâncias do Poder Judiciário Eleitoral, como fixado no art. 30 da Lei Anastasia (Lei 13.655/18) - segundo o qual 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 -, que enfatiza a eficácia desse tipo de provimento.

VI. Consulta Eleitoral de que não se conhece.

(CTA 0600234-94/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJE de 7/8/2018) (sem destaques no original)

-----

[...] 1. As indagações relativas ao novo regime sancionatório instituído pela Lei nº 13.165/2015 que implicaram alterações no art. 37 da Lei nº 9.096/95 possuem contornos de caso concreto, sendo recomendável a solução de tais questões no âmbito das prestações de contas que se encontram *sub judice* perante a Justiça Eleitoral.

2. “Não há como enfrentar questionamentos formulados pelo consulente a respeito de questão litigiosa submetida à Justiça Eleitoral, porquanto eventual resposta implicaria pronunciamento sobre caso concreto ou mesmo prejulgamento acerca da matéria *sub judice*” (Cta nº 1.685, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe 27.4.2009).

3. Consulta não conhecida.

(CTA 94-80/DF, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 28/6/2016) (sem destaques no original)

Da mesma forma, no campo doutrinário, leciona Rodrigo López Zilio, amparado em Torquato Jardim, que

“[...] Justifica-se a necessidade [de a] consulta somente ser formulada sobre situação em tese, porquanto a natureza consultiva é de mera orientação, sem qualquer caráter vinculativo; não tendo poder de vinculação, somente pode ser respondida sobre situação em abstrato. Segundo TORQUATO JARDIM, ‘consultar em tese é descrever situação, estado ou circunstância genérica o bastante para (a) tal qual a norma jurídica, admitir-se provável sua repetição sucessiva e despersonalizada, e b) revelar-se a dúvida razoável e genuína, em face de lacuna ou obscuridade legislativa ou jurisprudencial, porém, jamais, antecipação de julgamento judicial ou supressão de instância’. (p. 183). A complexidade da matéria não impede o conhecimento da consulta, até mesmo porque uma de suas finalidades primordiais é o esclarecimento de dúvidas sobre situações não suficientemente elucidadas pela legislação. Porém, não há como conhecer consulta formulada com muita amplitude, de modo a impedir a fixação de diretrizes mínimas para a resposta (TSE – Consulta nº 1.414 – Rel. Min. Ari Pargendler – j. 19.06.2007)”.

(ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 5ª ed. Verbo Jurídico: Porto Alegre, 2016, p. 50.) (sem destaques no original)

3. Feitas essas considerações, anoto que a pretensão veiculada na presente petição possui nítido caráter jurisdicional de efeitos concretos, não podendo, portanto, ser desde logo conhecida.

A provocação do Tribunal Superior Eleitoral para o exercício de atribuição de caráter administrativo não admite pedido de tutela jurisdicional, com efeitos concretos determinativos.

No caso em tela, o “pedido cautelar incidental” do consulente não foi formulado em tese, pois se requereu autorização para a prática de atos específicos e determinados, o que desborda do que previsto no art. 23, XII, do Código Eleitoral.

Além disso, o provimento final, caso conhecida a Consulta e respondida em uma das múltiplas hipóteses apresentadas pelo consulente, não possui relação de congruência com o presente pedido.

De mais a mais, a possibilidade, em tese, de uso de verbas do Fundo Partidário de forma desvinculada do art. 44 da Lei 9.096/95, deverá ser enfrentada pelo Plenário desta Corte, caso conheça da Consulta e venha a respondê-la afirmativamente.

Não cabe, contudo, no bojo de procedimento administrativo que possui abrangência restrita e requisitos específicos, utilizar instrumento próprio do exercício do direito de ação visando auferir mandamento jurisdicional com efeitos concretos, como pretende o consulente por meio da cautelar.

Dito de outro modo, aplica-se à hipótese o princípio geral de direito de que o principal há de seguir o acessório, isto é, os requisitos de admissibilidade das Consultas devem também ser atendidos na formulação de pretensões incidentais.

Em suma, o partido almeja, nos autos de procedimento de cunho administrativo que somente pode envolver situações hipotéticas, obter decisão judicial versando sobre caso concreto, tendo como fundamento incerta e futura resposta positiva a questionamento formulado em tese na própria Consulta, o que não se admite.

Por fim, importa ressaltar o inegável paradoxo que se verifica na espécie, pois na inicial da Consulta o partido argumenta de forma expressa que se “atende a outro requisito essencial para seu conhecimento, qual seja, não se aplicar a casos concretos, no âmbito judicial-eleitoral, submetidos ou a serem submetidos a este e. Tribunal”, ao passo que, na presente petição, objetiva verdadeira concessão de tutela de urgência, envolvendo situação específica, de cunho não abstrato.

Assim, considerando a natureza jurídica da Consulta, seu procedimento e suas limitações, a pretensão não merece prosperar.

De toda sorte, diante da situação de calamidade decorrente da pandemia, registro que, tão logo possível, e com a urgência devida, a Consulta será levada a exame do Plenário.

**4. Ante o exposto, não conheço do pedido cautelar.**

Publique-se. Intimem-se, inclusive a d. Procuradoria-Geral Eleitoral.

Brasília (DF), 4 de abril de 2020.

Ministro **LUIS FELIPE SALOMÃO**  
Relator