



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**CONSULTA (11551) Nº 0600547-50.2021.6.00.0000 (PJe) – BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL**

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

Consulente: Adriana Miguel Ventura

Advogado: Gustavo Domingues Quevedo – OAB/SP 257900

CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. OMISSÃO
LEGISLATIVA. DEFINIÇÃO. CRITÉRIOS. TETO DE
GASTOS DE CAMPANHA ELEITORAL.
POSSIBILIDADE. DEFINIÇÃO. PODER
REGULAMENTAR DO TSE.

1. Na espécie, a consulente questiona: (1) “Como ficará a definição do teto de gastos para as eleições do ano que vem?”; (2) “Há possibilidade do Tribunal Superior Eleitoral determinar um limite de maneira infralegal?”; (3) “O limite de teto de gastos é matéria sujeita a [sic] anualidade eleitoral?”; (4) “[...] O Congresso ainda poderia legislar sobre o tema para as eleições do ano que vem?”; (5) “Por fim, caso tal regra esteja inserida dentro da limitação da anualidade eleitoral, seriam utilizados os limites da eleição anterior na próxima eleição, atualizados monetariamente?” (ID 156917409, fl. 2).

2. A definição de teto de gastos de campanha eleitoral visa manter o equilíbrio na disputa do pleito e, por conseguinte, garantir a higidez do processo eleitoral, motivo pelo qual o legislador, ainda no século passado, na redação original do art. 18 da Lei nº 9.504/1997, previu a necessidade de sua instituição.

3. O STF, ao analisar, no julgamento da ADI nº 5.020/DF (rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgada em 1º.7.2014, *DJe* de 30.10.2014), as balizas de atuação desta Corte Superior no exercício do poder regulamentar, entendeu legítima essa atuação quando a norma de caráter regulamentar “[...] cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo”.

4. Havendo “vazio” legislativo sobre matéria determinante para o fiel cumprimento de sua missão institucional – a organização de eleições livres e democráticas –, ao TSE, órgão máximo da Justiça Eleitoral, não é permitido se furtar ao exercício do poder regulamentar, obedecidos os limites que impedem a criação de normas que restrinjam direitos ou que estabeleçam novas sanções. Item 2 da consulta respondido afirmativamente.

5. Os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas ou de se estabelecer ressalvas (Cta nº 58-77/DF, rel. Min. Gilson Dipp, julgada em 3.5.2012, *DJe* de 18.6.2012).

6. Consulta respondida afirmativamente quanto ao segundo questionamento e não conhecida em relação às demais indagações.

7. Encaminhe-se, para conhecimento, cópia do acórdão do presente julgamento aos Excelentíssimos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:
Senhor Presidente, Adriana Miguel Ventura, deputada federal, encaminha a este Tribunal Superior consulta sobre aspectos relacionados ao teto de gastos de campanha a ser observado pelos candidatos no pleito de 2022.

As questões formuladas pela consulente foram as seguintes (ID 141991238, fl. 2):

1. Como ficará a definição do teto de gastos para as eleições do ano que vem?
 2. Há possibilidade do Tribunal Superior Eleitoral determinar um limite de maneira infralegal?
 3. O limite de teto de gastos é matéria sujeita a [sic] anualidade eleitoral? [4] O Congresso ainda poderia legislar sobre o tema para as eleições do ano que vem?
- [5] Por fim, caso tal regra esteja inserida dentro da limitação da anualidade eleitoral, seriam utilizados os limites da eleição anterior na próxima eleição, atualizados monetariamente?

A Assessoria Consultiva deste Tribunal Superior (Assec) se manifestou pelo conhecimento da presente consulta para que, prejudicadas as demais indagações, o primeiro questionamento fosse respondido nos seguintes termos (ID 156950797):

[...] não tendo sido editada lei específica, os critérios para definição do teto de gastos para as Eleições 2022 serão definidos por resolução do TSE, a qual adotará como parâmetros os valores estabelecidos na Lei nº 13.488/2017 para as Eleições 2018, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou por índice que o substituir.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (relator): Senhor Presidente, os questionamentos trazidos na presente consulta dizem respeito ao teto de gastos de campanha a ser observado pelos candidatos nas eleições de 2022.

No que concerne às questões formuladas, a competência do Tribunal Superior Eleitoral para responder a consultas se encontra prevista no art. 23, XII, do Código Eleitoral, assim redigido:

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.

Extrai-se do referido dispositivo que a consulta é cabível se formulada em tese, por consulente legítimo e quando versar, exclusivamente, sobre matéria eleitoral.

Além desses requisitos legais, este Tribunal Superior, com vistas a responder aos consulentes com exatidão, não ultrapassa a fase de conhecimento de consultas cujas formulações possibilitem múltiplas respostas ou imponham o estabelecimento de ressalvas para sua solução. Nesse sentido, cito a CtaEI nº 0601352-37/DF, de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, julgada em 15.10.2020 e publicada no *DJe* de 9.11.2020.

Na espécie, Adriana Miguel Ventura é parte legítima para formular consulta a esta Corte Superior, porquanto ocupante de mandato federal na Câmara dos Deputados e tendo em vista que o objeto da petição – teto de gastos de campanha – possui natureza eleitoral.

Os requisitos da especificidade e da formulação dos questionamentos em tese serão analisados ao longo da apreciação de cada um dos itens da consulta, de modo que desta conheço, ao menos parcialmente.

A fim de discorrer, de forma lógica, acerca do mérito da matéria objeto da consulta, inicio a análise pelo item 2, que versa sobre a possibilidade de esta Corte Superior, diante do vácuo legislativo, definir os parâmetros para o cálculo do teto de gastos de campanha nas eleições de 2022.

Na sequência, abordo o tema atinente à incidência, e suas consequências, do princípio da anualidade – art. 16 da Constituição Federal – sobre a atuação tardia do legislador – itens 3 e 4.

Concluo o estudo com comentários sobre os itens 1 e 5, nos quais a consulente pergunta qual será, então, o teto de gastos para as eleições do ano que vem (2022).

- **“Há possibilidade do Tribunal Superior Eleitoral determinar um limite de maneira infralegal?” (ID 156917409, fl. 2)**

O questionamento formulado pela consulente acerca da possibilidade de o TSE definir o teto de gastos das eleições de 2022 tem como fundamento o exercício do poder regulamentar atribuído a este órgão de cúpula pelos arts. 1º, parágrafo único, e 23, IX, do CE e 105 da Lei nº 9.504/1997.

Certo da importância de se estabelecer um teto de gastos de campanha, com vistas a manter o equilíbrio na disputa do pleito e, por conseguinte, garantir a higidez do processo eleitoral, o legislador, ainda no século passado, na redação original do art. 18 da Lei das Eleições, estabeleceu que os partidos e coligações deveriam, no pedido de registro de candidatura de seus candidatos, informar esse limite.

Em 2006, com a edição da Lei nº 11.300, que incluiu o art. 17-A na Lei nº 9.504/1997, o legislador, vislumbrando o excessivo aumento dos gastos eleitorais e a influência cada vez mais decisiva do poder econômico no resultado das eleições, entendeu necessário definir em lei o valor do teto de gastos, ficando essa tarefa a cargo dos partidos e coligações somente em caso de omissão legislativa.

Na prática, até as eleições de 2014, a definição do teto de gastos ficava a cargo dos partidos e das coligações. Apenas em 2015, com a

edição da Lei nº 13.165, foram estabelecidos os limites de gastos de campanha para cada cargo em disputa.

Essa mesma lei, dando nova redação ao art. 18 da Lei das Eleições, revogou o citado art. 17-A, atribuindo ao TSE o poder de definir os valores do teto de gastos de campanha, com base nos parâmetros definidos em lei.

Em 2017, a Lei nº 13.488 alterou, mais uma vez, o art. 18 da Lei nº 9.504/1997 e estabeleceu o vigente texto normativo, no qual ficou definido que os limites de gastos serão fixados por lei, incumbindo ao TSE a divulgação desses valores.

Assim, os parâmetros para a definição dos limites de gastos de campanha para as duas últimas eleições, 2018 e 2020, foram, respectivamente, fixados pelas Leis nºs 13.488/2017 e 13.878/2019 e, na sequência, divulgados por este Tribunal.

Esse sucinto histórico da evolução legislativa, que me pareceu necessário ser feito, demonstra, inequivocamente, que, não por acaso, mas por ser exigido para a higidez do pleito, em todas as eleições desde o ano de 1997, independentemente do modelo adotado e do órgão competente para defini-lo, o teto de gastos de campanha se fez presente.

A ideia subjacente à criação de um teto de gastos de campanha foi e continuará sendo a de evitar a prática do abuso do poder econômico, que, segundo a jurisprudência deste Tribunal Superior, caracteriza-se pelo emprego desproporcional de recursos patrimoniais, públicos ou privados, com gravidade suficiente para afetar o equilíbrio entre os candidatos e macular a legitimidade da disputa.

Desse modo, esta Corte, no julgamento do REspe nº 752-31/RN (rel. Min. Admar Gonzaga, julgado em 28.6.2018, *DJe* de 3.8.2018), consignou que:

DIREITO ELEITORAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS. CASSAÇÃO DO DIPLOMA. DESPROVIMENTO.

[...]

[...] O candidato que, em violação à lei, tem um dispêndio de recursos em campanha superior ao teto legal tem uma vantagem ilegítima em relação aos demais competidores. Trata-se de uma quebra patente e grave da paridade de armas, apta a desequilibrar a disputa e, assim, ferir a legitimidade do pleito.

[...]

Ademais, na linha do entendimento desta Corte Superior, a inobservância do teto de gastos de campanha também se enquadra no conceito de arrecadação ilícita de recursos descrito no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 e enseja a severa penalidade de cassação do diploma do eleito. Confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO FEDERAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, J, DA LC 64/90. CAPTAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS DE RECURSOS DE CAMPANHA (ART. 30-A DA LEI 9.504/97). CASSAÇÃO DE DIPLOMA. SÚMULAS 41/TSE. DESPROVIMENTO.

[...]

3. Esta Corte, no referido julgamento, ao manter a condenação por unanimidade, salientou de modo expresso que despesas em montante em muito superior ao teto de campanha enquadram-se no conceito de arrecadação e gastos ilícitos do art. 30-A.

[...]

(AgR-RO nº 0600706-40/RN, rel. Min. Jorge Mussi, PSESS de 16.10.2018)

Nota-se, portanto, que a entrega, pela Justiça Eleitoral, da demanda constitucional que lhe foi exigida, consubstanciada na condução administrativa e jurisdicional de eleições hígidas, nas quais o cidadão possa exercer livremente o seu voto, não pode, a meu sentir, prescindir de um mecanismo tão importante no combate ao abuso do poder econômico e à arrecadação ilícita de recursos, como vem se mostrando a existência de um limite de gastos nas campanhas eleitorais.

No intuito de cumprir a missão que lhe foi atribuída pelo legislador, entendo que, ao TSE, como órgão máximo desta Justiça especializada, não é permitido, havendo vazio legislativo, furtar-se ao exercício do poder regulamentar, obedecidas as balizas que impedem a criação de

normas que restrinjam direitos ou que estabeleçam novas sanções, sobretudo quando a matéria em questão se apresenta, como é a definição de um teto de gastos de campanha, como ponto determinante para a lisura e a legitimidade do pleito.

Por fim, conforme bem observado no parecer técnico da Assessoria Especial desta Corte (ID 156950797), o Supremo Tribunal Federal, ao analisar, no julgamento da ADI nº 5.020/DF (rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgada em 1º.7.2014, *DJe* de 30.10.2014), as balizas de atuação deste Tribunal Superior no exercício do poder regulamentar, entendeu legítima essa atuação quando a norma de caráter regulamentar “[...] cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo”.

Entendo ser exatamente este o caso. Ao agir para definir limite de gastos de campanha, esta Corte Superior não estará criando direito novo, mas, sim, estabelecendo regras sobre matéria sobejamente prevista em lei.

A fixação de limite de gastos para os candidatos não é criação jurídica inédita, estranha ao processo eleitoral, nem mesmo, posso assim dizer, não querida pelo legislador, que a fez constar, desde sempre, na legislação de vigência.

Por todos esses motivos, respondo afirmativamente ao presente questionamento, no sentido de que este Tribunal, no silêncio do legislador, pode, por meio do poder regulamentar que lhe foi atribuído por lei, definir o teto de gastos para campanha eleitoral.

- **“[...] O Congresso ainda poderia legislar sobre o tema para as eleições do ano que vem?” (ID 156917409, fl. 2)**

A consulente questiona se o Congresso Nacional, a menos de um ano do pleito, poderia editar norma sobre teto de gastos de campanha, conforme determina o art. 18 da Lei nº 9.504/1997.

Não cabe à Justiça Eleitoral tecer comentários sobre a conveniência do exercício da competência legislativa do Congresso Nacional,

mas, tão somente, havendo efetiva produção legislativa eleitoral por aquela Casa, fixar, à luz do art. 16 da CF, o alcance da norma editada.

Por esse motivo, não conheço do questionamento.

- **“O limite de teto de gastos é matéria sujeita a [sic] anualidade eleitoral?” (ID 156917409, fl. 2)**

O princípio da anualidade eleitoral está previsto no art. 16 da CF, nos seguintes termos:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)

Esse princípio, de viés constitucional, visa garantir a estabilidade do processo eleitoral, além de “[...] assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral”, não sendo aplicado a toda e qualquer lei editada no período de 1 ano antes das eleições, mas somente àquelas que, substancialmente, alterem o processo eleitoral (STF: RE nº 633.703/MG, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 23.3.2011, *DJe* de 18.11.2011).

No julgamento da ADI nº 3.345/DF (rel. Min. Celso de Mello, julgada em 23.8.2005 *DJe* de 29.8.2005), o STF traçou importantes balizas para o reconhecimento, por parte do julgador, de normas eleitorais que, editadas dentro período de 1 ano antes das eleições, tenham sua eficácia normativa limitada por essa norma constitucional. Confira-se:

A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípuo destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com

inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes.

Nota-se que a norma do art. 16 da CF não se aplica a qualquer lei eleitoral, mas somente àquela que, editada, casuisticamente, dentro do período de 1 ano antes do pleito, interfira, de forma substancial, na igualdade de participação de partidos políticos e candidatos nas eleições.

Responder ao questionamento ora formulado exigiria, por certo, conhecer os exatos termos da lei eleitoral editada, a fim de, cotejando-a com os parâmetros estabelecidos pela jurisprudência, decidir sobre sua aplicação ou não ao pleito vindouro, como assim procedeu esta Corte Superior ao analisar, na Cta nº 1000-75/DF (rel. designado Min. Gilmar Mendes, julgada em 24.6.2014, *DJe* de 1º.9.2014), a incidência da Lei nº 12.891/2013 no pleito de 2014.

Assim, não conheço deste questionamento.

- “[...] caso tal regra esteja inserida dentro da limitação da anualidade eleitoral, seriam utilizados os limites da eleição anterior na próxima eleição, atualizados monetariamente?” (ID 156917409, fl. 2)
- “Como ficará a definição do teto de gastos para as eleições do ano que vem?” (ID 156917409, fl. 2)

Com vistas a extrair deste Tribunal Superior a definição do limite de gastos de campanha para as eleições de 2022, a consulente formula esses questionamentos com base nas seguintes premissas: (a) atuação tardia do Congresso Nacional na definição do teto de gastos de campanha; (b) incidência do princípio da anualidade sobre essa possível atuação legislativa do Congresso Nacional; e (c) possibilidade do exercício do poder regulamentar pelo TSE para definir o teto de gastos de campanha.

Na linha da jurisprudência desta Corte Superior, não é possível conhecer de questionamentos que tenham por base eventos futuros e incertos, que conduzem a múltiplas respostas ou a interpretações casuísticas. Confirma-se:

CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. CREDENCIAMENTO. FISCAIS. DIA DA ELEIÇÃO. PREVISÃO NAS INSTRUÇÕES DO TSE. CONFIGURAÇÃO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. REMUNERAÇÃO. FISCAIS. RESSALVAS QUE IMPEDEM O CONHECIMENTO. AGENTE PÚBLICO. USO. MATERIAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO. SHOWS. PERÍODO VEDADO. INESPECIFICIDADE. NÃO CONHECIMENTO.

1. A atribuição legal estabelecida no artigo 23, XII, do Código Eleitoral deve ser exercida com cautela, de modo a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei aos casos concretos.

2. Os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas ou estabelecer ressalvas. Precedentes.

(Cta nº 58-77/DF, rel. Min. Gilson Dipp, julgada em 3.5.2012, *DJe* de 18.6.2012)

No mesmo sentido:

CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. EXPULSÃO DO PARTIDO. PERDA DE MANDATO. NÃO CONHECIMENTO. INESPECIFICIDADE.

I - Não se conhece de consulta que por sua inespecificidade permita interpretações casuísticas da dúvida apresentada.

II - Consulta não conhecida.

(Cta nº 1.683/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgada em 20.8.2019, *DJe* de 18.9.2009)

Não bastasse isso, registro que o exercício do poder regulamentar por este Tribunal Superior não se materializa por meio de respostas a consultas eleitorais, mas, sim, por meio da edição de resoluções, elaboradas sob rito próprio, que garantem a ampla participação dos interessados na formulação das regras e a observância dos limites legais impostos à atuação regulamentar do TSE.

Ante o exposto não conheço dos questionamentos.

Em conclusão, portanto, conheço, exclusivamente, do item 2 da consulta, para respondê-lo afirmativamente, e não conheço das demais indagações.

Em tempo, determino, para conhecimento, seja encaminhada cópia do acórdão do presente julgamento aos Excelentíssimos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

É como voto.