



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

CONSULTA (11551) - 0600257-40.2018.6.00.0000 - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto
Consulente: Arthur de Oliveira Maia da Silva

CONSULTA. REQUISITOS ATENDIDOS. CONHECIMENTO. LEI Nº 13.487/2017. EMPRESA PATRIMONIAL. ADMINISTRAÇÃO. BENS PESSOAIS DOS SÓCIOS. USO DE BENS PRÓPRIOS. CAMPANHA ELEITORAL. RESPOSTA AFIRMATIVA.

1. Consulta formulada nos seguintes termos: “o candidato pode usar, durante a campanha eleitoral, bem de sua propriedade, que integra pessoa jurídica patrimonial da qual é sócio, já que este, em verdade, compõe seu patrimônio pessoal?”.

2. Sem embargo das discussões e dos questionamentos que envolvem o instituto do autofinanciamento (objeto específico da Consulta nº 0604119-53/DF e das ADI nº 5808, 5821 e 5814 em trâmite no STF), responde-se à presente consulta nos seguintes termos:

– É permitido aos candidatos utilizar recursos próprios em suas campanhas eleitorais, inclusive bens estimáveis em dinheiro, conforme disciplinado pelo § 1º do art. 27 da Res.-TSE nº 23.553 /2017, “desde que demonstrado que já integravam seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da respectiva candidatura” e que sejam tão somente administrados pela pessoa jurídica, não podendo integralizar seu capital social, sob pena de incidir-se na proibição decorrente da revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97.

3. Consulta a que se responde afirmativamente.

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

Brasília, 22 de maio de 2018.

MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO - RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, cuida-se de consulta formulada por Arthur de Oliveira Maia da Silva, deputado federal, cuja matéria de fundo é a utilização de recursos próprios de candidato em campanha, mais especificamente, de bens estimáveis integrantes de sociedade patrimonial “*a qual apenas gere os bens dos sócios que a integram*”.

A consulta foi apresentada nos seguintes termos (ID 203472):

A Lei nº 13.165/2015 revogou o art. 81 da Lei nº 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), que previa a contribuição de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais.

Entretanto, considerando que as pessoas físicas podem reunir seus bens perante uma sociedade patrimonial, a qual apenas gere os bens dos sócios que a integram, considerando que o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, conforme o d i s p o s t o n o § 1º do art. 29 da Resolução/TSE nº 23.553/2017 (Lei nº 9.504/97, art. 23, § 1º) e considerando, ainda, que o § 7º do art. 23 da Lei nº 9.504/97 permite que qualquer pessoa física possa efetuar doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador até R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), de acordo com a redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017, indaga-se:

O candidato pode usar, durante a campanha eleitoral, bem de sua propriedade, que integra pessoa jurídica patrimonial da qual é sócio, já que este, em verdade, compõe seu patrimônio pessoal?

A Assessoria Consultiva (Assec), em uma primeira análise, em razão da especificidade da matéria, sugeriu o encaminhamento dos autos à Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa) para emissão de parecer técnico (ID 204607), o que foi por mim acolhido (ID 204773).

Por sua vez, a Asepa emitiu o parecer a seguir transcrito (ID 206685):

Independentemente da discussão de qual limite deve ser aplicado à utilização de recursos próprios em campanha, fato é que recursos próprios dos candidatos podem ser utilizados em suas campanhas eleitorais, sejam eles de natureza financeira ou de bens estimáveis em dinheiro, este último, regulado pelo § 1º, do art. 27 da Resolução TSE nº 23.553, nos seguintes termos:

Art. 27. Os bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro doados por pessoas físicas devem constituir produto de seu próprio serviço, de suas atividades econômicas e, no caso dos bens, devem integrar seu patrimônio.

§ 1º Os bens próprios do candidato somente podem ser utilizados na campanha eleitoral quando demonstrado que já integravam seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da respectiva candidatura. Depreende-se da leitura do dispositivo a condição de prova da propriedade do bem vinculada ao patrimônio pessoal do candidato antes do registro da sua candidatura. Em outros mais diretos termos: os bens próprios do candidato podem ser utilizados em sua campanha desde que a prova material da sua propriedade esteja nominal à pessoa física do candidato e emitida em data anterior ao registro da sua candidatura.

Ato contínuo, a Assec “*opina no sentido de responder positivamente ao questionamento, fazendo constar a ressalva expressa de que os bens próprios do candidato somente poderão ser utilizados em sua campanha caso a prova material dessa propriedade esteja nominal à pessoa física do candidato*”

e tenha sido emitida em data anterior ao registro de sua candidatura, conforme regulamentado no § 1º do art. 27 da Res.-TSE nº 23.553/2017” (ID 212284).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, conheço da consulta, pois estão presentes os requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral. (1)

In casu, a consulta foi apresentada por deputado federal (autoridade legítima) e versa sobre matéria eleitoral (pertinência temática) com contornos de abstração (formulação em tese). Presentes, portanto, os requisitos de admissibilidade, conheço da consulta.

A questão de fundo diz respeito à possibilidade de o próprio candidato fazer uso, na campanha eleitoral, de **bens pessoais geridos por uma sociedade patrimonial da qual é sócio**, circunstância que tangencia o instituto do autofinanciamento (limitado ao limite de gastos estabelecido para o cargo pretendido), bem como a disciplina das doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis e imóveis de propriedade do doador (pessoa física) até o limite de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), de que trata o § 7º do art. 23 da Lei das Eleições, com redação dada pela Lei nº 13.488/2017. (2)

Anoto que a matéria alusiva ao autofinanciamento constitui objeto da Consulta nº 0604119-53, a qual está sob a relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Importa esclarecer, ainda, que o tema foi questionado em três ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI nº 5808, 5821 e 5814). Isso em razão de a Lei nº 13.488/2017 ter excluído o § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504/97, o qual previa, de forma literal, que a utilização de recursos próprios em campanha estava limitada ao teto máximo de gastos relativos ao cargo para o qual estivesse concorrendo o candidato doador.

Feitos esses breves registros, focaliza-se o mérito da presente consulta, que reside na possibilidade de candidato usar, em sua campanha eleitoral, *“bem de sua propriedade, que integra pessoa jurídica patrimonial da qual é sócio, já que este, em verdade, compõe o seu patrimônio pessoal”*.

Com efeito, tal como pontuado pela Asepa e pela Assec, cujos pareceres adoto como razão de decidir, independentemente da discussão sobre o limite do autofinanciamento, fato é que tanto a Lei nº 9.504/97 quanto o instrumento normativo que regulamenta a arrecadação de recursos e os gastos de campanha por partidos políticos e candidatos no pleito de 2018 permitem o uso de recursos próprios, sejam eles de natureza financeira ou bens estimáveis em dinheiro, este último regulamentado no § 1º do art. 27 da Res.-TSE nº 23.553/2017. A propósito, colho do parecer da Assessoria Consultiva deste Tribunal (ID 207563):

O questionamento ora apresentado refere-se à utilização em campanha eleitoral de bens móveis ou imóveis de propriedade do candidato que sejam integrantes de pessoa jurídica patrimonial da qual o candidato seja sócio.

Para chegar à interpretação dessa indagação, o consulente elencou a previsão legal de o candidato utilizar recursos próprios em sua campanha e a disciplina sobre as doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis, de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,002.

Essa matéria foi submetida à unidade técnica deste Tribunal (Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias) para manifestação.

Aquela Assessoria observou que há controvérsia quanto ao limite para o autofinanciamento de campanha e que esse tema é objeto de ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADIs nos 5808, 5821 e 5814). Quanto ao questionamento apresentado, assim se manifestou (ID. 206685):

Independentemente da discussão de qual limite deve ser aplicado à utilização de recursos próprios em campanha, fato é que recursos próprios dos candidatos podem ser utilizados em suas campanhas eleitorais, sejam eles de natureza financeira ou de bens estimáveis em dinheiro, este último, regulado pelo § 1º, do art. 27 da Resolução TSE nº 23.553, nos seguintes termos:

Art. 27. Os bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro doados por pessoas físicas devem constituir produto de seu próprio serviço, de suas atividades econômicas e, no caso dos bens, devem integrar seu patrimônio.

§ 1º Os bens próprios do candidato somente podem ser utilizados na campanha eleitoral quando demonstrado que já integravam seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da respectiva candidatura.

Depreende-se da leitura do dispositivo a condição de prova da propriedade do bem vinculada ao patrimônio pessoal do candidato antes do registro da sua candidatura. Em outros mais diretos termos: os bens próprios do candidato podem ser utilizados em sua campanha desde que a prova material da sua propriedade esteja nominal à pessoa física do candidato e emitida em data anterior ao registro da sua candidatura.

3. Ante o exposto, nos termos do parecer da Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias deste Tribunal, esta Assessoria opina no sentido de responder positivamente ao questionamento, ressalvando-se que os bens próprios do candidato somente poderão ser utilizados em sua campanha caso a prova material da propriedade esteja nominal à pessoa física do candidato e tenha sido emitida em data anterior ao registro da sua candidatura, conforme regulamentado no § 1º do art. 27 da Res.-TSE nº 23.553/2017.

Quanto à natureza jurídica da espécie societária denominada “sociedade patrimonial”, a Assec emitiu a seguinte manifestação complementar (ID 212284):

Sociedade patrimonial, ou **holding patrimonial**, é uma expressão utilizada para qualificar uma sociedade que controla o patrimônio de uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas.

Segundo a literatura específica, pode ser conceituada como “sociedade constituída para ser a proprietária de determinado patrimônio. É também chamada de sociedade patrimonial”.

Holding é uma instância societária com fundamento no § 3º do art. 2º da Lei nº 6.404/76(3), segundo o qual “a companhia pode ter por objeto participar de outras sociedades; ainda que não prevista no estatuto, a participação é facultada como meio de realizar o objeto social, ou para beneficiar-se de incentivos fiscais”.

Importa esclarecer que essas sociedades têm natureza jurídica de **sociedade simples ou empresária**, constituídas necessariamente sob uma das formas previstas na legislação brasileira, em obediência ao princípio da **tipicidade societária**.

Por outro lado, Gladston Mamede e Eduarda Cotta Mamede ressaltam que “não há qualquer limitação ou determinação sobre a natureza jurídica de uma *holding*”, e complementam:

[...] também a natureza jurídica que se dará à holding constitui uma alternativa estratégica à disposição do especialista que, considerando as particularidades de cada caso, elegerá a melhor escolha.

Além de diversos tipos e formatos, referidas sociedades possuirão inespecífica margem para os objetivos sociais, que estarão alinhados com a estratégia estabelecida pelos seus sócios. Essa é a opinião dos supracitados professores:

Cada tipo societário tem um conjunto mínimo de características, entre elementos obrigatórios e elementos vedados. **Atendido esse padrão mínimo, há um amplo espaço para que, nos contratos sociais e nos estatutos sociais, uma cara própria seja dada a cada sociedade.** (Grifamos.)

Em relação aos sócios, interessante observação é a de que uma *holding* – seja patrimonial ou não – pode ter sócios pessoas naturais e jurídicas, e essas últimas podem ser outras holdings, donde se vislumbra a formação de grandes conglomerados.

Nas palavras de Mamede e Mamede:

Aliás, entre os sócios pode haver, mesmo, outra ou outras sociedades de participação, o que não é raro. Não há limitação sobre o tipo de pessoa, nem mesmo sua natureza jurídica. As pessoas jurídicas podem ser até fundações ou associações. Portanto, uma única sociedade operacional pode ser constituída por várias sociedades de participação (holdings);

Nesse contexto, constata-se que uma conceituação definitiva sobre a sociedade em questão seria temerária, tendo em vista os diversos tipos de sociedades previstos na legislação, bem como a infinidade de contratos ou estatutos sociais possíveis de ser ajustados entre os sócios, desde que não defesos pelo direito brasileiro, além, é claro, dos modernos arranjos empresariais, em constante evolução para atender aos avanços do mercado econômico mundial.

Por outro lado, também não seria prudente supor tratar-se dessa ou daquela pessoa jurídica – dentro de um espectro tão amplo, como é o caso das holdings –, sob pena de se ter que curvar ao não conhecimento da consulta.

Nessa linha, esta Assessoria buscou sustentação na premissa que foi reforçada pelo consulente, qual seja no pressuposto de que o bem que se pretende usar em campanha eleitoral pertence ao próprio candidato (“bem de sua propriedade”) e que “compõe o seu patrimônio pessoal” (ID. 203472, fl.1).

Assim, reitera-se que as doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis, de propriedade do doador, cujo valor não ultrapasse R\$ 40.000,006, estão sujeitas à regulamentação constante do art. 27, *caput* e § 1º, da Res.-TSE nº 23.553/2017, que prevê:

Art. 27. Os bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro doados por pessoas físicas devem constituir produto de seu próprio serviço, de suas atividades econômicas e, no caso dos bens, devem integrar seu patrimônio.

§ 1º Os bens próprios do candidato somente podem ser utilizados na campanha eleitoral quando demonstrado que já integravam seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da respectiva candidatura. (Grifamos.)

Ademais, com a revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97 (que previa a possibilidade de contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais), é notória a proibição da utilização em campanhas eleitorais de bens pertencentes a qualquer pessoa jurídica, seja ela, por exemplo, uma sociedade simples, empresarial, patrimonial, holding ou mesmo uma associação.

3. Ante o exposto, nos estritos termos da lei e da resolução aplicáveis, esta Assessoria opina no sentido de responder positivamente ao questionamento, fazendo constar a ressalva expressa de que **os bens próprios do candidato somente poderão ser utilizados em sua campanha caso a prova material dessa propriedade esteja nominal à pessoa física do candidato e tenha sido emitida em data anterior ao registro de sua candidatura, conforme regulamentado no § 1º do art. 27 da Res.-TSE nº 23.553/2017.**

É de se ver que a condição indissociada para o uso de bens próprios (pessoa física) é a prova material da sua propriedade anterior ao registro da sua candidatura.

Na hipótese, a premissa delimitada pelo consulente descreve o tipo de sociedade da qual é sócio como aquela constituída exclusivamente para gerir os bens do seu patrimônio pessoal.

Dessa descrição, ainda que em caráter precário, infere-se tratar de empresa patrimonial, também conhecida como *holding* patrimonial ou familiar, cujo objeto social pode ser a administração, o controle e/ou a participação em outras empresas, ou simplesmente a administração do patrimônio pessoal dos sócios.

É fato comum, nos dias atuais, pessoas físicas, com patrimônio significativo, virem a constituir pessoas jurídicas com o objetivo de administrar os bens próprios, principalmente os imóveis, tendo por finalidade obter desonerações tributárias, em especial sobre os ganhos com a locação desses bens. Esse tipo societário encontra assento no § 3º do art. 2º da Lei nº 6.404/76. (3)

Considerando o tipo societário descrito pelo consulente e os dispositivos legais e normativos que regerão o pleito de 2018, assim como bem pontuado pela Assessoria Consultiva do TSE, **respondo afirmativamente** à consulta nos seguintes termos:

É possível o uso de bens próprios do candidato em sua campanha eleitoral, desde que demonstrado que já integravam seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da candidatura (ressalva prevista no § 1º do art. 27 da Res.-TSE nº 23.553/2017) e que sejam tão somente administrados pela pessoa jurídica, não podendo integralizar seu capital social, sob pena de incidir-se na proibição decorrente da revogação do art. 81 da Lei nº 9.504/97.

É como voto.

(1) Código Eleitoral

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) Lei nº 9.504/97

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

[...]

§ 7º O limite previsto no § 1º deste artigo não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por doador.

(3) Lei nº 6.404/76

Art. 2º Pode ser objeto da companhia qualquer empresa de fim lucrativo, não contrário à lei, à ordem pública e aos bons costumes.

[...]

§ 3º A companhia pode ter por objeto participar de outras sociedades; ainda que não prevista no estatuto, a participação é facultada como meio de realizar o objeto social, ou para beneficiar-se de incentivos fiscais.

EXTRATO DA ATA

Cta (11551) nº 0600257-40.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Consulente: Arthur de Oliveira Maia da Silva .

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, respondeu afirmativamente a consulta, 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.

Procuradora-Geral Eleitoral: Raquel Elias Ferreira Dodge.

SESSÃO DE 22.5.2018.