



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL  
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Nº 578/2022 – PGGB/PGE

CtaEl Nº 0600090-81.2022.6.00.0000 – BRASÍLIA/DF

**Relator(a)** : Ministro Carlos Horbach  
**Consulente(s)** : Advocacia-Geral da União  
**Advogado(a/s)** : Bruno Bianco Leal – Advogado-Geral da União

**Consulta. Advocacia-Geral da União. Conduta vedada aos agentes públicos em campanha.**

**Indagação sobre enquadramento no art. 73, §10, da Lei 9.504/97 de propostas legislativas e respectivas medidas de implementação voltadas à redução de alíquotas de impostos e contribuições sobre produtos e insumos em ano eleitoral. Inviabilidade técnica da Consulta, ante os seus pressupostos e escopo.**

**Parecer pelo não conhecimento da Consulta.**

A Advocacia-Geral da União – após considerações sobre a variação cambial de determinados insumos e produtos (a exemplo do petróleo, medicamentos e trigo) e o possível impacto econômico interno e repercussão sobre cadeias produtivas, relações de consumo e de emprego, apresentou consulta nos seguintes termos:

A redução, em ano eleitoral, de alíquota de impostos e contribuições sobre produtos e insumos, realizada por intermédio de proposição legislativa e medidas posteriores de implementação, fundada em estudos técnicos e econômicos, esbarra na vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997?

A Assessoria Consultiva do TSE manifestou-se pelo não conhecimento da consulta, pela ausência do requisito de abstração.

- II -

A consulta em análise indaga se medidas legislativas que atendam ao propósito de reduzir alíquota de impostos e contribuições sobre produtos e insumos, em ano eleitoral, encontra óbice na previsão normativa do §10 do art. 73 da Lei 9.504/97<sup>1</sup>.

A sempre atenta e ilustrada Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral, em parecer da Dra. Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende, assinalou que *“já tramitam no Congresso Nacional diversas proposições legislativas destinadas a alterar as formas de tributação dos combustíveis no intuito de limitar ou reduzir o preço final para o consumidor”*. A Assessoria adverte que, sendo assim, a Consulta estaria voltada para resolver questão relacionada com a legitimidade de propostas já apresentadas, com o que não se faria evidenciado o requisito de conhecimento desse instrumento, relativo à *“ausência de ligação provável com controvérsias customizadas, subjacentes a ações eleitorais determinadas que se projetam vindouras”*<sup>2</sup>. Em outra ocasião, e na mesma linha, a Assessoria Consultiva recorda que assim se decide com vistas a prevenir o *“premature e indevido equacionamento de situações concretamente estabelecidas (...) que possam sugerir solução de litígio à*

---

1 Art. 73, §10, da Lei 9.504/97. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

2 Cta nº 0601174-88, rel. o Ministro Edson Fachin, DJE de 10.9.2020.

*margem dos postulados do juiz natural, da ampla defesa e do contraditório, garantias inarredáveis do texto constitucional”<sup>3</sup>.*

A propósito, quando das eleições de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral não conheceu de consulta formulada pela Advocacia-Geral da União sobre deslocamento do Presidente da República com transporte oficial para compromisso eleitoral de apoio a outras candidaturas, consignando que *“os questionamentos do consulente possuem nítidos contornos de caso concreto”*, acrescentando que *“a manifestação desta Corte sobre o tema poderia antecipar eventual julgamento sobre fatos existentes no cenário atual, circunstância que, na linha do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, obsta o conhecimento da consulta”<sup>4</sup>.*

Mesmo, porém, que se desse por superada a dificuldade de já haver atos concretos abordando o exato tema da consulta, é certo que a indagação, como formulada, ainda é capaz de abranger uma profusão de situações das mais diversas ordens, que podem assumir os mais variados modos de ser e atrair múltiplas situações distintas, não especificadas pelo digno autor, evocativas de soluções diferenciadas entre si. Sob esse aspecto, a Consulta acaba por se revelar excessivamente vasta para ser conhecida.

De fato, a expressão “proposição legislativa” constante da consulta, se por um lado restringe a análise ao campo das atividades

---

<sup>3</sup> Cta nº 0600421-68, rel. o Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 5.2.2020.

<sup>4</sup> Cta nº 060128220 - BRASÍLIA - DF - Acórdão de 08/09/2020 - Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos – Diário da justiça eletrônica, Tomo 199, Data 05/10/2020

do Legislativo, não deixa claro que estágio do processo legislativo motiva a dúvida, tampouco permite o foco em algum instrumento legislativo próprio da expressão de vontade do Legislador a ser considerado – o que é relevante, sabendo-se das diferenças substanciais que há entre eles. De igual sorte, a indagação assim extensiva não permite que se estreme com nitidez o propósito do ilustre autor que não seja o de um controle de constitucionalidade de um ainda eventual ato normativo primário. Sabe-se, a propósito, que o TSE não exerce controle de constitucionalidade em abstrato de atos normativos, tampouco em caráter preventivo, perspectiva a ser com maioria de razão recusada, ante a compreensão de que *“as Consultas respondidas por esta Corte [TSE] possuem caráter vinculante, nos termos do art. 30 da LINDB”*<sup>5</sup>.

Sem que se delineie na consulta alguma das modalidades de instrumento legislativo a ser tomada em conta, a resposta adequada ao tema seguinte suscitado, sobre as *“medidas posteriores de implementação”*, fica igualmente aberta a hipóteses especulativas imaginosas e multifacetadas — por isso mesmo incontroláveis sob o aspecto dos limites do seu conteúdo —, não se amoldando, tampouco por isso, ao escopo do instrumento da Consulta.

---

<sup>5</sup>Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060029218 - SÃO PEDRO DA ALDEIA - RJ - Acórdão de 07/12/2020 - Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão – PSESS

Cabe, sob esse ângulo, invocar o precedente em que se assentou que a consulta formulada “*de maneira demasiadamente ampla, sem a necessária especificidade*” não pode ser conhecida.<sup>6</sup>

Por último, a admissibilidade da Consulta esbarra na jurisprudência da Corte, no sentido de este não ser este instrumento adequado para dirimir questionamentos sobre condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. O Tribunal tem dito:

2. Conforme reiterada orientação deste Tribunal, “*a análise da configuração ou não de conduta vedada somente é possível a partir dos fatos concretos que revelem suas circunstâncias próprias e o contexto em que inseridos*” (Cta nº 154-24/DF, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 5.6.2014). No mesmo sentido: Cta nº 415-18/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 12.12.2016; Cta nº 1036-83/DF, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 7.10.2014; Cta nº 98-59, de 26.4.2012, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 30.5.2012. (...)

5. Consulta não conhecida.<sup>7</sup>

CONSULTA. REQUISITOS. LEGITIMIDADE.  
SENADOR. TRATAMENTO TRIBUTÁRIO  
DIFERENCIADO. ANO DE ELEIÇÃO. ART. 73, § 10,  
DA LEI Nº 9.504/73. CONDOTA VEDADA. NÃO  
CONHECIMENTO.

1. Conforme reiterada orientação deste Tribunal, “*a análise da configuração ou não de conduta vedada somente é possível a partir dos fatos concretos que revelem suas circunstâncias próprias e o contexto em que inseridos*” (Cta nº 154-24/DF, Rel. Min. Henrique

<sup>6</sup> CTA 1534, *Revista de Jurisprudência do TSE*, vol . 19, tomo 2, p. 197.

<sup>7</sup>Consulta nº 060001059 - BRASÍLIA - DF - Acórdão de 01/03/2018 - Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto – Diário da justiça eletrônica, Tomo 63, Data 03/04/2018

Neves da Silva, *DJe* de 5.6.2014). No mesmo sentido: Cta nº 415-18/DF, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 12.12.2016; Cta nº 1036-83/DF, Rel. Min. Luciana Lóssio, *DJe* de 7.10.2014; Cta nº 98-59, de 26.4.2012, Rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJe* de 30.5.2012.

(...) 3. Consulta não conhecida<sup>8</sup>.

CONSULTA. REQUISITOS. LEGITIMIDADE. AUTORIDADE. SENADOR. PARECER AGU. EXAME LEGALIDADE. JUSTIÇA ELEITORAL. INCOMPETÊNCIA. CONDUTA VEDADA. CASO CONCRETO. NÃO CONHECIMENTO.

(...)

3. Nos termos da manifestação da unidade consultiva, *"tratando-se de condutas vedadas, eventual resposta pressupõe, em vez da fixação de parâmetros interpretativos de uma norma, a valoração, em plano hipotético, de atos a serem praticados por agentes públicos durante as campanhas eleitorais e da sua aptidão para afetar o equilíbrio da disputa"*.

4. No caso, a consulta pode resultar em manifestação sobre o caso concreto, o que é vedado pela jurisprudência mansa e pacífica do Tribunal Superior Eleitoral.

5. Consulta não conhecida<sup>9</sup>.

Vale referir que, em outro precedente de características próximas a este, foi estabelecida inteligência de todo aplicável à espécie, induzindo ao não conhecimento desta Consulta. Na Consulta nº 36815<sup>10</sup>, assentou-se:

---

8Consulta nº 060424166 - BRASÍLIA - DF - Acórdão de 20/02/2018 - Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto – Diário da Justiça Eletrônica, Tomo 49, Data 12/03/2018

9Consulta nº 060370810 - BRASÍLIA - DF - Acórdão de 28/09/2017 - Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto – Diário da justiça eletrônica, Tomo 216, Data 08/11/2017

10 DJe 8.4.2015

CONSULTA. VEDAÇÃO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. LANÇAMENTO DE PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL (REFIS). MUNICÍPIOS. ANO DE ELEIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS. A validade ou não de lançamento de Programa de Recuperação Fiscal (Refis) em face do disposto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto.

É de todo oportuno transcrever esta parte do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, no caso que tratava de indagação sobre a validade de lançamento de Programa de Recuperação Fiscal em ano eleitoral. O voto condutor do acórdão, ao tempo em que adianta não ser vedada, em linha de princípio, a adoção de medidas fiscais úteis para o enfrentamento de crises econômicas, deixa clara a necessidade de avaliação das condutas mediante o exame de casos concretos, tornando inviável o meio da Consulta:

Sabe-se da importância desses programas de recuperação fiscal para os entes federativos financiarem eventuais programas emergenciais de importância vital para a sociedade, notadamente em períodos de crise econômica. A meu ver, não cabe à Justiça Eleitoral, prima facie, retirar do gestor governamental esse valioso instrumento de ação. Por outro lado, isso não significa que tudo é permitido. Afinal, a decisão de lançar programas dessa natureza deve pautar-se, exclusivamente, no interesse público. Não se pode admitir que eventuais benefícios fiscais concedidos aos participantes sejam utilizados como meio de obtenção de apoio político, servindo o programa ao interesse individual do gestor, em detrimento da coletividade. Essa análise de mérito, no entanto, somente pode ser feita no caso concreto, do qual é possível, com base em suas peculiaridades, extrair argumentos favoráveis e

PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL  
CtaEl nº 0600090-81.2022.6.00.0000

contrários à inclusão ou não da conduta sob a norma proibitiva do art. 73, §10, da Lei das Eleições.

Por esses motivos, entendo que o instrumento da consulta própria da análise em tese, não se mostra adequado a responder conclusivamente sobre o objeto desta.

O parecer é pelo não conhecimento da Consulta.

Brasília, 8 de março de 2022.

Paulo Gustavo Gonet Branco  
Vice-Procurador-Geral Eleitoral