22/02/2022

Número: **0600090-81.2022.6.00.0000**

Classe: **CONSULTA**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Superior Eleitoral**

Órgão julgador: **Ministro Carlos Horbach**

Última distribuição : **15/02/2022**

Valor da causa: **R$ 0,00**

Assuntos: **Consulta**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (CONSULENTE)	CARLOS HENRIQUE COSTA LEITE (ADVOGADO)
Procurador Geral Eleitoral (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	**Data da Assinatura**	**Documento**	**Tipo**
157312370	21/02/2022 15:10	Parecer	Parecer

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

CONSULTA (11551) Nº 0600090-81.2022.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MINISTRO CARLOS HORBACH
CONSULENTE: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ADVOGADO DO CONSULENTE: CARLOS HENRIQUE COSTA LEITE - DF24088

PARECER

Consulta. Advogado-Geral da União. Imposto e contribuição sobre produtos e insumos. Questionamento acerca da possibilidade de redução da alíquota em ano eleitoral. Possível configuração da conduta vedada prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 1997. **PARECER** pelo não conhecimento: a) não preenchimento do requisito da abstração; b) descabe a análise quanto à configuração, ou não, de conduta vedada a agentes públicos pela via da consulta eleitoral. Precedentes.

Relatório

1. Trata-se de consulta formulada por Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União, nos seguintes termos (ID. 157283235):

> Considerando que, em ano eleitoral, os agentes públicos, no exercício de suas funções, devem ter cautela para não praticar atos que possam ser enquadrados com condutas vedadas, nem como abuso do poder político, e que o Código Eleitoral prevê, em seu art. 23, inciso XII, a possibilidade de se encaminhar ao Tribunal Superior Eleitoral consulta sobre situações hipotéticas, em homenagem ao postulado da segurança jurídica, que, no âmbito eleitoral, assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização de expectativas da interpretação da legislação;
>
> Considerando que alguns insumos e produtos, a exemplo de petróleo, medicamentos e trigo, pela natural conformação de mercado, estão sujeitos à variação cambial que, diante de determinadas questões macroeconômicas e de pressão internacional ou doméstica, podem experimentar variações significativas em seus valores, com consequente impacto econômico interno relevante e repercussão

sobre cadeias produtivas, relações de consumo e de emprego;

Por fim, considerando a necessidade de a União e os demais entes federativos adotarem medidas, seja em anos eleitorais ou não, para manter o regular funcionamento da economia e a adequada oferta e demanda de produtos, bem como para garantir o bem-estar social;

Vem o Advogado-Geral da União à presença de Vossa Excelência, respeitosamente, com base no art. 23, inciso XII, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e no art. 4º, I, e § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, apresentar a corrente

CONSULTA postulando a este Colendo Tribunal Superior Eleitoral que se manifeste acerca do seguinte questionamento:

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?

Nestes termos, pede seja conhecida a presente consulta e apreciado o questionamento expendido.

(Destacou-se)

Em 16.2.2022, os autos vieram à Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa TSE nº 2/2010 (ID. 157292288).

Relatada a matéria, **OPINA-SE**.

2. O inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral estabelece os requisitos que autorizam o conhecimento das consultas eleitorais, *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;

(Destacou-se)

Nesse contexto, para ser conhecida, a consulta deve cumprir requisitos de admissibilidade, quais sejam: (i) legitimidade ("autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político"); (ii) pertinência temática (veicular matéria eleitoral em sentido estrito); (iii) inequívoca abstração (não possuir contornos de caso concreto); e (iv) objetividade (não possibilitar múltiplas respostas ou o estabelecimento de ressalvas).

Oportuno pontuar que, consoante preceituado nos arts. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 73/1993[1]; 24-B da Lei nº 9.649/1998[2]; e 20, VI, da Lei nº

13.844/2019[3], o Advogado-Geral da União representa a União judicial e extrajudicialmente e, nessa qualidade, possui *status* de Ministro de Estado, ostentando, na condição de "*autoridade com jurisdição federal*", legitimidade para formalizar consultas de natureza eleitoral perante este Colegiado. Confira-se, a propósito, o seguinte trecho do voto condutor do acórdão proferido na Cta nº 1227 (rel. Min. Ayres Britto, *DJ* de 19.6.2006):

> [...] é de se considerar legitimada a Ministra de Estado para formular consulta sobre matéria eleitoral, por se tratar de autoridade com jurisdição federal (art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral).

Ocorre que, não obstante formulada por parte legítima, a presente consulta não preenche à inteireza os demais requisitos necessários ao seu conhecimento, conforme a seguir demonstrado.

Inicialmente, verifica-se que a indagação apresentada pelo consulente se funda em caso concreto, na medida em que, conforme amplamente noticiado pelos diversos meios de comunicação, 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[4].

Assim, no caso em exame, a apreciação da consulta poderia resvalar numa possível antecipação da análise, pela via judicial, de peculiaridades hábeis a configurar a conduta vedada pelo art. 73, § 10, da Lei das Eleições, especialmente considerando o contexto atualmente vivido, em que se avizinha o pleito eleitoral, o que reforça a ausência, no presente feito, do requisito imprescindível da abstração.

No âmbito de apreciação das consultas, é estabelecido o estrito limite da abstração, de modo que indagações com contornos de caso concreto ou que remetam a uma possível judicialização ficam impossibilitadas de serem respondidas.

A teor da remansosa jurisprudência desta Casa, "*os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese*" (Cta nº 0601282-20, rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, *DJE* de 5.10.2020). No mesmo sentido: Cta nº 115-56, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, *DJE* de 22.6.2016.

Quanto ao ponto, esta Corte firmou a orientação segundo a qual "*no que tange ao imperativo hipotético, a efetiva resposta a consultas somente se assevera possível quando evidenciada a ausência de ligação provável com controvérsias customizadas, subjacentes a ações eleitorais determinadas que se projetam vindouras*". Confira-se:

> CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. FINANCIAMENTO E GASTOS DE CAMPANHA. PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E CONTÁBEIS. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO PRÓPRIO CANDIDATO. ALTO GRAU DE ESPECIFICIDADE. PROEMINENTE IMPROBABILIDADE DE REPETIÇÃO. INDICATIVOS DE CONEXÃO FACTUAL. CONSULTA NÃO CONHECIDA.
>
> 1. A formulação de consulta válida pressupõe o cumprimento de três requisitos

cumulativos, a saber: i) a legitimidade do consulente; ii) a pertinência temática (veiculação de matéria eleitoral em sentido estrito); e iii) a completa desvinculação de casos concretos (inequívoca abstração).

2. No que tange ao imperativo hipotético, **a efetiva resposta a consultas somente se assevera possível quando evidenciada a ausência de ligação provável com controvérsias customizadas, subjacentes a ações eleitorais determinadas que se projetam vindouras**.

3. Nesse sentido, a expectativa de judicialização – denotada, mais das vezes, pela excessiva concretude das nuanças alinhadas – opera como pressuposto negativo para o conhecimento de consultas eleitorais. **Isso porque descabe ao Poder Judiciário, no exercício da função consultiva, manifestar-se sobre o cerne de demandas particularizáveis e que já se encontram em estado de gestação**.

4. As inquirições que embalam os procedimentos em tela têm de ser construídas em termos abstratos e não singulares, em ordem a ensejar respostas que possam, no futuro, ser aproveitadas de forma genérica e, preferencialmente, em escala iterativa.

5. O instituto das consultas é inviável ante formulações com acento tópico, porquanto essas, em virtude do alto grau de especificidade e da proeminente improbabilidade de repetição, denotam o acobertamento de alguma conexão factual.

6. No feito vertente a finalidade do instituto resulta desvirtuada, na medida em que não se traz à apreciação do Judiciário um questionamento de afetação geral, senão apenas um pedido de aval quanto ao limite de autofinanciamento das campanhas eleitorais, previsto no art. 23, § 2º-A, da Lei nº 9.504/1997, mediante a realização de gastos, em valores especificados na consulta, com serviços advocatícios e contábeis descritos no parágrafo único do art. 18-A da Lei das Eleições.

7. Consulta não conhecida.

(Cta nº 0601174-88, rel. Min. Luiz Edson Fachin, *DJE* de 10.9.2020, destacou-se)

No caso em apreço, em que a consulta não atende ao requisito da abstração, oportuna a transcrição de excerto constante da Cta nº 0600421-68, de relatoria do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto (*DJE* de 5.2.2020):

> **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 porque não comporta direcionamentos preconcebidos à 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. (Destaque no original)

Naquela mesma oportunidade, destacou o relator da referida consulta em seu voto, citando a doutrina de Carlos Mário da Silva Velloso e de Walber de Moura Agra*, in* Elementos de Direito Eleitoral:

> Consultar é descrever situação, estado ou circunstância de forma 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 configure antecipação de julgamento judicial.

Quanto à tendência ao rigor na análise do requisito da abstração, oportuno transcrever ainda trecho do voto-vista proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso nos autos da Consulta nº 0600463-20/DF, de relatoria do Ministro Sérgio Banhos, julgada em sessão por meio eletrônico de 1º a 7.5.2020:

> Com efeito, segundo a jurisprudência pacífica desta Corte, não deve ser conhecida, por ausência do requisito da abstratividade, a consulta que 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)*" (Cta nº 0600234-94/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 07.08.2018).

Registra-se, também, a existência de posicionamento ainda mais rigoroso deste Tribunal Superior no que diz respeito à apreciação de consultas relacionadas ao tema das condutas vedadas a agentes públicos – o que se verifica na espécie –, entendendo deva ser a matéria analisada no caso concreto e não pela via da consulta eleitoral.

Nos termos de entendimentos reiterados desta Casa, "*a consulta é via inadequada para análise das condutas vedadas aos agentes públicos de que trata o art. 73 da Lei das Eleições, pois a comprovação de sua ocorrência demandaria a verificação de circunstâncias do caso concreto*" (Cta n° 1036-83, rel. Min. Luciana Lóssio, *DJE* de 7.10.2014). Confira-se:

> CONSULTA. REQUISITOS. LEGITIMIDADE. SENADOR. TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DIFERENCIADO. ANO DE ELEIÇÃO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/73. CONDUTA 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 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.
>
> 2. As concessões de benefícios tributários apresentam diversas nuances e, por implicarem renúncia ou redução da receita pública, sofrem vários condicionamentos e limitações, devendo basear-se em motivação que reflita a satisfação do interesse público e a consecução das finalidades previstas em diplomas específicos, por exemplo, o desenvolvimento de determinado setor econômico ou região. Desta feita, não há como examinar, pela via abstrata da consulta, ante a simples premissa de estar previsto em legislação específica vigente no ano que antecede a eleição, que determinado benefício tributário escaparia ao alcance da norma prevista no art. 73, § 10, da Lei das Eleições.
>
> 3. Consulta não conhecida.

(Cta nº 060424166/DF, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, *DJE* 12.3.2018)

Nessa mesma linha: Cta nº 0600235-11, rel. Min. Og Fernandes, DJE de 24.9.2020; Cta nº 0600010-59, rel. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 3.4.2018; Cta nº 415-18, rel. Min. Rosa Weber, DJE de 12.12.2016; Cta nº 154-24, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 5.6.2014; Cta nº 36057-33, rel. Min. Cármen Lúcia, DJE de 3.4.2013; Cta n° 98-59, de 26.4.2012, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 30.5.2012.

3. Ante o exposto, esta Assessoria opina pelo **não conhecimento** da consulta.

É o parecer que se submete à consideração superior.

Brasília, 21 de fevereiro de 2022.

Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende

Assessora-chefe

Assessoria Consultiva

---

[1] **Art. 1º** - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

[2] **Art. 24-B**. O cargo de Natureza Especial de Advogado-Geral da União fica transformado em cargo de Ministro de Estado. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

[3] **Art. 20**. São Ministros de Estado:

[...]

VI - o Advogado-Geral da União, até que seja aprovada emenda constitucional para incluí-lo no rol das alíneas c e d do inciso I do caput do art. 102 da Constituição Federal;

[4] Proposta de Emenda à Constituição nº 1/2022, do Senado Federal; Projeto de Lei n° 1472/2021, do Senado Federal; Projeto de Lei Complementar nº 11/2020, da Câmara dos Deputados.