



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

CONSULTA Nº 0600090-81.2022.6.00.0000 – DISTRITO FEDERAL (Brasília)

Relator: Ministro Carlos Horbach

Consulente: Advogado-Geral da União

EMENTA

CONSULTA. REQUISITOS. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. LEGITIMIDADE. ABSTRAÇÃO. DESVINCULAÇÃO DE CASOS CONCRETOS. OBJETIVIDADE. NÃO PREENCHIMENTO. INDAGAÇÃO ACERCA DA CONFIGURAÇÃO OU NÃO DE CONDUTA VEDADA. NECESSIDADE DE MINUCIOSA ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS. NÃO CONHECIMENTO.

1. Consulta formulada 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?*”.

2. A superação da etapa processual atinente ao conhecimento da consulta demanda a verificação de determinados requisitos, dentre eles legitimidade do consulente, pertinência temática, abstração e objetividade.

3. À luz do entendimento do TSE, a abstração se traduz na completa desvinculação de casos concretos, o que deve ser aliado à necessária objetividade do questionamento, sob pena do cabimento de inúmeras respostas possíveis.

4. Inviabilidade de formulação de consultas para análises de possíveis condutas vedadas, uma vez que sua verificação exige minuciosa análise das circunstâncias fáticas concretas.

5. No caso específico dos autos, além da existência de diversos projetos legislativos em trâmite e de ato normativo já editado

justamente com o objetivo apontado nesta consulta, a denotar a existência de liame da indagação com situação concreta, não há especificação acerca de quais seriam as proposições legislativas e as implementações posteriores aludidas no questionamento, que, ademais, versa sobre condutas vedadas.

6. Consulta não conhecida.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CARLOS HORBACH: Senhor Presidente, trata-se de consulta formulada pelo Advogado-Geral da União 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?

O consulente aduz 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 conseqüente impacto econômico interno relevante e repercussão sobre cadeias produtivas, relações de consumo e de emprego”* (ID nº 157283235).

Com base nisso, compreende que é dever da União e dos 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”* (ID nº 157283235).

O parecer da Assessoria Consultiva (Assec) deste Tribunal é pelo não conhecimento da consulta, diante do não preenchimento do requisito da abstração e do não cabimento da análise quanto à configuração, ou não, de conduta vedada a agentes públicos pela via de consulta eleitoral (ID nº 157312370).

A Procuradoria-Geral Eleitoral, igualmente, opinou pelo não conhecimento da consulta (ID nº 157349073).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS HORBACH (relator): Senhor Presidente, trata-se de consulta formulada pelo Advogado-Geral da União 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?

Consoante entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a superação da etapa processual atinente ao conhecimento da consulta, disciplinada no art. 23, XII, do Código Eleitoral, demanda a verificação de determinados requisitos, dentre eles legitimidade do consulente, pertinência temática, abstração e objetividade. Tais requisitos podem ser verificados, entre outros, nos seguintes precedentes: Cta nº 0600176-23/DF, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 9.11.2020; Cta nº 0601159-22/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, *DJe* de 27.10.2020; e Cta nº 0600101-18/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, *DJe* de 1º.9.2020.

No caso específico dos autos, a consulta foi formulada pelo Advogado-Geral da União, que é ministro de Estado por força do art. 13, § 1º, da Lei nº 9.649/98, detendo, portanto, a condição de “*autoridade com jurisdição federal*” na dicção do preceito contido no Código Eleitoral. Destaco a esse respeito a Cta nº 1227/DF (Rel. Min. Ayres Britto, *DJ* de 19.6.2006), em que assentada a legitimidade ativa de ministra de Estado para a formulação de consulta, bem como a Cta nº 0601282-20/DF (Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, *DJe* de 5.10.2020), formulada pela Advocacia-Geral da União, em que se reconheceu igualmente sua legitimidade.

Não obstante a verificação da legitimidade do consulente e de o questionamento deter pertinência temática por veicular matéria eleitoral em sentido estrito, compreendo que lhe faltam abstração e objetividade.

No que tange ao requisito da abstração, registro que sua observância demanda aferir, na indagação formulada, a completa desvinculação de casos concretos, sob pena de, em seara administrativa, “*antecipar eventual julgamento sobre fatos existentes no cenário atual*” (Cta nº 0600717-90/DF, Rel. Min. Og Fernandes, *DJe* de 31.8.2020; e Cta nº 0601282-20/DF, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, *DJe* de 5.10.2020), sendo certo que “*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*” (Cta nº 0601174-88/DF, Rel. Min. Luiz Edson Fachin, *DJe* de 10.9.2020).

A impossibilidade de manifestação a respeito de consultas que tangenciem situações concretas guarda estreita relação com a observância dos postulados afetos ao juiz natural, à ampla defesa e ao contraditório, justamente porque o rito processual das consultas perpassa apenas a colheita de pareceres opinativos, procedimento bastante diverso dos feitos com natureza jurisdicional.

Além disso, não pode a consulta ser formulada de maneira excessivamente abstrata, uma vez que o “*elevado grau de abstração*” permite “*inúmeras respostas cabíveis*” (Cta nº 0601159-22/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, *DJe* de 27.10.2020). Por isso o entendimento deste Tribunal no sentido de que o requisito da inequívoca abstração “*demandada também a necessária objetividade do questionamento*” (Cta nº 0600291-78/DF, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, *DJe* de 1º.9.2020).

No caso específico dos autos, conforme bem anotado pela Assec, “*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*” (ID nº 157312370), dentre elas a PEC nº 1/2022, do Senado Federal; o PL nº 1472/2021, do Senado Federal; e o PLC nº 11/2020,

da Câmara dos Deputados – recentemente transformado na LC nº 192/2022. Some-se a esse rol o recente Decreto nº 10.979, de 25.2.2022, por intermédio do qual houve a alteração da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI) com a redução de alíquota de diversos produtos nela classificados.

Ademais, o consulente indaga a respeito da 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”* (ID nº 157283235), sem especificar por qual instrumento legislativo tramitaria a alteração e quais seriam as medidas posteriores de implementação, informações que trazem reflexões a respeito dos diversos atores que detêm ou não legitimidade para participar das proposições.

Esse mesmo percalço processual concernente ao conhecimento da presente consulta foi observado pela Procuradoria-Geral Eleitoral quando afirmou, em seu parecer, que, mesmo *“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”*, isso porque *“a expressão ‘proposição legislativa’ constante da consulta, se por um lado restringe a análise ao campo das atividades 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”* (ID nº 157349073).

A falta de objetividade, a ensejar múltiplas respostas possíveis da parte deste Tribunal Superior, fica ressaltada com a constatação da existência de diversos precedentes concretos de concessões de benefícios tributários em anos eleitorais que seguramente demandam, na seara jurisdicional, um exame de acordo com suas características específicas. Menciono, a título de exemplo, a Lei nº 12.996/2014, que instituiu o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar-Auto –, e o

Decreto nº 9.391/2018, que reduziu as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural, álcool etílico combustível e seus derivados, bem como reduziu as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre tais produtos.

Essas medidas tributárias, examinadas na perspectiva do Direito Eleitoral, devem ser tomadas a partir de seus marcos legais peculiares, num juízo específico que, evidentemente, refoge ao âmbito da função consultiva da Justiça Eleitoral, em especial considerando-se os termos amplos em que formulada a presente consulta.

Registro também o Parecer nº 004/2014/DECOR/CGU/AGU, em que foram analisados os questionamentos formulados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre a possibilidade de se concederem benefícios fiscais em anos eleitorais. Pela tese perfilhada no documento, admite-se a concessão, manutenção ou ampliação de benefícios fiscais desde que amparadas em estudos técnicos que comprovem que as medidas adotadas estão inseridas no contexto de um planejamento governamental, não caracterizando ato episódico da administração, sempre com vistas à realização do interesse público primário.

As condicionantes arroladas no documento em questão igualmente demonstram a multiplicidade de cenários que deveriam ser cogitados pelo Tribunal, caso viesse a conhecer da consulta, o que, mais uma vez, demonstra a ausência de objetividade.

Em outras palavras, embasado nos exemplos históricos acima mencionados, é possível afirmar que há casos de redução, em ano eleitoral, de alíquota de impostos e contribuições sobre produtos e insumos, mas aferir se tal medida necessariamente está enquadrada na disposição prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 requer a avaliação de detalhes que, por óbvio, não estão presentes na consulta ora em exame.

Tendo em vista a necessidade de o ato de instituição de benefícios fiscais no ano em que ocorrerem as eleições ser apreciado e valorado com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto, compreendo que o presente instrumento não é apto para se obter uma resposta, *a priori*, acerca da configuração da conduta como vedada ou não.

Destaco, por fim, a jurisprudência mais restritiva deste Tribunal, já de longa data, acerca da inviabilidade de formulação de consultas para análises de possíveis condutas vedadas, justamente porque sua apuração exige minuciosa verificação das circunstâncias fáticas concretas (Cta nº 0600235-11/DF, Rel. Min. Og Fernandes, *DJe* de 24.9.2020; e Cta nº 98-59/DF, Rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJe* de 30.5.2012). Transcrevo precedente específico sobre a matéria:

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 0604241-66/DF, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto,
DJe de 12.3.2018 – grifei)

Diante da ausência do preenchimento da abstração, que se traduz, à luz do entendimento deste Tribunal Superior, na completa desvinculação de casos concretos, aliada à necessária objetividade do questionamento, compreendo que a consulta não preenche os pressupostos indispensáveis à sua análise.

Ante o exposto, **não conheço** da consulta.

É como voto.