



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DESEMBARGADOR(A) ELEITORAL RELATOR(A)
DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Consulta n.º 0600098-44.2020.6.21.0000

Procedência: PORTO ALEGRE-RS

Assunto: CONSULTA

Interessado: NELSON MARCHEZAN JÚNIOR – PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Relator: DES. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ

PARECER

CONSULTA REALIZADA PELO PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/RS. LEGITIMIDADE ATIVA. AUTORIDADE PÚBLICA. CONFIGURAÇÃO. INDAGAÇÃO SOBRE A VEDAÇÃO DO ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. MATÉRIA MANIFESTAMENTE ELEITORAL. QUESTÃO FORMULADA EM TERMOS ABSTRATOS. APESAR DE PRECEDENTES DO TSE PELO NÃO CONHECIMENTO DE CONSULTA VERSANDO SOBRE CONDUTAS VEDADAS, EXCEPCIONALMENTE, DIANTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E DA IMPORTÂNCIA DE ORIENTAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS NESTE MOMENTO, O CONHECIMENTO DA CONSULTA É MEDIDA QUE SE IMPÕE. MÉRITO. INDAGAÇÃO SOBRE SE A LEI ELEITORAL VEDA QUE, EM ANO DE ELEIÇÃO, SEJA EDITADA LEI MUNICIPAL PREVENDO BENEFÍCIOS GRATUITOS À POPULAÇÃO, NO CONTEXTO DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECLARADO VIA DECRETO MUNICIPAL E RECONHECIDO NACIONALMENTE. O ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97, ESTABELECE QUE CASOS DE CALAMIDADE PÚBLICA CONSTITUEM EXCEÇÕES ÀS VEDAÇÕES ALI PREVISTAS. NECESSIDADE, CONTUDO, DE QUE SE OBSERVE E SE JUSTIFIQUE A PERTINÊNCIA ENTRE, DE UM LADO, OS MOTIVOS QUE ENSEJARAM A DECRETAÇÃO DO ESTADO DE CALAMIDADE E, DE OUTRO, AS HIPÓTESES DE CONCESSÃO DA BENESSE BEM COMO A SUA EXTENSÃO.

Parecer, preliminarmente, pelo conhecimento da consulta. No



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

mérito, opina para que a consulta seja respondida no sentido de que *a legislação eleitoral não veda que um Município, em ano de eleição, venha a editar lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de benefícios assistenciais, quando tal ocorrer no contexto de um estado de calamidade pública declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente, desde que exista correspondência lógica, devidamente justificada, entre, de um lado, a situação fática alegada como base para a decretação do estado de calamidade e, do outro, as hipóteses de concessão, a natureza e a extensão do benefício, bem como não ocorra promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício.*

I – RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada por NELSON MARCHEZAN JÚNIOR, Prefeito Municipal de Porto Alegre/RS, questionando:

A legislação eleitoral veda que um Município, em ano eleitoral, venha a editar lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de benefícios assistenciais, no contexto de um estado de calamidade pública declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente?

A Seção de Produção e Gestão de Conhecimento Técnico-Jurídico – SEPGE juntou ao processo jurisprudência atinente à matéria (ID's 5631433, 5631583, 5631633, 5631683, 5631733 e 5631783), cumprindo o disposto no art. 106 do Regimento Interno do TRE/RS.

Vieram os autos para parecer.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARES

II.I.I – Da competência

Consoante o art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral, compete aos Tribunais Regionais Eleitorais “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político”.

Na mesma linha, a competência é ditada pelo Regimento Interno dessa Corte, assim como os requisitos do presente instituto: “Art. 32. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal: (...) XII - responder, em tese, às consultas que lhe forem dirigidas, acerca de matéria eleitoral, por autoridade pública ou partido político (CE, art. 30, inc. VIII)”.

Inicialmente, verifica-se que configura matéria eleitoral o objeto da presente consulta, consistente em saber se, à luz da vedação à concessão de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral, seria possível a edição de lei municipal em tal sentido, notadamente prevendo isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de benefícios assistenciais, no contexto de estado de calamidade pública declarado por Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente.

Isso porque o núcleo do questionamento da consulta diz respeito diretamente ao alcance da proibição constante no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, a qual se encarta no conjunto de condutas vedadas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Assim, havendo íntima relação com



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

a incidência em tese de norma referente à regularidade do processo eleitoral, por certo que a presente consulta trata de matéria eleitoral.

Ademais, verifica-se a competência do Tribunal Regional Eleitoral para a resposta à consulta, uma vez que esta foi formulada por autoridade pública sem jurisdição federal (art. 30, VIII, c/c 23, XII, ambos do Código Eleitoral).

II.1.II – Da legitimidade e da pertinência objetiva

O art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral e o Regimento Interno dessa Corte, acima transcritos, estabelecem que a consulta, no seu aspecto subjetivo, seja formulada por autoridade pública ou partido político e, no aspecto objetivo, seja formulada em tese, sobre questão eleitoral.

Verifica-se que o consulente é o Prefeito Municipal de Porto Alegre, portanto, parte legítima para figurar no polo ativo da presente consulta.

Como visto, no que se refere à pertinência objetiva, a lei determina que o questionamento deve ser feito “em tese”, ou seja, não deve apresentar contornos de caso concreto que permitam identificar a quem se orienta a resposta do Tribunal consultado.

In casu, verifica-se que a consulta foi formulada em termos hipotéticos, visto que, pela forma em que versada, o suposto projeto de lei ainda sequer teria sido encaminhado à Câmara Municipal para deliberação e os efeitos da resposta à consulta, refletindo o entendimento a ser adotado pelo Tribunal sobre a questão, teriam aptidão para replicação em outros casos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral vem, em reiteradas decisões, julgando a via da consulta inadequada para dirimir questões atinentes a condutas vedadas, visto que a apreciação requer a análise de inúmeras situações e suas consequências, com a necessidade de incursão em fatos concretos e contexto em que inseridos. Nesse sentido, os julgados que seguem (grifou-se):

CONSULTA. REQUISITOS. LEGITIMIDADE. SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. DESTINAÇÃO DOS BENS APREENDIDOS EM FAVOR DA UNIÃO. TRÁFICO DE DROGAS. ANO DE ELEIÇÃO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/73. CONDOTA VEDADA. NÃO CONHECIMENTO. O consulente, na condição de Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, é parte legítima para a presente formulação, uma vez que se trata de autoridade com jurisdição federal, nos termos do art. 24 do Decreto nº 9.150/2017. 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. 3. Os recursos do Fundo Nacional Antidrogas (Funad) são destinados ao desenvolvimento, à implantação e à execução de programas relativos à redução do tráfico de drogas. Tais aportes financeiros realizados pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), para entidades públicas, são motivados individualmente, a depender das prioridades estatais e ações governamentais próprias, a fim de satisfazer o interesse público e a consecução das finalidades previstas na Lei de drogas. Não há como supor ou antever, portanto, que determinada doação escaparia ao alcance da norma prevista no art. 73, § 10, da Lei das Eleições, em que pesem os relevantes argumentos expostos na exordial. As respostas às consultas não têm caráter vinculante, mas tão somente sinalizam orientação sobre determinado tema, sem qualquer força executiva, não sendo o meio adequado para pleitear autorização para prática de ato administrativo. Consulta não conhecida. (Consulta nº 060001059, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 63, Data 03/04/2018);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

(Consulta nº 060424166, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 49, Data 12/03/2018);

CONSULTA. PROPOSTA DE LEI. CARREIRAS E CARGOS REESTRUTURAÇÃO. CONDUTA VEDADA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PERÍODO ELEITORAL. INÍCIO. NÃO CONHECIMENTO.

1. 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.

2. Ademais, iniciado o processo eleitoral, não se conhece de consulta, porquanto seu objeto poderá ser apreciado pela Justiça Eleitoral também em caso concreto.

3. Consulta não conhecida.

(Consulta nº 103683, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 188, Data 07/10/2014, Página 43).

Consoante os precedentes em tela, a inadequação da consulta no que se refere a condutas vedadas atinge até mesmo o disposto no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 e a sua incidência em hipóteses de concessão de bens, valores ou benefícios de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

caráter assistencial, situação na qual inequivocamente se encaixa o questionamento em análise nos presentes autos. A preocupação manifestada nos respectivos votos condutores é de que uma análise abstrata, efetivada com base em alguns poucos elementos, pode vir a subtrair da jurisdição uma série de casos cujo exame das circunstâncias pode conduzir à conclusão de incidência em alguma vedação prevista.

Outro motivo para inadmissibilidade da consulta decorreria do fato da norma em questão (§ 10 do art. 73 da Lei das Eleições) já se encontrar dentro do seu período de incidência.

No sentido de não conhecer consulta formulada quando já se ingressou no período de incidência da norma a que se refere a indagação, seguem precedentes desse TRE-RS:

Consulta. Programa municipal de regularização fundiária. Art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral.

1. Consulente, prefeito municipal, detentor de legitimidade para formular consulta. Requisito subjetivo satisfeito.

2. Indagações que versam acerca de condutas vedadas, previstas no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97. Formulação a destempo, quando já iniciado o período de incidência da norma. Requisito temporal não satisfeito.

3. A sequência de questionamentos apresentados, a permitir uma série de soluções jurídicas cogitáveis, também obsta a elaboração de respostas, sob pena de enfrentamento de caso concreto. Requisito objetivo não preenchido.

4. Exceção feita à primeira indagação, formulada em tese, possibilitando a superação dos obstáculos mencionados para o seu esclarecimento.

Consulta conhecida em parte.

(Consulta n 12093, ACÓRDÃO de 22/08/2016, Relator DRA. GISELE ANNE VIEIRA DE AZAMBUJA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 154, Data 24/8/2016, Página 5)

Consulta. Indagado se a promulgação de projeto de lei decorrente de veto governamental derrubado pelo Plenário Legislativo, tratando da reestruturação de carreiras de servidores públicos, após a data de 08 de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

abril de 2014, constituiria conduta vedada pela legislação eleitoral. Eleições 2014.

Não preenchido o pressuposto da formulação em tese, conforme disposto no art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral. Hipótese com contornos de caso concreto.

Ademais, não se conhece a consulta que envolva questionamento sobre a conduta descrita no dispositivo do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, se já iniciado o período estabelecido na referida proibição legal.

Não conhecimento.

(Consulta n 7645, ACÓRDÃO de 20/05/2014, Relator DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/05/2014).

Destarte, também por essa razão, não deveria ser conhecida a presente consulta.

Contudo, não podemos olvidar o grave momento pelo qual está passando a sociedade brasileira diante da pandemia do coronavírus (Covid-19), que conduziu o país a uma crise sanitária, mas igualmente econômica sem precedentes, sendo que os gestores públicos estão sendo demandados para atuar em prol da população e, por se tratar de um ano de eleições, buscam orientação para não descumprir a legislação eleitoral.

Diante desse quadro, parece-nos que deve ser excepcionada a jurisprudência do colendo TSE e dessa egrégia Corte, acima referida, para que a Justiça Eleitoral possa garantir maior segurança jurídica na atuação do gestor público no tocante às medidas de combate aos prejuízos sanitários e econômicos decorrentes da pandemia.

Dessa maneira, excepcionalmente, a presente consulta deve ser conhecida.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.II – MÉRITO

A consulta foi formulada nos seguintes termos:

A legislação eleitoral veda que um Município, em ano eleitoral, venha a editar lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de benefícios assistenciais, no contexto de um estado de calamidade pública declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente?

A resposta, no caso, é negativa.

Isso porque o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral, porém exclui dessa vedação, expressamente, os casos de calamidade pública, conforme segue:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. **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. (grifou-se)

Contudo, ante o caráter de excludente legal e diante da própria urgência e necessidade configuradoras da calamidade pública, os benefícios concedidos gratuitamente devem guardar estrita e justificada pertinência, seja no seu conteúdo, nos prazos ou no que tange aos seus beneficiários, com a causa que motivou a decretação do estado de calamidade pública, sob pena de, caso contrário, operar-se um desvirtuamento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

do interesse público emergencial que justifica a exceção em tela.

Preocupação semelhante é encontrada na lição de Rodrigo López Zilio acerca do tema em análise¹:

As hipóteses de calamidade pública e estado de emergência devem estar previstas em lei específica ou no respectivo decreto, de forma a configurar a exceção da conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da LE. A autoridade que decreta a calamidade pública tem o dever de justificar e demonstrar a existência da situação fática excepcional, sob pena de responsabilização. Logo, é insuficiente a mera alegação fática da existência da situação excepcional. **Observados os requisitos legais e devidamente comprovada a situação excepcional, torna-se possível a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios em ano eleitoral, desde que não haja excesso ou uso eleitoreiro nessa ação. Com efeito, não é possível ao administrador, sob o pretexto de abrigo em uma excludente legal, transmutar o ato de calamidade pública ou estado de emergência em vantagem eleitoral, distribuindo bens para pessoas diversas das necessitadas ou repassando recursos financeiros além do necessário para sofrer a situação excepcional.** (grifou-se)

Portanto, é inequívoco que os casos de calamidade pública constituem exceção à vedação de concessão gratuita de valores, bens ou benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral, desde que, como frisado, exista correspondência lógica, devidamente justificada, entre as hipóteses de concessão, bem como a natureza e a extensão do benefício, de um lado, e, do outro, a situação fática alegada como base para a decretação, de maneira que os benefícios a serem concedidos guardem os exatos limites do necessário para enfrentar a emergência que justifica a decretação e seus efeitos.

Ademais, o permissivo do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições não pode

¹ Direito Eleitoral. 6.ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018, pp. 736-7.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

conduzir à promoção pessoal do gestor ou de terceiros relacionada à entrega dos bens ou serviços aos beneficiários, sob pena de enquadrar-se o agente público responsável na conduta vedada prevista no art. 73, inc. IV, do mesmo diploma legal, que proíbe aos agentes públicos *fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público.*

Acrescente-se que, nos termos do art. 37, § 1º, da CF/88, a vedação à promoção pessoal se estende à publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, que *deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

O descumprimento do art. 37, § 1º, da CF/88 caracteriza abuso de autoridade, *ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma*, conforme expressamente consignado no art. 74 da LE.

Com essas considerações, manifesta-se o Ministério Público no sentido de que o questionamento trazido na consulta seja respondido negativamente, como segue:

A legislação eleitoral NÃO veda que um Município, em ano de eleição, venha a editar lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de benefícios assistenciais, QUANDO tal ocorrer no contexto de um estado de calamidade pública declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente, DESDE QUE exista correspondência lógica, devidamente justificada, entre, de um lado, as hipóteses de concessão, a natureza e a extensão do benefício e, do outro, a situação fática alegada como base para a decretação do estado de calamidade, BEM COMO não ocorra promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se, preliminarmente, pelo **conhecimento** da consulta. No mérito, opina para que a consulta seja respondida no sentido de que *a legislação eleitoral não veda que um Município, em ano de eleição, venha a editar lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de benefícios assistenciais, quando tal ocorrer no contexto de um estado de calamidade pública declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente, desde que exista correspondência lógica, devidamente justificada, entre, de um lado, a situação fática alegada como base para a decretação do estado de calamidade e, do outro, as hipóteses de concessão, a natureza e a extensão do benefício, bem como não ocorra promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício.*

Porto Alegre, 27 de abril de 2020.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL