



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**CONSULTA (11551) - 0600010-59.2018.6.00.0000 - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL**  
**Relator:** Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto  
**Consulente:** Humberto de Azevedo Viana Filho

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.

1. 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.

4. 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.

5. Consulta não conhecida.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer da consulta, nos termos do voto do relator.

Brasília, 1º de março de 2018.

MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO - RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, trata-se de consulta formulada por Humberto de Azevedo Viana Filho, Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (ID 184892), cuja matéria de fundo repousa no enquadramento da distribuição dos bens apreendidos oriundos do tráfico ilícito de drogas à hipótese de conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97[1].

Na petição inicial, destaca-se que:

a) a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) é responsável por coordenar e articular atividades voltadas ao uso indevido de drogas, como reinserir usuários e dependentes na sociedade e administrar e aplicar recursos destinados a programas de prevenção às drogas;

b) segundo a Lei nº 11.343/2006, os recursos provenientes dos bens perdidos em favor da União oriundos do tráfico ilícito de drogas são destinados ao Fundo Nacional Antidrogas (Funad);



c) se aplicável o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 à espécie, os bens apreendidos[2] sofrerão enormes depreciações e consequente perda do valor econômico, tendo em vista o lapso temporal previsto na proibição legal;

d) há uma lacuna legislativa no que se refere à incidência do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/73 à distribuição gratuita para ente direto, diverso de eleitor ou empresa privada;

e) a destinação de recursos realizada pela Senad tem fito exclusivamente social, para programas de formação profissional sobre educação, prevenção, tratamento, recuperação, repressão, controle e fiscalização do uso ou tráfico de drogas;

f) fundamental a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois a incidência do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 traria prejuízos imensuráveis à União e ao público-alvo das entidades beneficiadas;

g) pleiteia, assim, *“que esse Tribunal aprecie a matéria em pauta [...], autorizando a continuidade da destinação de bens in natura para os equipamentos previstos em lei”*.

A Assessoria Consultiva (Assec) opina pelo não conhecimento da consulta, pois *“é via inadequada para enfrentar questões referentes às condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97”*. Assevera, também, que *“eventual resposta pressupõe não a fixação de parâmetros interpretativos de uma norma em abstrato, mas a avaliação, em plano hipotético, de atos e programas de governo, afirmando-se, a priori, se possuem ou não aptidão para afetar o equilíbrio da disputa eleitoral”*. (ID 191207).

É o relatório.

---

#### [1] Lei nº 9.504/97

##### Art. 73. [...]

§ 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.

[2] Nos termos do art. 63, § 2º, da Lei nº 11.343/2006, *in verbis*:

**Art. 63.** Ao proferir a sentença de mérito, o juiz decidirá sobre o perdimento do produto, bem ou valor apreendido, sequestrado ou declarado indisponível.

[...]

§ 2º Compete à Senad a alienação dos bens apreendidos e não leiloados em caráter cautelar, cujo perdimento já tenha sido decretado em favor da União.

**VOTO**



O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, o regramento da consulta, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, está previsto no art. 23, XII, do Código Eleitoral, *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.

O texto normativo exige, para o conhecimento da consulta, a presença simultânea de três requisitos: pertinência temática (matéria eleitoral), formulação em tese e legitimidade do consulente.

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[1].

Verifica-se, todavia, que a indagação diz respeito à possível prática da conduta tipificada no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97[2], o que admitiria multiplicidade de respostas, a depender das circunstâncias do caso concreto, não sendo possível solucioná-la pela via abstrata da consulta.

Com efeito, os recursos do Funad são destinados ao desenvolvimento, à implantação e à execução de programas relativos à redução do tráfico de drogas.

Tais aportes financeiros realizados pela 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.

Dessa feita, o aprofundamento da questão em torno das implicações jurídicas decorrentes da destinação dos bens perdidos em favor da União advindos do tráfico ilícito de drogas importaria na incursão nos acordos firmados entre a Secretaria e as diversas entidades beneficiadas, o que inviabiliza o conhecimento da presente consulta.

Transcrevo, por oportuno, o parecer da Assessoria Consultiva deste Tribunal Superior (ID 191207), cujo teor adoto como razões de decidir:

**2.** Entretanto, compre-nos ressaltar preliminarmente que, embora presentes os requisitos legais de admissibilidade nos termos acima especificados, a consulta é via inadequada para enfrentar questões referentes às condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Nesse sentido é a orientação jurisprudencial desta Corte.



Conforme acentuado na Cta nº 154-24/DF, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgada em 8.5.2014, “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”.

O Ministro Arnaldo Versiani, no bojo da Cta nº 1.597/DF, identificou bem o ponto, assentando que:

*[...] em matéria de conduta vedada, o Tribunal não deveria responder consulta, não importando nem que a pergunta seja genérica ou específica. Se é apresentado fato concreto ao Tribunal, a conduta vedada compreende inclusive as razões de salvaguardar os chefes do Poder Executivo, mas, por outro lado, fico preocupado em abriremos algumas possibilidades diante da resposta que o Tribunal venha a dar a essa consulta, de dizer hoje que determinado fato não constitui conduta vedada, e em um processo judicial amanhã termos que desdizer o que dissemos, em virtude de determinados contornos probatórios.*

Esta Corte Superior, julgando consulta também sobre tema bastante sensível, referente ao enquadramento ou não do lançamento de Programa de Recuperação Fiscal (Refis) por gestores municipais, em ano de eleições estaduais ou federais, à vedação prevista no art. 73, § 10, da Lei das Eleições, assentou:

*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. (Cta nº 36815, Rel. Min. Henrique Neves Da Silva, Dje de 8.4.2015.)*

No julgado, vale a transcrição de excerto do voto do redator para o acórdão, Ministro Gilmar Mendes, compreensão inteiramente aplicável e pertinente no presente caso, por revelar a aporia a que chega esta Corte quando se trata de avaliar, no plano hipotético, a subsunção de determinados atos de gestores públicos aos comandos proibitivos do art. 73 da Lei nº 9.504/97:

*[...] 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 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 rol de condutas descritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 diz respeito a atos que, praticados em determinadas condições por agentes públicos, por presunção da



própria norma, tendem objetivamente a afetar o equilíbrio das disputas eleitorais. Confira-se:

*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:*

A questão que ora se analisa se refere à proibição contida no § 10 do citado art. 73, que assim dispõe:

*§ 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.*

Seria até razoável entender que a destinação de recursos para os programas voltados ao tratamento e a recuperação de viciados, bem como ao aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias, por serem programas permanentes previstos em lei – Lei nº 7.560/1986, arts. 4º e 5º; Lei nº 8.257/1991, parágrafo único; e Lei nº 11.343/2006, art. 63 – e até mesmo na Carta Magna (art. 243, *in fine*), estariam incluídos na ressalva prevista na parte final do § 10, que excetua da proibição legal “*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*”.

Esta Corte Superior, no entanto, ao exercer sua função consultiva, sinaliza como poderá em tese aplicar certo dispositivo constitucional ou legal aos casos concretos que lhe forem submetidos à apreciação.

Ocorre que, em se tratando de condutas vedadas, eventual resposta pressupõe não a fixação de parâmetros interpretativos de uma norma em abstrato, mas a avaliação, em plano hipotético, de atos e programas de governo, afirmando-se, *a priori*, se possuem ou não aptidão para afetar o equilíbrio da disputa eleitoral.

Assim, há sempre o risco de que o posicionamento adotado em resposta à consulta, avaliando ou proibindo, em tese, a prática de determinada conduta, possa ser contrariado, em sede jurisdicional, ante o quadro probatório que se apresentar.

**3.** Pelas razões expostas, e na linha dos precedentes mencionados, opina-se pelo não conhecimento da consulta.

Na linha dos precedentes reproduzidos no parecer da Assessoria Consultiva deste Tribunal, não compete à Justiça Eleitoral se pronunciar, *a priori*, sobre a subsunção da destinação de recursos efetivados pela Senad à norma proibitiva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

Vale ressaltar, por fim, que a presente consulta não se amolda ao quanto decidido na Consulta nº 1.357[3], na qual o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral recebeu a consulta como processo administrativo de autorização, porquanto não se pretendia pronunciamento genérico acerca da legislação



eleitoral, mas, sim, autorização para “doação, em dinheiro, à UNESCO, através de entrega simbólica de cheque durante a realização do evento Projeto Criança Esperança, divulgado pela Rede Globo de Televisão”, com lastro na parte final do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97.[4]

Discutia-se, portanto, doação certa e única, diversamente do caso dos autos, em que se requer anuência para destinação irrestrita dos bens apreendidos oriundos do tráfico ilícito de drogas.

Ademais, 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, como requer o consulente.

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

É como voto.

---

**[1] Decreto n. 9.150/2017:**

**Art. 24.** À Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas compete:

I - assessorar e assistir o Ministro de Estado quanto às políticas sobre drogas;

II - articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e de dependentes de drogas e as atividades de capacitação e treinamento dos agentes do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas;

III - apoiar as ações de cuidado e de tratamento de usuários e dependentes de drogas, em consonância com as políticas do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social;

IV - desenvolver e coordenar atividades relativas à definição, à elaboração, ao planejamento, ao acompanhamento, à avaliação e à atualização de planos, programas, procedimentos e políticas públicas sobre drogas;

V - gerir o Fundo Nacional Antidrogas e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo Fundo aos órgãos e às entidades conveniados;

VI - firmar contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres com entes federativos, entidades, instituições e organismos nacionais e propor acordos internacionais, no âmbito de suas competências;

VII - indicar bens apreendidos e não alienados em caráter cautelar, a serem colocados sob custódia de autoridade ou de órgão competente para desenvolver ações de redução da demanda e da oferta de drogas, para uso em tais ações ou em apoio a elas;

VIII - gerir o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas;

IX - desempenhar as atividades de secretaria-executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD;

X - analisar e propor atualização da legislação pertinente à sua área de atuação;

XI - executar as ações relativas à Política Nacional sobre Drogas e a programas federais de políticas sobre drogas; e



XII - organizar informações, acompanhar fóruns internacionais e promover atividades de cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira com outros países e organismos internacionais, mecanismos de integração regional e sub-regional que tratem de políticas sobre drogas.

**[2] Lei nº 9.504/97**

**Art. 73.** [...]

§ 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.

**[3]** Resolução normativa nº 22.323, Rel. Min. Ayres Britto, *DJ* de 16.8.2006.

**[4] Lei nº 9.504/97**

**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:

[...]

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

[...]

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

## EXTRATO DA ATA

Cta (11551) nº 0600010-59.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Consulente: Humberto de Azevedo Viana Filho.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da 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 Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 1º.3.2018.



