

PUBLICIDADE MÉDIA DE GASTOS – CÁLCULO

PROCESSO N° : 88894/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO : BENI RODRIGUES PINTO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 1608/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta – O cálculo da média de gastos com publicidade prevista no inc. VII, do art. 73, da Lei 9.504/97, deverá ser realizado normalmente, mesmo que em um ou mais exercícios o órgão não tenha efetuado gastos com publicidade (hipótese que resultará, por óbvio, na diminuição do valor da média). É possível, porém, que se demonstre *in casu* a imperiosidade das despesas (as quais poderão, então, ser excluídas da comparação com a média), não sendo viável pré-determinar todas as situações em que isso ocorra – Resposta em consonância com o Prejulgado 13-TCE/PR.

1 DO RELATÓRIO

O Sr. Beni Rodrigues, Presidente da Câmara de Foz do Iguaçu, apresenta consulta formulada nos seguintes termos:

- Tratando-se de indeterminado Poder Legislativo Municipal que não tenha despendido gastos com publicidade nos últimos três anos, como formar a média de gastos global que possam ser realizado em ano eleitoral?
- Sendo eventualmente consideradas, para a formação da média, as despesas com publicidade do município como um todo, incluídos os gastos do Poder Executivo Municipal, a média global deve ser compartilhada entre o Poder Executivo e o Legislativo? Ou será possível que cada Poder tenha autonomia para gastar individualmente a média calculada?
- Há outros esclarecimentos sobre o tema que poderiam ser prestados para esta situação hipotética acima exposta?

Em atendimento à previsão do art. 311, do RITCE/PR, as perquirições vieram acompanhadas de parecer jurídico emitido pela assessoria local (Peça 03), cujas conclusões são:

30. Considerando a não assunção de despesas com publicidade pelo Poder Legislativo no triênio que antecede ao ano da realização das eleições, orientamos que se acolha o precedente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme Acórdão 1.334/2008, ao considerar que "... para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1997 deverá ser considerado o Município como um todo, e não a Câmara Municipal isoladamente, de modo que a ausência de dispêndio com publicidade por parte do Legislativo Municipal nos três anos que antecedem ao pleito não impedirá a realização de gastos de tal espécie".

31. Quanto ao segundo ponto suscitado, considerando que o Município de Foz do Iguaçu não possui um organismo dedicado à competência/

função coordenadora e fiscalizadora dos assuntos afetos à publicidade institucional de toda a Administração Municipal - Direta e Indireta e Poder Legislativo, e apoiada no princípio da separação dos poderes, entendemos pela possibilidade desta Casa vir a autorizar a realização de despesas com publicidade institucional em valores correspondentes até o limite da média apontada pelo Executivo, apartando o entendimento de que a média apurada deveria ser compartilhada para e utilização em comum acordo entre todos os organismos que compõe a Administração do Município e o Poder Legislativo, em virtude de que a Lei Orçamentária não estabeleceu uma dotação global que se destinaria a atender, indiferentemente, todas as despesas com publicidade que seriam realizadas no âmbito do Município.

32. Por último, atente-se para a observação das diretrizes de ordem fiscal e orçamentária para todos os compromissos financeiros decorrentes de elaboração das peças de publicidade institucional, em virtude de que tal categoria de despesas, ainda que elencadas na Lei Eleitoral, encontram-se abrangidas pelos procedimentos correlatos à apreciação, contábil e financeira, exercida pelo TCE-PR, tal qual exigido pela Constituição do Estado do Paraná e Constituição Federal, sendo que as implicações resultantes da extrapolação de limites de gastos com publicidade previsto na lei eleitoral, serão analisadas contextualmente, consoante salientado no Prejulgado 13/TCE.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 565/20 – Peça 09) manifesta-se nos seguintes termos:

(...) o primeiro questionamento não deve ser conhecido, por tratar-se de assunto outrora enfrentado e sendo consignado no Acórdão n.º 1.334/2008 – TP (...).

(...)

(...) o Regimento Interno impõe, ainda, no art. 311, inc. II e III, como requisito de admissibilidade da consulta a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida e que a dúvida verse sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal (...).

(...)

O terceiro questionamento contraria frontalmente estas normas, pois na indagação “há outros esclarecimentos sobre o tema que poderiam ser prestados para esta situação hipotética acima exposta” inexistiu indicação precisa de dúvida sobre aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, tratando esta Corte como sua assessoria jurídica.

Portanto, apenas o segundo item da consulta traz material inexplorado com potencial de processamento.

(...)

Quando não verificada despesa com publicidade institucional do Legislativo no triênio que antecede o pleito eleitoral, deve ser levada em consideração, para a média, a despesa realizada pelo Executivo. Em prestígio aos princípios da separação de poderes e da independência financeira, orçamentária e administrativa de cada poder, não deverá ser compartilhado o limite, isto é, a Câmara Municipal tomará como parâmetro o limite aplicado à Administração, podendo atingi-lo ou não.

O Ministério Público de Contas (Parecer 122/20-PGC – Peça 10) endossou integralmente as conclusões da Unidade Técnica.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Os questionamento ora trazidos dizem respeito à aplicação do disposto no art. 73, VII, da Lei 9.504/97, que possui a seguinte redação:

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:

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

Não olvido que esta Corte de Contas já respondeu consulta de mesmo teor da presente, havendo fixado, no Acórdão 1334/08-Pleno (do qual, destaque-se, fui relator), a seguinte orientação:

- Responder à consulta no sentido de que para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1.997 deverá ser considerado o Município como um todo, e não a Câmara Municipal isoladamente, de modo que a ausência de dispêndios com publicidade por parte do Legislativo Municipal nos três anos que antecederam ao pleito não impedirá a realização de gastos de tal espécie;

Salvo máxima vênia, parece-me que tal posicionamento padece de dois problemas graves.

Primeiramente, acaba por exigir inadequada análise conjunta das contas dos Poderes Executivo e Legislativo (que esta Corte sequer vem realizando), contrariando o princípio da separação dos Poderes, bem como a expressa disposição da Lei 9.504/97, que prevê exame do gasto por órgão ou entidade da administração indireta.

Em segundo lugar, na eventual hipótese de extrapolação da média, acaba criando situação em que resta dificultada a indicação da responsabilidade pela irregularidade, senão vejamos um exemplo:

	Poder Executivo	Poder Legislativo	Total
2017	10.000,00	0,00	10.000,00
2018	12.000,00	0,00	12.000,00
2019	14.000,00	0,00	14.000,00
Média	12.000,00	0,00	12.000,00
2020	12.000,00	500,00	12.500,00

De acordo com o contido no Acórdão 1334/08-Pleno, tanto o Prefeito quanto o Presidente da Câmara devem ser igualmente responsabilizados pela falta, pois se supõe que deve haver planejamento conjunto para os gastos com publicidade. Sem se repisar a ofensa à separação de Poderes, a solução se mostra absolutamente

injusta, pois ensejará a penalização de gestor que ordenou despesas em perfeito atendimento à Lei (*in casu*, o Prefeito).

Uma solução para corrigir tais problemas seria a sistemática alvitrada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, que propõe a aplicação da média do Poder Executivo para cada um dos Poderes.

Tal tese, entretanto, pode gerar distorções muito graves. Considerando a grande diferença que, em geral, os Poderes Executivo e Legislativo dispõem com publicidade, a ausência de gastos em um exercício acaba por constituir uma verdadeira carta branca para que a Câmara empregue quantia desarrazoada de recursos em ano eleitoral, senão vejamos um exemplo hipotético:

	Município A	Município B
	Poder Executivo	Poder Executivo
2017	15.000,00	15.000,00
2018	20.000,00	20.000,00
2019	25.000,00	25.000,00
Média	20.000,00	20.000,00
	Poder Legislativo	Poder Legislativo
2017	1.000,00	0,00
2018	2.000,00	750,00
2019	3.000,00	750,00
Média	2.000,00	500,00
2020	2.500,00	15.000,00
Conclusão	Irregular	Regular

Destaco que o intuito da norma não é gerar penalizações, mas, consoante seu próprio texto prevê, coibir condutas “*tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais*”.

Busca-se evitar que, nos meses que antecedem os pleitos, os atos de publicidade de órgãos públicos se revistam de caráter eminentemente eleitoral. E o raciocínio é simples: uma vez que a média de gastos com publicidade nos últimos três anos foi um determinado valor, supõe-se que esse é o montante necessário para cobrir as necessidades com publicidade do órgão no ano das eleições.

Caso uma Câmara não tenha realizado gastos com publicidade em um exercício, parte-se do princípio de que eles não eram necessários, de modo que a média acabará sendo diminuída. Tal ocorrência não deve ser entendida como um prejuízo à gestão da Câmara, mas como indicação de que as necessidades ordinárias da Câmara não reclamam aplicação de muitos recursos em publicidade.

Certamente que situações excepcionais devem ser avaliadas caso a caso. Suponha-se, por exemplo, que determinada região esteja sofrendo com uma epidemia e que o Município implemente campanha urgente de vacinação, com necessidade de ampla campanha publicitária. A singularidade da situação, desde que devidamente comprovada, pode ensejar a retirada dos elevados gastos decorrentes da epidemia do cálculo da média do Município.

A análise de contas anuais não coincide com o exame a ser realizado pela Justiça Eleitoral. Esta Corte de Contas também pode considerar questões como razoabilidade das despesas e eventuais desproporções nos gastos de cada exercício, devendo realizar uma análise individualizada de cada situação. Consoante bem decidido no Prejulgado 13-TCE/PR: *“As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso”*.

Aliás, face a todo o exposto, entendo que a melhor resposta à consulta é a simples adoção do entendimento consagrado no próprio Prejulgado 13-TCE/PR:

Para o período que se encerra três meses antes do pleito, ou seja, o primeiro semestre do ano eleitoral, a análise deverá levar em conta a média dos primeiros semestres dos três anos anteriores à eleição, em conformidade com a nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 pela Lei nº 13.165/2015, e com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Ou seja: O cálculo da média de gastos com publicidade prevista no inc. VII, do art. 73, da Lei 9.504/97, deverá ser realizado normalmente, mesmo que em um ou mais exercícios o órgão não tenha efetuado gastos com publicidade (hipótese que resultará, por óbvio, na diminuição do valor da média). É possível, porém, que se demonstre *in casu* a imperiosidade das despesas (as quais poderão, então, ser excluídas da comparação com a média), não sendo viável pré-determinar todas as situações em que isso ocorra.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

responder à consulta no sentido de que “o cálculo da média de gastos com publicidade prevista no inc. VII, do art. 73, da Lei 9.504/97, deverá ser realizado normalmente, mesmo que em um ou mais exercícios o órgão não tenha efetuado gastos com publicidade (hipótese que resultará, por óbvio, na diminuição do valor da média). É possível, porém, que se demonstre *in casu* a imperiosidade das despesas (as quais poderão, então, ser excluídas da comparação com a média), não sendo viável pré-determinar todas as situações em que isso ocorra”;

determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência para conhecimento e eventuais registros e, posteriormente, o encerramento do processo, com arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, responder à consulta no sentido de que

I - o cálculo da média de gastos com publicidade prevista no inc. VII, do art. 73, da Lei 9.504/97, deverá ser realizado normalmente, mesmo que em um ou mais exercícios o órgão não tenha efetuado gastos com publicidade (hipótese que resultará, por óbvio, na diminuição do valor da média). É possível, porém, que se demonstre *in casu* a imperiosidade das despesas (as quais poderão, então, ser excluídas da comparação com a média), não sendo viável pré-determinar todas as situações em que isso ocorra;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência para conhecimento e eventuais registros e, posteriormente, o encerramento do processo, com arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente