

PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DESPESA - PERÍODO ELEITORAL - EMERGÊNCIA SANITÁRIA

PROCESSO N° : 204382/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ANTONINA
INTERESSADO : JOSE PAULO VIEIRA AZIM, MUNICÍPIO DE ANTONINA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 3338/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento sobre a contabilização de gastos realizados com publicidade institucional visando o enfrentamento de emergência sanitária (surto de dengue) em período eleitoral. Possibilidade de exclusão dos limites legais do art. 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.504/97, para fins de fiscalização, preservada a competência da Justiça Eleitoral.

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Antonina, Sr. José Paulo Vieira Azim, indagando se “o montante aplicado em publicidade para o enfrentamento de surto dengue deve ser computado no limite de gastos com publicidade institucional no ano eleitoral.”

Contextualizou que a Secretaria Municipal de Saúde, em virtude de situação de emergência sanitária, decorrente do surto de dengue vivenciado no Município, busca a contratação de publicidade por meio de carro som, destinado à conscientização da população a respeito dos riscos da contaminação, entretanto teme extrapolar o limite de gastos com publicidade institucional no ano eleitoral.

Apresentou parecer jurídico (peça 04) elaborado pelo Procurador-Geral do Município, que informou que a situação emergencial decorre de surto de dengue reconhecido pelo Decreto Municipal nº 53/2024 (peça 07), pelo Decreto Estadual nº 4794/2024 (peça 06) e pela Portaria Federal nº 777/2024. Ao final, sustentou que, à luz da decisão proferida pela Justiça Eleitoral em situação análoga de enfrentamento da COVID-19, quanto à vedação prevista no art. 73, inc. VII da Lei das Eleições,¹ deve ser excluído do cômputo das regras especiais de despesa no ano eleitoral a publicidade voltada à prevenção do surto de dengue que assola o Município de Antonina.

A consulta foi admitida pelo Despacho nº 457/24 (peça 9), com determinação de tratamento prioritário, dada a urgência vivenciada pela municipalidade.

Por meio da Informação nº 42/24 (peça 11), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca assentou a inexistência de acórdãos com força normativa que tratem

¹ AgR-REspEl nº 060033090, rel. Min. Benedito Gonçalves, Ac. de 28.09.2023.

especificamente do tema ora questionado, porém elencou três decisões que tangenciam a matéria.²

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização foi cientificada na forma do art. 252-C do Regimento Interno e, mediante o Despacho nº 355/24 (peça 13), sugeriu o retorno dos autos àquela unidade após o julgamento, considerando a eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização.

Remetidos os autos para manifestação conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 4597/24 (peça 14), apresentou parecer com o seguinte opinativo de resposta:

Pergunta: O montante aplicado em publicidade para o enfrentamento do surto de Dengue será computado no limite disposto na legislação eleitoral?
Resposta: Nos termos do Acórdão nº 6169/16 – do Tribunal Pleno, “Compete à Justiça Eleitoral reconhecer o enquadramento de gastos na exceção prevista na alínea “b”, do inc. VI, do art. 73, da Lei 9.504/97, cabendo ao TCE/PR o exame dos fatos dentro do contexto das prestações de contas.”

Já o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 29/24 (peça 15), opinou pela resposta nos seguintes termos:

Resposta: Comprovada e existência de surto endêmico de dengue, e reconhecida a situação de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral, a realização de despesas de publicidade institucional destinadas ao enfrentamento da doença infecciosa viral não se sujeitam às vedações e limites impostos no art. 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.507/97.

É o relatório.

1 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos pelo art. 38 da Lei Orgânica e art. 311 do Regimento Interno, ambos deste Tribunal.

Conforme abordado pelos pareceres técnicos, a consulta em exame versa sobre dúvida interpretativa acerca dos limites da vedação imposta pelo art. 73, VI, “b” e VII, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), cujo teor prescreve que:

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**;

(...)

2 Acórdão nº 1608/20-STP; Acórdão nº 6169/16-STP e Acórdão nº 1128/20-STP.

VII - empenhar, 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 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos** anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022) (g.n.)

Da inteligência conjunta desses dispositivos legais, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas, a fl. 4 da peça 15, é possível assentar que

o legislador fixou duas restrições para os gastos com publicidade governamental no período eleitoral: (i) proibição de autorização de publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito, e (ii) fixação de um limite de gastos com publicidade no 1º semestre do ano de eleição.

Por outro lado, conforme indicado no mesmo Parecer 296/24, a parte final da redação do art. 73, VII, “b” da Lei nº 9.504/97 previu hipótese de exceção, em caso de “grave e urgente necessidade pública – como é o caso de gastos com publicidade institucional para enfrentamento de um surto de dengue –, condicionada ao prévio reconhecimento por parte da Justiça Eleitoral” (fl. 3 da peça 15).

Nesse contexto, o consultante indaga se uma situação de emergência sanitária, decorrente de surto de dengue efetivamente reconhecida em âmbito municipal, seria apta a caracterizar a referida hipótese de exceção, a fim de possibilitar a realização de gastos com serviços de publicidade institucional em período eleitoral, destinados ao seu enfrentamento.

A propósito, conforme ressaltado pelos pareceres da Coordenadoria de Gestão Municipal e do douto Ministério Público de Contas, o Tribunal Pleno desta Corte de Contas, por ocasião do estabelecimento dos enunciados do Prejulgado nº 13, fixou o entendimento de que:

a legislação eleitoral admite a realização de gastos com publicidade em situações de grave e urgente necessidade pública, cabendo exclusivamente à Justiça Eleitoral o reconhecimento de tais despesas excepcionais, consoante a redação do item II do prejulgado. Cita-se:

II - Para o período de três meses que antecedem as eleições, ou seja, basicamente, nos meses de julho, agosto e setembro, **a lei eleitoral**, em seu art. 73, VI, “b”, **permite apenas os gastos com publicidade em situações de grave e urgente necessidade pública, cabendo apenas à Justiça Eleitoral o reconhecimento dessas exceções em sede de consulta;** (g.n.).

Diante disso, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela restrição do objeto da presente consulta aos limites previamente reconhecidos pelo Acórdão nº 6169/16 – do Tribunal Pleno, emitido também em sede de consulta³, opinando pela seguinte resposta à consultante: “Compete à Justiça Eleitoral reconhecer o enquadramento de gastos na exceção prevista na alínea “b”, do inc. VI, do art. 73, da Lei 9.504/97, cabendo ao TCE/PR o exame dos fatos dentro do contexto das prestações de contas” (grifamos).

3 Autos nº 430964/16, relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, julgado em 08/12/2016.

O Ministério Público de Contas, contudo, lembrou que a redação do item I do Prejulgado nº 13 foi recentemente revisada⁴, visto que em razão da nova sistemática adotada para emissão de Parecer Prévio, em conformidade com a Resolução 95/2022 e o PROGOV, essa verificação foi retirada do escopo de análise das Prestação de Contas dos Prefeitos, com a possibilidade de que sejam objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas em procedimentos próprios.

Nos termos da manifestação do Ministério Público de Contas:

Anote-se, por oportuno, que a despeito do Acórdão nº 6169/16-Tribunal Pleno⁵ – citado pela Instrução nº 4597/24-CGM (peça 14) como decisão a ser seguida no oferecimento de resposta à presente consulta – efetivamente tratar de questão similar àquela formulada pelo Município de Antonina, o entendimento fixado naquela decisão está parcialmente superado.

Isto porque, a redação do *item I* do mencionado Prejulgado nº 13 foi revisada, definindo-se que os limites referentes às despesas com publicidade em ano eleitoral previstos no artigo 73, inciso VII da Lei nº 9.504/97, podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas em procedimentos próprios, retirando-se, contudo, tal verificação do escopo de análise das prestações de contas anuais, em razão da nova sistemática que vem sendo adotada para emissão de Parecer Prévio.

Confira-se, neste sentido, a nova redação do *item I* do Prejulgado nº 13 fixada pelo recente Acórdão nº 1924/24-STP:

I – Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, esta Corte deverá analisar as despesas com publicidade em ano eleitoral, tal como previsto na Lei Federal nº 9.504/97. Tal análise estará encartada no exame das contas encaminhadas anualmente a este Tribunal; (Revogado pelo Acórdão nº 1924/24-TP)

I - Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, os limites referentes às despesas com publicidade em ano eleitoral fixados no artigo 73, inciso VII da Lei Federal nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022, podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas, por dizerem respeito a atos de gestão praticados na gerência de recursos públicos; (Redação dada pelo Acórdão nº 1924/24-TP)

Em suma, a jurisprudência vinculante desta Corte manteve o entendimento de que compete unicamente à Justiça Eleitoral reconhecer a excepcionalidade de gastos com publicidade em situações de grave e urgente necessidade pública, o que não retira a competência do Tribunal em fiscalizar, casuisticamente, situações de inobservância da Lei nº 9.504/97, tais como gastos ordinários acima dos limites legais, ou despesas excepcionais realizadas sem a prévia chancela da justiça especializada. (peça 15, fls.5/6)

Vale dizer que, nos termos da jurisprudência dessa Corte de Contas, compete exclusivamente à Justiça Eleitoral o reconhecimento da ocorrência de caso de grave e urgente de necessidade pública que caracterize a hipótese de exceção apta a autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas

4 “I – Nos termos do art. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, esta Corte deverá analisar as despesas com publicidade em ano eleitoral, tal como previsto na Lei Federal nº 9.504/97. Tal análise estará encartada no exame das contas encaminhadas anualmente a este Tribunal; (Revogado pelo Acórdão nº 1924/24-TP)”.

5 Ementa: Consulta. Compete à Justiça Eleitoral reconhecer o enquadramento de gastos na exceção prevista na alínea “b”, do inc. VI, do art. 73, da Lei 9.504/97, cabendo ao TCE/PR o exame dos fatos dentro do contexto das prestações de contas.

dos órgãos públicos, nos termos do art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97, enquanto a este Tribunal de Contas caberia a fiscalização, por meio de procedimentos próprios, acerca da existência ou não do reconhecimento dessa exceção pela Justiça Eleitoral e respectiva regularidade do empenho, contabilização e destinação dessas despesas.

Em segundo lugar, no que diz respeito à questão de fato trazida pela consulente (emergência sanitária decorrente de surto de dengue), é oportuno destacar que o legislador federal, através da Lei nº 14.356/2022, ao alterar disposições sobre a contratação de serviços de comunicação institucional, trouxe previsão expressa de que atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais (...) destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia não se sujeitam às disposições dos incisos VI e VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. *Verbis*:

Art. 4º **Não se sujeita às disposições dos** incisos VI e VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a publicidade institucional de **atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais** e de suas respectivas entidades da administração indireta **destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia**, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva, nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (g.n)

Partindo dessas premissas e restringindo o objeto da consulta ao âmbito atuação deste Tribunal de Contas, entende-se que, reconhecida pela Justiça Eleitoral a situação grave e urgente de necessidade pública decorrente de emergência sanitária (como é o caso de um surto de dengue), de competência exclusiva daquela Justiça especializada, as despesas com publicidade institucional destinadas à orientação da população e ao enfrentamento da emergência sanitária em questão não caracterizam gastos vedados ou acima dos limites legais do artigo 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.504/97, para fins de fiscalização em procedimentos próprios deste Tribunal de Contas.

A diferença da redação, em relação àquela proposta pelo douto Ministério Público de Contas, visa, apenas, ressaltar a fiscalização desta Corte, em procedimentos próprios, em conformidade com a nova redação dada ao Prejulgado nº 13, preservada a competência da Justiça Eleitoral.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

Reconhecida pela Justiça Eleitoral a situação grave e urgente de necessidade pública decorrente de emergência sanitária (como é o caso de um surto de dengue), as despesas com publicidade institucional destinadas exclusivamente à orientação da população e ao enfrentamento da emergência sanitária em questão não caracterizam

gastos vedados ou acima dos limites legais do art. 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.504/97, para fins de fiscalização em procedimentos próprios deste Tribunal de Contas.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art. 175-D do Regimento Interno, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento à solicitação do Despacho nº 355/24 (peça 13), e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

2 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Reconhecida pela Justiça Eleitoral a situação grave e urgente de necessidade pública decorrente de emergência sanitária (como é o caso de um surto de dengue), as despesas com publicidade institucional destinadas exclusivamente à orientação da população e ao enfrentamento da emergência sanitária em questão não caracterizam gastos vedados ou acima dos limites legais do art. 73, incisos VI e VII, da Lei nº 9.504/97, para fins de fiscalização em procedimentos próprios deste Tribunal de Contas.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art. 175-D do Regimento Interno, na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento à solicitação do Despacho nº 355/24 (peça 13), e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente