



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 13 – RETIFICADO PELOS ACÓRDÃOS Nº 1128/20 E Nº 1924/24

~~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)

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;

~~III – 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 anual dos três anos anteriores ou do ano anterior, qual for a menor. Conforme decisão do TSE, esse exame levará em conta a média anual ficando vedada a adoção de qualquer outra proporcionalidade seja mensal ou semestral; (Revogado pelo Acórdão nº 1128/20-TP)~~

III – 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; (Redação dada pelo Acórdão nº 1128/20-TP)

IV – As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso. (Redação dada pelo Acórdão nº 1128/20-TP)

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: gastos com publicidade em ano eleitoral. Vedações aos agentes públicos, servidores ou não, no que concerne às despesas com publicidade.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 126143/09.

Relator : Conselheiro Ivens Nestor Baptista, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares e Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Protocolos: 136939/10, 60396/20 e 247235/24.

Decisões: Acórdãos nº 892/11-TP, nº 1128/20-TP e nº 1924/24-TP.

Sessões: Sessões Ordinárias do Tribunal Pleno nº 20 de 02/06/2011, nº 14 de 10/06/2020 e nº 22 de 10/07/2024.

Publicações: AOTC nº 304 de 17/06/2011, DETC nº 2325 de 25/06/2020 e , DETC nº 3253 de 18/07/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 13– RETIFICADO PELOS ACÓRDÃOS Nº 1128/20 E Nº 1924/24

PROCESSO Nº: 136939/10
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 892/11 - Tribunal Pleno

EMENTA: Prejulgado. Gastos com publicidade em ano eleitoral. Vedações. Art. 73, da Lei Federal nº 9.504/97. Competência do Tribunal de Contas para fiscalizar. Limite máximo de gasto definido pela média dos últimos três anos ou do ano anterior. Resolução nº 22.718/08, do TSE. Menor valor. Impossibilidade de adoção de proporcionalidade. Acórdão nº 2.506/00, do TSE. As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade, previstos na lei eleitoral, serão ditadas pela análise contextual de cada caso.

Trata o presente protocolado, de incidente de Prejulgado suscitado em sessão do dia 23/02/2010, da Primeira Câmara, quando da análise da Prestação de Contas do Município de Janiópolis, exercício financeiro de 2008.

A matéria envolvida trata, basicamente, da competência desta Corte em aplicar os preceptivos da Lei Federal nº 9.504/07 (Lei Eleitoral) que tratam das vedações aos agentes públicos, servidores ou não, no que concerne às despesas com publicidade.

Da mesma forma, se decidido pela inclusão dessa análise no rol de itens fiscalizados, quais seriam as implicações diante da constatação de extrapolação de limites impostos a esse tipo de restrição.

O mérito se resume, portanto, ao modo como será aplicado, no âmbito deste Tribunal, o art. 73¹, da Lei Federal nº 9.504/97 (lei eleitoral), cujo teor prevê as condutas proibidas aos agentes públicos por afetarem a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Especificamente, a discussão plenária ateu-se à obrigatoriedade, ou não desta Corte fiscalizar o cumprimento desse artigo e a avaliar a sua repercussão no exame das prestações de contas.

¹ VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sua manifestação nos autos, a **Diretoria de Contas Municipais** (Instrução nº 679/10) entendeu ser possível que esse controle passe a ser feito por este Tribunal. Chamou a atenção, contudo, para a necessidade de se uniformizar as conseqüências das condutas vedadas pelo art. 73 da lei eleitoral.

A **Diretoria Jurídica** (Parecer nº 5.856/10) observou que *“as infrações à qualquer legislação, incluídas à Lei Eleitoral, encontram-se inseridas no escopo dos processos de prestações de contas, como é o caso dos gastos com publicidade, devendo ser objeto de apreciação por parte desta Corte de Contas, com comunicação ao Ministério Público Eleitoral para providências da Justiça Eleitoral”*. Ao final aduziu que *“o presente prejudgado entenda que as condutas vedadas pela legislação eleitoral afetam a área de atuação desta Corte e podem macular processos de prestações de contas e admissões de pessoal, sujeitos à fiscalização deste Tribunal”*.

O **Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas** (Parecer nº 6.706/10), endossou o posicionamento das unidades técnicas, no sentido de que, esta Corte está vinculada, com base no Texto Constitucional, a fiscalizar os gastos com publicidade em anos eleitorais. Também fez importantes observações visando a auxiliar este Colegiado na regulamentação de quais despesas devam compor a base de cálculo desses gastos com publicidade.

Após esse breve relatório, uma questão desponta como inquestionável: o dever desta Corte de examinar as despesas com publicidade previstas na lei eleitoral. Com efeito, tanto a Constituição Federal quanto a Estadual são claras ao prever que o controle exercido pelos Tribunais de Contas levará em consideração a legalidade dos atos da Administração Pública². Assim, desponta como inquestionável que, ao apreciar as contas dos gestores públicos, as unidades técnicas desta Corte devem verificar o cumprimento das exigências contidas na lei eleitoral no que se refere aos gastos com publicidade.

Nesse sentido, vale reproduzir o posicionamento de OLIVAR CONEGLIAN³:

“Pode-se perguntar se um tribunal de contas poderia examinar essa questão, quando da prestação de contas do órgão público. Parece que sim. Dessa forma, se o tribunal de contas examinar e constatar que houve ofensa ao disposto no inciso VII, pode desaproveitar as contas e deve comunicar à Justiça Eleitoral, que então fará o que ainda estiver ao seu alcance, não se podendo olvidar que, quando o TC examinar as contas, já terá passado o período eleitoral. Também se deve lembrar que o tribunal de contas pode desaproveitar as contas se houver excesso, mesmo administrativamente, e mesmo sem levar o caso à Justiça Eleitoral. Afinal, existe na lei um limite de gastos com publicidade, e esse limite deve ser observado pelo agente público. O tribunal de contas examina o excesso de gastos em período eleitoral independentemente de eventuais sanções eleitorais ou de representação na órbita da Justiça Eleitoral”.

Tal conclusão, contudo, traz uma série de implicações. A principal delas, e que conduziu os debates em Plenário, é justamente a modulação das repercussões que o desrespeito aos limites previstos terão no contexto da apreciação das contas dos gestores públicos. Para tanto se faz necessária uma incursão mais aprofundada

² CF/88, art. 70. “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade**, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

³ In “Propaganda Eleitoral”, Juruá Editora, 8ª Ed., 2006, p. 107.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na lei em epígrafe, em especial, em duas de suas passagens quando seu texto trata das despesas com publicidade em dois momentos distintos: o primeiro, no período de três meses que antecedem o pleito e o segundo, no período anterior a esses três meses.

Quanto ao primeiro, observo que o art. 73, VI, “b”⁴, dá um tratamento especial para as despesas com publicidade ocorridas nos três meses que antecedem o pleito. Com efeito, segundo tal dispositivo, estão proibidas nesse período *“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”*.

Conclui-se que no período de três meses anteriores ao pleito, ou seja, nos meses de julho, agosto e setembro estão vedadas quaisquer despesas com publicidade institucional, devendo as exceções ser analisadas caso a caso pela Justiça Eleitoral. Note-se que, já aqui, o legislador prevê uma análise cautelosa que leve em conta os diversos fatores que contribuíram para determinada conduta do gestor público. A aplicação da parte final desse dispositivo, portanto, só será possível após o exame do caso concreto.

No que se refere aos gastos com publicidade no período que se encerra três meses antes das eleições, – na prática esse período corresponde ao primeiro semestre - a Lei Federal nº 9.504/97, no art. 73, VII prescreve o seguinte:

“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, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos últimos três anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”.

Observo que, quanto à dualidade contida na parte final do preceptivo, o Tribunal Superior Eleitoral, já há algum tempo, vem regulamentando esses limites. O art. 42, da Resolução nº 22.718, de 28 de fevereiro de 2.008, impõe o seguinte:

“Art. 42. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Lei nº 9.504/97, art. 73, caput):

VII – realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos 3 últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição, prevalecendo o que for menor”.

⁴ 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 atendida pela Justiça Eleitoral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Percebe-se, portanto, que o legislador eleitoral optou por aplicar um limite mais austero, cabendo ao setor técnico deste Tribunal fazer a comparação dos gastos com publicidade do ano eleitoral com o menor valor apurado entre a média dos três últimos anos ou do ano anterior.

Outra questão decorrente da leitura do inciso VII, do art. 73, da lei eleitoral, diz respeito às consequências de ordem prática que a sua aplicação literal trará.

Em termos breves, saliento que, pela interpretação literal, o gestor público estaria habilitado a gastar em publicidade no período de um semestre o equivalente a um ano, o que denotaria grave deturpação do espírito da lei.

Antevendo uma lacuna perigosa na legislação, doutrinadores, em corrente amplamente majoritária passaram a defender uma interpretação mais austera. Tal situação despertou preocupação, tendo a doutrina, de modo unânime adotado uma posição mais restritiva em relação aos gastos em ano eleitoral.

LAURO BARETTO⁵ salienta que *“se fosse válido este entendimento, nos anos eleitorais, a Administração Pública poderia gastar, nos seus primeiros seis meses, o equivalente ao que gastou, em média, em doze meses”*.

Para evitar uma interpretação inócua da lei eleitoral, THALES PONTE CERQUEIRA⁶ defende que *“o entendimento lógico deveria ser que a média do último ano anterior à eleição ou dos três anos anteriores ao pleito deveria ser considerada mensalmente (média mensal), sendo que do valor final deveria ser retirado o equivalente a 50% desta operação final, já que se proíbem as despesas apenas nos seis meses do ano da eleição, ou seja, veda-se as despesas apenas em metade do ano eleitoral”*.

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA LULA⁷, da mesma forma, observa que *“a redação do dispositivo é, mais uma vez, de péssima técnica, todavia a melhor hermenêutica deveria dar ao dispositivo uma proporcionalidade mensal. É irrazoável que o ente federado gaste a publicidade anual em um semestre apenas por se tratar de ano eleitoral. O mais correto seria dar uma interpretação ao dispositivo que atendesse ao princípio da proporcionalidade: o gasto permitido, em verdade, é a metade daquele despendido nos anos anteriores”*.

OLIVAR CONEGLIAN⁸, didaticamente, observa que *“a interpretação lógica do texto seria a seguinte: no período de seis meses, ou primeiro semestre do ano, as despesas com publicidade oficial deveriam estar dentro da média dos três últimos anos ou serem iguais à média do último ano, dividida por dois. Toma-se toda despesa dos três últimos anos. Divide-se por três para se obter a média. Essa média se refere a um ano. Metade dessa média é a média de um semestre. No primeiro semestre do ano da eleição, os gastos com propaganda oficial não poderiam exceder a média desse semestre”*.

Vale ressaltar, contudo, que, apesar do entendimento doutrinário, o Tribunal Superior Eleitoral rechaçou a imposição de restrições dos gastos em publicidade em ano eleitoral. Com efeito, julgando recurso que havia sido interposto pela Procuradoria Regional, e no qual o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo aplicou um limite de gastos com base semestral, o TSE afastou a possibilidade de ser

⁵ In “Conduas Vedadas aos Agentes Públicos pela Lei das Eleições e suas Implicações Processuais”, Edipro, 2006, p. 112.

⁶ In “Preleções de Direito Eleitoral”, Editora Lumen Iuris, 2006, p. 812.

⁷ In “Direito Eleitoral”, Imperium Editora, 2010, p. 635.

⁸ In “Lei das Eleições”, Juruá Editora, 4ª Ed., 2006, p. 346.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

imposto um limite proporcional na apuração do gasto com publicidade em ano eleitoral.

TSE - ACÓRDÃO N° 2.506 (12/12/2000)

AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 2.506 – CLASSE 2ª – SÃO PAULO (127ª Zona – São José dos Campos).

Relator: Ministro Fernando Neves

Agravante: Emanuel Fernandes.

Advogado: Dr. Ernesto aparecido de Albuquerque.

Agravada: Comissão Executiva Municipal do PT e outro.

Advogado: Dr Hélio Freitas de Carvalho da Silveira e outros.

Propaganda Institucional. Gastos. Limites. Art. 73, inciso VII, da Lei n° 9.504, de 1997. Multa.

Decisão regional que fixou como valor máximo a ser gasto no primeiro semestre do ano eleitoral a quantia referente à metade da média anual dos três anos anteriores. Proporcionalidade não prevista em lei. Impossibilidade de se aumentarem restrições estabelecidas na norma legal.

A distribuição de publicidade institucional efetuada nos meses permitidos em ano eleitoral deve ser feita no interesse e conveniência da administração pública, desde que observada, como valor máximo, a média de gastos nos três anos anteriores ou do ano imediatamente anterior à eleição.

Agravo de instrumento provido. Recurso Especial conhecido e provido para tornar insubsistente a multa aplicada.

AG-2506 SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – SP – 12/12/2000 Relator (a) – FERNANDO NEVES DA SILVA Publicação – DJ – Diário de Justiça, Volume 1, Data 27/04/2001, Página 234 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 12, Tomo 4, Página 133.

Vale ressaltar que, apesar de datar de mais de uma década, referida decisão permanece expressando o entendimento do órgão máximo da Justiça Eleitoral, não sendo de boa técnica, portanto, implantar qualquer outro mecanismo de proporcionalidade na apuração dos limites impostos pela lei eleitoral.

Por fim, convém tecer breves comentários visando instituir, ou não, mecanismos de padronização ou modulação, uma vez constatado, pelas unidades técnicas desta Corte, que os gastos com publicidade em ano eleitoral efetivamente extrapolaram os limites previstos em lei.

Afirmar, simplesmente, que o gasto acima do teto máximo implicará em irregularidade das contas é adotar fórmula simplista e desprovida de cautela. Como se sabe, a prestação de contas é materializada pela apresentação de uma complexa documentação que reflete, na quase totalidade dos casos, as dificuldades envolvidas na tarefa de gerir o patrimônio público.

O caso em epígrafe, como se vê, reflete a típica situação em que a aplicação fria da lei poderá resultar em graves distorções jurisprudenciais. O que se prega aqui é apenas a aplicação da forma de julgar coerente e atenta que sempre norteou os arestos deste Colegiado. Ignorar as dificuldades enfrentadas pelo administrador público seria afrontar indelevelmente as bases do Direito Administrativo moderno, apoiado tão firmemente nos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade.

Assim, defende-se aqui que as implicações da extrapolação dos limites ditados pela Lei Federal nº 9.504/97 sejam determinadas caso a caso, guardando, é lógico, coerência com os julgamentos proferidos em situações semelhantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Haverá casos, é verdade, nos quais poucas serão as dificuldades em apontar que a extrapolação do limite eleitoral implicará na irregularidade das contas. Mas, não se pode descartar a existência de situações mais complexas em que a ressalva, por exemplo, poderá surtir melhores resultados práticos que a desaprovação dos números referentes à totalidade da gestão.

Esclareça-se, por fim, que a consideração dos gastos em publicidade levará em conta a natureza do mesmo e não a rubrica orçamentária sob a qual ocorrerá a despesa. Tal esclarecimento poderia parecer desnecessário ante a evidência da lei em tratar da matéria, mas, por outro lado, se justifica, na medida em que visa pautar o planejamento orçamentário dos detentores de contas analisadas por esta Corte.

Do exposto, voto no sentido de que este Tribunal Pleno emita entendimento ao Prejulgado em epígrafe considerando as seguintes premissas:

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.

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.

III – 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 anual dos três anos anteriores ou do ano anterior, qual for a menor. Conforme decisão do TSE, esse exame levará em conta a média anual ficando vedada a adoção de qualquer outra proporcionalidade seja mensal ou semestral.

IV – As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso.

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 NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

Aprovar o Prejulgado em epígrafe considerando as seguintes premissas:

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;

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;

III – 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 anual dos três anos anteriores ou do ano anterior, qual for a menor. Conforme decisão do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TSE, esse exame levará em conta a média anual ficando vedada a adoção de qualquer outra proporcionalidade seja mensal ou semestral;

IV – As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e HERMAS EURIDES BRANDÃO e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR.

Sala das Sessões, 2 de junho de 2011 – Sessão nº 20.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro-Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 1128/20 – RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 13 – ALTERADO PELO ACÓRDÃO Nº 1924/24

PROCESSO Nº: 60396/20
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1128/20 - Tribunal Pleno

EMENTA: Prejulgado. Pedido de Revisão do inciso III do Prejulgado nº 13 desta Corte de Contas. Nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997 pela Lei Federal nº 13.165/2015. Art. 414-C do Regimento Interno do TCE/PR. Modificação do parâmetro temporal utilizado para a análise dos gastos com publicidade da administração pública em ano de eleição. Média anual alterada para a média dos gastos no primeiro semestre dos últimos três anos anteriores à eleição. Pela revisão, atualização e republicação do Prejulgado nº 13 com nova redação do inciso III.

1. Trata-se de Pedido de Revisão do Prejulgado nº 13 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, instaurado mediante solicitação da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 02), com a ciência da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça nº 3), com o objetivo de adequação de seu conteúdo ao art. 73, VII da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, quanto à parâmetro temporal a ser utilizado para a análise dos gastos públicos com publicidade em ano eleitoral.

Encaminhados os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal ratificou seu entendimento (Instrução nº 413/20, peça nº 8) quanto à necessidade de alteração da tese fixada em prejudgado, de modo a adequá-la às prescrições legais vigentes. Nesse sentido, considerou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“oportuna a sua atualização, tendo em vista a modificação do texto da lei que fundou a edição desse entendimento, diante da nova redação do art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997, dada pela Lei Federal nº 13.165/2015. No caso, a edição da redação do art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997, que embasou a premissa do referido Prejulgado, estabelece que as despesas com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral não devem exceder a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, modificando o seu marco temporal”.

De igual maneira, o Ministério Público de Contas opinou (Parecer nº 65/20, peça 10) pela revisão do Prejulgado nº 13, de modo a adequar-se a orientação fixada pelo Tribunal de Contas à vigente redação do art. 73, inciso VII da Lei nº 9.504/1997 e à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

É o relatório.

2. Em conformidade com os pareceres técnicos, entendo oportuna a revisão do Prejulgado nº 13, com fundamento nos artigos 410, 412 e 414-C⁹ do Regimento Interno deste Tribunal, objetivando sua convergência à nova redação do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997, dada pela Lei nº 13.165/2015.

A redação original do art. 73, VII da Lei nº 9.504/1997 estabelecia 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:

(...)

⁹ Art. 414-C, **Revogada ou modificada a lei ou entendimento** em que se fundou a edição da súmula, o Tribunal Pleno **procederá a sua revisão ou cancelamento**, conforme o caso, mediante proposta dos seus membros. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

Parágrafo único. A proposta de revisão ou cancelamento será encaminhada ao Relator originário para o seu processamento, sobrestando os processos que versarem sobre a matéria. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição. (destacou-se)

Em conformidade com a redação original do art. 73, VII da Lei nº 9.504/1997, o Prejulgado nº 13, publicado em 17 de junho de 2011, estabeleceu que as despesas com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral não devem exceder a média anual dos gastos dos três últimos anos que antecedem o pleito, vedada a adoção de qualquer outra proporcionalidade mensal ou semestral. *Verbis:*

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;

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

III – 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 anual dos três anos anteriores ou do ano anterior, qual for a menor. Conforme decisão do TSE, esse exame levará em conta a média anual ficando vedada a adoção de qualquer outra proporcionalidade seja mensal ou semestral;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV – As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso. O reconhecimento dessas exceções em sede de consulta;

Entretanto, a Lei Federal nº 13.165/2015 alterou a redação do art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997, e definiu que as despesas com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral não devem exceder a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, modificando o seu marco temporal. *Verbis*:

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; (destacou-se)

Portanto, a nova redação dada ao art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997, pela Lei nº 13.165/2015, modificou o parâmetro temporal utilizado para a análise dos gastos com publicidade da administração pública em ano de eleição, que antes se referia à média anual dos gastos dos três últimos anos, e passou a ser a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

Tem-se, assim, que a diretriz para a análise dos gastos com publicidade da administração pública em ano de eleição prevista no inciso III, do Prejulgado nº 13, encontra-se desatualizada desde a entrada em vigor da Lei Federal nº 13.165/2015, ocorrido em 29 de setembro de 2015, sendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justificada, portanto, a revisão desta diretriz, nos termos do art. 414-C do Regimento deste Tribunal.

Destaque-se, outrossim, que o Tribunal Superior Eleitoral adequou sua jurisprudência ao novo marco normativo desde as Eleições de 2016, conforme se depreende do seguinte julgado:

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO. CONDOTA VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI 9.504/97. GASTO EXCESSIVO COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO.

(...)

6. O Tribunal de origem assentou a premissa fática, indiscutível em sede extraordinária, de que a chefe do Poder Executivo era a responsável pela definição dos limites globais de despesa com publicidade institucional, de modo que não cabe considerar os secretários municipais como autores da conduta vedada.

7. Na hipótese da conduta vedada de que trata o art. 73, VII, da Lei 9.504/97, a condição de responsável do chefe do Poder Executivo é automática, inerente ao próprio exercício do cargo, porquanto a ele cabe a definição, no plano estratégico, do volume de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano da eleição.

8. A **aplicabilidade imediata**, ao primeiro semestre de 2016, **do disposto no art. 73, VII, da Lei 9.504/97, com a redação conferida pela Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015**, não ofende o preceito constitucional da irretroatividade das leis (art. 5º, XXXVI, da Constituição da República), porquanto os parâmetros para a aferição do limite de gastos a ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

observado já eram conhecidos desde o ano anterior às eleições.

9. No caso, todos os atos que importaram para a caracterização da conduta vedada ocorreram no primeiro semestre do ano de 2016, momento muito posterior à entrada em vigor do novel quadro legislativo, de modo que não há falar em mácula ao ato jurídico perfeito ou mesmo em direito adquirido a regime jurídico pretérito.

(...)

11. O Tribunal *a quo*, soberano na análise de fatos e provas, assentou a caracterização da conduta vedada de que trata o art. 73, VII, da Lei 9.504/97, visto que a recorrente, então candidata à reeleição, efetuou gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016, em montante maior do que a **média dos primeiros semestres dos anos anteriores à eleição**, configurando excesso da ordem de R\$ 119.573,79.

(...)

Recurso especial a que se nega provimento.
(Grifamos)

(TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 70948, rel. Min. Admar Gonzaga, DJE 16/10/2018) (destacou-se)

Isto posto, conclui-se devida a revisão do inciso III do Prejulgado nº 13, a fim de adequá-lo à redação vigente do art. 73, inciso VII da Lei nº 9.504/1997 e à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno aprove a revisão do Prejulgado nº 13, em razão dos fundamentos expostos, para alterar e atualizar o parâmetro temporal previsto na diretriz fixada no inciso III, que passa a ter a seguinte redação:

PREJULGADO Nº 13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

III – 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.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para *revisão atualização e republicação do Prejulgado nº 13* e demais registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno 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.

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:

I - Aprovar a revisão do Prejulgado nº 13, em razão dos fundamentos expostos, para alterar e atualizar o parâmetro temporal previsto na diretriz fixada no inciso III, que passa a ter a seguinte redação:

PREJULGADO Nº 13

(...)

III – 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para *revisão atualização e republicação do Prejulgado nº 13* e demais registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno 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 **NESTOR BAPTISTA, 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.**

Tribunal Pleno, 10 de junho de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 14.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 1924/24 – RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 13

PROCESSO Nº: 247235/24
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1924/24 - Tribunal Pleno

Revisão do Prejulgado 13. Possibilidade. Alteração da parte final do item I. Adaptação à nova sistemática de análise das contas anuais implementada pela Resolução 95/2022. Aprovação.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de revisão do Prejulgado nº 13¹⁰ (revisado pelo Acórdão 1128/20-STP), instaurada mediante solicitação da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 2), tendo por objetivo alterar o item I, em razão da nova sistemática que vem sendo adotada por este Tribunal para emissão de Parecer Prévio.

A revisão foi aprovada na Sessão Ordinária nº 10 do Tribunal Pleno, realizada no dia 10 de abril de 2024, ocasião na qual fui designado relator.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal-CGM, a unidade técnica sugeriu a seguinte redação para o item I: Nos termos dos arts. 70, da Constituição Federal e 75, da Constituição Estadual, as vedações referentes às despesas com publicidade em ano eleitoral trazidas pela Lei Federal nº 9.504/97 podem ser objeto de

¹⁰ Art. 416-A do RI. Sobrevindo fatos jurídicos ou **interpretação superveniente** que impliquem na necessidade de reforma do entendimento fixado em prejulgado e uniformização de jurisprudência, **por provocação do colegiado** ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, poderá ser revista a decisão pelo Relator de origem. (Incluído pela Resolução nº 24/2010) Parágrafo único. Firmada nova interpretação, o acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejulgado ou da uniformização de jurisprudência. (Incluído pela Resolução nº 24/2010) - destaquei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fiscalização pelo Tribunal de Contas, por dizerem respeito a atos de gestão praticados na gerência de recursos públicos (Instrução 2390/24-CGM, peça 8).

A Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas manifestou-se pela possibilidade de alteração, sugerindo que o item I do Prejulgado nº 13 passe a constar da seguinte forma: 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 (Parecer 173/24-PGC, peça 9).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

O Prejulgado nº 13, retificado pelo Acórdão nº 1128/20, estabeleceu as seguintes orientações para a análise das despesas com publicidade em ano eleitoral:

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;**

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;

III - 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. (Redação dada pelo Acórdão nº 1128/20-TP)

IV - As implicações da extrapolação dos limites dos gastos com publicidade previstos na lei eleitoral serão ditadas pela análise contextual de cada caso – destacado

Como se vê, o trecho do item I, acima destacado, havia incluído as despesas com publicidade no escopo de análise das prestações de contas anuais, para aferir o cumprimento ao disposto no art. 73, V, 'b' e VII, da Lei Federal 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;

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) (Vide ADI 7178) (Vide ADI 7182)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme observou a Coordenadoria de Gestão Municipal, após a aprovação da Resolução nº 95/2022, resultante dos trabalhos da Comissão do Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo – PROGOV, a análise das contas anuais passou a se voltar para os atos de governo, abrangendo, além dos aspectos orçamentários, contábeis, financeiros e patrimoniais orçamentários, contábeis e fiscais, a avaliação de políticas públicas.

De acordo com essa nova sistemática, o parecer prévio assumiu função eminentemente consultiva, com a finalidade de subsidiar o julgamento a ser realizado pelo Poder Legislativo.

Por este aspecto, não há mais imposição de sanção, recomendação ou determinação por meio desse expediente, bem como restou afastada a possibilidade de se interpor recursos, com exceção dos embargos de declaração:

217-A. (...) § 1º-A. O Parecer Prévio das contas dos Prefeitos não conterá indicações de sanção, recomendação ou determinação, nem será objeto de execução ou monitoramento nos mesmos autos, ressalvada a possibilidade do seu tratamento em processo apartado, conforme previsto no § 2º do art. 217. (Incluído pela Resolução nº 95/2022) (...)

Art. 217-C. Contra a decisão contida em Parecer Prévio somente são cabíveis Embargos de Declaração, nos termos do art. 490 do presente Regimento Interno. (Incluído pela Resolução nº 95/2022, sendo aplicável, apenas, aos processos de prestação de contas anuais dos Chefes de Poder Executivo referentes aos exercícios financeiros de 2022 e seguintes)

Em relação aos atos de gestão relacionados a despesas específicas, como é o caso dos gastos com publicidade, as possíveis irregularidades de que se tenha conhecimento no exame das contas ou em outros expedientes deverão ser analisadas em procedimentos próprios, com ampla instrução e possibilidade de se incluir outros gestores.

Desse modo, o item I do Prejulgado nº 13 poderá ser alterado, de modo a adequar-se a orientação fixada pelo Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à nova sistemática que vem sendo adotada por este Tribunal para emissão de Parecer Prévio nas prestações de contas do chefe do Poder Executivo.

3. DO VOTO

Ante o exposto, em conformidade com as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, **VOTO** pela revisão do entendimento fixado no Prejulgado 13, para efeito de conferir a seguinte redação ao item I, de modo a torná-lo mais consentâneo com a nova sistemática instituída pela Resolução 95/2022:

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.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros, ficando autorizado, na sequência o encerramento e o arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

Revisar o entendimento fixado no Prejulgado 13, para efeito de conferir a seguinte redação ao item I, de modo a torná-lo mais consentâneo com a nova sistemática instituída pela Resolução 95/2022:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

Após o trânsito em julgado, encaminhar à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros, ficando autorizado, na sequência o encerramento e o arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Tribunal Pleno, 10 de julho de 2024 – Sessão Ordinária nº 22.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente