

PROTOCOLO Nº: 88894/20
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO: BENI RODRIGUES PINTO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 122/20

Consulta. Poder Legislativo Municipal. Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Gastos com publicidade. Ausência de gastos nos anos anteriores. Média do Município como um todo. Precedente desta Corte. Média aplicada de forma independente a cada Poder Municipal. Vedação à interpretação ampliativa da Lei. Precedente do TSE. Art. 73, inciso VII, da Lei 9504/97, com a redação da Lei 13.165/15. Pelo conhecimento parcial da Consulta e, no mérito, pela resposta nos termos assinalados no corpo do Parecer.

Tratam os presentes autos de Consulta apresentada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, por meio de seu representante legal Sr. Beni Rodrigues Pinto, nos seguintes termos:

- 1) 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?
- 2) 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?
- 3) Há outros esclarecimentos sobre o tema que poderiam ser prestados para esta situação hipotética acima exposta?

Juntamente com os seguintes questionamentos, foi encaminhado parecer jurídico (peça 3) pela Câmara, subsidiando o pedido formulado, mediante apresentação de jurisprudência e doutrina pertinentes ao tema.

O feito foi recebido por meio do Despacho 119/20 – GCFAMG, tendo sido encaminhado à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação, nos termos do §2º do art. 313 do Regimento Interno desta Corte.

Assim, por meio da Informação 23/20 – SJB, foram apresentadas decisões desta Corte que guardam similaridade com a matéria, sendo elas o Acórdão 1334/08 – Tribunal Pleno, Acórdão 892/11 – Tribunal Pleno (Prejulgado 13), Acórdão 269/20 – Tribunal Pleno, Acórdão 1125/17 – Tribunal Pleno, Acórdão 6169/16 – Tribunal Pleno e Acórdão 5666/16 – Tribunal Pleno.

A Coordenadoria Geral de Fiscalização, por meio do Despacho 219/20, pontuou a ausência de impactos nos sistemas ou fiscalizações advindos de Decisão do presente expediente, tendo assim encaminhado os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para análise e manifestação.

Desta forma, manifestou-se a CGM, por meio da Instrução 565/20, pelo conhecimento parcial do expediente, pois o primeiro questionamento já foi analisado por meio do Acórdão 1334/2008 – Tribunal Pleno, conforme dispõe o art. 313, §4º, do Regimento Interno, bem como o terceiro questionamento esbarra na previsão do art. 311, incisos II e III, também do Regimento Interno, uma vez que não indica precisamente a qual dúvida se refere quanto à aplicação de dispositivo legal ou regulamentar.

Logo, opinou a CGM pelo conhecimento apenas do segundo item e, quanto a este questionamento, concluiu nos seguintes termos:

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.

Assim, vieram os autos para manifestação.

É o breve relato.

PRELIMINAR

Inicialmente, convém mencionar que, conforme bem apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a matéria submetida à presente Consulta merece ser parcialmente conhecida, isto é, deve ser dado prosseguimento somente quanto ao item “2” do pedido formulado.

Isto porque, a matéria atinente ao primeiro questionamento já foi abordada por esta Corte por meio do Acórdão 1334/2008 – Tribunal Pleno e, deste modo, o conhecimento da Consulta neste ponto encontra óbice no art. 313, §4º, do Regimento Interno desta Corte, conforme bem apontado pela CGM.

A este respeito, veja-se o que decidiu esta Corte no referido precedente:

CONSULTA – aplicação do Inc. VII do art. 73 da Lei 9504/97 (limite de gastos com publicidade nos 3 meses que antecedem às eleições) a Câmara Municipal que não tenha efetuado despesas com publicidade nos 3 anos anteriores – para realização do cálculo deverá ser considerado o município como um todo, e não o poder legislativo isoladamente.

A decisão, portanto, esclarece o tópico “1” formulado na presente Consulta, assim levantado:

1) 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?

Portanto, acompanha-se o entendimento da CGM no sentido de que, tendo a matéria sido suficientemente esclarecida naquela ocasião por esta Corte, incide na hipótese o disposto no art. 313, §4º, do Regimento Interno, assim redigido:

Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

De modo similar, o raciocínio se aplica quanto ao questionamento de item “3” que, também segundo bem observado pela CGM, encontra óbice no art. 311, incisos II e III, do Regimento Interno desta Corte, impedindo seu prosseguimento.

Isto porque, o ponto formulado inicialmente não indica precisamente a qual dúvida se refere quanto à aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, conforme pode ser visto abaixo:

3) Há outros esclarecimentos sobre o tema que poderiam ser prestados para esta situação hipotética acima exposta?

Assim, é clara a violação ao art. 311, incisos II e III do Regimento Interno desta Corte:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

(...)

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

Em suma, esta Procuradora-Geral acompanha o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal quanto ao conhecimento parcial, prosseguindo-se tão somente quanto ao item “2” objeto da presente Consulta.

DO MÉRITO

Prosseguindo-se na análise da presente Consulta, e tendo em vista o conhecimento tão somente do item 2 apresentado, verifica-se que o questionamento trazido a esta Corte foi redigido nos seguintes termos:

2) 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?

Com efeito, a matéria atinente à possibilidade de utilização da média de gastos do Município como um todo na hipótese que se apresenta, isto é, neste caso em que o Legislativo não registrou gastos com publicidade nos últimos 3 (três) anos, encontra-se esclarecida por esta Corte conforme Acórdão 1334/2008 – Tribunal Pleno, no qual restou sedimentado o entendimento de que vale a média apurada no município como um todo.

Partindo-se desta premissa, e agora tocando na matéria objeto da presente Consulta, resta analisar se a média global apurada poderá ser aplicada no

mesmo patamar ao Executivo e ao Legislativo individualmente e de forma autônoma, ou se deverá ser compartilhada entre ambos.

De fato, a Lei define apenas a forma com que será apurado o limite de gastos com publicidade, bem como o período a ser considerado (média de gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito), conforme pode ser visto pelo art. 73, inciso VII, da Lei 9504/97, com as alterações promovidas pela Lei 13.165/15:

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.

Assim, da análise conjunta tanto do dispositivo citado quanto do entendimento desta Corte, não é possível aferir, como interpretação ampliada da norma e, portanto, restritiva de direitos, que a média deverá ser compartilhada entre ambos os poderes Executivo e Legislativo, pois uma vez definida a média como limite para os gastos, o seu compartilhamento vai de encontro com a disposição legal, posto que reduz o índice permitido para os gastos em cada poder, deliberadamente.

A respeito da vedação da interpretação ampliada da norma eleitoral, já se manifestou o Tribunal Superior Eleitoral em jurisprudência – **observe-se, proferida em momento anterior à alteração do art. 73, inciso VII, da Lei 9504/97 pela Lei 13.165/15** -, pronunciando-se a respeito da vedação à aplicação de proporcionalidade não prevista em Lei quanto aos gastos eleitorais:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. GASTOS COM PUBLICIDADE ACIMA DA MÉDIA SEMESTRAL DOS ÚLTIMOS TRÊS

ANOS. PROPORCIONALIDADE NÃO PREVISTA NA NORMA DO ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/97. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A norma estabelece como conduta vedada a realização, antes de três meses do pleito, "de 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".

2. A pretensão de fazer prevalecer o entendimento de que o parâmetro a ser utilizado quanto aos gastos com publicidade institucional no ano eleitoral deve ser proporcional à média de gastos nos semestres anteriores ao ano do pleito implica interpretação ampliativa da norma, o que não é permitido ao intérprete, em especial quando acarreta a restrição de direitos.

3. No caso em tela, ainda que se considerasse tal critério de proporcionalidade, o valor gasto a mais foi de 11,61% do limite semestral, adotado pela Corte Regional.

4. Tal circunstância revela que a cassação dos registros não seria proporcional à prática da suposta conduta vedada.

5. Agravo a que se nega provimento.

(Recurso Especial Eleitoral nº 47686, Acórdão, Relator(a) Min. Dias Toffoli, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 79, Data 30/04/2014, Página 37/38)

(Grifei)

Destarte, o raciocínio proposto pelo julgado acima, *mutatis mutandis*, aplica-se ao questionamento da presente Consulta, sendo possível concluir que a média apurada na forma proposta deve ser aplicada de forma individual e autônoma para cada Poder, sem compartilhamento, sob pena de adotar-se entendimento contrário à Lei regente, garantindo-se assim, de igual forma, a independência e harmonia dos poderes (art. 2º da CF), bem como a separação dos

poderes (art. 60, §4º, inciso III, da CF), conforme também mencionado pela CGM na Instrução 565/20.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas acompanha o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal, materializado na Instrução 565/20, e manifesta-se pelo conhecimento parcial da presente Consulta e, quanto ao mérito do item conhecido (item “2”), pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

Quando não verificada despesa com publicidade institucional do Legislativo nos três anos que antecedem o pleito eleitoral, para realização do cálculo da média deverá ser considerado o município como um todo, e não o poder legislativo isoladamente, conforme Acórdão n.º 1.334/2008 – TP desta Corte.

A média apurada deverá ser utilizada por cada poder isoladamente e de forma autônoma, sem compartilhamento, garantindo-se a vedação à interpretação ampliativa da norma que restringe direitos, conforme precedente do Tribunal Superior Eleitoral, bem como a independência, harmonia e separação dos poderes conforme estabelece a Constituição Federal.

Curitiba, 19 de junho de 2020.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas