

PROTOCOLO Nº: 204382/24
ORIGEM: MUNICÍPIO DE ANTONINA
INTERESSADO: JOSE PAULO VIEIRA AZIM, MUNICÍPIO DE ANTONINA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 296/24

Consulta. Questionamento sobre a contabilização de gastos realizados com publicidade institucional visando o enfrentamento de surto de dengue em período eleitoral. Possibilidade de não sujeição às vedações e limites impostos na Lei da Eleições, desde que haja comprovação de surto endêmico e prévio reconhecimento de grave e urgente necessidade pública pela 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.

Justifica que em virtude de emergência sanitária (dengue) vivenciada por aquele município, sua gestão busca a contratação de publicidade por meio de carro som, visando a conscientização da população a respeito dos riscos da contaminação por dengue, mas que existe o temor de que tais despesas possam extrapolar o limite de gastos com publicidade institucional no ano eleitoral.

Apresenta Parecer Jurídico (peça 04) elaborado pelo Procurador-Geral do Município de Antonina, Sr. João Pedro Ribeiro Vieira, cujo teor explicita que a situação emergencial decorrente do surto de dengue foi reconhecida pelo Decreto Municipal nº 53/2024 (peça 07), pelo Decreto Estadual nº 4794/2024 (peça 06) e pela Portaria Federal nº 777/2024.

Sustenta-se, à luz da vedação prevista no art. 73, inc. VII da Lei das Eleições, bem como de decisão proferida pela Justiça Eleitoral em situação análoga de enfrentamento da COVID-19¹, que 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.

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

A consulta foi admitida pelo Despacho nº 457/24-GCILZ (peça 09), com determinação de tratamento prioritário, dada a urgência vivenciada pela municipalidade, e remessa dos autos à EGP, CGM e Ministério Público.

Por meio da Informação nº 42/24 (peça 11), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca assenta a inexistência de acórdãos com força normativa que tratem especificamente do tema ora questionado, elencando três decisões que tangenciam a matéria².

Cientificada a Coordenadoria-Geral de Fiscalização na forma do art. 252-C do Regimento Interno³, a CGM emitiu a conclusiva Instrução nº 4597/24 (peça 14).

Discorre a unidade técnica que qualquer campanha que tenha por foco o interesse público, como é o caso das campanhas voltadas para a saúde pública, a exemplo do combate e prevenção da Dengue, está inserida no molde constitucional de “caráter educativo, informativo ou de orientação social”, sendo necessária anualmente a previsão de verbas voltadas para esse tipo de campanha.

Pondera, entretanto, que não se pode ignorar a ocorrência de situações de total imprevisibilidade, exigindo a ponderação entre direitos constitucionalmente protegidos, a saber, o interesse de proteção à lisura do pleito, o que limita despesas em ano de eleições, em contraposição à necessidade de orientar a população por conta do surgimento de doenças inesperadas, o que exige o aumento de despesas com publicidade.

Com base nesta premissa inicial, a unidade instrutiva consigna que a Lei nº 9.504/97 disciplina o tema dos gastos com publicidade eleitoral no art. 73, inc. VI, “b” e inc. VII daquele diploma legal, destacando que o primeiro veda, nos três meses que antecedem o pleito, a publicidade institucional dos atos, programas, campanhas, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, ao passo que o segundo dispositivo impõe um

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

³ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.

limite de empenho para despesas com publicidade, calculado a partir da média dos gastos realizados nos 03 últimos anos que antecedem o pleito.

Menciona que este Tribunal já teve a oportunidade de se pronunciar sobre questão idêntica nos autos de consulta nº 430964/16, oriunda do Município de Sarandi, resultando na prolação do Acórdão nº 6169/16-STP, assim ementado:

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.

Ao final, a Coordenadoria de Gestão Municipal propõe que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

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.”

É o **relatório**.

Como corretamente pontuado pela Instrução nº 4597/24-CGM (peça 14), a consulta em exame versa sobre dúvida interpretativa na aplicação do art. 73, inc. VI, “b” e inc. VII, da Lei nº 9.507/97 (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;

(...)

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.)

A interpretação conjugada de tais dispositivos legais permite 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.

Observa-se, ainda, que embora mais severa, a proibição de autorização de gastos fixada no art. 73, inc. VII, “b” da Lei nº 9.507/97 pode ser excepcionada na hipótese 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.

Afigura-se inequívoco, por conseguinte, que a dúvida interpretativa suscitada pelo consulente diz respeito à situação de grave e urgente necessidade pública, e não propriamente sobre a regra que fixa um limite de gastos no 1º semestre do ano eleitoral.

Fixado tal raciocínio, este Ministério Público de Contas entende que comprovada existência de surto endêmico de dengue e reconhecido pela Justiça Eleitoral a situação de grave e urgente necessidade pública, as despesas com publicidade institucional relacionadas ao enfrentamento da doença infecciosa viral não se sujeitam aos limites impostos na legislação eleitoral.

Nota-se que a publicidade institucional de campanhas destinadas exclusivamente ao enfrentamento de surto endêmico de doença, não se enquadra no conceito de atos de caráter publicitário ou de autopromoção do gestor, motivo pela qual sua autorização não vulnera o postulado da igualdade de chances entre os

candidatos nos pleitos eleitorais, tampouco a normalidade e a legitimidade do pleito, previstas no art. 14, § 9º da CF/88⁴.

Pertinente ressaltar que o Pleno deste Tribunal, por ocasião da fixação dos enunciados objeto do Prejulgado nº 13, já havia estabelecido 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.)

Anote-se, por oportuno, que a despeito do **Acórdão nº 6169/16-STP**⁵ – 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 Prefeito 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**,

⁴ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

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.*

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 9.507/97, tais como gastos ordinários acima dos limites legais, ou despesas excepcionais realizadas sem a prévia chancela da justiça especializada.

Por derradeiro, não se pode olvidar que o legislador federal, ao elaborar a Lei nº 14.356/2022 dispendo sobre gastos com publicidade dos órgãos públicos no 1º semestre do ano de eleição, fixou a seguinte regra de exceção no art. 4º do diploma legal:

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)

Tal previsão legal reforça o entendimento ministerial de que comprovada a existência de surto endêmico e reconhecida a situação de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral, a execução de gastos com publicidade governamental destinados à conscientização da população a respeito dos riscos da contaminação por dengue, não se sujeitam às vedações e limites impostos na Lei nº 9.507/97.

Do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo oferecimento da seguinte resposta ao questionamento formulado pelo Município de Antonina:

. O montante aplicado em publicidade para o enfrentamento do surto de Dengue será computado no limite disposto na legislação eleitoral?

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 parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas