



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 02/12/2015 – ITEM 45

PEDIDO DE REEXAME

TC-001953/026/12

Município: Paulínia.

Prefeito: José Pavan Junior.

Exercício: 2012.

Requerente: José Pavan Junior

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 14-10-14, publicado no D.O.E. de 27-11-14.

Acompanham: TC-001953/126/12 e Expedientes: TC-000952/003/12, TC-000992/003/12 e TC-011935/026/13.

Advogados: João Negrini Neto, Caio Felipe Ferriani Coelho, Clayton Machado Valério da Silva, Adriana Albertino Rodrigues, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Angelica Petian e outros.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em sessão de 14.10.2014, a Primeira Câmara decidiu emitir parecer desfavorável às contas da Prefeitura Municipal da Paulínia, relativas ao exercício de 2012, em razão da infringência ao inciso VII, do artigo 73 da Lei Eleitoral.

Buscando a reforma do parecer, foi interposto o Recurso constante de fls. 488/498.

Em suas razões, o Prefeito José Pavan Junior apontou que o aumento dos gastos com publicidade decorreu da necessidade de divulgar os atos oficiais, em cumprimento ao princípio da transparência na administração pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

Registrou que a Lei Eleitoral coíbe o dispêndio voltado a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, observando não ser essa a situação dos autos.

Afirmou que os gastos em questão ocorreram com a divulgação oficial e obrigatória de publicações de balancetes, relatórios contábeis, licitações, extratos e resultados, em consonância com o princípio da publicidade inserto no artigo 37 da Carta Federal, objetivando dar acesso à informação e à divulgação de seus atos aos administrados.

Enfatizou que a publicidade realizada visou assegurar a eficácia dos atos e a produção de efeitos externos, bem como o controle por aqueles atingidos e pelo povo em geral.

Aduziu que para que as presentes contas fossem rejeitadas seria necessário separar os tipos de despesas com publicidade legal, ou seja aquelas que tiveram por escopo o atingimento de finalidades absolutamente institucionais e de comunicação à população e aquelas que, eventualmente, poderiam caracterizar promoção pessoal.

Observou que a simples constatação do aumento das despesas com publicidade em relação ao ano anterior não traduziria por si só uma irregularidade, asseverando que censurar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

incremento de gastos sem a avaliação de sua oportunidade e conveniência seria o mesmo que aplicar a lei em sua literalidade, mas em interpretação inconstitucional.

Sustentou ser imprescindível a produção de prova pericial técnica, que poderia apontar de forma definitiva se os dispêndios que compõem os gastos com publicidade atentaram ou não à Lei Eleitoral.

Assim, requereu a produção de prova pericial a fim de verificar-se a natureza das despesas, se de promoção ou mera informação.

Observou que a publicidade apontada na instrução acerca da promoção de eventos, mediante publicação em revistas, representava caso isolado, que procurou dar divulgação a evento local de grande importância para o Município.

Indicou que não constava dos autos qualquer apontamento em relação à realização de despesas com finalidade eleitoreira, afirmando que igualmente não houve qualquer condenação no Juízo Eleitoral a respeito do mesmo fato.

Por fim, apontou que o princípio da segurança jurídica deveria ser observado, uma vez que nos exercícios pretéritos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RELATOR MARTINS COSTA

os gastos com propaganda oficial nunca foram objeto de recomendação.

Assim, requereu que o julgamento do presente pedido de reexame fosse convertido em diligência, a fim de se proceder à realização da perícia técnica requerida.

Subsidiariamente, pediu que as impugnações em relação aos gastos com publicidade fossem objeto de recomendação, sem prejuízo da emissão de parecer favorável às contas em apreço.

Quanto ao prisma jurídico, ATJ posicionou-se pelo conhecimento do recurso, reconhecendo sua tempestividade e o preenchimento dos demais pressupostos de admissibilidade.

No tocante ao mérito, considerou que o recorrente não demonstrou a inexistência da falha motivadora da desaprovação das contas, tendo repisado os argumentos já apresentados e não recolhidos pelo Relator. Assim opinou, com o aval de sua Chefia, pelo improvimento do apelo.

O Ministério Público de Contas observou que o montante despendido com publicidade em 2012 representou R\$ 6.141.956,55, sendo superior em R\$ 1.956.168,92 à média apurada em relação aos três exercícios anteriores, ou, ainda, R\$ 2.076.135,80 acima do que fora gasto em 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RÊMATO MARTINS COSTA

Argumentou que esse substancial acréscimo não se deu em razão da necessária divulgação de atos oficiais no ano em apreço, observando que o compromisso da Municipalidade com as publicações oficiais, porque constante e permanente, não poderia ter sofrido tamanha majoração em 2012, sendo certo que em todos os anos anteriores os atos oficiais também deveriam ser divulgados.

Asseverou não existir indicação fática que ampare a realização da prova pericial, destacando que em nenhuma manifestação escrita anterior se fez requerimento voltado a tentar distinguir a natureza dos dispêndios em questão.

Disse que, examinando os documentos que compõem o Anexo X, verificou-se que a imensa maioria dos registros de despesas não dizem respeito a publicações consideradas obrigatórias.

Ponderou, ademais, que ainda que a publicidade *in casu* contivesse informações a serem prestadas aos munícipes, não seria tolerável o procedimento, porque expressa e objetivamente vedado pelo artigo 73, inciso VII, da Lei 9504/97, que veda o aumento na despesa com publicidade em comparação com os anos anteriores, ante a presunção de que a conduta tende a "afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

Observou, outrossim, o zelo da Fiscalização, ao apontar que certos gastos no montante de R\$ 3.119.128,09, embora não tenham sido classificados em atividades relacionadas à publicidade e propaganda, ao serem analisados se revelaram como tal, consoante documentos de fls. 1825/1846 do Anexo X.

Assim, posicionou-se pelo conhecimento do apelo e por seu improvimento.

SDG seguiu a mesma linha, ressaltando que os argumentos apresentados pelo recorrente se mostraram frágeis e insuficientes para reverter a decisão contestada.

Observou que o argumento de que o expressivo aumento decorreu da obrigatória publicação dos atos oficiais não se mostrava plausível, já que o volume de divulgação em todos os exercícios não se altera a tal ponto que justifique a elevação verificada.

Disse, outrossim, que a fiscalização constatou empenhos e pagamentos nos montantes de R\$ 3,023 milhões e R\$ 1,974 milhão, os quais totalizam o excesso apurado sob a genérica rubrica **"confecção de material gráfico"¹ junto às empresas MK**

¹ Consoante fls. 1829 do Anexo X das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RECORRENTE MARTINS COSTA

Gráfica e Editora Ltda. ME e MKRJ Comércio de Papéis Ltda²., o que não foi rebatido nesta oportunidade.

Outrossim, considerou ser improcedente a solicitação de realização de prova pericial, observando caber ao responsável a apresentação das publicações e elementos que venham a comprovar o sustentado.

Nas fls. 519/529 foram juntados os memoriais apresentados pelo gestor das contas em apreço.

Analisando o acrescido, o douto MPC verificou que nesta ocasião o recorrente buscou demonstrar que a Fiscalização, ao realizar o cômputo dos dispêndios com publicidade no exercício de 2012, teria incluído o gasto efetuado com Tarso Estratégia e Comunicação Ltda., empenhos 016314 e 017783, emitidos em 08.11.2011 e 21.12.2011, nos valores de R\$ 500.000,00 e R\$ 382.000,00, respectivamente.

Registrou, contudo, que referidos empenhos foram liquidados em 2011, sendo apenas pagos em 2012.

Notou que em 2012, consoante documentos de fls. 1823 e 1824 do Anexo X, haviam sido efetuados dispêndios junto à

² Fls. 1834/1846 do Anexo X das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REINATO MARTINS COSTA

referida empresa no montante de R\$ 2.902.337,26, não constando os empenhos acima relacionados.

Assim, afirmou que a zelosa Fiscalização, desde a elaboração de seu relatório, tendo em vista que as despesas foram liquidadas em 2011, computara o seu valor nas contas do referido exercício (fls. 1847/1849 do Anexo X). Assim, inexisteriam correções a serem feitas.

De outro lado, observou que o recorrente disse que com a exclusão dos referidos R\$ 882.000,00, o montante despendido com publicidade em 2012 seria inferior à média dos três anos anteriores.

Notou, contudo, que o valor dos gastos efetuados em 2012 foi de R\$ 6.141.956,55, correspondente à soma do montante apurado por intermédio do sistema Audesp, acrescido do valor dos gastos com a AMZ Relações Públicas e Eventos Ltda. e MK Gráfica e Editora Ltda. ME, consoante indicado pela Fiscalização em seu laudo, nota 23 do tópico E.2.2.

Considerando que tal importância é superior à média aferida em relação aos três exercícios precedentes (R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RECORRENTE MARTINS COSTA

4.185.787,63) e do que fora gasto em 2011, R\$ 4.065.820,75³, concluiu ser incontroversa a configuração do ilícito eleitoral.

Assim, opinou pelo improvimento do pedido de reexame.

É o relatório.

c

³ O douto MPC utilizou os valores trazidos nas justificativas apresentadas pelo recorrente, fl. 397, os quais constam da fundamentação do r. parecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RÊMATO MARTINS COSTA

VOTO PRELIMINAR

O parecer foi publicado em 27 de novembro de 2014 e o recurso interposto no dia 12 de janeiro de 2015, tempestivamente portanto, observando-se que no período de 18 de dezembro de 2014 a 2 de janeiro de 2015 houve suspensão de expediente nesta Corte, consoante Ato GP nº 1/2014.

Respeitado o prazo do artigo 71 da Lei Complementar 709/93 e considerando a legitimidade do recorrente, dele conheço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REINATO MARTINS COSTA

VOTO DE MÉRITO

Inicialmente observo que a solicitação de realização de prova pericial não cabe no processo em análise.

Esta somente se faz necessária quando os fatos questionados envolvem conhecimento técnico ou científico, a fim de permitir que o Julgador possa ter elementos adicionais para a formação de sua convicção, não sendo esse o caso dos presentes autos.

Cabia ao recorrente apresentar provas de suas alegações, demonstrando-as de forma documental.

Assim, incabível a realização da prova pericial requerida, máxime em se tratando de apreciação recursal.

Quanto ao mérito, nas razões de reexame o responsável buscou defender que os gastos com publicações e propaganda realizados no exercício decorreram de observância ao princípio constitucional da publicidade que deve estar presente nos atos oficiais, enfatizando que a publicação em revista constitui caso isolado.

Consoante exposto no voto de primeira instância, ainda que se aceitassem os valores apresentados pelo Departamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RÊMATO MARTINS COSTA

de Marketing e Secretaria dos Negócios Jurídicos, que diferem daqueles anteriormente informados, os gastos em 2012 (R\$ 6.141.956,55) ainda assim continuariam bem superiores **à média dos três últimos exercícios** (R\$ 4.185.787,63) e ao valor registrado em 2011 (R\$ 4.065.820,75), não sendo crível, como apontaram MPC e SDG, que essa diferença refira-se exclusivamente à publicação dos atos oficiais, visto que também nos exercícios anteriores, por óbvio, essa obrigação já existia.

Assinalo que a Origem não detalhou, como lhe competiria, a composição de tais valores.

Noto, como exposto pela Fiscalização em seu relatório à fl. 108, que em 2012 pagou-se à MK Gráfica e Editora Ltda. ME, R\$ 3.023.988,09 relativamente à confecção de material gráfico, valor bem superior ao registrado em 2011, de R\$ 602.089,95, sem que houvesse justificativas e demonstração de sua finalidade, observando-se, pelas fotos de fls. 1833 e 1846, que foram confeccionados vários informativos direcionados à população, os quais, ao que se constata, foram expressivamente incrementados em 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Nem se fale em ausência de recomendação específica em exercícios anteriores, já que a matéria só se põe em apreciação em último ano de mandato.

Gasto com publicidade e propaganda não é proibido. A vedação incide sobre o volume de dispêndios ao final da gestão, que passa a ter um teto estabelecido em lei.

Em relação aos argumentos apresentados nos memoriais, consoante bem verificou o douto MPC, a levantada apropriação inadequada nas despesas de 2012, de gastos pertencentes a 2011, não ocorreu, visto que apesar das despesas com a Tarso Estratégia e Comunicação Ltda. (notas de empenho 17783 e 16314, no total de R\$ 882.000,00) terem sido pagas em 2012, foram adequadamente incluídas no montante relativo ao exercício de 2011 e não foram consideradas nas despesas de 2012 (compostas dos empenhos 2714, de 10/01/2012; 2890, de 12/01/2012; e 6139, de 02/04/2012, vide fls. 1823, Anexo X e fl. 533 dos autos principais).

Ademais, expôs que os gastos de 2012, com essa exclusão, que, registro, considero indevida, seriam de R\$ 2.897.337,26.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RÊMATO MARTINS COSTA

Todavia, esse não foi o montante dos dispêndios com publicidade, que representaram, consoante apontado no relatório da fiscalização, R\$ 6.141.956,55, correspondentes à soma do montante apurado por intermédio do sistema Audesp, acrescido dos valores despendidos com a AMZ Relações Públicas e Eventos Ltda. e MK Gráfica e Editora Ltda. ME, gastos estes que apesar de relacionarem-se à despesa com publicidade e propaganda, haviam sido classificados em atividade a elas não pertencente.

Noto, outrossim, que a defesa, em seus memoriais, apresentou novos valores para os gastos relativos aos exercícios de 2009, 2010 e 2011, de R\$ 3.681,165,23; R\$ 4.511.761,74 e R\$ 3.618,930,50, respectivamente, os quais diferem do declarado pelo Departamento de Marketing e Secretaria dos Negócios Jurídicos e do apurado pela UR-3.

De qualquer maneira, o montante gasto em 2012 ainda assim continua superior à nova média apresentada (R\$ 3.937.286,16) e ao valor registrado no ano de 2011 (R\$ 3.618.930,50).

Isto posto, tenho que as justificativas apresentadas não conseguiram descaracterizar a tipificação proclamada em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

primeiro grau, de enquadramento da situação no contido no art. 73, inciso VII, da Lei Eleitoral.

Nessas condições, acompanhando as unânimes conclusões de ATJ, SDG e douto MPC, **VOTO pelo improvimento do Pedido de Reexame interposto pela Prefeitura Municipal de Paulínia, relativamente às contas do exercício de 2012, mantendo-se integralmente o parecer de fls. 483/484.**

**RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO**