



## EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO,

O **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES)**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas funções institucionais, com fundamento no artigo 130 da Constituição da República<sup>1</sup>, no art. 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012<sup>2</sup>, e no art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar Estadual nº 451/2008<sup>3</sup>, vem oferecer

### **REPRESENTAÇÃO** Com Pedido Liminar de Natureza Cautelar *Inaudita altera parte*

em face da Sr.<sup>a</sup> **Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni**, ex-Superintendente de Comunicação Social do Estado do Espírito Santo, em razão de robustos indícios de prática de atos de gestão ilegais, ilegítimos e

<sup>1</sup> **Art. 130.** Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

<sup>2</sup> **Art. 99.** Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

**§ 1º.** Têm legitimidade para representar ao Tribunal:

[...]

**VI** - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

<sup>3</sup> **Art. 3º.** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

**I** - promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa;

[...]

**VI** – prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;



antieconômicos, no **Procedimento Administrativo nº. 64069796/2013**, conduzido pela **Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM)**, relacionado ao **Edital de Concorrência nº. 001/2013**<sup>4</sup>, cujo objeto refere-se, em síntese, à contratação de agências de publicidade e propaganda especializadas na prestação de serviços de publicidade institucional.

## 1 FATOS

O Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM), em 05 de fevereiro de 2014<sup>5</sup>, lançou o **Edital de Concorrência nº. 001/2013**, do tipo 'melhor técnica', sob o regime de 'empregada por preço unitário', objetivando a *'contratação de agências de publicidade e propaganda, empresa especializada na prestação de serviços técnicos de projetos de divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e instituições da Administração Estadual – Espírito Santo, compreendendo o estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão de execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação'*.

O instrumento convocatório apresentou o objeto subdividido em 5 (cinco) lotes, *verbis*:

---

<sup>4</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM)**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

<sup>5</sup> Espírito Santo (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Publicação do Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/Arquivos-001-2013/04\\_-\\_AVISO\\_DE\\_RECEBIMENTO\\_E\\_ABERTURA\\_ENVELOPE\\_-\\_A.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/Arquivos-001-2013/04_-_AVISO_DE_RECEBIMENTO_E_ABERTURA_ENVELOPE_-_A.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

<b>LOTE 01 – PUBLICIDADE INSTITUCIONAL</b>				
<b>LOTE 01</b>	<b>RECURSO ORÇAMENTÁRIO</b>			
	<b>PROGRAMA DE TRABALHO</b>	<b>ELEMENTO DESPESA</b>	<b>FONTE RECURSO</b>	<b>VALOR R\$</b>
<b>SEDES</b>	04.131.0852.8290.0000	3.3.90.39	0101	1.500.000,00
<b>SETUR</b>	23.131.0113.6576.0000	3.3.90.39	0101	5.000.000,00
<b>JUCEES</b>	23.122.0157.4191.0000	3.3.90.39	0271	223.000,00
<b>SUPPIN</b>	22.131.0800.4301.000	3.3.90.39	0271	150.000,00
<b>SEG</b>	04.131.0505.2128.0000	3.3.90.39	0101	800.000,00
<b>SETOP</b>	26.131.0800.2447.0000	3.3.90.39	0101	3.125.000,00
<b>SEP</b>	04.131.0616.4228.0000	3.3.90.39	0101	1.702.000,00
<b>DETRAN</b>	26.131.0800.4514.0000	3.3.90.39	0271	5.800.000,00
<b>TOTAL</b>				<b>18.300.000,00</b>

<b>LOTE 02 – PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>				
<b>LOTE 02</b>	<b>RECURSO ORÇAMENTÁRIO</b>			
	<b>PROGRAMA DE TRABALHO</b>	<b>ELEMENTO DE DESPESA</b>	<b>FONTE DE RECURSO</b>	<b>VALOR R\$</b>
<b>SECOM</b>	24.131.0204.2105.0000	3.3.90.39	0101	14.000.000,00
<b>TOTAL</b>				<b>14.000.000,00</b>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

<b>LOTE 03 – PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA E PUBLICIDADE INSTITUCIONAL</b>				
<b>LOTE 03</b>	<b>RECURSO ORÇAMENTÁRIO</b>			
	<b>PROGRAMA DE TRABALHO</b>	<b>ELEMENTO DESPESA</b>	<b>FONTE RECURSO</b>	<b>VALOR R\$</b>
<b>SEGER</b>	04.131.0800.4254.0000	3.3.90.39	0101	3.500.000,00
<b>EESP</b>	04.131.0543.2268.0000	3.3.90.39	0101	150.000,00
<b>SEADH</b>	08.131.0800.4867.0000	3.3.90.39	0101	2.500.000,00
<b>SECONT</b>	04.131.0800.4091.0000	3.3.90.39	0101	200.000,00
<b>PGE</b>	03.131.0740.2161.0000	3.3.90.39	0101	160.000,00
<b>PRODEST</b>	04.131.0800.2289.0000	3.3.90.39	0101	65.000,00
<b>SEAMA</b>	18.131.0800.4620.0000	3.3.90.39	0101	1.300.000,00
<b>SEAG</b>	20.131.0800.4357.0000	3.3.90.39	0101	3.200.000,00
<b>INCAPER</b>	20.131.0800.4399.0000	3.3.90.39	0101	1.000.000,00
<b>TOTAL</b>				<b>12.075.000,00</b>

<b>LOTE 04 – PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA E PUBLICIDADE INSTITUCIONAL</b>				
<b>LOTE 04</b>	<b>RECURSO ORÇAMENTÁRIO</b>			
	<b>PROGRAMA DE TRABALHO</b>	<b>ELEMENTO DESPESA</b>	<b>FONTE RECURSO</b>	<b>VALOR R\$</b>
<b>SEJUS</b>	14.131.0800.6805.0000	3.3.90.39	0101	1.500.000,00
<b>PROCON</b>	14.131.0800.2829.0000	3.3.90.39	0101	500.000,00
<b>IASES</b>	14.131.0800.4819.0000	3.3.90.39	0101	200.000,00
<b>DEFENSORIA</b>	02.131.0800.4111.0000	3.3.90.39	0101	36.426,00
<b>CBMES</b>	06.131.0800.4762.0000	3.3.90.39	0101	250.000,00
<b>PM</b>	06.131.0800.2759.0000	3.3.90.39	0101	150.000,00
<b>PC</b>	06.131.0800.2748.0000	3.3.90.39	0101	250.000,00
<b>SESPORT</b>	27.131.0800.4592.0000	3.3.90.39	0101	2.000.000,00
<b>SECTTI</b>	19.131.0800.2416.0000	3.3.90.39	0101	3.000.000,00
<b>FAMES</b>	12.131.0800.6685.0000	3.3.90.39	0101	400.000,00
<b>SECULT</b>	13.131.0800.2608.0000	3.3.90.39	0101	1.000.000,00
<b>ARSI</b>	04.131.0617.6156.0000	3.3.90.39	0101	250.000,00



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

<b>IDURB</b>	15.131.0800.2219.0000	3.3.90.39	0101	120.000,00
<b>TOTAL</b>				<b>9.656.426,00</b>

<b>LOTE 05 – PUBLICIDADE MERCADOLÓGICA</b>				
<b>LOTE 05</b>	<b>RECURSO ORÇAMENTÁRIO</b>			
	<b>PROGRAMA DE TRABALHO</b>	<b>ELEMENTO DE DESPESA</b>	<b>FONTE DE RECURSO</b>	<b>VALOR R\$</b>
<b>BANDES</b>	Recurso Próprio	3.3.90.39	0101	1.500.000,00
<b>BANESTES</b>	Recurso Próprio	3.3.90.39	0101	3.850.000,00
<b>TOTAL</b>				<b>5.350.000,00</b>

Para cada lote, sagrou-se vencedora as seguintes empresas:

- **LOTE 01 – A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA;**
- **LOTE 02 – AMPLA COMUNICAÇÃO LTDA;**
- **LOTE 03 – MP PUBLICIDADE LTDA;**
- **LOTE 04 – DANZA ESTRATÉGIA & COMUNICAÇÃO LTDA;**
- **LOTE 05 – SET COMUNICAÇÃO LTDA.**

Impende assinalar que o Governo do Estado estimou o total geral dos serviços licitados no importe de **R\$ 59.381.426,00** (cinquenta e nove milhões, trezentos e oitenta e um mil, quatrocentos e vinte e seis reais), valores a serem dispendidos dentro do prazo de vigência contratual de 12 (doze) meses, a partir de suas assinaturas.

Sobre tal aspecto, merece ser trazido a lume, a título informativo, que, ao longo do exercício 2014, no qual se encontravam vigentes diversos contratos de publicidade, derivados de variados certames, a Administração Estadual empenhou a importância de **R\$ 57.884.919,97<sup>6</sup>** (cinquenta e sete milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, novecentos e dezenove reais e noventa e sete

<sup>6</sup> Informação obtida da base de dados do Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo, atualizada até o dia 07 de janeiro de 2015. ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Controle e Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.es.gov.br/> Acesso em: 23 jan. 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

centavos) para cobrir as despesas com os serviços de publicidade efetivados pelas 4 (quatro)<sup>7</sup> primeiras empresas supramencionadas.

Veja-se, então, no quadro abaixo, o detalhamento desta informação, juntamente com os órgãos e entidades da administração direta e indireta, estadual, emissores dos empenhos:

FAVORECIDO/UNIDADE GESTORA	VALOR EMPENHADO	% DO TOTAL GERAL
<b>AMPLA COMUNICAÇÃO LTDA</b>	<b>R\$ 35.658.175,28</b>	<b>61,60%</b>
Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM)	R\$ 15.604.855,00	26,96%
Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN)	R\$ 7.542.693,00	13,03%
Secretaria de Estado da Educação (SEDU)	R\$ 6.077.022,26	10,50%
Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (SESP)	R\$ 3.391.570,60	5,86%
Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP)	R\$ 1.070.365,69	1,85%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES)	R\$ 643.142,33	1,11%
Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP)	R\$ 531.089,33	0,92%
Secretaria de Estado do Turismo (SETUR)	R\$ 456.711,07	0,79%
Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES)	R\$ 108.985,34	0,19%
Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (ADERES)	R\$ 93.492,43	0,16%
Junta Comercial do Estado do Espírito Santo (JUCEES)	R\$ 71.246,13	0,12%
Secretaria de Estado do Governo (SEG)	R\$ 57.919,18	0,10%
Superintendência dos Projetos Polarização Industrial (SUPPIN)	R\$ 9.082,92	0,02%
<b>MP PUBLICIDADE LTDA</b>	<b>R\$ 11.310.950,69</b>	<b>19,54%</b>
Fundo Estadual de Saúde (FES)	R\$ 6.543.098,45	11,30%
Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM)	R\$ 1.525.028,69	2,63%
Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG)	R\$ 695.000,00	1,20%
Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ)	R\$ 681.851,22	1,18%
Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER)	R\$ 604.000,00	1,04%
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA)	R\$ 415.800,00	0,72%
Secretaria Estadual Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH)	R\$ 233.304,14	0,40%
Arquivo Público do Estado do Espírito Santo (APEES)	R\$ 200.000,00	0,35%
Departamento de Imprensa Oficial (DIO)	R\$ 200.000,00	0,35%
Rádio e Televisão Espírito Santo (RTVES)	R\$ 104.694,66	0,18%
Procuradoria Geral do Estado (PGE)	R\$ 80.000,00	0,14%
Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP)	R\$ 23.969,19	0,04%
Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Espírito Santo (PRODEST)	R\$ 4.204,34	0,01%

<sup>7</sup> Não fora localizado no exercício 2014, junto à base de dados consultada, empenhos em favor da empresa vencedora do **Lote 05 (Publicidade Mercadológica) SET Comunicação Ltda**. Registre-se, no entanto, a incompletude dos dados consultados, pois, à exceção da Centrais de Abastecimento do Espírito Santo (**CEASA**) e da extinta Companhia de Habitação e Urbanização do Espírito Santo (**COHAB**), o Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo não divulga dados das demais empresas públicas estaduais, a exemplo da Companhia Espírito Santense de Saneamento (**CESAN**) e o Banco do Estado do Espírito Santo (**BANESTES**).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

FAVORECIDO/UNIDADE GESTORA	VALOR EMPENHADO	% DO TOTAL GERAL
<b>A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA</b>	<b>R\$ 7.899.337,05</b>	<b>13,65%</b>
Departamento Estadual de Transito (DETRAN)	R\$ 3.000.000,00	5,18%
Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP)	R\$ 1.732.479,00	2,99%
Secretaria de Estado do Turismo (SETUR)	R\$ 922.084,04	1,59%
Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS)	R\$ 726.662,07	1,26%
Secretaria de Estado da Cultura (SECULT)	R\$ 617.708,13	1,07%
Instituto de Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo (IASSES)	R\$ 193.345,13	0,33%
Polícia Civil do Estado do Espírito Santo (PC)	R\$ 150.000,00	0,26%
Junta Comercial do Estado do Espírito Santo (JUCEES)	R\$ 111.500,00	0,19%
Faculdade de Música do Espírito Santo (FAMES)	R\$ 107.265,06	0,19%
Secretaria de Estado de Esportes e Lazer (SESPORT)	R\$ 99.130,00	0,17%
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)	R\$ 69.380,91	0,12%
Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Espírito Santo (IDURB)	R\$ 48.907,18	0,08%
Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (ARSI)	R\$ 45.129,58	0,08%
Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo (CBMES)	R\$ 35.811,32	0,06%
Secretaria de Estadual de Economia e Planejamento (SEP)	R\$ 17.050,01	0,03%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES)	R\$ 11.600,64	0,02%
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho (SECTTI)	R\$ 7.438,91	0,01%
Superintendência dos Projetos Polarização Industrial (SUPPIN)	R\$ 3.843,07	0,01%
Secretaria de Estado do Governo (SEG)	R\$ 2,00	0,00%
<b>DANZA ESTRATÉGIA &amp; COMUNICAÇÃO LTDA</b>	<b>R\$ 3.016.456,95</b>	<b>5,21%</b>
Secretaria de Estado de Esportes e Lazer (SESPORT)	R\$ 1.400.000,00	2,42%
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho (SECTTI)	R\$ 969.000,00	1,67%
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)	R\$ 250.000,00	0,43%
Secretaria de Estado da Cultura (SECULT)	R\$ 156.184,77	0,27%
Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS)	R\$ 87.687,43	0,15%
Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (ARSI)	R\$ 85.000,00	0,15%
Faculdade de Música do Espírito Santo (FAMES)	R\$ 45.955,00	0,08%
Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo (CBMES)	R\$ 15.000,00	0,03%
Instituto Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo (IASSES)	R\$ 7.629,75	0,01%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 57.884.919,97</b>	<b>100,00%</b>

Note-se ainda que, o dispêndio de recursos, pela sua magnitude, suplantou o valor dos recursos executados, durante o ano 2014, pela importante Unidade Gestora da área de saúde, o Hospital São Lucas<sup>8</sup>, referência estadual no atendimento de *urgência e emergência*.

<sup>8</sup> Informação obtida da base de dados do Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo, atualizada até o dia 07 de janeiro de 2015. ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Controle e Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.es.gov.br/> Acesso em: 23 jan. 2015.



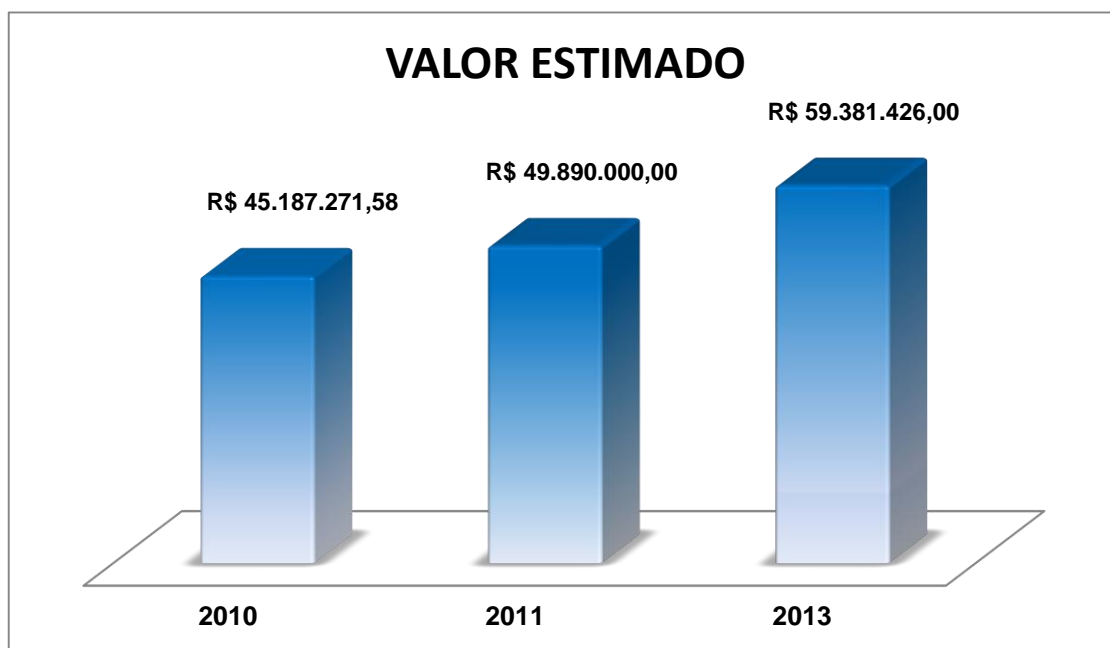
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

UNIDADE GESTORA/FAVORECIDO	VALOR EMPENHADO	% DO TOTAL GERAL
Fundo Estadual de Saúde	R\$ 1.992.018.357,94	83,81%
<b>Hospital São Lucas</b>	<b>R\$ 52.502.728,36</b>	<b>2,21%</b>
Hospital Doutor Dório Silva	R\$ 47.459.500,81	2,00%
Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória	R\$ 47.397.577,69	1,99%
Hospital Doutor Roberto Arnizaut Silveiras	R\$ 39.735.668,54	1,67%
Hospital Infantil e Maternidade Alzir Bernadino Alves	R\$ 33.573.321,51	1,41%
Hospital e Maternidade Silvio Avidos	R\$ 32.503.211,50	1,37%
Hospital Antônio Bezerra de Farias	R\$ 31.055.466,81	1,31%
Hospital Doutora Rita de Cassia	R\$ 18.033.872,74	0,76%
Superintendência Regional de Saúde de Vitória	R\$ 14.544.267,43	0,61%
Diretoria de Saúde da Polícia Militar	R\$ 10.671.214,12	0,45%
Superintendência Regional de Saúde de Cachoeiro Itapemirim	R\$ 9.543.688,13	0,40%
Hospital Adauto Botelho	R\$ 8.753.384,48	0,37%
Hospital são José do calçado	R\$ 8.133.606,80	0,34%
Superintendência Regional de Saúde de Colatina	R\$ 8.021.920,63	0,34%
Centro de Reabilitação Física do Estado do Espírito Santo	R\$ 6.581.883,13	0,28%
Superintendência Regional de saúde de são Mateus	R\$ 4.767.106,90	0,20%
Hospital João dos Santos Neves	R\$ 4.705.359,76	0,20%
Unidade Integrada Jerônimo Monteiro	R\$ 2.986.448,13	0,13%
Centro de Atendimento Psiquiátrico Aristides Alexandre Campos	R\$ 1.890.858,83	0,08%
Colônia Pedro Fontes	R\$ 1.795.671,83	0,08%
Secretaria de Estado da Justiça	R\$ 167.928,15	0,01%
Escola de serviço público do espírito santo	R\$ 3.600,00	0,00%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 2.376.846.644,22</b>	<b>100,00%</b>

Ademais, convém delinear que os valores estimados para serem gastos, no período de 12 (doze) meses, com publicidade, pelo Governo do Estado, revelaram uma significativa progressão anual, conforme se observa no seguinte gráfico<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> Informação obtida da base de dados do Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo, atualizada até o dia 07 de janeiro de 2015. ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Controle e Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.es.gov.br/> Acesso em: 23 jan. 2015.





Veja-se que, no ano de 2010, o Poder Público Estadual estimou a quantia anual de **R\$ 45.187.271,58** (quarenta e cinco milhões, cento e oitenta e sete mil, duzentos e setenta e um reais e cinquenta e oito centavos)<sup>10</sup> para a contratação de serviços de publicidade advindos da **Concorrência 001/2010**. Por seu turno, no ano seguinte, para a **Concorrência 001/2011**, o valor anual estimado foi de **R\$ 49.890.000,00** (quarenta e nove milhões, oitocentos e noventa mil reais)<sup>11</sup>.

Lado outro, no exercício financeiro de 2013, para a **Concorrência nº 001/2013**, o montante determinado para os serviços de publicidade institucional superou os valores anteriores, alcançando a cifra de **R\$ 59.381.426,00** (cinquenta e nove milhões, trezentos e oitenta e um mil, quatrocentos e vinte e seis reais)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Informação extraída do site do jornal online *Folha Vitória*, em reportagem intitulada “*Governo do Estado lança edital de Licitação para agências de Publicidade e Angela Buaiz lança documentário que homenageia Milson Henriques*”, do dia 8 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.folhavoria.com.br/geral/blogs/midiaemercado/2010/12/08/governo-do-estado-lanca-edital-de-licitacao-para-agencias-de-publicidade-e-angela-buaiz-lanca-documentario-que-homenageia-milson-henriques.html>. Acesso em: 23 jan. 2015.

<sup>11</sup> Informação fornecida pela atual Gerente Administrativa/Financeira da SECOM, Srª. Ingrid Hollenstein Gomes, conforme e-mail constante desta Representação, à folha 15.

<sup>12</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM)**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.



Além da expressividade dos valores empregados com serviços de publicidade, observam-se, ainda, manifestos indicativos de que os recursos públicos empregados nas contratações derivadas do certame *sub examine* (**Processo Administrativo nº. 64069796/2013**), os quais deveriam custear a publicidade institucional da Administração Pública<sup>13</sup>, em verdade, foram canalizados para satisfação de interesse de cunho pessoal, em total desacordo com a redação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal<sup>14</sup> e art. 32, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo<sup>15</sup>.

Ademais, evidenciam-se indicativos de violações às normas atinentes à **Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº. 8.666/93)** e à **Lei Geral de Licitação e Contratação de Serviços de Publicidade (Lei 12.232/2010)**, em especial àquelas que exigem estrita conformidade com os princípios basilares da administração, e cuja inobservância resulta em contratação contrária ao interesse público, conforme será demonstrado nos tópicos seguintes.

Desse modo, representa o Ministério Público a este egrégio Tribunal de Contas para que, ao final, confirmado os termos desta Representação, repute o ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, cominando à Responsável as sanções preconizadas pela legislação vigente (notadamente artigos 135, III, e 139, da Lei Complementar nº. 621/2012<sup>16</sup>), bem como se determine o ressarcimento ao

<sup>13</sup> A expressão Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, apresenta-se com as iniciais maiúsculas, e significa “o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 10.

<sup>14</sup> **Art. 37.** [...] **§ 1º** - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

<sup>15</sup> **Art. 32.** [...] **§ 1º** - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, servidor público ou de partido político.

<sup>16</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:  
[...]

**III** - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

[...]

**Art. 139.** O Tribunal de Contas, por maioria absoluta de seus membros, considerada a gravidade da infração cometida, poderá aplicar ao responsável a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, sem prejuízo das sanções previstas nos artigos 134 e 135 desta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes.



erário estadual, após apuração do débito relativo aos valores da publicidade de cunho pessoal que, no entanto, restaram custeadas com recursos exclusivamente públicos.

## 2 INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

### 2.1 AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA.

#### AUSÊNCIA DE SÍTIO PRÓPRIO NA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES (*INTERNET*).

**Base Legal:** art. 16 da Lei 12.232/2010 e princípio constitucional da publicidade.

A Lei nº. 12.232, de 29 de abril de 2010, caderno normativo que estabelece normas gerais para licitação e contratação, pela Administração Pública, de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, preconiza, em seu art. 16, que as informações sobre a **execução do contrato de serviços de publicidade** serão divulgadas em **sítio próprio**, junto à rede mundial de computadores, a ser **exclusivamente aberto para o específico instrumento contratual**, garantindo-se, assim, o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Veja-se o comando legal, *in verbis*:

Art. 16. **As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Parágrafo único. As informações sobre **valores pagos** serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação<sup>17</sup>. (grifo nosso)

O desiderato da norma acentuada pela Lei nº 12.323/2010, de claro viés republicano, ao permitir o acesso às mais diversas informações relevantes concernentes à execução da contratação em tela, fundamenta-se, justamente, na necessidade de se conferir concretude aos ditames do princípio da publicidade, insculpido na Carta Magna, bem como na Lei nº 8666/93, instituidora de normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Em que pese a clareza meridiana da norma em comento, a Superintendência Estadual de Comunicação Social do Espírito Santo (SECOM) manteve-se inerte, não criando um sítio próprio, na rede mundial de computadores, para a divulgação das informações relacionados aos contratos derivados do **Edital de Concorrência Pública nº. 001/2013 (Processo Administrativo nº. 640.697.96/2013)**.

Restringiu-se, tão somente, a divulgar alguns poucos dados formais das contratações em comento, no seu próprio sítio<sup>18</sup>, no subitem “LICITAÇÕES”<sup>19</sup>, em frontal infringência ao art. 16, *caput*, da Lei nº. 12.232/2010.

Diga-se, ademais, que, compulsando a *internet*, verifica-se que algumas exigências constantes no Edital de Concorrência *sub examine*, tais como, **(i)** conclusão das avaliações semestrais sobre o nível técnico dos trabalhos e dos resultados concretos (item 6.1.24, p. 89); **(ii)** relatórios de atendimento (item 6.1.35, p. 90); **(iii)** registro dos contratos firmados com terceiros e respectivas cotações de preços (item 6.1.39, p. 91); **(iv)** comprovantes de veiculação e demonstrativos de despesas (7.1, p. 91); **(v)** cópia dos documentos fiscais que comprovem os pagamentos feitos a terceiros; e **(vi)** valores pagos divulgados

<sup>17</sup> BRASIL. Lei 12.232, de 29 de abril de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm) Acesso em: 11 dez. 2014.

<sup>18</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). Disponível em: <<http://www.secom.es.gov.br/>>. Acesso em: 9 dez. 2014.

<sup>19</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). Disponível em: <<http://www.secom.es.gov.br/licitacao.htm>>. Acesso em: 19 de jan. de 2015.



pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação; não se encontram disponibilizadas para consulta pública, desatendendo a exigência do art. 16, paragrafo único, da Lei nº. 12.232/2010.

Além da violação às disposições legais supracitadas, esses fatos possuem a efetiva capacidade de restringir o exercício do controle social sobre as atividades públicas, tanto por parte dos diversos órgãos de controle, quanto pela sociedade civil.

Deveras, o livre acesso às informações relacionadas aos contratos públicos apresenta-se como direito de qualquer cidadão e o seu exercício ganha especial relevância no tocante ao objeto do ajuste - serviços de publicidade e propaganda institucional - ante às especificidades, limitações legais iminentes e do *status* principiológico preconizado pela Constituição Federal.

Corroborando este entendimento, traz-se à baila, o senso aguçado de observação do eminente jurista Carlos Pinto Coelho Motta:

A fiscalização da licitação pode ocorrer, portanto, não apenas no interesse do licitante ou do contratado, mas pela ação legítima e permitida de qualquer pessoa que não tenha, necessariamente, direito imediato – mas interesse na efetividade dos regramentos legislativos referentes à licitação e ao contrato. Sob esse ângulo, o princípio da fiscalização remete a outro princípio geminado, ou seja, o de participação popular, decorrente da gestão contratual.

Nessa vertente insere-se a fiscalização da gestão contratual, focalizada nos arts. 16 e 17 da Lei nº. 12.232/10, que determinam, respectivamente, que: (a) as informações sobre sua execução, incluídos os nomes dos fornecedores e veículos de comunicação, sejam divulgadas em sítio próprio na internet; (b) as agências contratadas mantenham, por prazo não inferior a cinco anos, contados do fim da vigência do contrato, acervo comprobatório dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas<sup>20</sup>.

Por derradeiro, curioso salientar que, se de um lado o Governo do Estado do Espírito Santo apresenta o propósito de conferir ampla publicidade a sua atuação, lançando um procedimento licitatório com o fito de contratar agência de publicidade e propaganda para divulgação de atos, programas, obras,

---

<sup>20</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Divulgação institucional e contratação de serviços de publicidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.188.



serviços e campanhas dos órgãos e instituições da Administração Estadual, por outro, denota completa ausência de ânimo em divulgar corretamente os dados relacionados à contratação em comento, desestimando a transparência da atuação administrativa, preconizada pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)<sup>21</sup>.

Insta mencionar, ademais, que a obscuridade não acompanha tão-somente as informações relacionadas ao certame em tela, mas, também, reportam-se aos procedimentos concorrenciais, da mesma natureza, lançados nos últimos anos, pois igualmente ausentes os registros na rede mundial de computadores.

Em consulta à *internet*, fácil é perceber o insucesso em obter dados básicos relacionados às licitações anteriormente deflagradas para selecionar empresas especializadas em prestar serviços de publicidade (**Concorrências nº. 001/2010 e 001/2011**, por exemplo), fato que corrobora a completa inércia em promover-se a transparência das ações de publicidade.

Registre-se, inclusive, que nem mesmo após solicitação, via *e-mail* institucional, este Órgão Ministerial conseguira obter e, conseqüentemente, analisar o instrumento convocatório da **Concorrência nº. 001/2011**. Na oportunidade, a atual Gerente Administrativo/Financeiro da Superintendência Estadual de Comunicação Social expressamente declarou a não localização do Edital para disponibilização.

Confira-se o conteúdo da mensagem:

---

<sup>21</sup> BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

**De:** Ingrid Thereza Hollenstein Gomes <ingrid.thereza@secom.es.gov.br>  
**Enviado em:** quinta-feira, 22 de janeiro de 2015 18:52  
**Para:** [REDACTED]  
**Cc:** Altamiro Scopel  
**Assunto:** Concorrência nº. 01/2011

Prezado,

Informo que não foi localizado o edital para disponibilização. Contudo, o valor global previsto para o período de 12 (doze) meses foi de R\$ 49.890.000,00 – referente à Concorrência n.º 01/2011.

Atenciosamente,  
Ingrid Hollenstein Gomes  
Gerente Administrativo/Financeiro  
Secom

**De:** [REDACTED]@tce.es.gov.br  
**Enviada em:** quinta-feira, 22 de janeiro de 2015 18:35  
**Para:** 'ingrid.thereza@secom.es.gov.br'  
**Assunto:** Concorrência nº. 01/2011

Prezada,

Gostaria de consultar informações relacionadas ao Edital de Concorrência 001/2011. Destarte, solicito o arquivo em pdf ou word. Caso não localize o edital em tela, encaminhe o valor global estimado pelo governo para as contratações (valor está no edital).

Atenciosamente,



[REDACTED]  
Assessor de Nível Superior  
(27) 3334-7615  
[REDACTED]@mpc.es.gov.br  
Rua José Alexandre Buaiz, 157, Enseada do Suá  
Vitória-ES. CEP: 29050-913 - Tel.:(27) 3334-7671

Antes de imprimir pense em seu compromisso com o meio ambiente.  
As informações existentes nesta mensagem e em seus arquivos anexados são para uso restrito, sendo seu sigilo protegido por lei. Caso você não seja o destinatário, saiba que leitura, divulgação ou cópia são proibidas. Neste caso, favor notificar o remetente e apagar as informações. O uso impróprio destas informações será tratado conforme as normas da empresa e a legislação em vigor.

Assim sendo, pugna-se para que esta Corte de Contas reconheça a violação ao art. 16 da Lei 12.232/2010 e ao magno princípio da publicidade administrativa.



## **2.2 IMPOSSIBILIDADE DE CARACTERIZAÇÃO LEGAL COMO ‘SERVIÇOS A SEREM EXECUTADOS DE FORMA CONTÍNUA’ (SERVIÇO CONTÍNUO) A ENSEJAR A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL: INAPLICABILIDADE DA CLÁUSULA 3.3 DO EDITAL DE CONCORRÊNCIA SECOM Nº. 001/2013**

**Base Legal:** art. 57, II, da Lei 8.666/93.

De acordo com a **Cláusula Editalícia 3.3** (fl. 7), do **Edital de Concorrência nº. 01/2013**, o prazo contratual para a prestação dos serviços de publicidade será de até 12 (doze) meses, prorrogável por igual período. Veja-se, pois:

3.3 – O prazo do contrato será de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por mais um período de até 12 (doze) meses conforme inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93.<sup>22</sup>

Entretanto, também se impõe destacar que, por força do comando normativo preconizado pelo art. 57, § 4º, da Lei 8.666/93, os contratos celebrados com as empresas vencedoras de cada lote licitado, poderão, ainda, em caráter excepcional, serem prorrogados por mais um novo período de até 12 (doze) meses.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

§ 4º **Em caráter excepcional**, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo **poderá ser prorrogado por até doze meses**.<sup>23</sup>  
[\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\) \(grifo nosso\)](#)

Nota-se, portanto, que, ao menos em tese, há reais possibilidades dos contratos em comento perdurarem pelo interregno de 36 (trinta e seis) meses, 3 (três) anos, o que representará, ao final, para os cofres públicos, um dispêndio efetivo no importe de **R\$ 178.144.278,00** (cento e setenta e oito milhões, cento e quarenta e quatro mil, duzentos e setenta e oito reais).

<sup>22</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Edital de Concorrência nº. 001/2013**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

<sup>23</sup> BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 14 jan. 2015.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Veja-se, inclusive, que o estratagema de se prorrogar, sucessivamente, contratos publicitários apresenta-se como uma prática rotineira no âmbito da Administração Pública Estadual.

Com vistas a ratificar o acima expendido, cita-se o caso do **Contrato SECOM nº. 006/2012**, derivado da **Concorrência Pública nº. 001/2011**, cuja vigência, conquanto devesse se restringir tão-somente a 12 (doze) meses, registrou o Empenho nº **2014NE365**<sup>24</sup>, emitido em 24 de novembro de 2014, evidenciando, claramente, a plena manutenção do vínculo contratual no referido exercício.

Ademais, na própria consulta efetuada junto ao **Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo – SIGEFES**, e abaixo reproduzida, consta a informação de que o **Contrato SECOM nº. 006/2012**, derivado da **Concorrência Pública nº. 001/2011**, encontra-se em plena vigência no atual exercício (**de 03 de outubro de 2014 a 02 de outubro de 2015**), por força de prorrogação promovida pelo 3º Termo Aditivo.

**SIGEFES** Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo

Página Inicial | Ajuda | Sair

LOGUS

Planejamento | Execução | Apoio | Administração | Relatórios

Seja bem vindo(a), Walter junior Cabral de Lima Exercício 2014

Execução Orçamentária | Execução Financeira | Contabilidade | Contratos e Convênios

3940 mensagens não lidas

**Visualizar Nota de Empenho** Execução > Execução Orçamentária > Nota de Empenho > Visualizar Nota de Empenho

**Identificação** Status do documento Contabilizado

\* Data Emissão 24/11/2014 Data de lançamento 25/11/2014 16:47:32 Número 2014NE00365

\* Unidade Gestora 100104 SECOM Alteração

\* Tipo de Credor PJ Código 11145893000341 Nome AMPLA COMUNICACAO LTDA-11145893000341

Crédito disponível 200.000,00 Saldo de produtos a detalhar 0,00 Saldo de cronograma a detalhar 0,00

« Detalhamento Itens Produtos Cronograma Processo Observação Espelho Contábil Histórico Conformidade »

Empenho na fonte 03, para atender despesa com Publicidade em 2014, decorrente do 3º Aditivo ao Contrato SECOM/006/2012, contido no processo 53376790, Concorrência 001/2011, com vigência de 03.10.2014 a 02.10.2015.

Contabilizar Anular Imprimir Diagnóstico Contábil Sair

Sua sessão expira em: 25:18 Logus Tecnologia © 2014 - Todos os direitos reservados. Versão 4.1.88 - Build: 110220151502

Conforme se constata, os prazos de duração dos contratos em referência apresentam corriqueira flexibilidade, estendendo-se além de suas vigências

<sup>24</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES). Disponível em: [https://sigefes.sefaz.es.gov.br/Siplag4/faces/execucao/orcamentaria/notaEmpenhoEdit.jsp?\\_afRedirect=2112208031624](https://sigefes.sefaz.es.gov.br/Siplag4/faces/execucao/orcamentaria/notaEmpenhoEdit.jsp?_afRedirect=2112208031624). Acesso em: 19 fev. 2015.



inicialmente acordadas, com supedâneo na errônea premissa, consoante se demonstrará a seguir, de serem os serviços licitados considerados de “*execução continuada*”.

Como cediço, a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei Federal nº. 8.666/93), nos termos do art. 57, inc. II, prevê a possibilidade de prorrogar-se a contratação da prestação de **serviços a serem executados de forma contínua**, sem, no entanto, oferecer parâmetros balizadores conceituais para a compreensão intelectual do seu conteúdo. Veja-se, inicialmente, a dicção do dispositivo legal:

Art. 57. [...]

II - à prestação de **serviços a serem executados de forma contínua**, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))<sup>25</sup> (grifou-se)

Não obstante, seguindo a própria ideia matriz do termo *sub examine*, pode-se inferir que **serviços a serem executados de forma contínua (serviços contínuos)** são espécie de serviços que, pela relevância social encontram-se impossibilitados de sofrerem solução de continuidade, pois, uma vez interrompidos, comprometeriam atividades estatais básicas, elementares, direcionadas à satisfação das necessidades fundamentais ao convívio social dos cidadãos, a exemplo de saúde, transporte, alimentação e segurança pública.

Sobre tal aspecto, imperioso trazer à colação a **Instrução Normativa nº. 02/08**, de 30 de abril de 2008, expedida pelo **Ministério do Planejamento, Orçamentos e Gestão**, a qual, em seu Anexo I, define serviços continuados como sendo “*aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das*

---

<sup>25</sup> BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8666cons.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2015



*atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente*<sup>26</sup>.

Na esteira da doutrina do renomado Professor Diógenes Gasparini, serviços contínuos

são os serviços que não podem sofrer solução de continuidade ou os que não podem ser, na sua execução interrompidos. Dessa natureza são os serviços de vigilância, de manutenção e de limpeza<sup>27</sup>.

O Acórdão 490/2012, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), de modo esclarecedor, também destaca a presença da nota de **comprometimento da função estatal**, em caso de interrupção, como algo imanente ao serviço contínuo:

13. Percebe-se que a IN/MARE nº 18/97 não relacionou quais seriam os serviços de execução continuada. Sobre essa questão, numa análise que serviu de fundamento para o Acórdão nº 551/2002 - 2.<sup>a</sup> Câmara, esta Secretaria de Recursos teceu algumas considerações afirmando que a lei não elenca quais seriam os serviços continuados e que a sua definição só é encontrada nos compêndios doutrinários. Mesmo assim, esses autores somente oferecem os exemplos clássicos de serviços contínuos como **limpeza, vigilância e alimentação**. Essa instrução buscou arrimo na doutrina de Jessé Torres (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública', Ed. Renovar, 1994, págs. 349/351), onde o autor afirma que a prestação de **serviços de execução contínua é aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal**.

14. O Exmo. Sr. Ministro Relator, Bento Bugarin, em seu relatório para a Decisão nº 148/1996 - Plenário, Ata nº 13/1996, afirmou que os **serviços de execução contínua tratam, de modo geral, de serviços de prestação inadiável, cuja interrupção poderá colocar em risco o próprio interesse público, face aos reflexos negativos que dela poderão advir para a normalidade da prestação de serviços a cargo do Estado**, não elaborando nenhum rol de serviços que se enquadrariam nessa definição. No mesmo sentido, o Ministro Humberto Souto relatou para o Acórdão nº 201/2000 - 1.<sup>a</sup> Câmara.

15. Um rol de serviços contínuos nos é apresentado em outras deliberações desta Corte, adotando-se, em alguns casos, posicionamentos da doutrina pátria.

<sup>26</sup> BRASIL. **Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Orçamentos e Gestão nº. 02/08, de 30 de abril de 2008**. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2014.

<sup>27</sup> GASPARINE, Diógenes. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 535.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

16.O Exmo. Sr. Ministro Relator Marcos Vilaça, em seu relatório para a Decisão nº 466/1999 - Plenário, trás o entendimento do jurista Carlos Pinto Coelho Motta sobre o assunto: 'serviços contínuos são aqueles que não podem ser interrompidos; fazem-se sucessivamente, sem solução de continuidade, até sem exaurimento ou conclusão do objetivo. A exemplo, teríamos: limpeza, conservação, manutenção, vigilância, segurança, transporte de valores, carga ou passageiros.' ('Eficácia nas Licitações e Contratos', 7.ed. ,1998). O Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar utilizou-se da mesma doutrina em seu relatório para o Acórdão nº 128/1999 - Plenário. (AC-0490-07/12-P, Sessão: 07/03/12, Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro VALMIR CAMPELO, grifo nosso)<sup>28</sup>

Feitas essas considerações, cumpre-se, neste momento, perscrutar, detidamente, se os serviços de publicidade estariam encartados na acepção de serviços contínuos, e alcançados, portanto, pela disciplina legal.

Pois bem.

A exigência constitucional e legal de transparência da atuação administrativa, *per si*, denota a relevância do serviço de publicidade institucional. Entretanto, essa característica não importa, necessariamente, a sua imediata correspondência como serviço de natureza contínua.

Em outros termos, a expressividade do serviço de publicidade não acarreta, automaticamente, a imprescindível continuidade na sua prestação.

De fato, observa-se que não há qualquer comprometimento junto ao corpo social, nem mesmo qualquer influência sobre o campo psicológico do indivíduo, por ocasião da eventual contingência de suspensão temporário de um serviço de publicidade institucional.

A título argumentativo, cotejemos as consequências a serem suportadas pela sociedade que se vê diante da paralisação do serviço de limpeza pública urbana - notadamente classificado como serviço contínuo -, em virtude, por exemplo, da extinção do vínculo contratual, com, de outra banda, a nocividade da interrupção da divulgação das ações estatais, pelas mesmas razões.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Jurisprudência**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:4:0::NO::>> Acesso em: 13 jan. 2015.



No primeiro caso, a inconveniência salta aos olhos, pois, por consectário lógico, há uma comoção para a Administração Pública, que se vê diante dos trâmites formais de um novo procedimento licitatório, com as suas naturais intercorrências, e, de outro lado, a população que se depara com a alteração negativa de sua rotina, em face da suspensão das atividades de limpeza, com consequências relacionadas, até mesmo, a aspectos de saúde pública.

Por sua vez, no segundo caso, a assimilação mental é de fácil apreensão, em face da pouca significância dos danos causados à sociedade.

Veja-se, em concreto, por exemplo, o caso do Lote 1 – Publicidade Institucional, do **Edital de Concorrência nº. 001/2013**, ao abordar o Programa de Mobilidade Urbana, que fora subdividido em três eixos conceituais: **a)** Projetos Viários; **b)** Transporte Coletivo; e, **c)** Multimodalidade (fl. 55).

De acordo com o *briefing* do referido Lote, no segmento concernente à descrição e análise da situação específica, constata-se o propósito da Administração em “*dar aos moradores uma visão de conjunto do Programa e, principalmente, de sua importância e alcance*”<sup>29</sup>. Ademais, busca-se “*apresentar de maneira sintética os novos serviços (Bike Bus, Busca Bus, bilhetagem eletrônica, novas opções de passes etc.)*.”<sup>30</sup>

Registre-se que as intervenções que compõem o Programa supracitado sequer possuem expectativa de início de sua efetiva implantação, em face de inúmeras vicissitudes que as infligiram, como às concernentes ao *Sistema Aquaviário*<sup>31</sup>, ao BRT (*Bus Rapid Transit*)<sup>32</sup> e à *4ª Ponte* (pretensa ligação entre os municípios de Vitória e Cariacica)<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Edital de Concorrência nº. 001/2013**, p. 56. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 9 jan. 2015.

<sup>30</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Edital de Concorrência nº. 01/2013**, p. 57. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 9 jan. 2015.

<sup>31</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**. DIO-ES do dia 20 nov. de 2014. Disponível em: <[http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/diariooficial20112014\\_suspensaoaquaviario.jpg](http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/diariooficial20112014_suspensaoaquaviario.jpg)>. Acesso em: 14 jan. 2015.



Destarte, a privação sofrida pela sociedade, diante da ausência temporária da divulgação dos serviços supracitados, é demasiadamente ínfima, não acarretando qualquer óbice à higidez do corpo social.

Outro exemplo digno de registro reporta-se ao Lote 2 (dois) do **Edital de Concorrência nº. 001/2013**, denominado Prestação de Contas, e, ao qual, fora reservado a importância de **R\$ 14.000.000, 00** (quatorze milhões de reais).

Primeiramente, cumpre por em relevo que a tarefa de análise e julgamento das contas a serem prestadas foram constitucionalmente atribuídas aos órgãos de controle externo.

Como cediço, nos termos do art. 1º da Constituição Federal, o Brasil adotou a forma republicana de governo, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito. Por seu turno, a Democracia brasileira é exercida de maneira semidireta, onde o povo, verdadeiro titular do poder, o exerce diretamente, bem como por intermédio de seus representantes.

Aliás, a origem histórica da palavra ‘república’ assenta-se na língua latina, significando ‘coisa pública’. Daí decorre que os governantes apenas administram os bens públicos, os quais pertencem, exclusivamente, ao povo.

Por essa razão, preceitua o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal que “*prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*”

Consoante leciona o eminente professor Afonso Gomes de Aguiar, no âmbito da Administração Pública, a tarefa constitucional de prestação de contas se

---

<sup>32</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**. DIO-ES do dia 22 ago. 2014. <<http://www.folhavitoria.com.br/politica/noticia/2014/02/governo-fara-novo-edital-apos-tces-suspender-licitacao-do-brt.html>>. Acesso em 14 jan. 2015.

<sup>33</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**. DIO-ES do dia 12 nov. 2014. Disponível em: <[http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/diario\\_oficial\\_2014-11-12\\_suspensao\\_licitacao\\_quartaponte.pdf](http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/diario_oficial_2014-11-12_suspensao_licitacao_quartaponte.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.



consubstancia num documento por meio do qual o gestor demonstra, ao órgão de controle, os resultados do exercício<sup>34</sup>.

Nestes termos, em norma reproduzida da Constituição Federal, a Constituição do Estado do Espírito Santo assim enunciou os destinatários das contas a serem apresentadas:

**Art. 71. O controle externo**, a cargo da **Assembleia Legislativa** ou da Câmara Municipal, será exercido com o **auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete**:

**I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador** do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;<sup>35</sup> (grifou-se)

Por outro giro, supletivamente, não se configura qualquer óbice à publicidade institucional, pelos órgãos públicos, concernentes à divulgação de seus atos, programas, obras, serviços e campanhas, em caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Entretanto, tal mister não se consubstancia em '**prestação de contas**', "*designação genérica da qual são espécies a prestação de contas de governo, prestação de contas de gestão e prestação de contas especial*"<sup>36</sup>.

Diga-se, ainda, por imperioso, que a ação de prestar contas, pela sua própria natureza, e independente a quem for dirigida, se esgota com o seu implemento, sem imposição de continuidade.

À vista desses elementos, a alegada necessidade de continuidade na prestação do serviço de '**prestação de contas**', se opõe ao mandamento constitucional, desnaturando a ideia intrínseca à obrigação constitucional de prestação de contas.

Veja-se que a presença de prejuízo à continuidade do serviço público é justamente um dos fundamentos em que se assenta o comando exarado pelo

<sup>34</sup> AGUIAR, Afonso Gomes. **Tratado da Gestão Fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 327.

<sup>35</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). ALEES. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf) Acesso em: 9 jan. 2015.

<sup>36</sup> AGUIAR, Afonso Gomes. **Tratado da Gestão Fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 327.



art. 57, II, da Lei 8666/93. Destarte, se não há inconveniência na suspensão de determinada atividade até o desfecho da nova contratação, *ipso facto*, não há que se falar em necessidade de execução contínua.

Ademais, neste sentido se consolidou a jurisprudência pátria quando confrontada com a matéria *sub examine*. Vejam-se, exemplificativamente, os termos dos julgados adiante transcritos:

Abstenha-se de prorrogar contratos de serviços, com base no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, que não sejam prestados de forma contínua, tais como fornecimento de passagens aéreas e **publicidade**. (Acórdão TCU 1386/2005, Segunda Câmara, grifo nosso).<sup>37</sup>

**[Contratos de publicidade. Prorrogação]** Indaga o consulente, no primeiro quesito, se os contratos de publicidade estão contemplados no disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93. (...) A Lei Nacional de Licitações refere-se à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, mas não oferece critérios para se apreender o que pode ser considerado como tal. A doutrina (...), ao tratar do dispositivo em questão, considera que o contrato de prestação de serviço de forma contínua **caracteriza-se pela impossibilidade de sua interrupção ou suspensão, sob pena de acarretar prejuízos ou danos insuperáveis**. (...). **Em regra, os contratos de publicidade não se encaixam nesse quadro de contrato de duração continuada**, haja vista que visam tão somente divulgar uma determinada atividade pública, que se esgota com o seu cumprimento, sem obrigação de continuidade. Nesse sentido, o contrato de publicidade não possui natureza típica de serviço contínuo, cuja atividade, como bem lembrou a auditoria, tem por fim resguardar as obrigações estatais de execução diferida, ou seja aquelas que não se exaurem num único exercício financeiro. Cumpre destacar, outrossim, que os contratos de publicidade firmados pelo Poder Público com agências de publicidade, devem respeitar o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal (...). (...) 1 — **os contratos realizados pelo Poder Público com agências de publicidade, devem observar o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando adstritos, quanto ao prazo, à vigência dos respectivos créditos orçamentários, não estando contemplados no disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93**; 2 — quanto à segunda indagação, dirigida para a hipótese de os contratos em questão serem considerados de duração continuada, e concernente à obrigatoriedade de observarem o disposto no art. 65, § 1º, ficando adstritos, no que tange ao valor, à porcentagem de 25%, a resposta à mesma resta prejudicada, diante do parecer negativo à

<sup>37</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Jurisprudência**. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes\\_contratos/LICITACOES\\_CONTRATOS\\_3A\\_ED.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/LICITACOES_CONTRATOS_3A_ED.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2015.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

primeira indagação (TCE-MG, Consulta n. 736572. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão do dia 28/11/2007, grifou-se).<sup>38</sup>

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 9.729-2/2007.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 3.041/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer a denúncia anônima referente o Chamado nº 163/2007, em desfavor da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra, gestão do Sr. Júlio César Davoli Ladeia, acerca de eventuais gastos excessivos com publicidade no exercício de 2007; e no mérito, julgá-la **PROCEDENTE**, face a existência de subsídios suficientes que **comprovam despesas de publicidade e propaganda** com a empresa Lamego Publicidades Ltda **caracterizados como atos de despesa ilegal, ilegítimo e antieconômica com ofensa à Lei de Licitações nº 8.666/1993 e aos princípios da legalidade, legitimidade, proporcionalidade, razoabilidade, economicidade e de interesse público**, representados pelas seguintes impropriedades: **1) ausência de justificativa subsistente dos valores acrescidos, por meio de termo aditivo, ao Contrato nº 269/2006, em ofensa ao artigo 65, inciso I, alínea b, da Lei de Licitação nº 8.666/1993; 2) desobediência ao limite máximo permitido para acréscimos quantitativos de 25% previsto no artigo 65, § 1º, da Lei de Licitação nº 8.666/1993, representada pelo acréscimo de 373% sobre o valor do Contrato nº 269/2006, uma vez que não se enquadra na faculdade de prorrogação por iguais e sucessivos períodos, limitada a sessenta meses, prevista no artigo 57, inciso II, da mesma norma, em virtude de não configurar serviços de natureza contínua; 3) valor acrescido de 373% sobre o valor inicial do Contrato nº 269/2006 eivado de características de ilegitimidade, desproporcionalidade, irrazoabilidade, antieconômico e ilegalidade; e 4) as amostras das despesas realizadas com a empresa denunciada Lamego Publicidades Ltda evidenciam matérias publicitárias de cunho pessoal indicando eventual uso de dinheiro público para fins de promoção particular; e, aplicando ao referido gestor a **multa pecuniária de 500 UPFs-MT**, nos termos do artigo 75, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 289, inciso II, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), face à prática de atos de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico que resultaram dano ao erário municipal, representados pelas impropriedades acima elencadas, cuja multa deverá ser recolhida, com recursos próprios, ao Fundo de Reparamento e Modernização do Tribunal de Contas, conforme competência prevista no artigo 78 da Lei Complementar nº 269/2007, no prazo de 15 (quinze) dias, contados após o decurso de três dias úteis da publicação desta decisão no Diário Oficial do Estado, como estabelecido no artigo 61, inciso II e §§ 1º e 2º, da referida lei complementar, devendo o responsável remeter os respectivos comprovantes a este Tribunal dentro deste mesmo prazo. O gestor poderá requerer o parcelamento da multa imposta, desde que preencha os requisitos elencados no artigo 290 da Resolução nº**

<sup>38</sup> MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas de Minas Gerais. **Jurisprudência**. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1401.pdf> Acesso em: 8 jan. 2015.



14/2007. Decorrido o prazo sem a devida comprovação do recolhimento da multa ou sem a interposição de recurso, proceder à anotação do nome do referido gestor municipal da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra no Cadastro de Inadimplentes/CADIN perante este Tribunal, e, após, siga o trâmite processual previsto no artigo 226 da Resolução nº 14/2007. Nos termos do artigo 228, parágrafo único da Resolução nº 14/2007, encaminhe-se fotocópia de todo o processado ao Ministério Público Estadual para providências que entender necessárias. (Acórdão TCE/MT Nº 1.527/2008, grifo nosso)<sup>39</sup>

À vista dos fatos e fundamentos trazidos à baila, pugna-se para que seja reconhecida a ilegalidade da **Cláusula 3.3 do Edital de Concorrência 01/2013** (fl. 7), em face da impossibilidade, na caracterização do serviço de publicidade e propaganda institucional, como de natureza contínua.

## 2.3 PROMOÇÃO PESSOAL

### 2.3.1 ASSINATURA DA CAMPANHA COM A LOGOMARCA DO “GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO”

**Base legal:** art. 37, § 1º, da Constituição Federal, arts. 16 e 32, §1º, da Constituição Estadual e princípios constitucionais da impessoalidade e publicidade.

O **Edital de Concorrência nº. 001/2013 (Processo Administrativo nº. 64069796/2013)**, às fls. 58, 61, 63, 66 e 68, estabelece que as campanhas publicitárias desenvolvidas para os órgãos e instituições da Administração Estadual, fracionadas em 5 (cinco) lotes, deverão ser **assinadas** com a logomarca do Governo do Estado do Espírito Santo. Veja-se, então:

#### ANEXO II “BRIEFINGS”

##### Briefing Lote 01

[...]

##### Estruturação do projeto de comunicação

[...]

e) Assinatura da campanha: a campanha deverá ser assinada com a logomarca do Governo do Espírito Santo;

<sup>39</sup> MATO GROSSO (Estado). Tribunal de Contas do Mato Grosso. **Jurisprudência**. Disponível em: <[http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/97292/ano/2007/num\\_decisao/1527/ano\\_decisao/2008/hash/6aeb2c265a3654d53be145e39365d4a2](http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/97292/ano/2007/num_decisao/1527/ano_decisao/2008/hash/6aeb2c265a3654d53be145e39365d4a2)>. Acesso em: 13 jan. 2014.



**Briefing Lote 02**

[...]

**Estruturação do projeto de comunicação**

[...]

e) Assinatura da campanha: a campanha deverá ser assinada com a logomarca do Governo do Espírito Santo;

**Briefing Lote 03**

[...]

**Estruturação do projeto de comunicação**

[...]

e) Assinatura da campanha: a campanha deverá ser assinada com a logomarca do Governo do Espírito Santo;

**Briefing Lote 04**

[...]

**Estruturação do projeto de comunicação**

[...]

e) Assinatura da campanha: a campanha deverá ser assinada com a logomarca do Governo do Espírito Santo;

**Briefing Lote 05**

[...]

**Estruturação do projeto de comunicação**

[...]

e) Assinatura da campanha: a campanha deverá ser assinada com a logomarca do Governo do Espírito Santo;<sup>40</sup>

Depreende-se destas cláusulas que, em todo o material publicitário produzido, deverá constar a logomarca da gestão do Chefe do Poder Executivo estadual, Sr. José Renato Casagrande, denominada, no instrumento convocatório, como “logomarca do Governo do Espírito Santo”.

*Ipsa facto*, esse ideograma<sup>41</sup>, criado no início de 2011, com o fito de representar a gestão supracitada, acompanhou, também, as peças publicitárias veiculadas por intermédio das empresas contratadas<sup>42</sup> (A4 Publicidade e

<sup>40</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Edital de Concorrência nº. 001/2013**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

<sup>41</sup> Segundo Strunck o ideograma é espécie de símbolo figurativo, cujos desenhos representam ideias e conceitos. STRUNCK, Gilberto Luiz. **Como criar identidades visuais para marcas de sucesso**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Books, 2001. P. 72.

<sup>42</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Disponível em: [http://www.secom.es.gov.br/edital/Arquivos-001-2013/24\\_-\\_HOMOLOGACAO.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/Arquivos-001-2013/24_-_HOMOLOGACAO.pdf). Acesso em: 18 dez. 2014.



Marketing Ltda., Ampla Comunicação Ltda., MP Publicidade Ltda. e Danza Estratégia & Comunicação Ltda.)<sup>43</sup>.

À luz do expendido, deduz-se que o Governo do Estado do Espírito Santo, *in casu*, por intermédio da Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM), instaurou procedimento licitatório com o fito de contratar, em síntese, serviços de publicidade, os quais, quando consubstanciados em peças publicitárias, carregariam consigo uma logomarca de gestão específica, conforme previsão expressa do instrumento convocatório em comento.

Veja-se, portanto, que a SECOM viabilizou a produção e divulgação, por meio de publicidade custeada a expensas de recursos públicos, de logomarca privativa da gestão à frente do Poder Executivo Estadual no ano de 2014 – símbolo inexoravelmente extraoficial e transitório, representação fidedigna de promoção pessoal - e, *pari passu*, contribuindo para o quadro de desconsideração dos símbolos oficiais do Estado do Espírito Santo (bandeira, brasão de armas e hino), estes sim, aptos a representar o Estado do Espírito Santo, consoante preceitua o art. 16 da Constituição Estadual, *ipsis litteris*:

Art. 16 São símbolos do Estado **a bandeira, as armas e o hino** já adotados na data da promulgação desta Constituição, **além de outros que a lei estabelecer**<sup>44</sup>. (grifou-se)

Sendo nosso ordenamento pautado pelo primado da norma constitucional, fácil é apreender o flagrante desrespeito em criar-se um símbolo de utilização privativa do detentor do poder, que represente suas ações, e o disseminar em impressos, *websites*, instalações, automóveis, outdoors, estandes, transparecendo a falsa ideia de oficialidade.

Deveras, as intenções de recorrer-se ao estratagema publicitário de criação e utilização de logomarca de gestão - a pretexto de conferir efetividade ao dever

---

<sup>43</sup> Para maiores informações sobre as peças publicitárias produzidas com a logomarca em tela, consultar a **Representação TC 11185/2014**, disponível em: <http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/TC-11185-2014-Representação-MPC-logomarca-do-governo-e-municípios-despesas-com-publicidade.pdf> Acesso em 21 jan. 2014.

<sup>44</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf). Acesso em: 6 jan. 2015.



constitucional de dar publicidade aos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos – almejam, em verdade, adentrar na ilegítima seara do marketing político-eleitoral, com vistas a buscar uma alta exposição positiva, a ser incorporada ao seu patrimônio eleitoral, e desta forma, alcançar, a fidelização do cidadão-eleitor, de modo a satisfazer, unicamente, interesses pessoais, em total descompasso com a redação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal e art. 32, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Deste modo, o caráter extraoficial da logomarca de gestão pode ser facilmente identificado pelo fato de o ideograma representar uma específica e transitória gestão (mandato eletivo), à frente do Poder Executivo, e possibilitando, por intermédio de estratégias de *marketing*, a personalização das ações que foram levadas a efeito pela nominada gestão.

Diga-se, ainda, que a própria efemeridade da nova identidade visual criada, representativa de uma específica gestão, evidenciada em decorrência da alternância do poder político, *per si*, já denuncia a sua completa desvinculação da Administração Pública, isto é, a ausência de caráter oficial.

Nesta esteira, compartilha-se o entendimento do renomado jurista Wallace Paiva Martins Júnior, o qual ressalta que os referidos símbolos “*não têm o caráter impessoal e moral exigido da publicidade oficial da administração pública bastando notar que a cada troca de governo (e de governantes) eles também são trocados por outros*”.<sup>45</sup>

Avultando a manifesta extraoficialidade da identidade visual em comento, traz-se à colação a segunda parte do art. 16 da Lei Fundamental Estadual, o qual, conquanto faculte a criação de novos símbolos oficiais, ressalva expressamente a necessidade de legislação prévia a respaldar tal medida. Veja-se, então, a redação do mencionado dispositivo:

---

<sup>45</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Publicidade Oficial: Moralidade e Impessoalidade**. Revista dos Tribunais, Ano 83 – Julho de 1994 – Vol.705. p. 86/87.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Art. 16 São símbolos do Estado a bandeira, as armas e o hino já adotados na data da promulgação desta Constituição, **além de outros que a lei estabelecer**. (grifo nosso)

Veja-se, portanto, de forma hialina, que o supracitado dispositivo constitucional não proíbe a eventual criação de um novo símbolo oficial, diferente dos já regulamentados no ordenamento estadual (bandeira, brasão de armas e hino), mas acentua, como condicionante, de modo pertinente e curial, o prévio respaldo em lei *strictu sensu*.

Todavia, ante a inexistência do indigitado diploma legal, constata-se patente desrespeito à Constituição Estadual, impossível de ser ignorada pelos órgãos de controle, sob consequência de se corroborar com o arbítrio e, por consectário lógico, atrofiar substancialmente o Estado Democrático de Direito, *status* político, social e jurídico em que, ressalte-se, o Estado não só cria, mas também se submete ao direito posto.

Em verdade, a verossimilhança das proposições descritas afasta quaisquer incertezas acerca da existência de irregularidades, tanto na criação, quanto na veiculação do símbolo privativo da gestão do ex-Chefe do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, Sr. José Renato Casagrande.

Destarte, por óbvio, seu manuseio não pode ser efetuado pela Administração Pública Direta ou Indireta, bem como pelas empresas contratadas para prestar serviços publicitários a entidades públicas, como, aliás, vem ocorrendo por força dos contratos firmados com as empresas **A4 Publicidade e Marketing Ltda., Ampla Comunicação Ltda., MP Publicidade Ltda., Danza Estratégia & Comunicação Ltda. e SET Comunicações Ltda. (Processo Administrativo nº. 64069796/2013)**.

Conforme é cediço, todos esses esforços publicitários inserem-se em um contexto de proselitismo político-eleitoral, pois toda a informação midiática transmitida, a pretexto de ostentar caráter informativo, educativo e de orientação social, serve, principalmente, para **demarcar, diferenciar e**



**personificar** as ações do gestor à frente da Administração Estadual, em indisfarçável promoção de cunho eminentemente pessoal.

Nessa esteira de raciocínio, oportuno trazer à baila a definição da palavra “marca”, conferida pela *American Marketing Association*:

Marca é um nome, designação, sinal, símbolo ou combinação deles, que tem o propósito de **identificar** bens e serviços de um vendedor ou grupo de vendedores e de **diferenciá-los de concorrentes**.<sup>46</sup>  
(grifou-se)

Ora, não se ignora a capacidade do ser humano em pensar visualmente. Conforme explica Strunck “*as imagens agem diretamente sobre a percepção do cérebro, impressionando primeiro para serem depois analisadas, ao contrário que acontece com as palavras*”.

E prossegue o renomado autor, afirmando que “*tudo o que vemos comunica alguma coisa. Cores, formas, texturas*”.

Desse modo, quando diversos caracteres visuais são reunidos com logicidade, como se verifica em relação a uma logomarca, fácil é observar a sua aptidão de transmitir informações ao receptor, dentre as quais, cita-se, por imperioso, a identificação da autoria do próprio conteúdo veiculado.

Essa estratégia permite, com intensidade significativa, que o conteúdo da campanha midiática institucional seja associado à figura do próprio agente público manipulador da logomarca, em evidente agressão aos magnos princípios norteadores da atividade pública, dentre os quais, cita-se, por inevitável, a impessoalidade.

Conforme preleciona Onofre Alves Batista Júnior o princípio da impessoalidade “*impõe a retirada de marcas pessoais do administrador, exigindo sua*

---

<sup>46</sup> American Marketing Association, Committee on Definition. Marketing Definitions: a Glossary of Marketing Terms. Chicago, 1960, p. 8 *apud* LUPETTI, Marcélia. **Administração em Publicidade. A verdadeira Alma do Negócio**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011, p. 5.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

*neutralidade na atuação administrativa, colocando para a AP [Administração Pública] uma única diretriz maior: o bem comum*<sup>47</sup>.

Como consequência, o postulado da impessoalidade, na acepção ligada à ideia de proibição da personalização das realizações da Administração Pública, encontra-se assentado no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. [...]

§ 1º - **A publicidade** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.**<sup>48</sup> (grifou-se)

A destacada importância desta regra, para consolidação dos limites da publicidade estatal, ensejou a reprodução robustecida de seu conteúdo, por simetria, pelo § 1º, do art. 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo, *verbo ad verbum*:

Art. 32 [...]

§ 1º - **A publicidade** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, servidor público ou de partido político**<sup>49</sup>. (grifou-se)

Esses dispositivos, oportunamente inseridos no tópico da Constituição direcionado especificamente à Administração Pública, ao prescreverem que na publicidade dos órgãos públicos não poderá constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, veda que a publicidade das instituições públicas contenha elementos visuais estranhos à órbita do interesses público, haja vista que esses artifícios possuem a aptidão de permitir que o receptor da informação (cidadão) vincule

<sup>47</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves Batista Junior. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 287.

<sup>48</sup> BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

<sup>49</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <[http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.





mentalmente o conteúdo da campanha midiática à figura do agente que manipula o ideograma.

A ratificar o acima expendido, é de todo oportuno gizar o magistério do ínclito autor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que oportunamente lança advertências no que tange ao tema ora analisado:

No desiderato de impedir a personalização, **ainda que indireta**, dessa publicidade, o texto proíbe o uso de nomes, símbolos ou imagens que vinculem a divulgação a governante ou servidor determinado.<sup>50</sup>

Como resultado dessa associação de ideias, viabilizada, reforça-se, por intermédio de símbolos extraoficiais, sutilmente implantados no bojo da publicidade governamental, tem-se a inevitável **desnaturação de toda a parcela de conteúdo institucional anunciada**, já que a autoria da fração da publicidade legítima, consubstanciada na divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas públicas, é atribuída, ainda que indiretamente, ao titular do elemento visual, e não à Administração Pública.

Por certo, quando esse fato ocorre, o erário acaba sendo diretamente lesionado, pois arca, indevidamente, com a autopromoção do agente público, temporário e efêmero, à frente da Administração Pública, e não com a publicidade institucional, na medida em que o seu caráter público resta contaminado, pois atribuída ao particular, por força dessa nociva estratégia de *marketing*.

Vê-se, inclusive, que o dano ao erário não ocorre tão-somente quando uma específica gestão implanta elementos autopromocionais na publicidade governamental que, em tese, deveria possuir, unicamente, caráter informativo, educativo e de orientação social, mas, igualmente, quando ela, contraditoriamente, vale-se de novos recursos públicos para apagar os vestígios desse comportamento ilegítimo e antieconômico.

---

<sup>50</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Sobre tal aspecto, sobretudo relevante destacar a ocorrência verificada nos **Empenhos nº. 2014NE04578 (UG Fundo Estadual de Saúde)** e **2014NE05333 (UG Fundo Estadual de Saúde)**, em que se dispendeu verbas públicas, objetivando a aquisição de material de consumo para encobrir, no período eleitoral, os diversos registros da logomarca representativa do Governo do Estado, Gestão 2011/2014.

Confira-se, pois:

**SIGEFES** Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo

Página Inicial | Ajuda | Sair

LOGUS

Seja bem vindo(a), Exercício 2014

3940 mensagens não lidas

Execução > Execução Orçamentária > Nota de Empenho > Visualizar Nota de Empenho

**Visualizar Nota de Empenho** Status do documento Contabilizado

**Identificação**

\* Data Emissão 02/07/2014 Data de lançamento 02/07/2014 17:05:15 Número 2014NE04578

\* Unidade Gestora 440901 FES

Alteração

\* Tipo de Credor PJ Código 31479710000170 Nome MP PUBLICIDADE LTDA-31479710000170

Crédito disponível 4.610,70 Saldo de produtos a detalhar 0,00 Saldo de cronograma a detalhar 0,00

Processo 66822793

Assunto **SERVICOS E ENCARGOS**

**Resumo ADESIVO EM VINIL BRANCO PARA COBERTURA DAS PLACAS COM LOGOMARCA DO GOVERNO EM OBRAS E HOSPITAIS.**

Ano 2014

UG Último Andamento SESA

Contabilizar Anular Imprimir Diagnóstico Contábil Sair

Sua sessão expira em: 29:24 Logus Tecnologia © 2014 - Todos os direitos reservados. Versão 4.1.77 - Build: 20150115-1743

**SIGEFES** Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo

Página Inicial | Ajuda | Sair

LOGUS

Seja bem vindo(a), Exercício 2014

3940 mensagens não lidas

Execução > Execução Orçamentária > Nota de Empenho > Visualizar Nota de Empenho

**Visualizar Nota de Empenho** Status do documento Contabilizado

**Identificação**

\* Data Emissão 01/08/2014 Data de lançamento 01/08/2014 11:23:10 Número 2014NE05333

\* Unidade Gestora 440901 FES

Alteração

\* Tipo de Credor PJ Código 31479710000170 Nome MP PUBLICIDADE LTDA-31479710000170

Crédito disponível 948,30 Saldo de produtos a detalhar 0,00 Saldo de cronograma a detalhar 0,00

Processo 66822793

Assunto **SERVICOS E ENCARGOS**

**Resumo ADESIVO EM VINIL BRANCO PARA COBERTURA DAS PLACAS COM LOGOMARCA DO GOVERNO EM OBRAS E HOSPITAIS.**

Ano 2014

UG Último Andamento SESA

Contabilizar Anular Imprimir Diagnóstico Contábil Sair

Sua sessão expira em: 29:51 Logus Tecnologia © 2014 - Todos os direitos reservados. Versão 4.1.77 - Build: 20150115-1743



Adensando as irregularidades perpetradas, revela-se forçoso destacar que o ex- Chefe do Poder Executivo Estadual, Senhor José Renato Casagrande, ao expedir o **Decreto nº. 3565-R<sup>51</sup>**, de **05 de maio de 2014** (normativo regulamentador do apoio estadual à realização de eventos), institucionalizou a utilização de logomarca de gestão, atuando diretamente para a consolidação da sua própria marca, pois, nos termos do art. 2º, § 1º e art. 9º, § 3º, condicionou, aos patrocinados pelo Estado, a título de contrapartida, a inserção de logomarca de gestão, desvinculada dos símbolos oficiais do Estado patrocinador, nas ações e materiais relacionados à execução do objeto conveniado ou apoiado.

Vejam-se o teor dos normativos:

[...]

**Art. 2º.** O apoio estadual às atividades referidas no Art. 1º poderá ser formalizado por meio de termo de cooperação técnica, contrato de patrocínio ou convênio, conforme as disposições indicadas neste Decreto.

**§ 1º.** Independentemente da modalidade de apoio, **torna-se obrigatória a inserção de logomarcas e/ou brasão do Governo do Estado** em ação ou material relacionado com a execução do objeto conveniado ou apoiado. (grifo nosso)

[...]

**Art. 9º.** [...]

**§ 3º.** O apoio estadual na forma de patrocínio poderá ser concretizado mediante a aquisição de uma das seguintes cotas:

Cota Bronze: até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), mediante a contrapartida mínima de pelo menos 1 (uma) mídia tradicional, **com assinatura do patrocinador (logomarca e/ou brasão)** de 5", 1(um) tipo de folheteria, **com assinatura do patrocinador (logomarca e/ou brasão);**

Cota Prata: até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), mediante a contrapartida mínima de pelo menos 2 (duas) mídias tradicionais, com **assinatura do patrocinador (logomarca e/ou brasão)** de 5", 1 (uma) mídia digital ou mídia *online*, com logomarca e/ou brasão do patrocinador, 2 (dois) tipos de folheteria, **com assinatura do patrocinador (logomarca e/ou brasão);**

Cota Ouro: até R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), mediante a contrapartida mínima de pelo menos 2 (duas) mídias tradicionais, com assinatura do patrocinador (logomarca e/ou brasão) de 5", 1 (uma) mídia exterior ou mídia *out of home* com **logomarca e/ou brasão** do patrocinador, 2 (duas) mídias digitais ou mídia *online*, com

<sup>51</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº. 3565-R, de 05 de maio de 2014, revogado pelo Decreto 3754-R, de 02 de janeiro de 2015.** Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO), dia 06 de maio de 2014, Caderno do Executivo, p. 10. Disponível em: [https://dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario\\_oficial](https://dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial). Acesso em: 19 de jan. de 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

**logomarca e/ou brasão** do patrocinador, 3 (três) tipos de folheteria, com assinatura do patrocinador (**logomarca e/ou brasão**).

Registre-se que este diploma normativo restou revogado pelo **Decreto nº. 3754-R<sup>52</sup>**, de **02 de janeiro de 2015**, ante a inevitável necessidade de reanálise dos critérios para apoio a eventos, bem como da ilegalidade na veiculação de logomarca de gestão como condicionantes à celebração de patrocínio.

Nestes moldes, restou sobejamente demonstrado a infringência, constitucional e legal, em apor, como assinatura de campanha, a logomarca de gestão, buscando-se, continuamente, vinculá-la à publicidade institucional, com nítido caráter de promoção pessoal.

Nesse diapasão, igualmente, fácil é constatar que o uso de símbolos pessoais em conjunto com a publicidade institucional, para além de macular a ordem jurídica vigente, viabiliza o enriquecimento ilícito de quem a implementa, pois viabilizada com recursos exclusivamente públicos.

À vista dos fatos e fundamento trazidos à colação, pugna-se que esta Corte de Contas considere ilegais, ilegítimas e antieconômicas as cláusulas editalícias que determinam a assinatura das campanhas publicitárias com logomarca de gestão específica, por expressa violação à Carta Constitucional, aplicando-se aos responsáveis a multa prevista no art. 135, III, da LC nº 621/2012<sup>53</sup>, sem prejuízo de condenar-lhes a ressarcir os custos das despesas decorrentes dos serviços de publicidade e propaganda de caráter pessoal.

---

<sup>52</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº. 3754-R, de 02 de janeiro de 2015**. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO), dia 05 de janeiro de 2014. Caderno Poder Executivo, p.2. Disponível em: [https://dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario\\_oficial](https://dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial). Acesso em: 23 jan. 2015.

<sup>53</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:  
[...]  
**III** – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;



### 2.3.2 INSERÇÃO DE ELOGIOS DE GESTÃO E DE SLOGANS<sup>54</sup> NOS BRIEFINGS

**Base legal:** art. 37, § 1º, da Constituição Federal, e art. 32, §1º, da Constituição Estadual e princípios da impessoalidade e publicidade.

Ao se analisar detidamente o **Edital de Concorrência nº. 001/2013**<sup>55</sup> é possível constatar que indícios de promoção pessoal não se manifestam apenas pela previsão de utilização de logomarca extraoficial, mas, também, pelo culto ao *slogan* “Crescer é com a gente”, bem como pela implementação da prática de se difundir elogios à própria gestão.

Esclarece-se.

Ante o caráter prescindível de projeto básico e executivo<sup>56</sup>, o *briefing* acaba assumindo o protagonismo no instrumento convocatório, pois apresenta informações primordiais aos interessados no objeto do certame, conformando, desta maneira, o almejado plano de comunicação publicitária.

Sobre tal aspecto, a **Instrução Normativa nº. 02/1993**, expedida pela Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República, visando orientar a publicidade governamental, prescreve que o *briefing* constitui

um resumo informativo, preliminar ao planejamento e à criação publicitária, que contém, de forma precisa e completa, clara e objetiva, **todas as informações que a Entidade deve fornecer à Agência, para orientar o trabalho desta**<sup>57</sup>. (grifou-se)

Ainda segundo o normativo federal, o *briefing* conterá os seguintes elementos:

**a) descrição e análise da situação geral, constituídas de:**

- identificação do papel da Entidade na sociedade, suas vinculações históricas e institucionais, suas linhas de atuação;

<sup>54</sup> Segundo Marcélia Lupetti (2010, p.10) o termo *slogan* possui origem gaélica: “*sluagh-ghairm* significava na velha Escócia o grito de guerra de um clã”. LUPETTI, Marcélia. **Administração em publicidade: a verdadeira alma do negócio**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

<sup>55</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Concorrência Pública 001/2013**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 16 de jan. 2015.

<sup>56</sup> PESTANA, Marcio. **Licitações Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 20.

<sup>57</sup> BRASIL. **Instrução Normativa nº. 02, de 27 de maio de 1993**. Disponível em: <[http://www.janela.com.br/textos/Normas\\_Secom-Instrucao\\_Normativa\\_02.html](http://www.janela.com.br/textos/Normas_Secom-Instrucao_Normativa_02.html)>. Acesso em: 07 jan. 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- definição dos segmentos de público com que se relaciona, direta e indiretamente, com descrição desse relacionamento;
- problemas da sociedade e desses segmentos que a atuação da entidade se propõe a solucionar;
- necessidades e aspirações que a Entidade se propõe a satisfazer e atender;
- expectativas da sociedade e dos segmentos quanto à atuação e desempenho da Entidade;
- resultados que a Entidade vem obtendo com sua atual política;
- conceito(s) que a sociedade e esses segmentos formam a respeito da Entidade;
- transformações institucionais e operacionais pelas quais a Entidade passou nos últimos anos ou está passando atualmente, que possam ter interferido ou estar interferindo no conceito formado a seu respeito no âmbito da sociedade em geral e daqueles segmentos, em especial;
- política atual da Entidade em face das transformações por que passam a sociedade e, especialmente, os segmentos de público com que interage;

**b) descrição e análise da situação específica - que se deseja consolidar ou alterar (“situação de crise”) - de cada uma das principais linhas de atuação da Entidade, segundo roteiro equivalente ao item anterior e procurando, ademais, responder às perguntas:**

- o que a Entidade está fazendo?
- a quem a Entidade está atendendo?
- a quem a Entidade não está atendendo, mas deveria ou poderia estar e pretende passar a atender?
- de que forma a Entidade está atendendo? que alterações estão sendo implantadas ou estão projetadas para ocorrerem nessa forma de atendimento?
- onde a Entidade está atendendo (e onde não está, mas poderia ou deveria e pretende estar)?
- posicionamento atual de produtos, serviços ou ideias da Entidade em relação ao mercado ou à sociedade;

**c) objetivos institucionais ou de mercado, consistindo de:**

- ampliação de uma linha de atuação da Entidade, contemplando novos segmentos de público e/ou incrementando o atendimento aos mesmos segmentos a que já atendia e qualificação de metas;
- abertura de nova linha de atuação, quando for o caso, e definição de metas;
- diminuição de tensões eventualmente existentes entre as expectativas da sociedade e dos segmentos de público e os resultados alcançados, seja em termos qualitativos, seja quantitativos, com definição de metas;
- reposicionamento de conceito, reformulação ou reforço de imagem, se for o caso;



**d) problemas e vantagens institucionais ou de mercado, consistindo de:**

- custo incorrido por segmentos de público para obter o atendimento da Entidade;
- concorrência de produtos, serviços ou idéias;
- diferencial da Entidade em face da concorrência;
- expectativas e atitudes de segmentos de público, desproporcionais à efetiva capacidade institucional de atendimento da Entidade;
- limitações intrínsecas da Entidade - ou da linha de atuação específica - legais ou de outra natureza;

**e) esforços anteriores de comunicação;** tratamento dispensado nos últimos anos à linha de atuação específica e à imagem global da Entidade; avaliação do resíduo deixado por esses esforços ("recall"); compatibilidade e incompatibilidade entre tais esforços e a situação e os projetos atuais;

**f) recursos próprios de comunicação, utilizável na execução do contrato,** tais como cadastro de mala direta ou cadastro de clientela, rede de pontos de venda ou de postos de atendimento, contratos de permuta ou crédito contra veículos de comunicação, acesso ao tempo gratuito vinculado ao acordo Presidência da República/ABERT;

**g) problema específico, concreto e imediato de comunicação, definido em termos de:**

- necessidade ou demanda do público a ser satisfeita;
- segmentos de público, em ordem de prioridade;
- produto ou serviço oferecido e seu diferencial em relação à concorrência e/ou à forma como era anteriormente oferecido;
- promessa de satisfação; o benefício, o objetivo da ação publicitária;
- existência e penetração de informação adversa;<sup>58</sup>

Diga-se, ademais, apenas para efeito de registro pela obviedade da proposição, principalmente, em face do comando normativo expresso pelo § 1º, do art. 37 da Constituição Federal<sup>59</sup>, que a impessoalidade deve ser considerada como princípio norteador na elaboração do *briefing*, de modo que as prescrições constantes nessa importante peça do instrumento convocatório possam nortear os licitantes a apresentarem um plano de comunicação<sup>60</sup> capaz

<sup>58</sup> BRASIL. Instrução Normativa nº. 02, de 27 de maio de 1993. Disponível em: <[http://www.janela.com.br/textos/Normas\\_Secom-Instrucao\\_Normativa\\_02.html](http://www.janela.com.br/textos/Normas_Secom-Instrucao_Normativa_02.html)>. Acesso em: 07 jan. 2015.

<sup>59</sup> Art. 37. [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

<sup>60</sup> De acordo com o art. 7º da Lei 12.232/2010, o plano de comunicação publicitária compõe-se de 4 (quatro) quesitos. Veja-se:

I - **raciocínio básico**, sob a forma de texto, que apresentará um diagnóstico das necessidades de comunicação publicitária do órgão ou entidade responsável pela licitação, a compreensão do proponente sobre o objeto da licitação e os desafios de comunicação a serem enfrentados;



de transmitir informações com vistas a alcançar efetivamente o interesse público, com caráter exclusivamente educativo, informativo e de orientação social.

Entretanto, a despeito do preconizado pela legislação, os *briefings* do **Edital de Concorrência nº. 001/2013** (fls. 55/68) se prestam a concretizar a estratégia de *marketing* pessoal, abarcando não apenas a implantação de símbolos privados na publicidade institucional, mas também a veiculação de elogios políticos/administrativos à gestão do ex-Chefe do Poder Executivo Estadual, Senhor José Renato Casagrande.

Denota-se, a partir de uma leitura acurada desses elementos orientadores, o nítido propósito de incutir na sociedade a ideologia do ineditismo verificado nas diversas transformações, por óbvio, positivas, ocorridas ao longo da gestão supracitada, desfigurando o caráter educativo, informativo e de orientação social que deveriam pautar toda e qualquer publicidade institucional.

Veja-se, então:

#### **Briefing Lote 01**

##### **I CONTEXTO**

- Diante desse quadro, **a atual administração** dedicou ao setor privado **prioridade inédita** em seus planos de investimento.
- É o **maior investimento** em mobilidade urbana de toda a história do Espírito Santo.
- É um verdadeiro **salto de qualidade e abrangência** na maneira de conduzir as questões relativas à mobilidade urbana na região.
- De fato, é a **primeira vez que o Governo planeja e age de maneira global** sobre o sistema de transporte e trânsito da região, deixando de lado as ações tópicas e setorializadas, para construir

---

II - **estratégia de comunicação publicitária**, sob a forma de texto, que indicará e defenderá as linhas gerais da proposta para suprir o desafio e alcançar os resultados e metas de comunicação desejadas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação;

III - **ideia criativa**, sob a forma de exemplos de peças publicitárias, que corresponderão à resposta criativa do proponente aos desafios e metas por ele explicitados na estratégia de comunicação publicitária;

IV - **estratégia de mídia e não mídia**, em que o proponente explicitará e justificará a estratégia e as táticas recomendadas, em consonância com a estratégia de comunicação publicitária por ela sugerida e em função da verba disponível indicada no instrumento convocatório, apresentada sob a forma de textos, tabelas, gráficos, planilhas e por quadro resumo que identificará as peças a serem veiculadas ou distribuídas e suas respectivas quantidades, inserções e custos nominais de produção e de veiculação. (grifo nosso)





soluções que abrangem os desafios logísticos de toda a Grande Vitória.

- E todo esse investimento só se tornou possível porque **o Governo manteve sob rigoroso controle as contas públicas e implantou um novo modelo de gestão**, que tem como bases o planejamento participativo, a integração entre as diferentes áreas e a busca permanente de resultados sociais na aplicação dos recursos públicos.

- **Com planejamento, eficiência na execução dos projetos, capacidade de atrair investimentos nacionais e internacionais e compromisso permanente com a manutenção do equilíbrio financeiro fiscal**, o Governo do Espírito Santo reuniu as condições necessárias para enfrentar as graves ameaças que se colocaram no caminho do desenvolvimento capixaba [...]. Mesmo lutando contra essa conjuntura adversa, **a administração estadual** conseguiu aumentar a receita e aplicar com mais eficiência os recursos disponíveis, inclusive com a criação de um fundo de apoio ao desenvolvimento municipal.

## II – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO ESPECÍFICA

- Sendo assim, o primeiro desafio dessa campanha [...] é exatamente apresentar aos moradores da Grande Vitória (e, secundariamente ao conjunto do Estado) **a dimensão do esforço que vem sendo realizado pelo Governo nesse setor** e as perspectivas que se podem projetar com a conclusão das obras.

- Mas é preciso que a população capixaba compreenda, acima de tudo, o **ineditismo** dessa visão integrada, [...]

### Objetivos da Comunicação

- Comunicar, dimensionar e conceituar à população do Espírito Santo **o esforço inédito que o Governo vem realizando** para intervir de maneira integrada em todo o sistema de transporte e trânsito da

### Briefing Lote 02

#### I CONTEXTO

- O Espírito Santo está recebendo **o maior** programa rodoviário de sua história, [...].

- **É a primeira vez que o Governo planeja e age de maneira global** sobre o sistema de transporte e trânsito da região, deixando de lado as ações tópicas e setorializadas, para construir soluções que abrangem os desafios logísticos de toda a Grande Vitória.

- No campo social, o Estado realiza **o maior investimento em saúde de toda a história do Espírito Santo**.

- Outra área considerada prioritária pelo Governo, **onde os resultados têm aparecido de forma expressiva**, é a segurança pública. **Depois de anos sem investimento de porte**, o sistema estadual de segurança exigia atenção imediata.

- Com isso, a meta inicial de garantir qualificação para 160 mil pessoas, **em quatro anos de gestão**, foi atingida com pouco mais de três anos de trabalho.



-**Todo esse investimento e todos esses resultados** só se tornaram possíveis porque o Governo manteve sob rigoroso controle as contas públicas e implantou um novo modelo de gestão, que tem como bases o planejamento participativo, a integração entre as diferentes áreas e a busca permanente de resultados sociais na aplicação dos recursos públicos. **Com planejamento, eficiência na execução dos projetos, capacidade de atrair investimentos nacionais e internacionais e compromisso permanente com a manutenção do equilíbrio financeiro e fiscal, o Governo do Espírito Santo reuniu as condições necessárias para enfrentar as graves ameaças que se colocaram no caminho do desenvolvimento capixaba [...].** Mesmo lutando contra essa conjuntura adversa, a administração estadual conseguiu aumentar a receita e aplicar com mais eficiência os recursos disponíveis, inclusive com a criação de um fundo de apoio ao desenvolvimento municipal.

### **Briefing Lote 03**

#### **I CONTEXTO**

[...]

[...]. E o **resultado de todo esse esforço é que, passados três anos de gestão, o Espírito Santo se coloca em posição de destaque** entre os estados brasileiros que mais reduziram a miséria e a pobreza extrema.

**Todo esse investimento e todos esses resultados** só se tornaram possíveis porque o Governo manteve sob rigoroso controle as contas públicas e implantou um **novo modelo de gestão**, que tem como bases o planejamento participativo, a integração entre as diferentes áreas e a busca permanente de resultados sociais na aplicação dos recursos públicos.

Com planejamento, eficiência na execução dos projetos, capacidade de atrair investimentos nacionais e internacionais e compromisso permanente com a manutenção do equilíbrio financeiro e fiscal, o Governo do Espírito Santo reuniu as condições necessárias para enfrentar as graves ameaças que se colocaram no caminho do desenvolvimento capixaba e as perdas de receita que elas acarretam. Mesmo lutando contra essa conjuntura adversa, a administração estadual conseguiu aumentar a sua arrecadação, atrair novos e maiores investimentos e aplicar com mais eficiência os recursos disponíveis, inclusive com a criação de um fundo de apoio ao desenvolvimento municipal.

#### **II – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO ESPECÍFICA**

[...]. Principalmente, não se conhecem as linhas gerais nem os resultados consolidados do Programa Incluir, embora esse conjunto de iniciativas signifique **o maior esforço de inclusão social e redução da pobreza já realizado no Estado.**

[...]

### **Briefing Lote 04**

#### **I CONTEXTO**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

A estratégia adotada pelo Governo, para dar essa **dimensão inédita** à Rede Formar, [...].

Para dar suporte a esse **esforço inédito**, o Governo constrói, amplia e moderniza centros de educação técnica, leva educação técnica integrada ao ensino médio a todos os municípios (de acordo com a vocação e o potencial econômico de cada um), garante bolsas de estudo em universidades e cursos de língua para alunos da rede estadual, opera 11 polos de ensino à distância e já qualificou cerca de 3,5 mil internos do sistema prisional com os programas de ressocialização de detentos. Tudo somado, já são mais de 150 mil vagas de qualificação oferecidas, desde o início do programa.

[...]

**Todo esse investimento e todos esses resultados** só se tornaram possíveis porque o Governo manteve sob rigoroso controle as contas públicas e implantou um novo modelo gestão, que tem como bases o planejamento participativo, a integração entre as diferentes áreas e a busca permanente de resultados sociais na aplicação dos recursos públicos.

Com planejamento, eficiência na execução dos projetos, capacidade de atrair investimentos nacionais e internacionais e compromisso permanente com a manutenção do equilíbrio financeiro e fiscal, o Governo do Espírito Santo reuniu as condições necessárias para enfrentar as graves ameaças que se colocaram no caminho do desenvolvimento capixaba e as perdas de receita que elas acarretaram. Mesmo lutando contra essa conjuntura adversa, **a administração estadual conseguiu aumentar a sua arrecadação, atrair novos e maiores investimentos e aplicar com mais eficiência os recursos disponíveis, inclusive com a criação de um fundo de apoio ao desenvolvimento municipal.**

Revela-se notória a presença massiva de orientações no sentido de enaltecer o plano de gestão do ex-Chefe do Poder Executivo, bem como as realizações que teriam ocorrido no curso de seu mandato e que poderiam, desta forma, distingui-lo de seus pares, em flagrante afronta ao princípio constitucional da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF/88).

Não se apresenta demasiado reforçar que, sendo o *briefing* o principal elemento do edital apto a direcionar a construção do plano de comunicação publicitária, verifica-se que o seu caráter autopromocional apresenta grande potencial de contaminar, por via reflexa, todo o material publicitário a ser produzido ao longo da vigência dos respectivos contratos administrativos.

Isso se deve, basicamente, pois toda a estratégia de comunicação publicitária, bem como a linha de intelecção aplicado às peças publicitárias, criadas ao



longo da vigência dos contratos derivados do **Edital de Concorrência 001/2013**, serão desenvolvidos de acordo com as diretrizes do *briefing*.

Assim, por consectário lógico, se o elemento básico do certame encontra-se contaminado, também estará a produção e divulgação publicitária dele derivada.

Ademais, convém enfatizar que a gestão responsável pelo Governo do Espírito Santo, à época dos fatos, fez questão de consolidar, na esfera psicológica do receptor da informação, o *slogan* “*Crescer é com a gente*”, conforme se extrai dos seguintes trechos dos **Lotes 2** (dois) (fl. 58) e **4** (quatro) (fl. 64), do instrumento convocatório em comento:

#### **PRESTAÇÃO DE CONTAS**

##### ***Briefing Lote 02***

##### **I CONTEXTO**

A atual administração do Espírito Santo tomou posse em 2011 anunciando dois grandes objetivos para seu período de gestão. De um lado investir na eliminação dos gargalos estruturais e logísticos existentes no Estado, para promover um novo e sustentável ciclo de desenvolvimento econômico. Do outro, garantir que os benefícios gerados por esse novo processo de desenvolvimento sejam distribuídos de maneira mais equilibrada e igualitária entre todas as regiões e entre todos os capixabas. Objetivos ambiciosos, que foram sintetizados no **slogan “Crescer é com a gente”** – com o qual se afirma a confiança na capacidade do Estado de estruturar um processo de crescimento acelerado e autônomo, ao mesmo tempo em que se ressalva que o sentido desse processo é o crescimento coletivo da população capixaba, nos planos sociais, econômico e institucional.

#### **PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA E INSTITUCIONAL**

##### ***Briefing Lote 04***

##### **I CONTEXTO**

[...]

Abrigados sob o “guarda-chuva” da Rede Formar, dezenas de projetos setoriais de formação, qualificação e capacitação profissionais estão abrindo as portas do mercado de trabalho para jovens e adultos, nas mais diferentes áreas e níveis de formação. Esta é, talvez, a área que traduz de forma mais direta e clara o sentido social do **slogan do Governo: “Crescer é com a gente”**. Mas é também uma área na qual se aplica inteiramente o lema que



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

define a orientação social da atual administração, que é fazer “mais para quem mais precisa”.<sup>61</sup> (grifo nosso)

Veja-se, portanto, que dentre as orientações aptas a guiar os licitantes a confeccionarem a proposta técnica está, novamente, a presença de um elemento visual identificador de gestão específica, qual seja, o *slogan* “Crescer é com a gente”.

Nesse diapasão, impossível desconsiderar o fato de que, se por um lado, os trechos supratranscritos denotam, inelutavelmente, a personalidade da publicidade institucional, por outro, por consectário lógico, evidenciam sua completa desatualização para a elaboração do material publicitário a ser veiculado no primeiro semestre do exercício de 2015.

Explica-se: se o intento autopromocional da gestão 2011-2014 foi o elemento norteador da prestação do serviço de publicidade institucional, com a alteração da Chefia do Poder Executivo Estadual, denota-se a completa obsolescência do conteúdo de orientação inserto nos *briefings* publicitários.

Por conseguinte, esse paradoxo apresenta notória capacidade de desorientar as empresas vencedoras do procedimento licitatório *sub examine*, ao longo da primeira metade do ano de 2015, pois toda a ideologia posta no Edital fora profundamente alterada com a troca de comando da Administração estadual.

Afigura-se, portanto, que o conteúdo do *briefing*, ao possibilitar uma alta exposição positiva à gestão a frente do Estado do Espírito Santo, no período compreendido pelos anos 2011-2014, objetivou, em verdade, exclusivamente, a satisfação de interesse pessoal, em um proselitismo incompatível com a adequada prática da Administração Pública.

Portanto, em síntese, a SECOM valeu-se de recursos públicos para inserir conteúdo elogioso de gestão, bem como *slogan* particular, tornando a

---

<sup>61</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Edital de Concorrência 001/2013**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2015.



publicidade institucional eminentemente pessoal, com o intento de alcançar favorecimento a interesse privado, em total descompasso com a redação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal e art. 32, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo e com os magnos princípios da impessoalidade e publicidade.

## **2.4 AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA SEPARAÇÃO DO OBJETO LICITADO EM LOTES**

**Base Legal:** art. 23, § 1º da Lei 8.666/93 e princípio da motivação nas tomadas de decisões da administração pública.

*In casu*, como mencionado alhures, a Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM) optou por dividir o objeto do certame licitatório nos seguintes lotes:

- 1) Publicidade Institucional;
- 2) Prestação de Contas;
- 3) Publicidade Utilidade Pública e Publicidade Institucional;
- 4) Publicidade Utilidade Pública e Publicidade Institucional;
- 5) Publicidade Mercadológica.

Conquanto o § 1º, do art. 23, da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº. 8.666/93) imponha, como regra a ser observada, o fracionamento da contratação, de modo a favorecer a ampla competitividade do certame, convém ressaltar que a divisão do objeto em lotes, ou parcelas, somente se apresenta legítima quando inserida dentro de preceitos de ordem técnica e econômica.

Veja-se o normativo legal:

**Art. 23.** As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

§ 1º As obras, **serviços** e compras efetuadas pela Administração **serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.<sup>62</sup> ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

Trata-se de nítido expediente que visa não apenas aumentar a competitividade do procedimento, mas, de igual forma, proporcionar eficiência ao certame, evitando a execução insatisfatória do objeto.

Deste modo, com vistas à averiguação da legitimidade em proceder-se à divisão do objeto a ser licitado em lotes, deve-se realizar, ainda na fase interna do processo concorrencial, estudo pormenorizado acerca da sua viabilidade técnica e econômica. Trata-se de medida que objetiva tornar pública, por meio de uma petição de justificativas, as razões que levaram à Administração a segmentar determinado objeto.

Sobre tal aspecto, providencialmente, convém destacar que '*justificar a divisão em lotes*' apresenta-se como a terceira Recomendação constante na **Manifestação Técnica - CONT/SECONT nº. 24/2014**<sup>63</sup> (fl. 11), elaborada pela Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), após análise do instrumento convocatório *sub examine*.

Nesse parecer técnico/jurídico constam alguns apontamentos sobremodo esclarecedores sobre o tema. Veja-se, então, as suas fls. 3 e 11:

[...]

Analisando o edital, observamos algumas inconsistências, as quais merecem nossa atenção, assim, apresentamos algumas considerações e recomendações que merecem destaque.

Como sabido, o edital encontra-se dividido em 05 lotes. No entanto, não encontramos qualquer justificativa ou critérios que demonstrem ser esta a forma mais vantajosa e competitiva para o certame.

Atenta-se para o entendimento do C. Tribunal de Contas da União sobre o tema, traduzido por meio do informativo nº. 157, que afirma:

<sup>62</sup> BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>63</sup> Espírito Santo (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Manifestação Técnica - CONT/SECONT Nº. 24/2014**. Disponível em: [http://www.secom.es.gov.br/edital/Arquivos-001-2013/02\\_-\\_PARECER\\_SECONT\\_CONCORRENCIA\\_SECOM\\_001-2013\\_23-01-2014.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/Arquivos-001-2013/02_-_PARECER_SECONT_CONCORRENCIA_SECOM_001-2013_23-01-2014.pdf). Acesso em: 15 jan. 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

**“A opção de ser licitar por lote de itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem dos agrupamentos adotados, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§1º e 2º, todos da Lei 8.666/93.”**

Deste modo, para uma melhor instrução processual, recomendamos que o órgão consulente apresente justificativa para a divisão dos lotes, expondo os motivos que levaram a opção da divisão em cinco lotes, não em seis ou quatro, objetivando trazer clareza e transparência na instrução processual.

[...]

Ante o relatado acima, seguem as seguintes recomendações ao órgão consulente:

[...]

3. Justificar a divisão dos lotes.

[...] <sup>64</sup>

Todavia, em consultas ao *site* da SECOM, e evidenciadas nesta peça como a única fonte de pesquisa pública que possibilita a extração de algumas poucas informações relacionadas ao certame em tela, não se encontraram quaisquer justificativas para a divisão do objeto em cinco lotes, fato que prejudica demasiadamente o controle externo e social, além de configurar inobservância ao art. 16 da Lei nº. 12.232/2010<sup>65</sup>, bem como à Recomendação alvitrada pela SECONT.

Veja-se que quando se refere à “justificativa”, busca-se uma fundamentação que evidencie não apenas a plausibilidade da distribuição dos temas em cada lote (**Lote 1** – Publicidade Institucional; **Lote 2** – Prestação de Contas; **Lote 3** – Publicidade de utilidade pública e institucional; **Lote 4** - Publicidade de utilidade pública e institucional; e **Lote 05** – Publicidade Mercadológica), como, também, os motivos relacionados à divisão dos montantes de recursos públicos em cada específico lote, e a subdivisão dessa mesma verba em cada órgão e entidade da Administração estadual beneficiada, além da logicidade do agrupamento entre os órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

<sup>64</sup> Espírito Santo (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Manifestação Técnica – CONT/SECONT Nº. 24/2014**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/Arquivos-001-2013/02\\_-\\_PARECER\\_SECONT\\_CONCORRENCIA\\_SECOM\\_001-2013\\_23-01-2014.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/Arquivos-001-2013/02_-_PARECER_SECONT_CONCORRENCIA_SECOM_001-2013_23-01-2014.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>65</sup> Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.  
Parágrafo único. As informações sobre valores pagos serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação.





Sobre o primeiro aspecto da justificativa, interessante observar que, no caso concreto, conquanto cada lote do certame, pela própria intitulação que lhe foi atribuída, aparenta possuir um tema peculiar distinto dos demais, em verdade, à exceção do **Lote 5 - Publicidade Mercadológica**, os quatro primeiros possuem fortes traços de abarcar a mesma espécie de publicidade, qual seja, a institucional.

Veja-se, por exemplo, que, conforme abordado no Tópico 2.2 desta Representação – **IMPOSSIBILIDADE DE CARACTERIZAÇÃO LEGAL COMO SERVIÇOS A SERM EXECUTADOS DE FORMA CONTÍNUA (“SERVIÇO CONTÍNUO”) A ENSEJAR A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL: INAPLICABILIDADE DA CLÁUSULA 3.3 DO EDITAL DE CONCORRÊNCIA Nº 001/2013**, o **Lote 2** (dois) do certame em tela, responsável pela publicidade que se propõe a promover uma “prestação de contas” à sociedade, em verdade, possui conteúdo unicamente informativo, já que busca tornar público **(i)** o Programa de Mobilidade Urbana – que prevê aplicações em vertentes ainda não implantadas, a exemplo, reforça-se, do Sistema Aquaviário, do BRT (Bus Rapid Transit) e da 4ª Ponte - e **(ii)** investimentos no campo social, na educação e na segurança pública.

Ora, o Programa de Mobilidade Urbana, conquanto presente no **Lote 2** (dois), também encontra espaço considerável no **Lote 1** (um). Por oportuno, interessante observar a semelhança das seguintes construções, presentes nos *briefings* dos respectivos lotes:

#### **Briefing Lote 01**

##### **I – CONNTEXTO**

[...]

Diante desse quadro, a atual administração dedicou ao setor privado prioridade inédita em seus planos de investimento. Com o lançamento do **Programa de Mobilidade Metropolitana – PMM**, o Governo do Espírito Santo está investindo **mais de 3 bilhões de reais em obras viárias, modernização do sistema de transporte coletivo rodoviário (com destaque para a implantação dos corredores exclusivos de ônibus, o BRT) e implantação de novos modais, como o aquaviário e uma rede integrada de ciclovias em toda a**



Grande Vitória. É o maior investimento em mobilidade urbana de toda a história do Espírito Santo.<sup>66</sup>

#### **Briefing Lote 02**

##### **CONTEXTO**

[...] Na Grande Vitória, o Governo desenvolve o **Programa de Mobilidade Metropolitana – PMM**, que prevê investimento de **mais de 3 bilhões de reais em obras viárias, modernização do sistema de transporte coletivo rodoviário (com destaque para a implantação dos corredores exclusivos de ônibus, o BRT) e implantação de novos modais, como o aquaviário e uma rede integrada de ciclovias em toda a Grande Vitória. É o maior investimento em mobilidade urbana de toda a história do Espírito Santo.** (grifou-se)<sup>67</sup>

Outro exemplo digno de registro refere-se ao Programa denominado “**Rede Formar**”, que se apresenta como um dos temas dos *briefings* dos **Lotes 2, 3 e 4**:

#### **Briefing Lote 2**

##### **CONTEXTO**

[...] Além disso, na área da qualificação profissional, mais de 160 mil vagas foram oferecidas pela **Rede Formar**, que reúne iniciativas próprias do Estado e ações em parceria com entidades públicas e privadas.

#### **Briefing Lote 3**

##### **CONTEXTO**

[...] Também estão incluídos nesse grande leque social os programas de qualificação profissional (reunidas na **Rede Formar** já são mais de 150 mil vagas de qualificação oferecidas no Estado), a oferta de bolsa de estudo de línguas e para formação superior, que beneficiam alunos da rede pública estadual, e os programas de ressocialização de detentos, que colocaram o Espírito Santo na vanguarda nacional, nesta área.

#### **Briefing Lote 4**

##### **CONTEXTO**

[...] Abrigados sob o “guarda-chuva” da **Rede Formar**, dezenas de projetos setoriais de formação, qualificação e capacitação

<sup>66</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Edital de Concorrência 001/2013**, fl. 55. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>67</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Edital de Concorrência 001/2013**, fl. 58. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2015.



profissionais estão abrindo as portas do mercado de trabalho para jovens e adultos, nas mais diferentes áreas e níveis de formação. Esta é, talvez, a área que traduz de forma mais direta e clara o sentido social do slogan do Governo: “Crescer é com a gente”. Mas é também uma área na qual se aplica inteiramente o lema que define a orientação social da atual administração, que é fazer “mais para quem mais precisa”.<sup>68</sup>

A estratégia adotada pelo Governo, para dar essa dimensão inédita à **Rede Formar**, foi a construção de parcerias com entidades públicas e privadas, prefeituras e organizações da sociedade, além da ampliação e modernização das estruturas de qualificação já existentes na própria administração estadual. (grifo nosso)

Cita-se, ainda, que a SECOM criou conclusões semelhantes para os distintos *briefings*, o que só reforça a estreita correlação de conteúdos e objetivos entre os diversos lotes:

#### ***Briefing Lote 1***

##### **CONTEXTO**

[...] **E todo esse investimento** só se tornou possível porque o Governo manteve sob rigoroso controle as contas públicas e implantou um novo modelo de gestão, que tem como bases o planejamento participativo, a integração entre as diferentes áreas e a busca permanente de resultados sociais na aplicação dos recursos públicos.

**Com planejamento**, eficiência na execução dos projetos, capacidade de atrair investimentos nacionais e internacionais e compromisso permanente com a manutenção do equilíbrio financeiro fiscal, o Governo do Espírito Santo reuniu as condições necessárias para enfrentar as graves ameaças que se colocaram no caminho do desenvolvimento capixaba [...]. Mesmo lutando contra essa conjuntura adversa, a administração estadual conseguiu aumentar a receita e aplicar com mais eficiência os recursos disponíveis, inclusive com a criação de um fundo de apoio ao desenvolvimento municipal.

#### ***Briefing Lote 2***

##### **CONTEXTO**

[...]

**Todo esse investimento** e todos esses resultados só se tornaram possíveis porque o Governo manteve sob rigoroso controle as contas públicas e implantou um novo modelo de gestão, que tem como bases o planejamento participativo, a integração entre as diferentes áreas e a busca permanente de resultados sociais na aplicação dos

<sup>68</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM). **Edital de Concorrência 001/2013**. Disponível em: <[http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001\\_2013.pdf](http://www.secom.es.gov.br/edital/001-2013/Edital%20001_2013.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2015.



recursos públicos. **Com planejamento**, eficiência na execução dos projetos, capacidade de atrair investimentos nacionais e internacionais e compromisso permanente com a manutenção do equilíbrio financeiro e fiscal, o Governo do Espírito Santo reuniu as condições necessárias para enfrentar as graves ameaças que se colocaram no caminho do desenvolvimento capixaba [...]. Mesmo lutando contra essa conjuntura adversa, a administração estadual conseguiu aumentar a receita e aplicar com mais eficiência os recursos disponíveis, inclusive com a criação de um fundo de apoio ao desenvolvimento municipal.

### ***Briefing Lote 3***

#### **CONTEXTO**

[...]

**Todo esse investimento** e todos esses resultados só se tornaram possíveis porque o Governo manteve sob rigoroso controle as contas públicas e implantou um novo modelo de gestão, que tem como bases o planejamento participativo, a integração entre as diferentes áreas e a busca permanente de resultados sociais na aplicação dos recursos públicos.

**Com planejamento**, eficiência na execução dos projetos, capacidade de atrair investimentos nacionais e internacionais e compromisso permanente com a manutenção do equilíbrio financeiro e fiscal, o Governo do Espírito Santo reuniu as condições necessárias para enfrentar as graves ameaças que se colocaram no caminho do desenvolvimento capixaba e as perdas de receita que elas acarretam. Mesmo lutando contra essa conjuntura adversa, a administração estadual conseguiu aumentar a sua arrecadação, atrair novos e maiores investimentos e aplicar com mais eficiência os recursos disponíveis, inclusive com a criação de um fundo de apoio ao desenvolvimento municipal.

### ***Briefing Lote 4***

#### **CONTEXTO**

[...]

**Todo esse investimento** e todos esses resultados só se tornaram possíveis porque o Governo manteve sob rigoroso controle as contas públicas e implantou um novo modelo gestão, que tem como bases o planejamento participativo, a integração entre as diferentes áreas e a busca permanente de resultados sociais na aplicação dos recursos públicos.

**Com planejamento**, eficiência na execução dos projetos, capacidade de atrair investimentos nacionais e internacionais e compromisso permanente com a manutenção do equilíbrio financeiro e fiscal, o Governo do Espírito Santo reuniu as condições necessárias para enfrentar as graves ameaças que se colocaram no caminho do desenvolvimento capixaba e as perdas de receita que elas acarretaram. Mesmo lutando contra essa conjuntura adversa, a administração estadual conseguiu aumentar a sua arrecadação, atrair novos e maiores investimentos e aplicar com mais eficiência os



recursos disponíveis, inclusive com a criação de um fundo de apoio ao desenvolvimento municipal. (grifo nosso)

Ora, apresenta-se oportuno ressaltar que a íntima interdependência dos temas pode exigir soluções integradas, produzidas por uma única licitante.

Nesse diapasão, todos esses fatos denotam, estreme de dúvidas, robustos indícios de completa ausência de planejamento da licitação em tela, bem como desrespeito, na feliz expressão de Marçal Justen Filho<sup>69</sup>, à *integridade qualitativa do objeto*, em face da irregular ausência de justificativa para separação do objeto licitado em lotes.

## **2.5 AUSÊNCIA DE PARECER TÉCNICO E JURÍDICO DAS ENTIDADES, DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, PARTICIPANTES DO CERTAME LICITATÓRIO, INFRINGINDO-SE AS RESPECTIVAS AUTONOMIAS ADMINISTRATIVAS**

**Base Legal:** art. 38, inciso VI e parágrafo único da Lei 8.666/93 e princípio da autonomia administrativa.

Conforme relatado, o Governo do Estado do Espírito Santo, por intermédio da Superintendência Estadual de Comunicação Social (SECOM), instaurou um único procedimento licitatório visando selecionar empresas aptas a prestar serviços técnicos de projetos de divulgação de suas ações, programas, obras, serviços e campanhas, abarcando, além dos órgãos públicos (Administração Direta), também as seguintes entidades da Administração Indireta:

- Junta Comercial do Estado do Espírito Santo (**JUCEES**);
- Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial (**SUPPIN**);
- Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo (**DETRAN**);
- Escola de Serviço Público do Espírito Santo (**ESESP**);

---

<sup>69</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010. p.277.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

- Instituto Tecnológico da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo (**PRODEST**);
- Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (**INCAPER**);
- Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (**PROCON**);
- Instituto de Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo (**IASES**);
- Faculdade de Música do Espírito Santo (**FAMES**);
- Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária (**ARSI**);
- Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo (**IDURB**);
- Banco do Estado do Espírito Santo (**BANESTES**); e
- Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (**BANDES**).

Veja-se, portanto, que a SECOM, unilateralmente, de forma centralizadora, avocou a competência das entidades descentralizadas da administração pública estadual – portanto, dotadas de autonomia técnica, patrimonial, administrativa e financeira - e deflagrou um processo concorrencial único, atendendo-as de maneira uniforme, desconsiderando as nuances relacionadas as suas reais necessidades de comunicação.

Ademais, essa conduta equivocada desestrutura a lógica organizacional da Administração Pública, tendo em vista que as entidades que compõem a Administração Indireta são criadas, justamente, quando se considera que determinadas competências sejam mais bem exercidas de forma descentralizada<sup>70</sup>, isto é, por pessoa jurídica distinta do Estado (pessoa

---

<sup>70</sup> Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello “a **atividade administrativa é descentralizada** quando é exercida, em uma das formas mencionadas, por pessoa ou pessoas distintas do Estado. Diz-se que a atividade administrativa é **centralizada** quando é exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade”. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. Malheiros: São Paulo, 2012 p.153.



administrativa)<sup>71</sup>, possuidora, ressalte-se, de ampla capacidade de autoadministração para cumprimento de seu desiderato.

A propósito, registre-se que este Órgão Ministerial, na Representação TC 11185/2014, já identificara a presente ilegalidade, pontuando a flagrante violação à autonomia administrativa da administração indireta em face da submissão dessas instituições ao Poder Executivo Estadual. Veja-se fragmento da mencionada manifestação:

As entidades integrantes da Administração Pública Indireta não devem estampar em seus documentos oficiais logomarcas criada para identificar as gestões administrativas do Poder Executivo Estadual, sob pena de se **configurar grave violação à autonomia administrativa inerente à espécie de personalidade jurídica que possuem**, bem como sinalizar inadmissível subserviência às ordens emanadas pelo Poder Executivo, podendo indicar a existência de “entidades de fachada” que, na realidade, atuam como *longa manus* do Chefe do Poder Executivo, **sem a independência necessária** ao adequado desempenho de suas funções – mormente quando legitimadas a agir com base em pareceres emitidos por corpo jurídico não integrante de seu quadro permanente de servidores –, configurando, assim, espécie de blindagem à responsabilização dos gestores à frente da Administração Direta.<sup>72</sup> (grifo nosso)

Acerca da autonomia administrativa destas entidades administrativas, a doutrina esclarecedora dos professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, assim nos ensina:

Embora as entidades administrativas não tenham autonomia política, **possuem autonomia administrativa, capacidade de autoadministração**, significa dizer, não são hierarquicamente subordinadas à pessoa política instituidora e **têm capacidade para editar regimentos internos dispondo acerca de sua organização e funcionamento, gestão de pessoas, gestão financeira, gestão de seus serviços**, sempre nos termos e limites estabelecidos na lei que criou ou autorizou a criação da entidade administrativa. Essas entidades são vinculadas (sem hierarquia) à pessoa política instituidora, que exerce sobre elas controle administrativo denominado tutela ou supervisão, exercido nos termos da lei, voltado essencialmente à verificação do atingimento de resultados, tendo em

<sup>71</sup> De acordo com a lição de Carlos Ari Sundfeld, “**pessoa administrativa** é a pessoa de direito público criada como descentralização de pessoa política, com capacidade exclusivamente administrativa (capacidade para aplicar a lei, de ofício)”. Fundamentos de Direito Público. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 74.

<sup>72</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). Ministério Público de Contas (MPC). **Representação TC 11185-2014**. Disponível em: <<http://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/TC-11185-2014-Representação-MPC-logomarca-do-governo-e-municipios-despesas-com-publicidade.pdf>>. Acesso em: 19 jan. de 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

conta as finalidades para cuja consecução a entidade administrativa foi criada.<sup>73</sup> (grifou-se)

Nessa linha de intelecção, deve-se registrar que as próprias páginas oficiais, disponíveis na rede mundial de computadores, da Escola de Serviço Público do Espírito Santo (**ESESP**), do Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (**PROCON**), do Instituto de Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo (**IASES**) e da Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária (**ARSI**), por exemplo, ressaltam, de forma inequívoca, a autonomia administrativa, patrimonial, técnica e financeira dessas pessoas jurídicas.

Sobre tal aspecto, veja-se:

**A Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP)**, criada pela Lei nº 3.043 de 31 de dezembro de 1975, transformada em autarquia pela Lei 4.912, de 28/06/94, reestruturada pela Lei complementar 333/05, de 28/10/05, com personalidade jurídica de direito público interno, **autonomia administrativa e financeira**, vinculada à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER, tem como finalidade a execução da política de capacitação e o desenvolvimento dos servidores públicos estaduais para o desempenho gerencial de suas competências e habilidades específicas e o seu desenvolvimento comportamental visando a profissionalização do serviço público; a execução e o controle da política de recrutamento e seleção, bem como a prestação de serviços de consultoria e assessoramento na área de modernização e gestão pública.<sup>74</sup>

**Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)** - Desta forma, o PROCON-ES transformou-se em uma autarquia integrante da administração indireta, com personalidade jurídica de direito público interno, com **autonomia técnica, administrativa e financeira**, vinculado à SEJUS, a quem cabe a aplicação das decisões do CONDECON e o gerenciamento de todo o SINDECON/ES, bem como a presidência do CINDEC.<sup>75</sup>

**O Instituto de Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo (IASES)** é uma autarquia com personalidade jurídica de direito público interno, com **autonomia administrativa e financeira**, vinculada à Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS), mantida pelo

<sup>73</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo descomplicado**/ Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. 22ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 23.

<sup>74</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP)**. Disponível em: <<http://www.esesp.es.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

<sup>75</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)**. Disponível em: <<http://www.procon.es.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 20 de jan. 2015.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Procuradoria Especial de Contas

Governo do Estado do Espírito Santo, situada à rua General Osório, nº 83, Centro, Vitória/ES.<sup>76</sup>

**Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária (ARSI)** - Criada por meio da Lei Complementar nº 477 de 30 de dezembro de 2008, a Agência Reguladora de Saneamento Básico e de Infraestrutura Viária do Espírito Santo (ARSI) é uma autarquia de regime especial, dotada de personalidade jurídica de direito público e **autonomia administrativa, patrimonial, técnica e financeira**, vinculada à Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb)<sup>77</sup>. (grifou-se)

Destarte, sobretudo importante salientar que um procedimento licitatório engendrado sem a participação ativa das entidades licitantes, as quais, simplesmente, se restringiram em aportar os imprescindíveis recursos financeiros, denota, por óbvio, que a SECOM agiu à revelia da administração pública indireta, com notório comprometimento acerca da efetiva seleção da proposta mais vantajosa, e que melhor atendesse as suas reais necessidades, e tornando, portanto, 'letra morta' a previsão legal constante do art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/93<sup>78</sup>.

Diga-se, ademais, que no procedimento licitatório instaurado pela SECOM inexistente qualquer menção a justificar a opção escolhida, e a inviabilidade de as entidades da administração indireta instaurarem procedimentos licitatórios autônomos, cujas especificidades, *de per se*, poderiam render um plano de comunicação que melhor exprimisse suas realidades e objetivos institucionais.

Como reflexo da equivocada opção, restou ausente os pertinentes pareceres técnicos e jurídicos de cada instituição autônoma, referente ao instrumento convocatório em comento (**Edital de Concorrência nº. 001/2013**) e subsequente contrato administrativo, pois, em consulta ao sítio oficial da SECOM<sup>79</sup>, certificou-se a presença, tão-somente, dos pareceres jurídicos de

<sup>76</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **O Instituto de Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo (IASSES)**. Disponível em: <<http://www.iases.es.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 20 de jan. 2015.

<sup>77</sup> ESPÍRITO SANTO (Estado). **Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária (ARSI)**. Disponível em: <<http://www.arsi.es.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 20 de jan. 2015.

<sup>78</sup> **Art. 3º** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso).

<sup>79</sup> Veja-se o seguinte *link*: <http://www.secom.es.gov.br/licitacao.htm>.



autoria da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT).

Como cediço, a esmerada e metódica análise, e prévia aprovação do edital e do contrato administrativo dele decorrente, exigência legal preconizada pelo art. 38, inc. VI<sup>80</sup> e parágrafo único<sup>81</sup>, da Lei 8.666/93 - e que, no caso em tela, deveriam ser realizadas por todas as entidades descentralizadas – pois imprescindíveis, porquanto representam o meio pelo qual a atuação do respectivo setor jurídico, preventivamente, afasta ilegalidades, disposições que possam vir a cercear a competitividade do certame ou que não se compatibilizem com o ordenamento jurídico - restaram completamente frustradas.

Certamente, várias das graves irregularidades evidenciadas nesta Representação poderiam ter sido prematuramente identificadas, e prontamente afastadas, caso houvesse efetiva manifestação dos respectivos setores jurídicos das entidades da administração indireta, contribuindo, destarte, para o pleno êxito do certame, dentro dos parâmetros da legalidade.

Diante do exposto, resta patente a violação à autonomia da Administração Indireta - com conseqüente prejuízo à formação do instrumento convocatório e posterior contrato administrativo – com infringência ao art. 38, inc. VI e parágrafo único, da Lei 8.666/93, ante à ausência de pareceres técnicos e jurídicos das entidades participantes do certame licitatório.

---

<sup>80</sup> **Art. 38.** O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:  
[...]

**VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;** (grifou-se)

<sup>81</sup> **Art. 38** [...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))



### 3 MEDIDAS CAUTELARES

De acordo com os artigos 1º, inciso XV, e art. 124 da Lei Orgânica desta Corte de Contas<sup>82</sup> (Lei Complementar nº 621/2012), são dois os pressupostos para a concessão da medida cautelar:

- Fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;
- Risco de ineficácia da decisão de mérito.

Em idêntica senda dispõe o art. 376 do Regimento Interno do TCEES<sup>83</sup>.

O primeiro pressuposto traduz a ideia de que determinado direito se encontra sob evidente ameaça, merecendo, destarte, a imediata proteção desta Corte de Contas. Ressalta-se que a cognição, neste caso, é sumária, ou seja, feita com base em um juízo de plausibilidade, seguindo o rito previsto nos art. 306 a 312, da Resolução TC 261/2012 (Regimento Interno da Corte).

Em análise precisa sobre o tema, Marcus Vinícius Rios Gonçalves esclarece que,

Trata-se de requisito em tudo semelhante ao das tutelas antecipadas de urgência, onde há necessidade de prova inequívoca da verossimilhança do direito alegado, embora sempre se diga que na tutela antecipada ela deva ser mais bem demonstrada que na cautelar. Tanto numa como noutra, o juiz tem de estar convencido, senão da existência do direito ameaçado, ao menos de que o alegado aparente ser verdadeiro, plausível e verossímil<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> **Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:  
[...]

**XV.** expedir medidas cautelares previstas nesta Lei Complementar, a fim, de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões;

**Art. 124.** No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

<sup>83</sup> **Art. 376.** No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

**I** - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e

**II** - risco de ineficácia da decisão de mérito.

<sup>84</sup> GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 724.



Conforme amplamente exposto nesta Representação, a ilegalidade resta evidente, diante do estratagema de se utilizarem-se verbas públicas para subsidiar contratações desprovidas de interesse público, *id est*, em flagrante violação às normas constitucionais prescritas no art. 37, § 1º, da Carta Magna e no art. 32, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como aos princípios da impessoalidade e da publicidade administrativa.

Em verdade, observa-se, ante o amplo e notório acervo probatório colacionado, o caráter ilegal, ilegítimo e antieconômico do certame em tela, manifestado: pela **(i) ausência de publicidade da execução dos contratos de serviços de publicidade e propaganda; (ii) pela impossibilidade de caracterização legal como ‘serviços a serem executados de forma contínua’ (serviços contínuos) a ensejar a prorrogação contratual; (iii) pela exigência editalícia de assinatura das campanhas publicitárias com a logomarca de gestão específica (extraoficial), bem como pela inserção de elogios político/administrativos nos briefings, e culto ao slogan “Crescer é com a gente”; (iv) pela ausência de justificativas para separação do objeto licitado em lotes; e (v) pela violação da autoadministração em face da ausência de parecer técnico e jurídico das entidades, da administração indireta, participantes do certame licitatório; restando, portanto, sobejamente configurado o juízo de probabilidade e verossimilhança do direito invocado – “fumus boni iuris”.**

Posto isso, perante a copiosa exposição ao direito lesado, passa-se a verificar a presença do segundo pressuposto, qual seja, *risco de ineficácia da decisão de mérito*.

No tocante a este pressuposto, observa-se sua íntima relação com a concepção de urgência, sendo prescindível a plena convicção da ameaça, bastando uma situação objetiva de risco, atual ou iminente.

Compulsando os fundamentos de fato e de direito trazidos à colação nesta



Representação, afigura-se notória a manifesta possibilidade de, ainda na primeira metade do exercício 2015, engendrar-se material publicitário lastreado em elementos autopromocionais, pois previstos contratualmente e, portanto, apartados do caráter informativo, educativo ou de orientação social da publicidade institucional.

Diga-se, ademais, que a desatualização das diretrizes dos serviços licitados, consequência do caráter autopromocional do certame em tela, inevitavelmente apresenta plena capacidade para desorientar, as empresas contratadas, no processo de criação, execução e divulgação de materiais publicitários, ao longo do primeiro semestre do corrente ano.

Destarte, a fim de evitar-se o dispêndio de novas despesas públicas, de manifesta ilegitimidade e antieconomicidade, geradora de situação fática de difícil e improvável reparação aos cofres estaduais, é de rigor, assim, que tal providência processual seja adotada imediatamente, justificando assim o **receio de ineficácia do provimento final - “periculum in mora”**.

Nesta quadra, colimando-se o escopo de persecução de todos os meios legais com vistas a favorecer o uso regular e legal dos recursos públicos e, pautado pelo firme desiderato de se evitar o dispêndio de vultosa quantia, que certamente será de difícil, imprecisa e duvidosa recuperação por parte do Estado do Espírito Santo, verifica-se perfeitamente pertinente o deferimento da medida cautelar no caso *sub examine*.

Desta forma, presentes os requisitos necessários e indispensáveis a sua concessão, pugna o Ministério Público de Contas a esta ínclita Corte de Contas, **liminarmente**, com espeque no art. 1º, incisos XV e XVI, da Lei Complementar nº 621/2012<sup>85</sup>:

---

<sup>85</sup> **Art. 1º.** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...]



- a) A Suspensão de todos os contratos administrativos derivados do **Edital de Concorrência SECOM nº. 001/2013**, haja vista que este instrumento convocatório serviu de meio para a disseminação de conteúdo autopromocional, proporcionando enriquecimento privado, em flagrante prejuízo aos cofres públicos;
- b) Sucessivamente, que seja expedida determinação, à **SECOM**, no sentido da abstenção da prorrogação dos contratos em tela, tendo em vista que os serviços de publicidade, em verdade, não possuem características elementares inerentes aos serviços de natureza contínua (art. 57, II, da Lei 8.666/93);
- c) A Suspensão de todos os contratos de publicidade, ainda em curso no ano de 2015, derivados de outros certames licitatórios, notadamente a **Concorrência Pública nº 001/2010 e Concorrência Pública nº 001/2011**, bem como demais porventura existentes, que foram prorrogados pela aplicação equivocada da regra prescrita no art. 57, II, da Lei 8.666/93, tem em vista que os serviços de publicidade não se enquadram na definição doutrinária e jurisprudencial de '*serviços a serem executados de forma contínua*' (serviços contínuos), a ensejar suas prorrogações contratuais;
- d) Abstenham-se de inserir ou utilizar, na publicidade institucional do Poder Executivo, logomarca, *slogan* ou qualquer outro signo distintivo concebido para identificar a gestão ou os gestores à frente do Poder Executivo Estadual, passando a empregar, como forma de identificação do referido Poder, tão-somente os símbolos oficiais do Estado do Espírito Santo, constantes no art. 16 da Constituição Estadual;

---

**XV** - expedir medidas cautelares previstas nesta Lei Complementar, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões;

**XVI** - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade;



- e) Suspensão de eventuais procedimentos licitatórios em curso, assim como a emissão de empenhos e a realização de pagamentos referentes às despesas que incluam no material publicitário a divulgação dos mencionados signos;
- f) Com relação às entidades integrantes da **Administração Pública Indireta** do Estado do Espírito Santo, porquanto dotadas de autonomia técnica, administrativa, patrimonial e financeira, em relação às quais o Chefe do Poder Executivo Estadual não possui competência legal para interferir na prática de atos de gestão, que, sob pena da cominação de multa:
- f.1)** Abstenham-se de participar, sem justificativas técnicas e jurídicas, bem como sem o devido exame e aprovação das minutas de editais de licitação e contratos administrativos, por suas respectivas assessorias jurídicas, de certames deflagrados por órgãos da Administração Direta;
- f.2)** Abstenham-se de inserir ou utilizar, na publicidade institucional realizada pela entidade, logomarca, *slogan* ou qualquer outro signo concebido para identificar a gestão ou os gestores à frente do Poder Executivo Estadual, passando a empregar, como forma de identificação do referido Poder, apenas os símbolos oficiais do Estado do Espírito Santo, constantes no art. 16 da Constituição Estadual;
- f.3)** Suspenda eventuais procedimentos licitatórios em curso, assim como a emissão de empenhos e a realização de pagamentos referentes a despesas que incluam, no material publicitário, a divulgação dos mencionados signos;



## 4 PEDIDOS

*Ex positis*, requer o **Ministério Público de Contas**:

**4.1** o conhecimento, recebimento e processamento desta Representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12<sup>86</sup> c/c artigos 182, inciso VI<sup>87</sup>, e 264, inciso IV<sup>88</sup>, da Resolução TC nº. 261/13;

**4.2** cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, seja a Responsável, nos termos do art. 56, inciso III, da LC nº. 621/2012<sup>89</sup>, citada para, querendo, deduzir alegações de defesa;

**4.3** Com o intuito de subsidiar a análise desta Representação, por parte do Corpo Técnico deste Tribunal, requirite-se à Superintendência Estadual de Comunicação Social do Espírito Santo (SECOM) cópia integral do **Processo Administrativo nº. 64069796/2013**;

**4.4** Proceda-se à análise exaustiva do **Edital de Concorrência 001/2013**, seus aditamentos e anexos, com especial destaque aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade;

**4.5** Seja provida a presente Representação, ratificando os pedidos formulados em caráter cautelar, tornando-os definitivos, e condenando, ao fim, a

---

<sup>86</sup> **Art. 99.** Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

§ 1º. Têm legitimidade para representar ao Tribunal:

[...]

**VI** - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

<sup>87</sup> Art. 182. São legitimados para representar ao Tribunal:

[...]

**VI** - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

<sup>88</sup> **Art. 264.** Terão tramitação preferencial os documentos e processos referentes a:

[...]

**IV** – denúncias e representações;

<sup>89</sup> **Art. 56.** O Relator preside a instrução do processo, competindo-lhe determinar, preliminarmente, mediante decisão monocrática, após a manifestação da unidade técnica:

[...]

**III** - determinar, se houver débito, a citação do responsável, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentar alegações de defesa e/ou recolher a importância devida.





Responsável, à sanção prevista no art. 135, III, da Lei Complementar nº. 621/2012<sup>90</sup>, bem como ao ressarcimento de valores pelos danos causados ao erário;

**4.6** Considerando a gravidade das infrações apontadas nesta Representação, aplique à Responsáveis a **pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança**, por prazo não superior a cinco anos, sem prejuízo da sanção prevista nos artigos 135, III, da Lei Complementar nº 621/2012, em cumprimento ao art. 139 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012<sup>91</sup>.

**4.7** com fundamento no parágrafo único do art. 53 e no parágrafo único do art. 62, ambos da Lei Complementar nº 621/2012<sup>92</sup>, no inciso IV do art. 41 da Lei nº 8.625/1993<sup>93</sup> e no inciso III do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 95/1997<sup>94</sup>, o Ministério Público de Contas **requer vista pessoal dos autos após manifestação conclusiva da Área Técnica deste Tribunal.**

Vitória, 23 de fevereiro de 2015.

<sup>90</sup> Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:  
[...]

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

<sup>91</sup> Art. 139. O Tribunal de Contas, por maioria absoluta de seus membros, considerada a gravidade da infração cometida, poderá aplicar ao responsável a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, sem prejuízo das sanções previstas nos artigos 134 e 135 desta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes.

<sup>92</sup> Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. **O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**

Art. 62. A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei.

Parágrafo único. **A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente** mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

<sup>93</sup> Art. 41. **Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público**, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;

<sup>94</sup> Art. 85. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de suas funções, além de outras previstas nas Constituições Federal e Estadual, nesta e em outras leis:

III - receber notificação e intimação pessoal em qualquer processo ou procedimento, através da entrega dos autos com vista;