



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de suas funções institucionais, com fundamento no artigo 130 da Constituição da República¹ c/c inciso VI, § 1º do art. 99 da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012², e nos incisos I e VI do art. 3º da Lei Complementar Estadual n.º 451/2008³, vem oferecer

REPRESENTAÇÃO

em face do Sr. **Luciano Paiva**, Prefeito Municipal de Itapemirim, em razão de robusto indício de prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, do qual resultou injustificado dano ao erário, consistente na veiculação de **Informe Publicitário - Prefeitura de Itapemirim – “Itapemirim, uma nova cidade de olho no futuro”**, em afronta à norma constitucional prescrita no art. 37, § 1º⁴, bem como

¹ 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.

² 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;

³ 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;

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]



ofensa aos princípios basilares da administração pública, mormente aos preceitos concernentes à moralidade e impessoalidade (art. 37, *caput*, da Carta Magna), sobre os quais, adiante, tecem-se comentários pertinentes.

1 BREVE RELATO FÁTICO

O representado veiculou, na edição impressa de domingo (26 de janeiro de 2014) do jornal “A Tribuna”, extenso Informe Publicitário da Prefeitura de Itapemirim, composto por 12 (doze) páginas integrais, em que se dignou a enaltecer a sua imagem pessoal, o seu programa de governo, bem como obras e realizações que teriam ocorridas ao longo do primeiro ano do seu mandato, em flagrante afronta ao princípio constitucional da impessoalidade (*caput* do art. 37 da CF/88), o qual traduz justamente a ideia de evitar-se a busca por favorecimentos e interesses pessoais.

Denota-se, a partir de uma leitura acurada do Informe Publicitário intitulado “**Itapemirim, uma nova cidade de olho no futuro**”, uma ligação direta entre a destacada imagem do Prefeito Municipal de Itapemirim, Senhor Luciano Paiva, estampada em foto com tamanho 16x17cm (Pág. 3, Informe Publicitário), e as diversas transformações, por óbvio, positivas, ocorridas a partir de 2013, **primeiro ano do seu mandato**, desfigurando o caráter educativo, informativo e de orientação social que deveriam pautar toda e qualquer publicidade institucional.

Ademais, com a única finalidade de louvar as obras e atividades realizadas nesse primeiro ano de mandato, em diversos fragmentos da promoção pessoal travestida em formato de “entrevista”, realizada pelo Jornal “A Tribuna”, encartada à página 3 (três) do Informe Publicitário em tela, o Sr. Luciano Paiva destaca a existência de um contraste entre a realidade do Município de Itapemirim, antes e após o início de sua gestão. Senão, veja-se:

- “*Encontramos a prefeitura em situação difícil do ponto de vista administrativo (...)*”.

§ 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.



- *“Arregaçamos as mangas para trabalhar e junto com a nossa equipe podemos hoje comemorar muitos avanços no município, principalmente nas áreas sociais”.*
- *“Uma escola sem energia elétrica por 40 anos resume o quadro de abandono do município. Hoje, os prédios estão recebendo manutenção, (...)”.*
- *“Na saúde é possível notar uma mudança radical. Até 2012, tínhamos apenas uma equipe do PSF [Programa de Saúde da Família]. Hoje, temos 10”.*

Ainda, a título de exemplo, diversos fragmentos do Informe Publicitário buscam inculcar registros no campo psicanalítico da população, fazendo-a acreditar que, no mandato do representado, em contraposição à antiga gestão, ocorreram mudanças efetivas em diversos setores do município, agora adjetivada como *uma nova cidade de olho no futuro*. Veja-se, então:

Obras na orla e no interior (Pág. 6, Informe Publicitário):

“O dito popular ‘mãos à obra’ significa iniciativa, o momento de realizar algo. (...) o velho ditado tem sido literalmente colocado em prática. Em Itapemirim, as expectativas são as melhores dos últimos anos, (...)”.

Atenção especial à saúde (Pág. 9, Informe Publicitário):

“Na atual gestão, o Programa de Saúde da Família de Itapemirim passou de uma para 10 equipes, melhorando o atendimento à população”.

Melhorias na Educação (Pág. 10, Informe Publicitário):

“(…), a educação em Itapemirim parece estar bem, muito melhor que em vários outros municípios”.



Ações de assistência são ampliadas (Pág. 11, Informe Publicitário):

*“Quando se fala em administração pública, o primeiro pensamento é que as melhorias dependem de muitos recursos e aplicações de grandes quantias. **Mas, em alguns casos, as mudanças passam pela gestão e pela forma de ver e de administrar determinados serviços**”.* (grifou-se)

*“A qualidade e agilização no atendimento foi a prioridade na área de ação social no município de Itapemirim **nesse primeiro ano da atual administração**”.* (grifou-se)

Câmeras reforçam a segurança (Pág. 11, Informe Publicitário):

“A secretária informou que (...) de acordo com dados da Polícia Militar, o número de crimes cometidos, como homicídios, por exemplo, caiu no último ano”.

Afigura-se, portanto, que o gestor em tela, ao tecer as devidas loas a sua administração, com autoelogios, denotou, deveras, o intento de buscar uma alta exposição positiva, a qual se incorporasse ao seu patrimônio eleitoral, em um narcisismo incompatível com a adequada prática da Administração Pública, além de, ao contrastar a sua gestão com administrações anteriores, valer-se de recursos públicos para promover o embate político-eleitoral com desafetos políticos no município, violando o preceito legal concernente ao equilíbrio de condições entre os concorrentes eleitorais (preceito decorrente dos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa), com o escopo, reitera-se, de buscar exclusivamente a satisfação de interesse pessoal.

Em síntese, o gestor valeu-se de recursos públicos para inserir publicidade pessoal em jornal de grande circulação no Estado do Espírito Santo, com o intento de alcançar favorecimento a interesse privado, em total desacordo com a redação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal e art. 32, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo.



Desse modo, representa o Ministério Público a esse egrégio Tribunal de Contas para que repute o ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, cominando ao responsável a multa prevista no art. 135, III, da Lei Complementar nº. 621/2012, bem como se determine o ressarcimento ao erário municipal, após apuração do débito relativo ao valor da publicação veiculada e custeada por recursos públicos.

2 FUNDAMENTOS DE DIREITO

Em razão do princípio da publicidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal,⁵ o Poder Público deve promover a divulgação de todos os seus atos, ressalvadas as hipóteses de sigilo constitucionalmente previstas, proporcionando o controle por parte dos órgãos competentes e também da sociedade.

Não obstante, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter, exclusivamente, caráter educativo, informativo ou de orientação social, vedando-se, a qualquer pretexto, a sua utilização para a promoção pessoal de qualquer autoridade ou servidor público (art. 37, § 1º, CF).⁶

Acerca da utilização de recursos públicos para publicidade pessoal, vaticina Alexandre de Moraes:

O legislador constituinte, ao definir a presente regra, visou à finalidade moralizadora, vedando o desgaste e o uso de dinheiro público em propagandas conducentes à promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, **seja por meio de menção por nomes, seja por meio de símbolos ou imagens que possam de qualquer forma estabelecer alguma conexão pessoal entre estes e o próprio objeto divulgado.**

Ressalte-se que o móvel para essa determinação constitucional foi a exorbitância de verbas públicas gastas com publicidade indevida.

Note-se, portanto, que a publicidade não está vedada constitucionalmente, pois o princípio da publicidade dos atos estatais, e mais estritamente dos atos da Administração, inserido no *caput* do artigo 37, é indispensável para imprimir e dar um aspecto de moralidade à Administração Pública ou à atuação administrativa, **visando ao referido princípio, essencialmente, proteger tantos os interesses individuais, como defender os interesses da coletividade mediante o exercício do controle sobre os atos administrativos.**

⁵ Art. 32, *caput*, Constituição do Estado do Espírito Santo.

⁶ Art. 32, § 1º, CE.



[...]

Não poderão, portanto, as autoridades públicas utilizar-se de seus nomes, de seus símbolos ou imagens para, no bojo de alguma atividade publicitária, patrocinada por direito público, obterem ou simplesmente pretenderem obter promoção pessoal, **devendo a matéria veiculada pela mídia ter caráter eminentemente objetivo para que atinja sua finalidade constitucional de educar, informar ou orientar; e não sirva, simplesmente, como autêntico marketing político.**

[...]

Essa conduta desvirtuada do agente político, visando a sua autopromoção com a utilização de verbas públicas, afronta os princípios nucleares da ordem jurídica, com a obtenção de vantagens patrimoniais e políticas indevidas às expensas do erário, devido ao exercício nocivo de seu mandato político, e acarreta a infringência do artigo 37, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, de forma a, como já citado, configurar ato de improbidade [...]

Assim, o preceito constitucional veda de maneira absoluta a utilização de mensagens publicitárias oficiais para promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em respeito à legalidade, impessoalidade, moralidade e ética na Administração Pública, **pois o cunho eminentemente personalístico da publicidade atenta, inclusive, contra o princípio da impessoalidade, uma vez que o administrador público tem o dever de prestar contas à sociedade, sem contudo autopromover-se às custas do erário.**

Essa vedação abrange a inclusão de nomes, símbolos ou imagens que vinculem a matéria divulgada a governante ou servidor público, pois como decidido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo,

“a administração pública, quando fizer publicidade de atos, programas, obras e serviços, não pode incluir nomes, símbolos ou imagens, que de qualquer modo vinculem a matéria divulgada a governante ou servidor público, eis que **tal divulgação é apenas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, nos termos do art. 37, § 1º, da CF, que preza os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.**” (grifou-se)⁷

Dessarte, o Administrador estará visivelmente procurando a autopromoção, quando fizer questão de tornar público fotos e reportagens que indiquem sua possível aclamação pública, relacionada a fatos, obras e serviços que possam marcar a sua trajetória, em circunstâncias que o notabilizem.

Conquanto haja a possibilidade de o administrador público fazer publicidade de atos e fatos relacionados ao governo sem incidir na proibição acima suscitada, verifica-se que, no caso em análise, o informe publicitário veiculado na edição de domingo do jornal “A Tribuna”, no dia 26 de janeiro do corrente ano, possui a nítida intenção de

⁷ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. p.339-342.



vincular a imagem pessoal do atual Chefe do Executivo às diversas melhorias expostas na matéria jornalística, não se relevando, deste modo, encartado dentro dos ditames constitucionais, aptos a conferir legitimidade à publicação. Trata-se, como se afirmou alhures, de busca de satisfação de interesse puramente pessoal do Sr. Prefeito Municipal, agente público que está se promovendo por meio de obras e serviços que, ressalta-se, **tem o dever de praticar**.

Nestes termos, há notórios elementos no Informe Publicitário, que se vinculam diretamente à pessoa do Prefeito Municipal em exercício, ação, registre-se, realizada às escâncaras, evidenciando uma total ausência de limites e crença na impunidade.

Pois bem.

Ora, não é ao Município de Itapemirim, pessoa jurídica de direito público interno, a que se está dando publicidade institucional, mas ao Prefeito Municipal, na qualidade de gestor público, infringindo, assim, a ideia de que a autoria dos atos estatais deve ser imputada ao Poder Público, e não aos seus agentes, os quais são meros instrumentos utilizados para a realização dos objetivos elencados em lei, conforme norma prescrita no art. 37, § 1º da CF/88.

Nessa trilha, Emerson Garcia explicita que o princípio da impessoalidade exige que os atos administrativos praticados pelo administrador público sejam atribuídos ao ente administrativo, e não à pessoa do administrador, o qual, reforça-se, é mero instrumento utilizado para o implemento das finalidades próprias do Estado⁸. Ainda segundo esse renomado autor

A publicidade, a um só tempo, é informada pela impessoalidade e dificulta a inobservância desta, contribuindo para a preservação da moralidade administrativa, o que demonstra a existência de um perfeito encadeamento lógico entre tais princípios⁹.

Conclui-se, assim, que o Informe tem por objetivo, tão-somente, promover a pessoa do Prefeito, pois atende aos seus exclusivos interesses e não aos da coletividade,

⁸ GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. 6ª Ed. P. 451.

⁹ GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. 6ª Ed. P. 452.



ferindo, deste modo, os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade administrativa.

Resta, portanto, evidenciado, que o Informe Publicitário objurgado teve claro objetivo de promover a imagem política do Prefeito, devendo o Tribunal de Contas considerar irregular, por ilegal, ilegítimo e antieconômico, o indigitado ato de gestão, aplicando-se ao responsável a multa prevista no art. 135, III, da LC nº. 621/2012¹⁰, **sem prejuízo de condenar-lhe a ressarcir os custos da despesa decorrente da referida publicação**, haja vista a incontestável ausência de interesse público na realização da despesa.

3 DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

3.1 o conhecimento, recebimento e processamento desta Representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12¹¹ c/c artigos 182, inciso VI¹², e 264, inciso IV¹³, da Resolução TC nº. 261/13;

3.2 preliminarmente ao ato de citação, com a finalidade de liquidar o valor do dano causado ao erário, com fulcro no art. 3º, IV, da LC nº. 451/2008¹⁴, a notificação do Prefeito Municipal de Itapemirim, Sr. Luciano Paiva, para que apresente as notas de

¹⁰ 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;

¹¹ 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;

¹² Art. 182. São legitimados para representar ao Tribunal:

[...]

VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

¹³ Art. 264. Terão tramitação preferencial os documentos e processos referentes a:

[...]

IV – denúncias e representações;

¹⁴ Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

[...]

IV - juntar documentos, produzir provas e requerer medidas ou diligências que julgar necessárias;



liquidação das despesas pertinentes à publicação do **Informe Publicitário – Prefeitura de Itapemirim – Itapemirim, uma nova cidade de olho no futuro**, veiculada no jornal “A Tribuna”, fl. , no dia 26 de janeiro de 2014;

3.3 ainda com fulcro no art. 3º, IV, da LC nº. 451/2008, a notificação do Prefeito Municipal de Itapemirim, Sr. Luciano Paiva, para que apresente cópia reprográfica integral do procedimento administrativo que resultou na contratação do jornal “ A Tribuna”;

3.4 cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, seja o responsável, nos termos do art. 56, inciso III, da LC nº. 621/2012¹⁵, citado para, querendo, deduzir alegações de defesa;

3.5 seja provida a presente Representação, para aplicar ao responsável a multa prevista no art. 135, III, da Lei Complementar nº. 621/2012¹⁶, bem como condenar-lhe ao ressarcimento do valor do dano causado ao erário;

3.6 com fundamento no parágrafo único do art. 53 e no parágrafo único do art. 62, ambos da Lei Complementar nº 621/2012¹⁷, no inciso IV do art. 41 da Lei nº 8.625/1993¹⁸ e no inciso III do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 95/1997¹⁹, o

¹⁵ 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.

¹⁶ 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;

¹⁷ 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.

¹⁸ 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;

¹⁹ 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;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas
Gabinete do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira

Ministério Público de Contas requer vista pessoal dos autos após manifestação conclusiva da Área Técnica deste Tribunal.

Vitória, 06 de fevereiro de 2014.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVIRA
Procurador de Contas



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas
Gabinete do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira

ROL DE DOCUMENTOS

1 Caderno Especial - Informe Publicitário – Prefeitura de Itapemirim – “Itapemirim, uma nova cidade de olho no futuro” - Jornal “A Tribuna”, de 26 de janeiro de 2014.