

<b>PROCESSO TC</b>	<b>11185/2014</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÃO</b>
<b>INTERESSADO</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS</b>
<b>JURISDICIONADO</b>	<b>GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>REPRESENTADOS</b>	<b>PAULO CESAR HARTUNG GOMES E JOSÉ RENATO CASAGRANDE</b>

Exmo. Senhor Presidente,

Exmos. Senhores Conselheiros,

Exmo. Senhor Representante do Ministério Público Especial de Contas:

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de Representação com pedido liminar de natureza cautelar, apresentada pelo Ministério Público Especial de Contas em 04 de novembro de 2014, “*em razão da existência de indícios da prática de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos nas gestões dos Chefes do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, consistentes, em síntese, na criação (trabalho intelectual de geração de uma identidade visual) e veiculação (execução desta atividade visual por meio das vias publicitárias), de logomarcas, slogans, jingles, ícones, barra de cores, músicas e outros signos distintivos não oficiais, com o propósito de identificar as respectivas administrações em seus específicos períodos administrativos, seus integrantes e, sob determinadas circunstâncias, os partidos políticos que representam, personalizando a publicidade institucional do Estado do Espírito Santo, mediante utilização de recursos públicos, em flagrante violação ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, ao art. 32, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, aos princípios que regem a Administração Pública, contidos no caput do art. 37 da Carta Magna e art. 32 da Carta Estadual, em especial à legalidade, à impessoalidade, à moralidade administrativa, à finalidade e ao interesse público, com possível infringência à Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa.*”

Revela o Parquet de Contas, em linhas gerais e baseado em informações do portal

Transparência do Poder Executivo Estadual, que entre os meses de janeiro de 2009 e junho de 2014, o Governo do Estado empenhou R\$ 555.143.841,60 em despesas com publicidade e que no ano de 2013 houve um acréscimo de 22,11% em relação a 2012 em despesas desse tipo.

Informa que do total empenhado no período (jan/2009 a jun/2014), 90,76% (noventa vírgula setenta e seis por cento), ou seja, mais de meio bilhão de reais teve somente doze (12) empresas favorecidas.

Registra sua irrisignação quanto à forma de divulgação de despesas realizadas pelos Poderes, notadamente os Poderes Legislativo, Judiciário, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado, que não estariam divulgando suas despesas com contratações no SIGEFES, poderoso instrumento de transparência da gestão pública.

O Representante critica as despesas do Governo Estadual com solenidades de assinatura de ordens de serviços, sob o argumento de que tais despesas, da ordem de R\$ 482.261,85 no período (jan/2009 a jun/2014), não têm finalidade pública e demonstram o “*uso da máquina pública para promoção pessoal*” e registra que apenas duas empresas receberam todo esse montante.

Cita, ainda, que pesquisando empenhos realizados pelo Governo em favor dessas duas empresas no período verificou que totalizaram R\$ 13.029.079,41 para uma e R\$ 34.328.953,78 para outra, o que seria mais um indicativo de irregularidade.

Prossegue o Ministério Público de Contas descrevendo como irregularidade a concessão de patrocínios no valor de R\$ 23.263.410,78, cuja contrapartida em alguns casos teria sido a exibição de slogan e logomarca do Governo Estadual.

A inicial também argumenta que Municípios Capixabas realizam, igualmente, patrocínio de eventos “*muitas vezes de interesse público controverso*”. Cita como exemplo a promoção de dois eventos, um em Vitória e outro em Vila Velha, cuja divulgação insuficiente de informações viola, a seu juízo a Lei de Acesso às Informações Públicas.

Outra irregularidade suscitada é o uso de símbolos pessoais em conjunto com a

publicidade institucional do Estado do Espírito Santo realizada pelo Poder Executivo, patrocinada com recursos públicos, que deveria ser promovida exclusivamente com a finalidade de educar, de informar ou de orientar a sociedade, passou a ser realizada em conjunto com a exibição de logomarcas, slogans, jingles, músicas e outros signos distintivos não oficiais, criados pelos gestores públicos, com o propósito de identificar suas administrações, seus integrantes, bem como, em determinadas circunstâncias, os partidos políticos que representam.

Afirma o Parquet que é irregular a utilização de logomarcas em detrimento dos símbolos oficiais – bandeira, brasão de armas e o hino e que houve a intenção deliberada de personalização das realizações da Administração Estadual e de sua vinculação a esta ou aquela logomarca, destacando inúmeras situações em que essas marcas aparecem relacionadas a realizações do Governo do Estado.

Informa, ainda, que tais utilizações de slogans e logomarcas foram objeto de várias representações à Justiça no último período eleitoral, colacionando cópia de documentos para instruir tal argumentação e que a Assessoria de Comunicação do Governo expediu instruções claras quanto à necessidade de retirada de logomarcas e retorno da utilização do Brasão. Porém, alega que tão logo o processo eleitoral passou, a utilização da logomarca e slogan voltou a ter uso corrente.

Constam do processo documentos nos quais estão estampadas as logomarcas do Governo anterior e as do atual Governo.

Deduz o Parquet, inúmeros pedidos, inclusive suspensão cautelar da utilização de slogans, jingles e logomarcas associados à publicidade institucional do governo, requisição de documentos a inúmeras secretarias estaduais e demais órgãos públicos que lista, condenação em multa e ressarcimento aplicável tanto aos chefes do Executivo Estadual quanto às empresas contratadas.

Requer, ainda, a aplicação aos infratores, de pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação ou contratar, por até cinco anos, com a administração pública estadual e municipal, proibição de contratar com órgãos públicos, além do reconhecimento por este

Tribunal, de que os atos mencionados na Representação constituem improbidade administrativa.

Por fim, rememorando a triste história sobre a morte da criança Isabella Delarmelino, em São Mateus, requer a **instauração de auditoria no sistema de controle de distribuição de leitos de urgência e emergência nos hospitais públicos do Estado do Espírito Santo (Central de Vagas)**, responsável pelo monitoramento, em tempo real, da disponibilidade de vagas na rede pública de saúde e pelo consequente encaminhamento, em caráter complementar, de pacientes para tratamento na rede privada de hospitais, nos casos de urgência e emergência, sob o argumento de que o repasse de recursos a Hospitais pode estar sendo priorizado de maneira equivocada.

Declarada a suspeição do Em. Relator, Conselheiro Sérgio Borges, os autos me foram atribuídos, mediante sorteio em Plenário, conforme registro de fls. 508.

É o breve relatório, em sua importância.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 Do conhecimento**

Inicialmente, em relação aos requisitos de admissibilidade, entendo que a matéria em análise está inserida na competência deste Corte de Contas, bem como se refere a responsáveis sujeitos à jurisdição deste Tribunal. Está a Representação redigida em linguagem clara e objetiva e se encontra acompanhada de documentos, devendo ser conhecida e processada na forma do art. 99 da Lei Complementar nº 621/2012.

### **II.2 Da análise dos pedidos de cautelar**

Em análise à petição inicial, constato que o Ministério Público de Contas formulou os seguintes pedidos em sede de cautelar:

*a) Com o intuito de se evitar a realização de novas despesas desprovidas de interesse público, por caracterizarem violação aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, bem como promoção pessoal de agentes públicos, a concessão de medida cautelar no sentido de que, sob pena de*

*responder solidariamente pelo descumprimento, seja determinado ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual, detentor de poder hierárquico sobre toda Administração Pública Direta do Estado do Espírito Santo, prerrogativa constitucional que lhe impõe os deveres de orientar e de corrigir os atos praticados pelos Secretários de Estado por ele nomeados, os quais lhe auxiliam na direção superior da Administração Pública Estadual, que, em respeito ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 32, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ordene a todos os Secretários de Estado e demais servidores diretamente subordinados, que, sob pena da cominação de multa:*

*i) 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, apenas os símbolos oficiais do Estado do Espírito Santo, constantes no art. 16 da Constituição Estadual.*

*ii) Abstenham-se de realizar novas despesas com publicidade institucional que contenham logomarca, slogan ou qualquer outro signo distintivo concebido para identificar a gestão ou os gestores à frente do Poder Executivo Estadual, suspendendo 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, salvo quando possam ser substituídos pelos símbolos oficiais do Estado do Espírito Santo, devendo, ainda, serem justificadas, perante esta Corte de Contas, as situações nas quais, por impossibilidade fática ou razões de interesse público, não se mostre viável proceder à substituição;*

*b) Dê ciência das determinações à Secretaria de Estadual de Controle e Transparência (SECONT), órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, ao qual compete, nos termos do art. 70 da Constituição Estadual, sob pena de responsabilidade solidária, consoante preconiza o art. 130, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621/201, realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas;*

*c) Ainda com o propósito de se evitar a realização de novas despesas desprovidas de interesse público, por caracterizarem violação aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, bem como promoção pessoal de agentes públicos, a concessão de medida cautelar no sentido de que seja determinado aos responsáveis pelas entidades integrantes da Administração Pública Indireta do Estado do Espírito Santo, porquanto dotadas de autonomia administrativa 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, em respeito ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, e ao art. 32, § 1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, sob pena da cominação de multa:*

*i) 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.*

*ii) Abstenham-se de realizar novas despesas com publicidade institucional que contenham logomarca, slogan ou qualquer outro signo concebido para identificar a gestão ou os gestores à frente do Poder Executivo Estadual, suspendendo 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, salvo quando possam ser substituídos pelos símbolos oficiais do Estado do Espírito Santo, devendo, ainda, serem justificadas, perante esta Corte de Contas, as situações nas quais, por impossibilidade fática ou razões de interesse público, não se mostre viável proceder à substituição;*

*d) Diante da constatação de que outros jurisdicionados estão fazendo uso do expediente de criar e utilizar logomarcas, slogans e outros signos para identificar as gestões administrativas ou os gestores à frente dos Poderes Executivos Municipais, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, estenda os efeitos da medida cautelar pleiteada em face do Poder Executivo Estadual a todos os municípios capixabas relacionados nesta Representação como incursos na mesma irregularidade, ou, alternativamente, conceda providimentos cautelares específicos, promovendo as medidas necessárias ao adequado exercício do contraditório e da ampla defesa, a exemplo da formação de autos apartados para cada jurisdicionado, determinando aos respectivos Chefes dos Poderes Executivos Municipais que, sob pena da cominação de multa:*

*i) 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, passando a empregar, como forma de identificação do referido Poder, apenas os símbolos oficiais do Município;*

*ii) Abstenham-se de realizar novas despesas com publicidade institucional que contenham logomarca, slogan ou qualquer outro signo distintivo concebido para identificar a gestão ou os gestores à frente do Poder Executivo, suspendendo 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, salvo quando possam ser substituídos pelos símbolos oficiais do Município, devendo, ainda, serem justificadas, perante esta Corte de Contas, as situações nas quais, por impossibilidade fática ou razões de interesse público, não se mostre viável proceder à substituição;*

*e) Com espeque no art. 307, § 4º da Resolução TC 261/2014, determine a todos os jurisdicionados envolvidos que publiquem extrato do teor da decisão na imprensa oficial, comunicando ao Tribunal as providências adotadas, de modo que se permita à sociedade fiscalizar o cumprimento das determinações emanadas pela Corte de Contas, viabilizando, com isso, o exercício do controle social mediante eventual oferta de denúncia.*

Depreende-se da inicial a intenção do Autor de zelar pela defesa do erário, objetivando evitar gastos desnecessários com publicidade irregular, em desacordo com o comando oriundo da Constituição da República.

Entretanto, entendendo açodada a adoção de qualquer das medidas propostas na inicial em sede de cognição sumária própria das cautelares, notadamente ao perceber que inclusive o próprio Parquet de Contas, em que pese tenha colacionado inúmeros documentos que demonstrem, a seu juízo, a irregularidade dos gastos públicos que descreve, solicita a este Tribunal que requirite documentos complementares que corroborem as irregularidades apontadas e que possam até mesmo estender os

pontos de irregularidade para além daqueles já indicados na inicial.

Registro, por oportuno, que o exercício da administração estadual, em grande parte, se faz amparado na discricionariedade dos gestores, não cabendo ao Tribunal de Contas intervir na gestão e impor obrigação genérica de fazer ou não fazer sem uma adequada instrução processual que configure a irregularidade de forma cabal.

É imperioso ressaltar que a Constituição veda apenas a utilização de símbolos que caracterizem promoção pessoal de autoridade, o que ainda haverá de ser objeto de debate nesses autos, após oitiva dos envolvidos e da própria área técnica da Corte.

Ademais, o deferimento da pretensão cautelar deduzida pelo Parquet não implicaria necessariamente economia para o erário, notadamente ao considerarmos que não se pode adentrar no mérito do ato administrativo determinando a não execução de despesas com publicidade.

Ora, a substituição dos slogans, jingles e logomarcas pelos símbolos oficiais do Estado nas campanhas publicitárias não significa que os valores despendidos serão menores, o que demonstra, a princípio a ineficiência da medida a curto prazo.

Destarte, entendo que o interesse público será melhor atendido com uma adequada atuação deste Tribunal, formalizada em regular processo de fiscalização, através de **INSPEÇÃO**, conforme previsão do art. 51, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 190 do RITCEES:

Art. 51. Constituem instrumentos de fiscalização:  
[...]  
II - inspeções;

Art. 190. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões, lacunas de informações, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de fatos específicos praticados pela Administração, por qualquer responsável sujeito a sua jurisdição, bem como para a apuração de denúncias ou de representações.

Nesses termos, deverá a Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal, elaborar um plano de fiscalização a ser executado pela Secretaria Técnica competente, objetivando apurar a submissão das ações publicitárias do Estado do

Espírito Santo às regras contidas no art. 37, §1º da Constituição da República, inicialmente no período de janeiro de 2009 a junho de 2014 (indicado pelo Ministério Público na inicial) e, caso sejam encontrados indícios de irregularidade que recomendem a extensão do período de apuração, que assim procedam.

Diante do exposto, por ora, indefiro as medidas cautelares requeridas pelo Ministério Público, aguardando-se o relatório a ser produzido a partir da conclusão da Inspeção ora determinada, que deverá ser apresentado ao Relator em até 120 dias a partir da publicação da presente decisão.

### **III – CONCLUSÃO**

Na forma do exposto **VOTO** para que o Tribunal adote a seguinte decisão:

- 1) Conhecer do expediente como Representação, com base no art. 99 da Lei 621/2012;
- 2) Pelo **INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR** pretendida pelo Representante, na forma da fundamentação desse voto;
- 3) **DETERMINAR A APURAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO através regular processo fiscalizatório – INSPEÇÃO**, prevista no art. 51, II da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 190 do RITCEES, no prazo de até 120 dias, contados da publicação desta decisão, tramitando os autos, sob o rito ordinário;
- 4) Dar ciência a todos os jurisdicionados desta Corte de Contas, de que está em tramitação processo de fiscalização objetivando apurar a submissão das ações publicitárias da Administração Pública às regras contidas no art. 37, §1º da Constituição da República.

Encaminhe-se os autos, com urgência, à Secretara Geral de Controle Externo para adoção das providências ora determinadas.

Em 16 de dezembro de 2014.

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**  
**Conselheiro Relator**