



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

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

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008, oferecer

## **REPRESENTAÇÃO**

Em face de **Geraldo Luzia de Oliveira Júnior, Emanuela da Cruz Lobato e Fernando Carlos Dilen da Silva**, respectivamente, Prefeito, Secretária de Comunicação e Procurador Geral do Município de Cariacica, conforme adiante aduzido.

Consoante consta da documentação anexa a esta representação, oriunda da Promotoria de Justiça Cível de Cariacica, em 18/06/2013, o município de Cariacica, celebrou o contrato n. 026/13, com Editores Capixabas Associados LTDA., no valor de R\$ 105.000,00, cujo objeto é a divulgação das ações e projetos de Governo (resumo publicado no DIOES de 26/06/2013).

Conforme delineado no termo de referência, elaborado pela própria Secretária Municipal de Comunicação, a contratação, mediante inexigibilidade de licitação da revista ES Brasil, teve por propósito a “divulgação das ações e projetos de Governo no segundo semestre de 2013, nas classes A, B, C e formador de opinião, bem como o alcance no meio católico, evangélico e empresarial” (fls. 54 do procedimento n. 2013/14699).

Eis as justificativas para a contratação direta da aludida revista:

[...] A Prefeitura Municipal de Cariacica prioriza a prestação de contas à sociedade mediante diversos canais de comunicação com o objetivo de oferecer maior transparência sobre suas atividades e resultados. A Revista ES Brasil, é a única revista periódica produzida no Estado do Espírito Santo, com conteúdo de economia e negócios conforme documento em anexo da Convenção Batista do



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Estado do Espírito Santo, Superintendência Estadual de Comunicação do Governo do Estado do ES, Rede Bristol Hotels, Convenção Evangélica dos Ministros das Assembleias de Deus. É a única revista mensal produzida no Estado do Espírito Santo, com conteúdo dirigido ao público evangélico conforme documentos apresentados em anexo.

A Secretaria competente escolheu as revistas indicadas, tendo em vista o alcance nas classes A, B e C e formador de opinião, bem como o alcance no meio católico, evangélico e empresaria (*sic*).

A contratação visa à divulgação para o público alvo acima citado das ações e projetos de Governo que serão realizadas ao longo do segundo semestre de 2013. [...]

O exame da documentação aponta para a ocorrência de três graves irregularidades: a) realização de despesa sem interesse público, em ofensa ao art. 37, § 1º, da CF e art. 105, § 3º, da Lei Orgânica Municipal, vez que voltado a um público específico, “eleitor em potencial”, e não a toda a coletividade; b) contratação de serviços de publicidade e divulgação por inexigibilidade de licitação, em violação expressa no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93; e, c) infração à Lei n. 12.232/10, aplicável para a contratação de serviços de publicidade que devem ser prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda.

Pois bem.

É preciso, em princípio, ressaltar a distinção entre a publicidade legal e a institucional. Os serviços de publicidade do Poder Público podem ser classificados em legal (obrigatória) e em institucional (divulgação de atos e ações da Administração).

A publicidade legal (publicação de leis e atos administrativos municipais que produzam efeitos externos) deve ser feita, obedecida a ordem, no órgão oficial de publicação do Município, instituído por lei; ou em jornal local de circulação diária ou semanal na localidade, **sempre contratado mediante processo licitatório**; ou em jornal da microrregião a que pertencer o município, de circulação diária ou semanal na localidade; ou, ainda, **conforme dispuser a Lei Orgânica do município**.

Na espécie, dispõe a Lei Orgânica do Município de Cariacica:

**Art. 106** – Os atos municipais que produzam efeitos externos serão publicados no órgão oficial do município definido em Lei, ou, na falta deste, em diário da respectiva associação municipal ou em jornal local na microrregião a que pertencer.

Observa-se que não existindo imprensa oficial, permite-se a publicação em imprensa privada, **também selecionada mediante processo licitatório e qualificada como oficial por lei municipal**.

Interesse acrescentar que, havendo motivo legítimo e suficiente capaz de afastar as alternativas anteriores, a publicação se dará na conformidade da Lei Orgânica Municipal, inclusive, se nela prevista, mediante afixação dos textos legais, em lugar visível e de amplo acesso, nas sedes do Executivo e do Legislativo municipais.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

A **publicidade e propaganda governamental de caráter institucional**, ora verificada, destinada à divulgação de normas legais e regulamentares municipais, programas e campanhas de educação, saúde, desenvolvimento econômico, esportes, cultura, lazer etc., obras, serviços, festividades municipais e outros eventos, e deve obedecer aos ditames do art. 37, § 1º, da Constituição do Brasil, **ou seja, quando estiver presente o interesse público, o caráter educativo, informativo ou de orientação social** e não contenham nomes, símbolos, expressões ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Na espécie verificou-se **absoluto desvirtuamento do uso e fins da propaganda veiculada**, haja vista que ao pretender atingir um determinado público, agiram os agentes não com a intenção de divulgar uma ação governamental para toda a coletividade daquele município, mas com o intuito de promover o governante perante um grupo de potenciais eleitores.

A ausência de finalidade pública restou aventada pela Comissão Especial de Controle Orçamentário e Financeiro do Município – CECOF, que indeferiu a demanda inicial, de mesmo teor, da Secretaria de Comunicação – SEMCO, *verbis*:

7. Indeferido pela CECOF em virtude de não estar devidamente justificada no processo a finalidade pública da despesa, além do que a queda na realização da receita sinaliza no sentido de que se procure economizar ao máximo os recursos.<sup>1</sup>

Surpreendentemente, novo termo de referência foi apresentado pela Secretária Municipal, visando a contratação de **objeto absolutamente idêntico, sob as mesmas justificativas, reduzindo-se apenas o montante de R\$ 210.000,00 para R\$ 105.000,00**, agora aprovado pelo Presidente da CECOF, *ad referendum*, cuja **ratificação não foi acostada aos autos do procedimento de contratação**.<sup>2</sup>

Ressalta-se que a seletividade da ação até poderia ser aceitável, quando, por exemplo, pretende-se atingir um grupo de idosos, chamando-os para uma ação de vacinação. Não é o caso, pois, na prática, a ação se desenvolveu com a finalidade de atingir público específico, sem qualquer justificativa de interesse público, consubstanciada na promoção de atos do governo apenas a uma categoria de munícipes, motivo pela qual a despesa se mostra ilegal e ilegítima, devendo os valores respectivos serem ressarcidos ao erário.

De seu turno, a **Lei n. 8.666/93 é explícita quanto à necessidade de licitação** para a contratação de serviços de publicidade, os quais receberam destaques nos preceptivos que tratam da questão, senão vejamos:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

<sup>1</sup> Fl.s 47/48; 50/53, proc. 2013/14699.

<sup>2</sup> Idem. Ibidem. Fls. 54 e seguintes.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Na espécie, não se verificou nenhuma justificativa hábil para a inexigibilidade de licitação, pois a publicidade e a propaganda governamental de caráter institucional nos meios de comunicação privada dependem, inexoravelmente, de prévia licitação,

Transcreve-se, sobre o tema, entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União, exarado na Decisão 538/1999 Plenário:

(...) a prestação dos serviços de distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da Administração Federal, quando divulgada em veículos da imprensa comum ou geral (jornais e revistas) deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio da Empresa Brasileira de Comunicação S/A - RADIOBRÁS, com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993;

(...) quando veiculada nos órgãos oficiais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a publicidade legal deverá ser processada diretamente pelos órgãos e entidades da Administração Federal, sem a intermediação da Empresa Brasileira de Comunicação S/A – RADIOBRÁS;

**(...) os demais serviços de publicidade institucional dos órgãos e entidades da Administração Federal devem sujeitar-se a procedimento licitatório, com fulcro nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8.666/1993. (grifos acrescidos)**

Lado outro, os motivos invocados para o direcionamento da contratação à Revista ES Brasil são inválidos, pois não restou demonstrada a necessidade de divulgação das ações de governos apenas àquele seguimento de munícipes, não sendo, outrossim, evidenciado que outros veículos de comunicação – devidamente contratados mediante licitação – não alcançariam o desiderato de educar, informar e orientar a população daquela localidade, ferindo-se cabalmente, portanto, o dever de licitar, uma vez que não demonstrada a inviabilidade de competição entre os jornais, revistas etc com circulação no âmbito municipal.

Por fim, evidenciada, ainda transgressão à Lei nº 12.232/10, haja vista que o serviço contratado, necessariamente deveria ser prestado por intermédio de agências de propaganda.

O art. 2º do referido diploma legal conceitua serviços de publicidade como “(...) o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.”



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Araune C. A. Duarte da Silva, em artigo veiculado no Blog Zênit, no qual trata dos serviços que efetivamente estão submetidos à nova regulamentação para compras publicitárias, conclui:

Por fim, é imperioso dizer que o terceiro aspecto **(c)** que permeia o conceito legal de “serviço de publicidade”, impõe que tal serviço tenha por finalidade precípua a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, a difusão de ideias ou, ainda, a transmissão de informações ao público em geral. Assim, somente se justifica a contratação de uma agência publicitária pela Administração se tal contrato tiver por finalidade vender um bem ou um serviço (promover produtos e serviços de órgãos e entidades que atuam em relação de concorrência no mercado), difundir uma ideia, (como por exemplo, um programa de governo) ou informar o público (como por exemplo, campanha de vacinação, de prevenção de doenças, entre outros). Noutros casos, ainda que a contratação se dê junto a uma agência de publicidade nos termos descritos pela lei, se a finalidade do contrato não estiver dentre as citadas, a contratação não se amolda ao procedimento instituído na Lei nº 12.232/10.

A resposta legal encontra-se no artigo 2º do diploma, que conceitua serviços de publicidade como “(...) o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, **com o objetivo** de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, **difundir ideias ou informar o público em geral.**” (grifo nosso).<sup>3</sup>

Isto porque, apenas a agência de publicidade é capaz de desenvolver, criar e planejar ações de mídias, bem como selecionar os veículos de comunicação mais adequados a atingir o objetivo de educar, orientar ou informar sobre determinada ação estatal, evitando-se o amadorismo, conforme verificado no caso concreto, e prestigiando o princípio da eficiência.

Por derradeiro, quanto às **responsabilidades pelas infrações e prejuízo causado ao erário**, é indubitável quanto ao ato da secretária municipal, responsável pela condução da contratação, inclusive pela elaboração do termo de referencia, e do Procurador-Geral do município, que embora não tenha emitido parecer vinculativo, laborou em erro grosseiro ao tecer manifestação contra texto expresso de lei. Quanto ao Prefeito, embora não tenha interferido no processo de contratação, frisa-se que sua responsabilidade exsurge da eleição de seu secretariado, o qual agiu para divulgação de ações de governo municipal, exercido pelo Chefe do Executivo, indiretamente promovido perante determinadas classes de eleitores do município.

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

**1** – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC n. 621/12 c/c artigos 181 e 182, inciso IV, e 264, inciso IV, do RITCEES;

<sup>3</sup> <http://www.zenite.blog.br/artigo-2%C2%BA-da-lei-n%C2%BA-12-23210-quais-sao-os-servicos-que-efetivamente-estao-submetidos-a-nova-regulamentacao-para-compras-publicitarias/#.VXnHf6O5eg4>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

2 – cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, sejam os responsáveis, nos termos do art. 56, inciso II, da LC 621/2012, citados para, querendo, deduzirem defesa;

3 – **NO MÉRITO**, seja julgada procedente a presente representação, para converter o feito em tomada de contas especial, julgando-a irregular, com a consecutória aplicação de multa pecuniária aos responsáveis, bem como a condenação, solidária, de todos os agentes ao ressarcimento do erário de Cariacica no montante de R\$ 105.000,00, aplicando-lhes ainda, multa proporcional ao dano, nos exatos termos da LC n. 62112.

Vitória, 12 de junho de 2015.

LUCIANO VIEIRA  
PROCURADOR  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS