



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Decisão recorrida: [Acórdão TC 361/2019](#) – Plenário.
Processo de referência: [11.185/2014](#).
Jurisdicionado: SECOM – Superintendência Estadual de Comunicação Social.
Assunto: Tomada de Contas Especial Convertida.
Exercício: 2003-2014.
Responsáveis: Paulo Cesar Hartung Gomes, José Renato Casagrande e outros.

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos art. 152, inciso I¹, 157², 159³ e 164⁴ da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES), no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008⁵, bem como nos artigos 405⁶ e 402, inciso I⁷ da Resolução TC nº 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), exprimindo irresignação com os termos assentados pelo **Acórdão TC 0361/2019-7 – Plenário (Processo TC 11.185/2014)**, vem propor o presente

-
- 1 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
 I – recurso de reconsideração;
- 2 **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.
- 3 **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.
- 4 **Art. 164.** De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.
- 5 *Dispõe sobre a criação na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Ministério Público Especial de Contas*
 [...]
Art. 3º. Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
 [...]
 III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;
- 6 **Art. 405.** Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.
 § 1º Além das hipóteses previstas no caput, caberá recurso de reconsideração das deliberações tomadas nos pareceres prévios dos chefes do Poder Executivo.
 § 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.
 § 3º O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo.
- 7 **Art. 402.** Interposto o recurso pelo Ministério Público junto ao Tribunal, serão notificados os demais interessados para se manifestarem, nos termos do art. 156 da Lei Orgânica do Tribunal, nos seguintes prazos:
 [...]
 I - Trinta dias, nos casos de pedido de reexame e recurso de reconsideração;

Ministério Público de Contas
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600
www.mpc.es.gov.br



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

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO (com efeito suspensivo)⁸

em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, da Resolução TC nº 261/2013⁹.

-
- 8 Diante da similaridade dos requisitos de admissibilidade existente entre Recurso de Reconsideração e Pedido de Reexame exsurge a congruência que o conhecimento de ambos se sujeite ao princípio da fungibilidade recursal, nos moldes, por exemplo, de entendimento exarado pelo TCU no seguinte acórdão: “*A peça contestatória foi nominada pelo interessado Recurso de Reconsideração. A natureza da matéria sobre a qual foi prolatada a Decisão 086/99 - Plenário - TCU (Relatório de Auditoria) admite como via recursal a medida processual identificada como Pedido de Reexame (art. 48 da Lei 8.443/92), forma pela qual deve ser conhecido o presente recurso, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade requeridos, no que se refere aos aspectos da tempestividade, singularidade e legitimidade do autor.*” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Reexame. 800.100/1997-2. Acórdão 29/2005 – Plenário.J. em 26/01/2005. DJU de 03/02/2005)
- 9 **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:
 XIII - deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;

Ministério Público de Contas
 Rua José Alexandre Buaziz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600
www.mpc.es.gov.br



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

SUMÁRIO

PREÂMBULO	1
SUMÁRIO	3
1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO	4
2 RELATÓRIO	5
3 FUNDAMENTAÇÃO	51
3.1 GASTOS COM LOGOMARCAS DE GOVERNO, EM DESATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, ESPECIALMENTE O INTERESSE PÚBLICO, ACARRETANDO DANO AO ERÁRIO - (Item II.3.1 do Acórdão TC – 361/2019)	52
3.2 GASTOS COM CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS SEM CARÁTER INFORMATIVO, EDUCATIVO E DE ORIENTAÇÃO SOCIAL, EM DESATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, ESPECIALMENTE O INTERESSE PÚBLICO, ACARRETANDO DANO AO ERÁRIO – Campanha “INFORME DO GOVERNO” (Processos 64057585, 63824191 e 64829405) - (Item II.3.2 do Acórdão TC – 361/2019)	66
3.3 CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICA PARA VEICULAÇÃO DA CAMPANHA “INFORME DO GOVERNO”, DECORRENTE DE CONTRATAÇÃO DIRETA DE VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO SEM DESCONTO SOBRE OS PREÇOS DA TABELA - (Item II.3.5 do Acórdão TC – 361/2019)	80
3.4 FALHA NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA E PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PRESTADOS (Rejeitado para alguns e acolhido para outros) - (Item II.5.2.5 do Acórdão TC – 361/2019)	86
4 CONCLUSÃO	90



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

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Preceitua o artigo 164 da Lei Complementar nº. 621/2012 – LOTCEES que “*De decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou **tomada de contas**, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.*” (Grifo nosso)

De seu turno, o art. 157 da LOTCEES estabelece que “*o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso*”, se iniciando sua contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único¹⁰).

Denota-se da **Remessa 7250/2019** que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **21/05/2019**, terça-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso iniciou-se no primeiro dia útil seguinte, **22/05/2019**, quarta-feira, com previsão de encerramento no dia **20/07/2019**, sábado. Considerando que o termo final para apresentação do presente Recurso de Reconsideração ocorrerá no **SÁBADO**, dia em que não há expediente neste e. Tribunal, o prazo final encerra-se no primeiro dia útil subsequente, segunda-feira, dia **22/07/2019** (art. 67¹¹ e parágrafo único, LOTCEES).

Perfaz-se, tempestivo, portanto, o presente recurso.

¹⁰ **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.

¹¹ **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.



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

Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste recurso.

2 RELATÓRIO

Versam os autos, originariamente, sobre **REPRESENTAÇÃO com Pedido Liminar de Natureza Cautelar** em face da **SECOM – Superintendência Estadual de Comunicação Social**, proposta pelo **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES)** em razão da existência de indícios de prática de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos, nas gestões dos Chefes do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, consistentes na personalização da publicidade institucional do Estado do Espírito Santo (criação e veiculação de logomarcas, slogans, jingles, ícones, barra de cores, músicas e outros signos distintivos não oficiais), mediante utilização de recursos públicos, com o propósito de identificar as respectivas administrações, seus integrantes, e partidos políticos, em flagrante violação ao art. 37, *caput* e §1º, da Constituição Federal de 1988¹², art. 32, *caput* e §1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo¹³, com evidências de infringência à Lei nº. 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa.

Na Representação, requereu-se, em síntese, a concessão da medida **cautelar**, para que a Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Espírito Santo, por seus gestores responsáveis, se abstivesse de inserir ou utilizar, na publicidade

12 **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:

§ 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.

13 **Art. 32.** As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

§ 1º A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidor público ou de partido político, ficando a administração pública direta do Poder Executivo Estadual e Municipal proibida de utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que guardem associação com a figura do gestor público ou de períodos administrativos.



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

institucional do Poder Executivo, qualquer signo distintivo que não os símbolos oficialmente concebidos para identificação do Estado do Espírito Santo.

Pleiteou-se também que se abdicassem de realizar novas despesas, emissão de empenhos e realização de pagamentos referentes à publicidade institucional particularizada, suspendendo eventuais procedimentos licitatórios em curso, salvo quando pudessem ser substituídos por símbolos oficiais do Estado do Espírito Santo.

Após o regular processamento do feito, os autos foram convertido em **Tomada de Contas Especial**, conforme **Termo de Conversão em TCE 00008/2016-4**:



Termo de Conversão em TCE 00008/2016-4

Processo: 11185/2014-4

Classificação: Tomada de Contas Especial

Setor: SGS - Secretaria-Geral das Sessões

Conversão em TCE: 31/05/2016 14:10

Autuação: 06/11/2014

Data Protocolo: 04/11/2014 17:48

UG: UG-1845 - Ministério Público Especial de Contas

Sigilo: Não sigiloso

Partes:	Tipo	CPF / CNPJ / OAB	Nome
	Representante		MINISTERIO PUBLICO ESPECIAL DE CONTAS
	Responsável	00.961.890/0001-06	ARTOOM COMUNICACAO E DESIGN LTDA
	Responsável	002.170.808-80	RONALDO TADEU CARNEIRO
	Responsável	036.082.987-20	RICARDO FERREIRA DOS SANTOS
	Responsável	066.143.618-72	NILO DE SOUZA MARTINS
	Responsável	080.924.487-01	ERICO SANGIORGIO
	Responsável	093.677.537-80	KENIA PUZIOL AMARAL
	Responsável	142.103.124-87	MARIA ANGELA BOTELHO GALVAO
	Procurador	14588	Rodrigo Lisboa Corrêa
	Procurador	13988-ES	ÁTTILA KUSTER NETTO
	Responsável	185.218.601-10	ANGELO RONCALLI DE RAMOS BARROS
	Responsável	279.873.101-15	FLAVIA REGINA DALLAPICOLA TEIXEIRA MIGNONI
	Responsável	317.252.101-00	RODNEY ROCHA MIRANDA
	Responsável	339.026.157-53	RICARDO DE OLIVEIRA
	Responsável	382.302.596-15	SEBASTIAO BARBOSA
	Responsável	394.870.167-91	HAROLDO CORREA ROCHA
	Responsável	418.085.337-04	MARCIO CASTRO LOBATO
	Responsável	421.264.607-20	SANDRA MARIA WERNERSBACH COLA
	Responsável	449.968.457-91	NEIVALDO BRAGATO
	Responsável	471.743.667-91	PEDRO JOSE DE ALMEIDA FIRME
	Responsável	479.038.137-49	PAULO RUY VALIM CARNELLI
	Responsável	479.094.637-15	PAULO ROBERTO FOLETTO
	Responsável	479.609.737-68	CESAR ROBERTO COLNAGHI
	Responsável	559.901.427-49	ANGELMO TOZI

Ministério Público de Contas
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600
www.mpc.es.gov.br



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

Responsável	574.493.257-72	EDUARDO ANTONIO MANNATO GIMENES
Responsável	578.426.047-20	JOSE EDUARDO FARIA DE AZEVEDO
Responsável	579.429.607-06	ELIZABETH MARIA DALCOLMO SIMAO
Procurador	14588	Rodrigo Lisboa Corrêa

Assinado digitalmente. Conferência em <http://www.tce.es.gov.br/> Identificador:35321-PRC98-47408

Procurador	13988-ES	ATTILA KUSTER NETTO
Responsável	652.460.987-53	MARIA DA GLORIA BRITO ABAURRE
Responsável	698.412.417-49	PAULO CESAR HARTUNG GOMES
Responsável	705.151.827-53	JOSE RENATO CASAGRANDE
Responsável	710.631.297-53	LUCIANO SANTOS REZENDE
Responsável	730.600.707-68	ENIO BERGOLI DA COSTA
Responsável	731.683.517-68	OBERACY EMMERICH JUNIOR
Responsável	761.528.207-15	FRONZIO CALHEIRA MOTA
Responsável	778.482.417-34	MARCELO FERRAZ GOGGI
Responsável	978.997.557-00	ARTHUR WERNERSBACH NEVES
Responsável	998.109.727-68	MARGO DEVOS PARANHOS

Formato: Físico

Sigilo: Não sigiloso

Observação: EM RAZÃO DA EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATOS ILEGAIS, ILEGÍTIMOS E ANTIECONÔMICOS NAS GESTÕES DOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

De posse do arcabouço processual, o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC manifestou-se por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 02907/2017-6** propondo a procedência parcial da Representação, tendo em vista o reconhecimento das seguintes irregularidades:

4. CONCLUSÃO / RESPONSABILIDADES

4.1. Por todo o exposto e com base no artigo 99, da Lei Complementar Estadual 621/2012, sugere-se que seja reconhecida a **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente representação, tendo em vista o reconhecimento das seguintes irregularidades:

4.1.1. Gastos com logomarcas de governo, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário (item 2.1 desta ITC).

Base legal: Inobservância ao art. 37, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e § 1º, da CRFB/88; arts. 16 e 32, caput (princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público) e § 1º da CE/89

Responsáveis: Sebastião Barbosa – Superintendente Estadual de Comunicação – 01/01/03 a 03/01/05

Margô Devos Paranhos - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 07/11/03 a 31/03/05



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

Espólio de Nilo de Souza Martins –
 Superintendente Estadual de Comunicação
 Social – 29/11/06 a 30/06/08

Ressarcimento: valor de R\$ 448.693,41, equivalentes a
 291.802,6474 VRTE.

4.1.2. Ausência de motivação, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na veiculação de campanhas publicitárias (item 2.4 da ITC)

Base legal: Inobservância ao art. 32, caput (princípios da motivação, razoabilidade e proporcionalidade) da CE/89 e art. 70, caput (princípio da economicidade) da CRFB/88.

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão –
 Superintendente Estadual de Comunicação
 – 22/08/08 a 09/03/10

Elizabeth Maria Dalcolmo Simão –
 Superintendente Adjunta de Comunicação
 Social – 10/03/10 a 31/12/10

Arthur Wernersbach Neves –
 Superintendente Adjunto de Comunicação
 Social – 02/11/08 a 01/02/11

Sandra Maria Wernersbach Cola –
 Superintendente Estadual de Comunicação
 Social – 01/01/11 a 13/10/11

Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente
 Estadual de Comunicação Social – 14/10/11
 a 17/03/13

Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni -
 Superintendente Estadual de Comunicação
 Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a
 30/12/14

Kenia Puziol Amaral - Superintendente
 Adjunto de Comunicação Social – 02/02/11
 a 01/01/15

4.1.3. Contratação antieconômica para veiculação da campanha “Informe do Governo”, decorrente de contratação direta de veículos de comunicação sem desconto sobre os preços de tabela (item 2.5 da ITC)

Base legal: Inobservância ao art. 70, caput (princípio da economicidade) da CRFB/88.

Responsável: Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni -
 Superintendente Estadual de Comunicação
 Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a
 30/12/14



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

Ressarcimento: R\$ 445.042,20, equivalentes a 179.226,4412 VRTE.

4.1.4. Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados (item 2.6 da ITC)

Base legal: Inobservância ao art. 63, caput e § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64.

Responsáveis Maria Ângela Botelho Galvão -
 Superintendente Estadual de Comunicação Social
 Érico Sangiorgio - Analista Administrativo e Financeiro Artcom Comunicação e Design – Contratada

Ressarcimento: R\$ 103.741,96, equivalentes a 53.835,9938 VRTE

4.2. Posto isso e diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV, da Res. TC 261/201314, conclui-se opinando por:

4.2.1. Preliminarmente,

4.2.1.1. Rejeitar a preliminar de “Ilegitimidade Passiva Ad Causam da Artcom Comunicação e Design Ltda. e consequente chamamento ao feito da empresa Televisão Vitória S/A”, na forma dos itens 1.1 desta Instrução Técnica Conclusiva.

4.2.1.2. Acolher, parcialmente, a preliminar de “Prescrição da pretensão punitiva e sancionatória” e declarar, sem embargo do ressarcimento a que estão obrigados, a extinção da punibilidade, inibidora da aplicação de sanção, em razão da prescrição, em relação a:

4.2.1.2.1. Maria Ângela Botelho Galvão, quanto aos itens **2.2, 2.3, 2.4 e 2.6** desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.2. Sebastião Barbosa, quanto ao item **2.1** desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.3. Margô Devos Paranhos, quanto ao item **2.1** desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.4. Elizabeth Maria Dalcomo Simão, quanto aos itens **2.2, 2.3**

e 2.4 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.5. Arthur Wernersbach, quanto aos itens **2.2 e 2.4** desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.6. Sandra Marla Wernersbach Cola, quanto aos itens **2.2 e**



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

2.4 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.7. Érico Sangiordio, quanto ao item **2.6** desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.8. Artcom Comunicação e Design Ltda., quanto ao item **2.6** desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.3 Rejeitar a preliminar de “Ausência de submissão do Plano de Fiscalização ao Plenário” suscitado pelos srs. Márcio Castro Lobato e Kenia Puziol Amaral, na forma do item **1.3** desta Instrução Técnica Conclusiva.

4.1.2.4. Rejeitar a preliminar de “Ausência de requisitos para conversão da inspeção em Tomada de Contas Especial no tocante aos itens 5.2.2 e 5.2.3 do Relatório de Inspeção nº RF-INS 03/2015”, na forma do item **1.4** desta Instrução Técnica Conclusiva.

4.2.2. Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas do senhor **Sebastião Barbosa, nos exercícios de 2004**, em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário, disposta no item **2.1** desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-o ao ressarcimento no valor R\$ 338.553,45, equivalentes a 227.430,7739 VRTE** ao erário estadual, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012.

4.2.3. Julgar irregulares as contas da senhora **Margo Devos Paranhos, nos exercícios de 2004**, em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário, disposta no item **2.1** desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-o ao ressarcimento no valor R\$ 26.687,81, equivalentes a 16.777,3999 VRTE** ao erário estadual, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012.

4.2.4. Condenar o espólio de Nilo Souza Martins, em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário disposta no item **2.1** desta Instrução Técnica Conclusiva, **ao ressarcimento no valor R\$ 83.452,15, equivalentes a 47.594,4736 VRTE** ao erário estadual, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012.

4.2.5. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas e julgar irregulares as contas da senhora **Maria Ângela Botelho Galvão, no exercício de 2009**, em razão do cometimento de irregularidade disposta no item **2.4** desta Instrução Técnica Conclusiva, e de infração que causou dano ao erário, disposta no item **2.6** desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-a ao ressarcimento, de forma solidária com o sr. Érico Sangiorgio e a sociedade Artcom Comunicação e Design Ltda., no valor R\$ 103.741,96, equivalentes a 53.835,9938 VRTE** ao erário municipal, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012.



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

4.2.6. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por Elizabeth Maria Dalcomo Simão, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).

4.2.7. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por Arthur Wernesbach Neves, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).

4.2.8. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por sra. Sandra Maria Wernersbach Cola, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).

4.2.9. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por Ronaldo Tadeu Carneiro, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).

4.2.10. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas e julgar irregulares as contas da senhora Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, nos exercícios de 2013 e 2014, em razão do cometimento de irregularidade disposta no item 2.4 desta Instrução Técnica Conclusiva, e de infração que causou dano ao erário, disposta no item 2.5 desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-o ao ressarcimento no valor R\$**

445.042,20, equivalentes a 179.226,4412 VRTE ao erário municipal, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012.

4.2.11. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por Kenia Puziol Amaral, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).

4.2.12. Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Érico Sangiorgio, em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário, disposta no item 2.6 desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-o ao ressarcimento, de forma solidária com a sra. Maria Ângela Botelho Galvão e a sociedade Artcom Comunicação e Design Ltda., no valor R\$ 103.741,96, equivalentes a 53.835,9938 VRTE** ao erário municipal, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012.



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

4.2.13. Rejeitar as razões de justificativas apresentadas pela sociedade Artcom Comunicação e Design Ltda., em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário, disposta no **item 2.6** desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-o ao ressarcimento, de forma solidária com a sra. Maria Ângela Botelho Galvão e o sr. Érico Sangiorgio, no valor R\$103.741,96, equivalentes a 53.835,9938 VRTE** ao erário municipal, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012.

4.3. Sugere, em razão do disposto no **item 2.2** desta ITC:

4.3.1. Considerar prejudicada a análise meritória no que concerne a irregularidade tratada no **item 2.2** desta ITC, **apenas no que pertinente a campanha “Informe de Governo”, cuja responsabilidade foi anteriormente atribuída, exclusivamente, aos srs. Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, Kenia Puziol Amaral e Márcio Castro Lobato.**

4.3.2. A formação de novo processo em autos apartados, no que pertine a irregularidade tratada no **item 2.2** desta ITC, **exclusivamente no que tange a campanha “Informe de Governo”, para a realização de nova instrução processual e a citação dos agentes responsabilizados apurados**, nos termos do art. 281 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Pugna-se, para a composição do novo processo, que seja reproduzida a Representação e documentos correlatos (fls. 1 a 497), Plano de Fiscalização (fls. 537/541) e o Relatório de Inspeção nº RF-INS 03/2015 e anexos (fls. 547/804).

4.4. Sugere-se, ainda, que seja dada **ciência ao Representante** do teor da Decisão final a ser proferida por este Egrégio TCEES, conforme preconiza o art. 307, § 7º, da Res. TC 261/2013, bem como, que os atos processuais subsequentes sejam cientificados aos advogados constituídos nos autos, em conformidade com o disposto no art. 359, § 8º, da Res. TC 261/2013 (RITCEES).

4.5. Por fim, cumpre ressaltar que há pedidos de SUSTENTAÇÃO ORAL firmados em favor de Sandra Maria Wernersbach Cola (fls. 1075/1122), Ronaldo Tadeu Carneiro (fls. 1162/1250) Márcio Castro Lobato (fls. 1254/1304), Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni (fls. 1468/1478), Sebastião Barbosa (fls. 1482/1494), Érico Sangiorgio (fls. 1534/1552), Maria Ângela Botelho Galvão (fls. 1599/1618) e Elizabeth Maria Dalcomo Simão (fls. 1621/1637).

Manifestou-se o *Parquet* de Contas por meio do **Parecer do Ministério Público de Contas 03821/2017-5**, reiterando os termos da **Peça inicial 00303/2014-3** e pelo regular prosseguimento do feito, na forma regimental:

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar Estadual n.º 621/20123 e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar Estadual n.º 451/20084, **reitera os**



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

termos da Peça Inicial da Representação (fl. 01/286), e, ademais, pugna pelo **prosseguimento do feito**, na forma regimental.

Por derradeiro, com fulcro no inc. III5 do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único6 do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

Ato posterior, restou reconhecida a incidência do fenômeno **PRESCRICIONAL**, especificamente quanto à possibilidade de aplicação da medida punitiva, nos termos propostos pela **Instrução Técnica Conclusiva 02907/2017-6**, conforme transcrição do **Parecer do Ministério Público de Contas 05379/2017-1**:

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, em atenção ao **Despacho nº. 60105/2017** (fl. 1778), bem como em cumprimento à determinação constante no art. 713, § 1º, da Lei Complementar nº. 621/2012 e do artigo 373, § 1º4 do Regimento Interno dessa Corte, **reconhece** a incidência do fenômeno prescricional, especificamente quanto à possibilidade de aplicação de medidas punitivas, nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 2907/2017** (fl.1672/1761).

Por ocasião do julgamento da 9ª Sessão Ordinária do Plenário, de 02/04/2019, o i. Conselheiro Relator proferiu **Voto do Relator 07269/2017-7**, onde divergiu frontalmente dos entendimentos exarados pela Área Técnica e pelo *Parquet* de Contas, afastando as seguintes irregularidades, conforme **Acórdão 00361/2019-7** abaixo:

Acórdão 00361/2019-1 - PLENÁRIO

[...]

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
 CONVERTIDA – SUPERINTENDÊNCIA
 ESTADUAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
 (SECOM) – EXERCÍCIOS DE 2003 A 2014 –
 SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL
 – RECONHECIMENTO PARCIAL DA
 PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA –
 ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS -
 REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS E
 JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS
 CONTAS – RESSARCIMENTO –
 DETERMINAÇÕES – ARQUIVAMENTO.**



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

[...]

II FUNDAMENTOS

[...]

II.3 DO MÉRITO

II.3.1 Gastos com logomarcas de governo, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário (item 5.1.1 do RF-INS 03/2015 e item 2.1 da ITC 2907/2017)

Base legal: Inobservância ao art. 37, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e § 1º, da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, arts. 16 e 32, caput (princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público) e § 1º da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989.

Responsáveis: Sebastião Barbosa – Superintendente Estadual de Comunicação – 01/01/03 a 03/01/05

Margô Devos Paranhos - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 07/11/03 a 31/03/05

Espólio de Nilo de Souza Martins – Superintendente Estadual de Comunicação Social – 29/11/06 a 30/06/08

De acordo com o Relatório de Inspeção e a Instrução Técnica Inicial, a análise dos processos administrativos referentes à criação de marcas para o Governo do Estado revelou que o uso de logomarcas e slogans de governo, ao invés dos símbolos oficiais, configurou afronta ao art. 37, § 1º da CRFB/88.

Reforçando os argumentos da ITI, o NEC opinou pela manutenção da irregularidade, entendendo que houve *“uma intenção, uma vontade, um motivo para a criação das logomarcas e slogans de governo”* e que *“é certo que nem toda publicidade oficial cumpre com o interesse público.”*

Concluiu, ainda, que *“a promoção pessoal não é apenas a direta ou explícita, mas também é a indireta e implícita, que represente não apenas uma pessoa, mas um grupo político na qual o governante está vinculado. Consiste em propaganda disfarçada, com a utilização de signos (como logomarcas e slogans) que não os oficiais do Poder Público fixados em lei.”*

Argumentou que embora o Sr. Sebastião Barbosa tenha afirmado em sua defesa, a ausência de nome ou símbolo diretamente atrelado a agente político, isso não teria o condão de descaracterizar a ilicitude da ação publicitária e, analisando individualmente a logomarca e slogan em questão, entendeu que a logomarca utilizada se deu após 18 meses do início da gestão 2003/2006 do Governador Paulo Hartung e que não havia utilidade ou interesse público em sua realização. Eis a logomarca e slogan objurgados:



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



O NEC também criticou a criação da marca “Um Novo Espírito Santo” para a gestão 2007/2010, do mesmo Governo Estadual, sob o argumento de que restou evidenciada a intenção de caracterizar determinada gestão administrativa, ferindo o princípio da impessoalidade, sem qualquer respaldo do interesse público.

Afastou a penalidade de multa em face da prescrição administrativa, propondo, porém, o ressarcimento conforme a seguir delimitado:

Responsável	Valor em Reais	VRTE
Sebastião Barbosa	R\$ 338.553,45	227.430,7739
Margô Devos Paranhos	R\$ 26.687,81	16.777,3999
Espólio de Nilo de Souza Martins	R\$ 83.452,15	47.594,4736

Em fase de defesa oral, o representante da senhora Margô Devos - Paranhos Superintendente Adjunta de Comunicação Social, o advogado Carlos Magno Gonzaga Cardoso, apresentou justificativas que foram encartadas às fls. 1830/1833, afirmando em síntese que não houve promoção pessoal, pretendiam apenas a dar uma contribuição no sentido de divulgar uma mensagem, a conclamar a sociedade capixaba a marchar em prol de metas comuns a todos. Assim, trata-se de uma situação impessoal, bastante difusa, que não retrata nenhum símbolo que vinculasse à pessoa do governador ou de algum secretário ali envolvido.

Em memorial encartado às fls. 1869/1877, traz o defendente a inexistência da intenção de promoção pessoal do gestor, pois a logomarca em referência não continha, segundo seu entendimento, qualquer foto, imagens, slogans ou símbolos que configurassem a promoção de pessoas ligadas ao governo estadual, reafirmando que a intenção desta logomarca era resgatar a autoestima dos cidadãos de nosso estado, que passavam por um período de crise de credibilidade e de atos administrativos marcados pelo desvio de finalidade.

Acrescenta em sua defesa a função técnica exercida pela exponente frente a Superintendência de Comunicação, o que afastaria qualquer interesse político promocional por parte da Sr^a Margô Devos Paranhos.

Por outro lado, a representante do senhor Sebastião Barbosa – Superintendente Estadual de Comunicação, a advogada Bárbara Dalla Bernardina Lacourt, conforme notas taquigráficas às fls. 1883/1888, argumenta primeiramente que na época da criação do slogan “Espírito Santo – A hora é esta”, foi divulgado um texto explicativo da razão de ser do slogan, que diz o seguinte: “Esta não é só uma marca de governo. É a marca de um sentimento”. Representando 18 meses de intensas mudanças, sentimento de reconstrução e de esperança após um período de longos



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

desmandos., de crise institucionais e de graves problemas financeiros pelos quais passou o Estado.

Em seguida, fez uma observação quanto ao uso destes slogans e de logomarcas como uma prática frequente pelo governo federal e, por fim, traz uma reflexão que entende importante: Esta Corte de Contas está analisando em 2017 fatos ocorridos nos idos de 2003 e 2004. Neste ínterim, especificamente em 2015, a Constituição Estadual sofreu uma alteração em seu art. 32, § 1º, que passou a proibir expressamente o uso de logomarca, de slogans ou frases que permitissem a associação de atos e programas a determinados períodos de governo, conforme se depreende do teor da Emenda Constitucional n. 100, de 19 de maio de 2015 (fls. 1879).

Assim sendo, alega que somente a partir de 2015 é que se reconhece a proibição destes slogans e logomarcas na publicidade institucional do estado, e analisar retroativamente todos os atos que aconteceram anteriormente à Emenda em questão, se caracterizaria como uma censura retroativa dos fatos.

Após análise das alegações levantadas em sustentação oral a área técnica se pronunciou por intermédio da **Manifestação Técnica de Defesa - MTD 0283/2018-2** (fls. 1916/1943), ao final aduzindo que não houve apresentação de fatos e documentos novos, de forma que o teor da peça conclusiva se mantém.

Pois bem.

Trata-se de duas contratações distintas, processo n° 27908593, referente à logomarca do Governo 2003/2006, com dispêndios no valor de R\$365.241,26; e processo n° 35987200, referente à logomarca do Governo 2007/2010, com dispêndios de R\$83.452,15, ambos contratados no decorrer do governo do senhor Paulo César Hartung Gomes, primeiro e segundo mandatos.

Apenas o senhor Sebastião Barbosa protocolizou defesa neste item e inaugura sua peça de resistência apresentando uma contextualização da matéria no tempo, ou seja, rememorou a crise institucional que o Estado do Espírito Santo passava na transição do Governo José Ignácio para o Governo Paulo Hartung.

Colacionou manchetes de jornais de envergadura nacional em que se noticiava a crise no Estado, fulminado de denúncias de corrupção e malversação de recursos públicos, com o objetivo de demonstrar que o período anterior era dramático e que a agenda do Governo era de reconstrução política, administrativa, econômica, institucional e ética.

Segundo o defendente, o objetivo da criação da logomarca "A hora é essa" era *"mobilizar os capixabas para que toda a população compreendesse o início de um novo momento no Estado e participasse ativamente deste recomeço."* Argumenta que o ato de criação da logomarca foi motivado e que no lançamento da marca, as explicações foram dadas pela Secretaria



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

de Comunicação, através de um comunicado oficial, *in verbis*:

“ESTA NÃO É SÓ A NOVA MARCA DE GOVERNO.
 É MARCA DE UM SENTIMENTO.

Quando começamos a trabalhar, sabíamos que a palavra de ordem era mudança. E foram 18 meses de intensas mudanças. A economia, a educação, a saúde, a segurança, o transporte, a cultura, o meio ambiente, enfim, não houve área que não passasse por uma grande reestruturação. E você é testemunha disso. Aliás, você é muito mais, é agente, parceiro, é a energia desse novo tempo, desse novo Espírito Santo, que está se modernizando, se tornando mais cidadão, abrindo suas fronteiras para o desenvolvimento e seu coração para a justiça e para a ética. Por tudo isso, podemos afirmar que a marca que estamos lançando foi você que criou. Com seu entusiasmo, com sua esperança, com sua confiança. Porque mais do que ninguém, você, que ama e vive o Espírito Santo, sabe que a hora é essa.”

Afirma, ademais, que não houve ilegalidade ou inobservância do comando constitucional contido no art. 37, §1º, vez que não constaram nomes, símbolos ou imagens que caracterizassem promoção pessoal de autoridades de servidores públicos e que a Constituição não veda a criação e o uso de logomarca ou slogan de governo e cita como exemplo várias logomarcas criadas pelo Governo Federal.

Aqui repousa a divergência entre o defendente e a área técnica, pois o NEC concluiu que a marca nova e o slogan, exaltavam as ‘mudanças’ fruto do trabalho do Governo que havia assumido 18 meses antes, constituindo-se em atos de publicidade visando o engrandecimento ou autopropaganda desse Governo, o que estaria colidindo com a Constituição.

A utilização de logomarcas e slogan pelo poder público não é restrita ao estado do Espírito Santo. Desde muito tempo se observa que o próprio governo federal, utiliza esse tipo de material em suas peças publicitárias. Há, até mesmo, um Manual de Utilização da Nova Marca do Governo Federal, disponível em <http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/orientacoes-para-uso-da-nova-marca-do-governo-federal>, acesso em 17 de novembro de 2017, onde consta a seguinte informação:

“A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República atualizou a marca do Governo Federal, que passa a conter o lema “Brasil. Ordem e Progresso”.

Registro, inicialmente, que a Constituição do Estado do Espírito Santo, a exemplo da Constituição Federal, vedava apenas de maneira genérica a utilização de elementos que caracterizassem promoção pessoal nas peças publicitárias de órgãos públicos, sem fazer qualquer menção expressa a logomarcas e slogan.

Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 100/2015, o Poder Público do Estado do Espírito Santo, não poderá mais utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que façam associação com a figura do gestor público ou de períodos administrativos, conforme art. 32, §1º da Constituição Estadual:

Art. 32

[...]

§ 1º A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidor público ou de partido político, **ficando a**



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

administração pública direta do Poder Executivo Estadual e Municipal proibida de utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que guardem associação com a figura do gestor público ou de períodos administrativos.

Grifei

Observo, inclusive, que atualmente o Governo do Estado utiliza tão somente o brasão como marca representativa oficial, já em consonância com o comando constitucional *suso* transcrito, consoante se verifica no portal do estado, www.es.gov.br, acesso em 17 de novembro de 2017.

Posto isto, é imperioso concluir que a prática verificada neste processo não mais subsiste na publicidade veiculada pelo Governo Estadual, diferentemente, como mencionado alhures, do que ocorre com o Governo Federal, ainda utilizador assíduo das logomarcas.

Resta analisar, portanto, se a criação da logomarca e slogan estava em descompasso com o comando constitucional vigente, ou seja, se estava em desalinho com o art. 37, §1º da CRFB e 32, §1º da CEES.

Trata-se da seguinte logomarca e slogan:



É certo que o gestor público apenas pode praticar atos que tenham finalidade legal e visando sempre a um interesse público, sendo-lhe vedado beneficiar-se desses atos, em observância ao princípio constitucional da finalidade, que impõe ao administrador público que, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual e da impessoalidade propagando que simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários de facções ou grupos de qualquer espécie (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.07.2016. – São Paulo: Malheiros, 2016. p. 117).

Impende destacar que a proibição é, em sua essência, portanto, que a veiculação da publicidade governamental contenha símbolos ou outra forma de manifestação capaz de identificar os agentes públicos e políticos que realizaram a obra ou o serviço público divulgado e que dela se beneficiem, conforme dispositivo constitucional, *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.

Nesse sentido ensina o Prof. Alexandre de Moraes:

Ministério Público de Contas
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600
www.mpc.es.gov.br



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

Não poderão as autoridades públicas utilizar-se de seus nomes, de seus símbolos ou imagens para, no bojo de alguma atividade publicitária, patrocinada por dinheiro 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 (cf. in Direito Constitucional, 23ª ed., Atlas, São Paulo, 2008, pp. 359/360). (Grifei)

Em que pese o entendimento alcançado pelo Ministério Público e Área Técnica deste Tribunal, discordo firmemente da conclusão de que referido material publicitário caracterize promoção de um governo específico. Não há, sequer, conjugação de cores ou utilização de nomes, símbolos ou imagens que liguem, ainda que subliminarmente, a logomarca a um determinado agente ou grupo político.

Da análise dos elementos probantes arremetidos aos autos concluo, diferentemente das manifestações do NEC e do Parquet, que não foi demonstrada qualquer promoção pessoal do Governador do Estado à época, ou mesmo de outros agentes ou grupos políticos apenas pela utilização dessa logomarca e slogan.

Nas peças publicitárias colacionadas não se vislumbra qualquer ilustração, comentário ou simbologia tendente a demonstrar uma apreciação valorativa acerca da atuação daquela gestão e, portanto, não vislumbro violação ao art. 37, §1º da CRFB/88.

Assim, na esteira da jurisprudência que ora colaciono, outro não há de ser o corolário lógico, senão o afastamento da irregularidade sob exame:

89178837 - REEXAME NECESÁRIO CONHECIDO DE OFÍCIO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE LAVRAS. PUBLICIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL NÃO COMPROVADA. ARTIGO 37, §1º DA CONSTITUIÇÃO. CARÁTER EDUCATIVO, INFORMATIVO OU DE ORIENTAÇÃO SOCIAL DAS LOGOMARCAS E CORES UTILIZADAS. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. O administrador público somente pode praticar atos que contenham um fim legal, considerado aquele indicado expressa ou implicitamente, tendo sempre em vista o interesse público, não podendo deles se beneficiar, conforme o princípio constitucional da impessoalidade. 2. **A logomarca utilizada pelo Município de Lavras não têm o condão de identificar o Administrador ou seu partido político**, detendo, ao contrário, caráter educativo, informativo ou de orientação social, na forma do artigo 37, §1º da CR/88, entendendo-se que a utilização das cores azul e amarelo inerentes ao partido da prefeita que coincidem com aquelas alusivas ao brasão da cidade não conduz à constatação da prática de ato de improbidade. 3. **Deixando o autor de demonstrar a intenção dolosa ou não de autopromoção da Prefeita à custa do dinheiro público, deve ser mantida a sentença de primeiro grau, que julgou improcedente a pretensão inicial**. 4. Confirmar a sentença no reexame necessário e negar provimento ao recurso voluntário. (TJMG; APCV 1.0382.13.001187-9/001; Relª Desª Teresa Cristina da Cunha Peixoto; Julg. 17/08/2017; DJEMG 11/09/2017)

Grifei

94995253 - APELAÇÃO. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE EX-PREFEITO MUNICIPAL. UTILIZAÇÃO DE SIMBOLOGIA PRÓPRIA. PROMOÇÃO PESSOAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROVAS QUANTO À INTENÇÃO DO AGENTE EM SE BENEFICIAR DO ATO. ABSOLVIÇÃO. 1- A Constituição Federal de 1988 veda a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas de órgãos públicos que tenham finalidade de promoção pessoal de autoridades e servidores públicos. 2- Se da análise das provas testemunhais e documentais não ficar comprovado que a logomarca utilizada nas propagandas e anúncios do Governo trouxesse promoção pessoal ou personificasse a Administração, não há se falar em crime de responsabilidade,

Ministério Público de Contas
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600

www.mpc.es.gov.br



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

pois não houve violação a Lei Federal, estadual ou municipal. (TJMG; APCR 1.0145.08.493290-7/001; Rel. Des. Octavio Augusto de Nigris Bocalini; Julg. 23/08/2016; DJEMG 06/09/2016)

Consoante demonstrado, não se vislumbra qualquer ofensa à norma constitucional, ante a ausência de comprovação de que a utilização da logomarca e slogan caracterizou promoção pessoal de agentes públicos e políticos, razão pela qual **afasto a irregularidade**.

II.3.2 Gastos com campanhas publicitárias sem caráter informativo, educativo e de orientação social, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário (item 5.2.1 do RF-INS 03/2015 e item 2.2 da ITC 2907/2017)

Base legal: Inobservância ao art. 37, caput (princípio da impessoalidade) e § 1º da Constituição Federal de 1988; art. 32, caput (princípios da impessoalidade, da finalidade e do interesse público) e § 1º da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão – Superintendente Estadual de Comunicação – 22/08/08 a 09/03/10

Elizabeth Maria Dalcolmo Simão - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 10/03/10 a 31/12/10

Arthur Wernersbach Neves – Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/11/08 a 01/02/11

Sandra Maria Wernersbach Cola - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 01/01/11 a 13/10/11

Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 14/10/11 a 17/03/13

Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14

Kenia Puziol Amaral - Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/02/11 a 01/01/15

Márcio Castro Lobato - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 02/07/14 a 05/10/14

De acordo com a auditoria, a presente irregularidade consiste na inexistência de interesse público nas diversas campanhas governamentais efetuadas ao longo dos anos de 2009 a 2014 e que as ações de comunicação realizadas teriam adotado caráter persuasivo e sedutor de propaganda de governo, afrontando os princípios da impessoalidade e da moralidade. Isto resultaria em dever de ressarcimento na ordem de R\$46.585.570,78 em face dos ordenadores de despesa à época, representados pelos Superintendentes Estaduais de Comunicação e seus adjuntos, no período de 2009 a 2014.

Entendeu o NEC que “a despeito de constar o descumprimento do interesse público, o arcabouço fático trazido é sustentado na ocorrência de promoção pessoal ferindo o princípio da publicidade”. Adotou, ainda, como base para análise efetuada, o “critério da ênfase”, segundo o qual, na avaliação das matérias publicitárias, há que se levar em conta a utilidade pública da divulgação e se a ênfase está na obra ou serviço que se pretende divulgar ou na pessoa que os realizou.



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

Assim procedendo, o NEC entendeu que as campanhas mencionadas pela auditoria, à exceção da campanha “Informe de Governo” (processos administrativos 64057585, 638241191 e 648294405), todas atenderam, ainda que tangencialmente, o interesse público e, nessa escurteira deveria ser afastada a irregularidade.

De outro modo concluiu o NEC, quanto à campanha “Informe de Governo”, instrumentalizada por meio de 34 vídeos, entendendo que nesta, “preponderou a promoção da gestão administrativa, possivelmente visando à reeleição do então governador José Renato Casagrande” e que, seguindo o critério da ênfase, utilizado pelo STJ e com fulcro nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, “houve o extrapolamento do interesse público, visando, de forma preponderante, a promoção da gestão administrativa do agente público.”

Entendeu, contudo, que não haveria como afastar e nem manter a responsabilidade dos Srs. Flávia Regina Dallapícola Teixeira Mignoni, Kenia Puziol Amaral e Márcio Castro Lobato, ante a ausência de elementos que comprovem a prática de ato (ação/omissão) quanto à aprovação ou aceitação no que pertine ao conteúdo da publicidade realizada sob o título de “Informe de Governo”.

Por fim, exclusivamente no que tange à campanha “Informe de Governo”, sugeriu ao Plenário desta Corte a realização de nova instrução processual, com a citação dos agentes, mediante formação de autos apartados, reproduzindo-se a Representação do MPC e documentos correlatos (fls. 1 a 497), Plano de Fiscalização (fls. 537/541), Relatório de Inspeção nº RF-INS 03/2015 e anexos (fls. 547/804).

Conforme notas taquigráficas acostadas às fls. 1825/1830 e 1833/1834, foram apresentados em defesa oral os argumentos dos representantes das senhoras Kenia Puziol Amaral e Sandra Maria Wernersbach Cola, os advogados Rafael Antonio Tardin e Luciano Kelly do Nascimento, respectivamente.

O representante legal da Sra. Kenia Puziol Amaral argumenta a totalidade das irregularidades tratadas tem bases principiológicas. Citando renomado administrativista, afirmando que mais grave que a violação a um princípio é a sua suposta alegação de violação sem fundamentação, o qual teria sido praticado pela área técnica desta Corte de Contas ao confeccionar o relatório de auditoria.

Após, manifesta-se sobre a irregularidade tratada no item 5.2.1 do RF-INS 03/2015. Discorre que a peça publicitária tem em sua natureza um caráter informativo, se limitando a equipe de auditores a apenas afirmar que não possui caráter informativo, o que violaria os princípios da composição da peça de publicidade. Assim, afirma que *“por qualquer peça exposta que tenha conteúdo de informação, você pode chamar de caráter informativo. Qualquer uma.”*

Também se insurge quanto à proposta de formação de novo processo em autos apartados, no que pertine a irregularidade tratada no item 2.2 da ITC, exclusivamente no que tange a campanha “Informe de Governo”, para a realização de nova instrução processual e a citação dos agentes responsabilizados apurados.



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

Neste cenário, a defendente, Sra. Kenia Puziol Amaral, colaciona memorial de fls. 1840/1864, juntamente com o Sr. Márcio de Castro Lobato, discorrendo sobre o desatendimento ao princípio do interesse público, referente ao item 5.2.1 do relatório da fiscalização, e enaltece a importância do informe de Governo em cumprimento ao princípio da publicidade e maior transparência da gestão pública, além da prestação de contas.

Aduz que a semelhança ou até possível cópia do “Informe do Governo” pelos responsáveis pela campanha do candidato Renato Casagrande não implica na responsabilização da SECOM já que aquele é posterior ao produzido por aquela secretária, não podendo ser responsabilizada por atos de terceiros. Diz que houve justificativa para a veiculação do Informe de Governo em todas as emissoras de TV do Estado, conforme consta no processo administrativo 64829405. Relata que a confecção de plano de mídia é de responsabilidade da agência contratada e não do contratante.

Junta CD onde faz constar 3 Informes de Governo produzidos na gestão Renato Casagrande a fim de comparar com vídeo da série ES Web em Dia, na qual aparece o então governador Paulo Hartung, e falas explícitas.

O representante legal da Sra. Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni apresenta defesa oral, em conjunto com a advogada do Sr. Sebastião Barbosa (fls. 1883/1892), bem como apresenta memorial desta sustentação oral (fls. 1897/1906) discordando da proposta da área técnica, no que diz respeito à formação de novo processo para apurar a responsabilidade pela irregularidade apontada, pugnando para que seja afastada a irregularidade de responsabilidade da Sra. Flávia.

Também discorda da metodologia usada pela área técnica utilizada na análise das peças publicitárias, entendendo que deveria permanecer o raciocínio usado no processo TC 7127/2014, no qual ficou evidenciado que “a simples presença de imagens e nomes não constitui, por si só, promoção pessoal”.

A senhora Flávia, na figura de seu representante, teceu os mesmos argumentos da sua sustentação oral. Apenas especificou, de forma mais clara e pormenorizada seus argumentos já sintetizados em fase da peça conclusiva.

A sustentação oral apresentada pelo representante legal das defendentes – senhoras Maria Ângela Botelho Galvão e Elizabeth Maria Dalcolmo Simão foram encartados às fls. 1908/1911, e se reporta, em suma, quanto ao item 5.2.1 do Relatório de Auditoria, aduzindo que a intenção dos gestores era tornar público os atos de gestão da administração, privilegiando o princípio da publicidade e, mais, a razoabilidade e proporcionalidade, segundo seu entendimento.

Requer o arquivamento do presente feito em relação à senhora Maria Ângela Botelho Galvão, porque no exercício de suas funções, preestabelecidas por lei, não tinha condições de fiscalizar todos os materiais publicitários, e para tanto, existiam diversos funcionários que exerciam a função de analisar a legalidade dos vídeos, e como prova disto, acostou aos presentes autos a Nota Fiscal de pagamento carimbada pela servidora Joice Carla Bueno da Silva.

Nestas condições, alega que a senhora Maria Angela foi responsabilizada objetivamente como gestora pública que era, uma vez que agia com zelo e



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

sempre foi incisiva com seus subordinados para o efetivo cumprimento da legislação, bem como a fiscalização de todos os contratos sob sua gestão.

Por outro lado, salienta que a empresa subcontratada Vitória Vídeo deve ser citada como responsável, porque teria induzido a erro todos os agentes públicos envolvidos na liquidação destas despesas, porque teria alterado as claquetes para confecção dos vídeos, inclusive, onerando ainda mais o contrato.

Afirma, ainda, a ausência de má-fé, dolo direto ou indireto, dolo eventual, genérico, nem específico e/ou qualquer modalidade de culpa, e nesse ponto, traz ensinamento do Superior Tribunal de Justiça: “A má-fé é premissa do ato ilegal e improbo. A ilegalidade só adquire o *status* de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da administração pública, coadjuvando pela má intenção do administrador”.

O advogado do senhor Ronaldo Tadeu Carneiro sustenta que a representação não realiza recorte subjetivo adequado no aspecto da responsabilidade pessoal, eventual, de cada pessoa que ocupou o cargo de superintendente. Também busca esclarecer a distinção de símbolo de estado, de instituição e de governo.

Complementa que não havia vedação à utilização do símbolo no período em que o senhor Ronaldo foi gestor, já que a emenda constitucional estadual de 2015, que alterou o art. 32, § 2º, foi superveniente a sua gestão, reprisando as argumentações colacionadas no item antecedente pela representante legal do senhor Sebastião Barbosa – Superintendente Estadual de Comunicação, a advogada Bárbara Dalla Bernardina Lacourt, conforme notas taquigráficas às fls. 1883/1888.

Após análise das alegações levantadas em sustentação oral a área técnica se pronunciou por intermédio da Manifestação Técnica de Defesa - MTD 0283/2018-2 (fls. 1916/1943), ao final aduzindo que não houve apresentação de fatos e documentos novos, de forma que o teor da peça conclusiva se mantém.

Passo à análise das campanhas assinaladas pela área técnica.

Quanto aos itens a seguir descritos, adoto a análise profunda e percuciente feita na Instrução Técnica Conclusiva 2907/2017-6 como razões de decidir, conforme passo a transcrever, *in verbis*:

Inicialmente, a equipe de inspeção tratou da campanha denominada “Prestação de Contas 2009”, fruto do Processo 43982107, que consistiu em uma série informativa veiculado em diversos meios de comunicação, com o objetivo de divulgar as ações governamentais.

Nota-se que foram analisados 56 vídeos através da amostra selecionada. Conforme relato da própria equipe os vídeos apresentam os investimentos que o Governo do estado realizou em diversas áreas de atuação e de programas voltados para a população. No entanto, a equipe ressalta o claro propósito de enaltecimento da gestão.

De início, da listagem dos temas dos vídeos constantes às fls. 577, evidencia-se que se trata de assuntos de interesse público, incluindo obras e programas sociais, como bem ressaltado na peça fruto da inspeção.



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

Há de fato o uso de frases como “O governo desenvolve o maior programa público de financiamento de ensino superior da história do Espírito Santo”, “Mais de 3600 bolsistas beneficiados” e “1500 bolsas de estudo para 2010”, “Uma nova saúde”, “1 Bilhão em investimentos”; “O maior programa de investimento da história”, dentre outras citações na peça técnica.

Porém expressões como “maior”, “mais”, “nova” não implicam em promoção pessoal. De fato, denota na publicidade que o governo do estado está realizando ações, havendo um enaltecimento do mesmo. Isto porque, dificilmente, a publicidade oficial tem por escopo apresentar deméritos do governo. Porém, não está vinculado a uma pessoa, grupo político ou gestão. A utilização dessas expressões, ainda que possam ser interpretados como mecanismos de persuasão e enaltecimento das ações governamentais, de certo não são preponderantes nos vídeos, nem tampouco demonstram de forma clara e razoável a existência da promoção pessoal.

Desta forma, há preponderância de conteúdo informativo, educativo ou de orientação social, sem restar evidenciada a promoção pessoal do agente público.

Constante no processo nº 48135283, a Campanha Prestação de Contas 2010, consistiu em uma série informativa veiculada em diversos meios de comunicação, com o objetivo de divulgar as ações governamentais. O primeiro ponto abordado do conteúdo de publicidade referente a obras realizadas ou em andamento, tais como Novo Hospital Dório Silva (Serra), a duplicação do Hospital São Lucas (Vitória), a reforma do Estádio Kleber Andrade (Cariacica), a Rodovia Leste-Oeste (Vila Velha e Cariacica) e o Cais das Artes (Vitória) possuem interesse público. Em momento algum, a equipe de inspeção relata, casuisticamente, o porquê de não ter atendido o interesse público. Apenas se limita afirmar os gastos com divulgação da inauguração do início das obras do estádio Kléber Andrade, que não se realizou para o dia pretendido em razão de fortes chuvas. Desta forma, divulgou-se evento de inauguração que não correu por motivo e força maior. Isto, por si só, não denota a falta de interesse público em informar os projetos/obras governamentais em andamento.

Quanto aos anúncios “Um Estado de Alegria”, “Estradas” e “Jovem”, constam nas duas primeiras estatísticas e dados enaltecendo o Estado do Espírito Santo. Ambos demonstram o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo governo, informando, ainda que genericamente, as ações realizadas. Novamente, não há como apontar a completa ausência de interesse público, diante do objeto do conteúdo tratado. No anúncio “Jovem” é veiculada diversos programas voltados para a juventude. Ainda que não conste no anúncio a forma de acesso aos programas, é certo que sua publicidade é de interesse público, permitindo que as pessoas tenham conhecimento do programa e possam buscar informações adicionais. Como afirmado por um dos defendentes, visa-se dar publicidade a existência dos programas, havendo meios, tais como o portal do governo do Estado do Espírito Santo, onde podem ser buscadas maiores informações sobre cada programa.



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

Por fim, o VT Reforma de Hospitais informa a realização de obras em três hospitais estaduais. É certo que informar a realização de obras na área de saúde, que resultam em um melhor atendimento ou ampliação de atendimento ou leitos, atendem o interesse público.

Porém expressões como “maior”, “mais”, “nunca se fez” não implica em promoção pessoal. De fato, denota na publicidade que o governo do estado está realizando ações, havendo um enaltecimento do mesmo. Isto porque, dificilmente, a publicidade oficial tem por escopo apresentar deméritos do governo. Porém, não está vinculado a uma pessoa, grupo político ou gestão. A utilização dessas expressões, ainda que possam ser interpretados como mecanismos de persuasão e enaltecimento das ações governamentais, de certo não são preponderantes nos vídeos, nem tampouco demonstra de forma clara e razoável a existência da promoção pessoal.

No caso da campanha “Caminhando com a Gente 2011” tem-se que consistiu em uma série informativa durante a gestão do governador José Renato Casagrande. Da lista dos temas tratadas (tabela de fl.585), nota-se que são todos assuntos de interesse público, referente a obras, serviços e programas sociais e investimento em áreas como educação e saúde. No que tange a essa campanha, é relatada em três do total de treze vídeos a existência de fragmentos do roteiro que demonstram a intenção de enaltecer o atual gestor.

No roteiro “Caminhando com a Gente”, tópico 004 – DEPOIMENTO, o produtor deveria dizer “(...) Graças a Deus o governo olhou para o nosso município” (Anexo Digital 07 – Processo, fls. 1393). Entretanto, no vídeo, essa frase é substituída por: “Caminho do campo hoje, é o caminho da vida” (Anexo Digital 05 - Vídeos - 03). Neste caso, a própria equipe esclarece que a despeito do conteúdo do roteiro, foi veiculada nova frase que em momento algum enaltece a gestão ou governo específico.

Quanto as demais frases “É um ganho de qualidade, uma tacada de mestre” (Anexo Digital 05 – processo, fls. 1409 e Vídeos - 07) e “...Como andavam as coisas por aqui, antes dessa pavimentação?” (Anexo Digital 05 – processo, fls. 1419 e Vídeos - 09), não se vislumbra a promoção pessoal, de modo a ferir o interesse público na produção e veiculação dos vídeos.

No que tange a campanha “Trabalho por toda parte 2012/2013” (Processo 58037527), ela consistiu em uma série informativa composta por 68 VTS, além de spots para rádio e fotos sobre diversos temas nas áreas de saúde, educação, mobilidade, qualificação, segurança, cultura, inclusão, urbanização, desenvolvimento, saneamento e turismo. A equipe faz comparativo entre o VT Saneamento A e Saneamento B, visando demonstrar que o interesse público não teria sido atendido por não veicular informação no sentido de orientar a população, atendo-se a divulgar genericamente os recursos investidos em saneamento. Quanto aos demais vídeos, spots e rádios, apenas afirma que “seguiram o modelo da maior parte das peças publicitárias relatadas neste relatório, com forte apelo emocional e direcionadas à promoção do gestor estadual”.



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

Cumpra esclarecer que a falta de informações quanto ao acesso a programas, pleito de obras, orientações mais detalhadas, demonstra que o conteúdo poderia, sim, ser melhor produzido, realçando informações que seriam de maior relevo a sociedade, permitindo mais amplo conhecimento das políticas públicas ou exercício dos direitos. Porém, sua ausência não denota a falta de interesse público, nem tampouco a inexistência de caráter informativo, já que foram divulgados serviços públicos, os quais podem ser buscados pela população, bem como obras realizadas relevantes.

O conteúdo, ainda que pudesse ser melhor preparado visando atender aos anseios de conhecimentos mais específicos da população, não desqualifica o conteúdo de interesse público realizado. Ressalta-se que o limite das ações do Tribunal de Contas refere-se à legalidade, não podendo adentrar no mérito administrativo do conteúdo ao alegar insuficiência de informação. Todavia, é certo que poderia o Estado do Espírito Santo aproveitar e publicizar informações de cunho orientativo, indicando os meios específicos para o exercício de direitos, ao invés de se limitar a dar conhecimento à população. Porém, resta evidente o interesse público, sem denotar a promoção pessoal do governador à época.

Já a campanha “Caminhando com a Gente 2013”, formalizada através do processo 62338951, refere-se a 26 vídeos de uma série informativa sobre o governo na gestão de José Renato Casagrande. Aponta a equipe de inspeção o uso de depoimentos com evidente caráter emocional, em detrimento ao caráter educativo, informativo e de orientação social, com a intenção de “vender” a imagem de um governante que melhorou a vida dos capixabas. Ainda colaciona dois fragmentos de dois vídeos que denotariam o enaltecimento da atuação do gestor: “de dois anos para cá evoluiu muito” (Anexo Digital 07 – Vídeos – 05) e “Vamos fazer o asfalto. Vamos fazer o asfalto. Vinte anos de promessa” (Anexo Digital 07 – Vídeos - 23).

É preciso esclarecer que a demonstração de melhoria nas condições de vida através das ações governamentais não implica em descumprimento ao interesse público. A veiculação de depoimentos, com caráter emocional, tal como apresentado, consiste em técnica de publicidade que visa, segundo relatado pelos defendentes, aproximar a população, repassando a informação por membro da sociedade, identificando-o com o mesmo.

Mesmo considerando que a utilização de depoimentos ‘emotivos’, tal como apresentado em diversos vídeos, poderia ter sido substituído por outro instrumento que tivesse o condão de facilitar a absorção das informações relatadas, é certo que sua presença não viola o interesse público. Realmente, através de tal instrumento, almeja-se passar a mensagem que o Governo do Estado está trabalhando no sentido de melhorar a vida da população. Porém, tais depoimentos não acarretam promoção pessoal do agente público, grupo político e gestão. Na verdade, ainda que pudesse ter sido abordado/ilustrado de outra forma, os depoimentos relatam a realização de obras ou serviços prestados, possuindo, portanto, interesse público.

Acrescenta-se que a frase “de dois anos para cá evoluiu muito”, utilizada no vídeo 05, do Anexo Digital 07, realmente tem por escopo



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

delimitar a gestão administrativa ao mencionar o período em que houve a evolução. Porém, não é razoável nem proporcional exigir o ressarcimento em virtude da presença dessa única frase, segundo o critério da ênfase, ora adotado. Por fim, o fragmento “Vamos fazer o asfalto. Vamos fazer o asfalto. Vinte anos de promessa” apenas denota que está sendo realizado algo demandado pela população há muitos anos, não configurando promoção pessoal.

A campanha “Crescer é com a gente 2014”, oriundo do processo 64955494, também consistiu em série informativa composta por 16 vídeos. Nota-se que os temas tratados são, a priori, de interesse público, perpassando por temas tais como “Tratamento e apoio ao dependente químico e familiares”, “Saúde da mãe e do bebê”, “Ensino médio integrado” e o “Aluguel social”. Os vídeos têm o intuito de informar ou prestar contas das ações governamentais nessas áreas, ressaltando o vácuo normativo interpretativo do termo ‘informar’ contido na constituição, pro se tratar de termo vago.

Porém, segundo a inspeção realizada, o real intuito não era informar, mas sim emocionar, nos termos de *briefing* realizado no âmbito da Superintendência de Comunicação Social. Não há vedação constitucional no sentido de informar através de testemunhos emocionados ou na utilização de uma narrativa que visa emocionar os ouvintes, logo, não há ilegalidade na forma realizada.

Porém, é certo que esse intuito persuasivo através das emoções se coaduna mais com a propaganda privada do que com a publicidade oficial. É algo que precisa ser aprimorado e dosado por parte da superintendência de comunicação social em suas ações. Porém, novamente, discutir estratégias de publicidade ou o *modus operandi* das peças publicitárias significa, quando não violada a lei, em adentrar no mérito do ato administrativo.

Em síntese, constata-se de interesse público as campanhas publicitárias que tenham como enfoque a informação e divulgação de ações governamentais relevantes à sociedade, que não enfatizem a pessoa do governante, o que se verifica nos casos ora apresentados, afastando nestas situações a caracterização de promoção pessoal nos moldes vedados pelo texto constitucional.

Diante das razões ora transcritas, afasto a irregularidade e o conseqüente ressarcimento relativamente às seguintes campanhas publicitárias listadas pela Área Técnica:

Processo	Agência	Campanha/Ano	Total
43982107	Artcom Comunicação e Design Ltda.	Campanha ES em Dia 2009	9.529.606,13
48135283	Artcom Comunicação e Design Ltda.	Campanha Prestação de Contas 2010	5.347.662,56
53791649	MP Publicidade	Caminhando com a	4.934.549,42



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

	Ltda.	Gente - 2011	
58037527	MP Publicidade Ltda.	Campanha Trabalho por toda a parte 2012	3.522.540,79
62338951	MP Publicidade Ltda.	Caminhando com a Gente - 2013	6.748.689,14
64955494	Ampla Comunicação Ltda.	Crescer é com a Gente - 2014	7.074.320,94

No que diz respeito à contratação da empresa Ampla, com o objetivo de produção de vídeos e veiculação da Campanha Informe do Governo (processos 64057585, 63824191 e 64829405), divirjo respeitosamente das conclusões do NEC, neste particular, tendo em vista as provas carreadas aos autos e constantes do DVD 01, Anexo 09, fls. 622.

Primeiro, porque o parecer PGE 009/2013, mencionado pela equipe técnica como um dos fundamentos para irregularidade, analisou apenas a contratação direta da divulgação da publicidade em mídias televisivas e não a legalidade do objeto desta contratação, da produção do material publicitário em si, o qual tramitava em processo diverso.

Ainda assim, demonstrando cuidado com a orientação recebida em processo diverso, porém que tratava de assunto que poderia, tangencialmente, abordar a contratação de publicidade, a superintendente da SECOM à época, Sra. Flávia Regina Dallapícola Teixeira Mignoni, tratou de encaminhar o parecer em questão ao gerente de marketing da SECOM, Sr. Marcio Castro Lobato, para que fossem observadas todas as considerações feitas pela procuradoria jurídica, conforme fls. 687 do processo 63814191/2013, DVD 01, Anexo 09 do Relatório de Inspeção.

O gerente de marketing, em seguida, emitiu nota técnica em que analisou cada consideração da procuradoria, assegurando à superintendente, que a campanha "informe de Governo" atendia os ditames legais, consoante se depreende de fls. 688, do processo 63814191/2013, DVD 01, Anexo 09 do Relatório de Inspeção.

Da mesma forma e contrariamente ao que concluiu o NEC, identifiquei na cópia do processo 64057585 DVD 01, Anexo 09 do Relatório de Inspeção, que os serviços de produção da campanha "Informe de Governo" eram fiscalizados por Rhuana Maria Santos Ribeiro, a qual, encaminhava o processo à ordenadoradora de despesa, Sra. Flávia Regina, regularmente a cada Nota Fiscal emitida, com o ateste da execução dos serviços em consonância ao que estava contratado.

Assim, entendo que os responsáveis estão identificados nos documentos colacionados. Porém, não há irregularidade nos procedimentos, pois em consonância com o que consta na Nota Técnica da SECOM, constato que a campanha 'Informe de Governo' tem caráter predominantemente informativo, indo ao encontro do que estabelece o art. 37, §1º da CRFB/88, pois ausente a caracterização de promoção pessoal dos governantes.



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

O critério que vem sendo utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça, quando é instado a julgar o tema, é aquele que pode ser denominado como “critério da ênfase”. Este critério consiste em examinar o conteúdo da peça publicitária de modo a verificar se a ênfase está posta na obra ou serviço, ou na pessoa que as realizou. Uma vez que desta análise resulte uma conclusão no sentido de que a ênfase tenha sido a pessoa, a publicidade consistirá em autopromoção e terá desbordado dos limites do art. 37, § 1º da CF. (FINGER, Júlio Cesar. Constituição e Publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, pgs.106/107), o que não se configura na hipótese sob análise.

Entendo que é, inclusive, dever da Administração Pública divulgar com transparência os seus atos, seja informando os planos e atividades que estão sendo executados ou prestando contas do que, de fato foi realizado. Tudo isso propicia ao cidadão uma forma de controle mais efetivo das atividades estatais e é natural que a divulgação seja das atuações positivas da administração, o que não torna, por si só, a publicidade uma promoção pessoal do governo. Precedente recente deste Tribunal de Contas – processo TC 835/2015-1.

Diante das razões ora apresentadas, **afasto a irregularidade descrita pela área técnica como “Gastos com campanhas publicitárias sem caráter informativo, educativo e de orientação social, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público”** e o consequente ressarcimento indicado, também em relação à seguinte campanha publicitária listada pela Área Técnica:

Processo	Agência	Campanha/Ano	Total
64057585	Ampla Comunicação Ltda.	Produção dos Vídeos da Campanha “Informe do Governo” – 2013/2014	972.400,00
63824191	-	Veiculação Campanha Informe do Governo 2013 – compra direta de mídia	1.198.691,00
64829405	-	Veiculação Campanha Informe do Governo 2014 – compra direta de mídia	7.257.110,80

II.3.3. Publicidade dos atos, programas, obras e serviços contendo nomes, símbolos e imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente a impessoalidade (item 5.2.2 do RF-INS 03/2015 e item 2.3 da ITC 2907/2017)



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

Base legal: Inobservância ao art. 37, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e § 1º da Constituição Federal de 1988; art. 32, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e § 1º da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão – Superintendente Estadual de Comunicação – 22/08/08 a 09/03/10

Elizabeth Maria Dalcolmo Simão - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 10/03/10 a 31/12/10

Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 14/10/11 a 17/03/13

Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14

Kenia Puziol Amaral - Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/02/11 a 01/01/15

De acordo com o Relatório de Inspeção RF-INS 03/2015 na presente irregularidade “estão destacados os casos em que a *promoção pessoal das autoridades ficou ainda mais evidente*, pois se tratam de peças produzidas e veiculadas com a *imagem do Governador do Estado e/ou outras autoridades públicas estaduais*, em desrespeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade, bem como ao art. 37, §1º, da CF/88;”.

Analisadas as defesas apresentadas pelos responsáveis, concluiu o NEC quanto às campanhas “Prestação de Contas 2009”, “Documentário Marataízes 2010” e “Trabalho por Toda Parte 2012/2013”, que não há elementos que denotem a promoção pessoal das autoridades públicas, sugerindo o afastamento da irregularidade.

Quanto à campanha “Informe de Governo 2013/2014”, o NEC repetiu a fundamentação do tópico anterior, em que mantinha aquela irregularidade e entendeu que em virtude disso, tratar novamente a matéria neste tópico, configuraria verdadeiro *bis in idem*, já que se refere aos mesmos fatos, com idêntico fundamento jurídico, acrescentando apenas mais um elemento de prova (as imagens nos vídeos).

Após análise das alegações levantadas em sustentação oral a área técnica se pronunciou por intermédio da Manifestação Técnica de Defesa - MTD 0283/2018-2 (fls. 1916/1943), ao final aduzindo que não houve apresentação de fatos e documentos novos, de forma que o teor da peça conclusiva se mantém.

Pelos motivos já expostos no item anterior, cuja repetição se mostra desnecessária, **afasto a irregularidade.**

II.3.4. Ausência de motivação, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na veiculação de campanhas publicitárias (item 5.2.3 do RF-INS 03/2015 e item 2.4 da ITC 2907/2017)

Base legal: Inobservância ao art. 32, caput (princípios da motivação, razoabilidade e proporcionalidade) da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989 e art. 70, caput (princípio da economicidade) da Constituição Federal de 1988.

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão – Superintendente Estadual de Comunicação – 22/08/08 a 09/03/10



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

Elizabeth Maria Dalcolmo Simão - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 10/03/10 a 31/12/10

Arthur Wernersbach Neves – Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/11/08 a 01/02/11

Sandra Maria Wernersbach Cola - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 01/01/11 a 13/10/11

Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 14/10/11 a 17/03/13

Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14

Kenia Puziol Amaral - Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/02/11 a 01/01/15

Márcio Castro Lobato - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 02/07/14 a 05/10/14

A equipe de auditoria reportou no Relatório de Inspeção RF-INS 03/2015 que a publicidade oficial é um dever a ser pautado pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo que seus gastos não podem ser excessivos.

Segundo a peça técnica, vultosas quantias são gastas anualmente pela Administração direta e indireta para divulgação de obras, serviços, campanhas, projetos, etc. e que poderiam ter sido utilizados para outros fins a exemplo do valor despendido com a divulgação da cerimônia de início das obras do novo estádio Kleber Andrade que seria suficiente para construir um “Campo Bom de Bola”, campos de futebol divulgados nos próprios vídeos publicitários ora questionados.

Analisadas as defesas apresentadas pelos responsáveis, concluiu o NEC que compete ao gestor público gerir os gastos, apurando e determinando as ações e respectivos custos necessários em prol do interesse público e que não compete a esta Corte de Contas apontar se os gastos com a publicidade oficial são excessivos ou diminutos, ainda que reste evidente que o mérito administrativo não significa em autorização para o descumprimento de princípios tão caros ao direito brasileiro, como o da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade.

Após análise das alegações levantadas em sustentação oral a área técnica se pronunciou por intermédio da Manifestação Técnica de Defesa - MTD 0283/2018-2 (fls. 1916/1943), ao final aduzindo que não houve apresentação de fatos e documentos novos, de forma que o teor da peça conclusiva se mantém.

Acompanho a peça conclusiva, por entender que não restou demonstrada irregularidade nessa matéria. Ademais, a análise qualitativa dos gastos da Administração Pública não foi objeto de análise exaustiva neste processo e entendo que nem seria o processo de Representação um instrumento adequado para esse tipo de discussão, desafiando estudos técnicos aprofundados a exemplo do que se poderia fazer em uma auditoria operacional.

Relativamente à motivação dos atos administrativos, porém, observou o NEC, ao compulsar os processos de contratação da veiculação da



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

publicidade oficial, a deficiência do planejamento de mídia, de modo a deixar evidente qual a melhor estratégia a fim de atingir o objetivo da campanha publicitária a ser veiculada.

Entendeu o NEC, que a manifestação do então Gerente de Marketing, Sr. Márcio Castro Lobato (às fls. 332), apenas trouxe esclarecimentos de cunho genérico, sem especificar o porquê da escolha da veiculação em determinado programas ou emissora de TV, se limitando a ressaltar aspectos gerais de escolha, sem adentrar no caso em concreto, o que evidencia a ausência de motivação da escolha dos veículos de comunicação ou minimamente a motivação deficiente nos processos de contratação, descumprindo o estabelecido pelo art. 45, § 2º da CE/89, pugnano-se pela manutenção da presente irregularidade.

A sustentação oral apresentada pela Sra. Kenia Puziol Amaral repete os argumentos do item antecedente (item II.3.2), diz que houve justificativa para a veiculação do Informe de Governo em todas as emissoras de TV do Estado, conforme consta no processo administrativo 64829405. Relata que a confecção de plano de mídia é de responsabilidade da agência contratada e não do contratante.

Dirirjo, contudo, das conclusões do NEC neste tópico e passo a discorrer os argumentos que fundamentam essa divergência.

Como melhores práticas de contratação, ensina o Tribunal de Contas da União que o sistema de publicidade e propaganda é composto pelos anunciantes, pelas agências de propaganda, pelos fornecedores (serviços de produção) e pelos veículos de divulgação. Como regra geral, o anunciante contrata uma agência de propaganda para a execução de serviços de concepção e desenvolvimento de campanhas de acordo com suas necessidades.

A agência de propaganda, em regra, contrata um fornecedor para a elaboração das peças publicitárias e coordena a inserção dessas peças nos veículos de divulgação, após desenvolver um plano de mídia. Ao anunciante compete a remuneração de todos os agentes envolvidos, sendo os pagamentos realizados, geralmente, por intermédio da agência de propaganda. (Acórdão nº 822/2014 – TCU – Plenário).

Embora as mídias tenham sido contratadas diretamente, sem a intermediação de Agência, conforme constou, inclusive do item 2.5 da ITC, de acordo com a defesa de Kenia Puziol Amaral, relativamente à veiculação das campanhas, embora tenha havido a ausência de planos de mídia anexados aos processos em sua integralidade, em toda campanha havia planejamento de mídia apresentado pelas agências de publicidade, discutidos em reuniões, por *e-mail* ou telefone, dependendo do nível da campanha. Havia uma avaliação técnica sobre a pertinência ou não de determinado plano, assim como as estratégias de comunicação, a frequência e a alcance que tais veiculações permitiram.

O próprio parecer da Procuradoria Geral do Estado (fls. 317/330 - processo 64829405), reconhece que ao propor a contratação das mídias, a SECOM mencionou que “a escolha desses horários variados ocorreu em função de critérios como faixa etária, gênero, classe social, região do domicílio, etc., ainda que também oriente pela necessidade de se esclarecer com mais minúcias, os motivos técnicos da vantajosidade daquela mídia específica e daquele horário escolhido para a divulgação.



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

Não obstante, na nota técnica já mencionada anteriormente, da lavra do gerente de marketing, fls. 688, do processo 63814191/2013, DVD 01, Anexo 09 do Relatório de Inspeção, tentou-se esclarecer de maneira mais pormenorizada as questões suscitadas pela procuradoria jurídica, embora seja forçoso reconhecer que a tentativa não logrou o êxito esperado, já que de fato, ainda há necessidade de melhorias.

Entendo, contudo, que a elaboração do plano de mídia, que é constituído de estratégias e táticas a serem adotadas em relação aos meios e veículos para se atingir o objetivo da publicidade, deve ser inserido como atribuição da agência contratada para a execução dos serviços, na esteira do que orientou o TCU no Acórdão nº 822/2014 – Plenário, cujo trecho foi transcrito acima.

Assim, diante das falhas observadas no plano de mídia, entendo que é imprescindível a adoção de controles internos hábeis a garantir eficiência e eficácia na aplicação dos recursos, haja vista, em especial, os altos dispêndios envolvidos nas ações avaliadas.

É preciso, por exemplo, mitigar os riscos de que as ações de publicidade, notadamente as de utilidade pública, sejam veiculadas sem critérios técnicos ou em desacordo com os estabelecidos e, em consequência, não alcancem os resultados pretendidos, ou mesmo que possam privilegiar injustificadamente uma mídia e/ou um determinado veículo. (Acórdão nº 2770/2014 – TCU – Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa)

Destarte, ainda que, a meu ver, não haja indicativos de prejuízos efetivos ao erário em decorrência da deficiência verificada, cabe cientificar a SECOM sobre as ocorrências, com o objetivo de prevenir práticas similares.

Portanto, **afasto a irregularidade**, encaminhando determinações ao atual gestor da SECOM.

II.3.5. Contratação antieconômica para veiculação da campanha “Informe do Governo”, decorrente de contratação direta de veículos de comunicação sem desconto sobre os preços de tabela (item 5.2.4 do RF-INS 03/2015 e item 2.5 da ITC 2907/2017)

Base legal: Inobservância ao art. 70, caput (princípio da economicidade) da Constituição Federal de 1988

Responsável: Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14

De acordo com o Relatório de Inspeção RF-INS 03/2015 houve a contratação direta antieconômica com diversas empresas de comunicação para veiculação da campanha “Informe de Governo”. Isto decorreu da ausência da obtenção do desconto de 5% sobre o preço da tabela, que poderia ter sido obtida caso a contratação tivesse sido realizada sob os auspícios do Contrato nº 006/2012 e seus respectivos termos aditivos.

Ressalta que, apesar de existir previsão de desconto, no art. 15 da Lei nº 12.232/2010, não há nos autos qualquer evidência de tentativa de negociação visando a obtenção desses descontos, se limitando ao pagamento do preço de tabela. Relata que a falta desse desconto representou gastos extras na ordem de R\$445.042,20 (quatrocentos e



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

quarenta e cinco mil, quarenta e dois reais e vinte centavos), equivalentes a 179.226,4412 VRTE.

Sintetiza:

Cumprе ressaltar que não se questiona a possibilidade da contratação direta das emissoras, mas sim o fato de tal opção ter sido claramente antieconômica no presente caso. Havendo contrato vigente com a agência de propaganda, que concedia 5% de desconto sobre o valor de tabela dos veículos, cabia à gestora negociar, no mínimo, o mesmo desconto ao optar pela contratação direta das emissoras de TV.

Em sua defesa, a senhora Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni sustenta inicialmente apenas que foi devidamente atestado que os valores foram contratados a preço de mercado, sendo que foi uma contratação alternativa à intermediação da agência de publicidade e acrescenta que não constam nos autos elementos demonstrando que os preços pactuados via contratação direta estariam superiores aos que seriam obtidos com a intermediação da agência de publicidade, aplicado o desconto de 5%.

No memorial apresentado (fls. 1897/1906), a Sra. Flávia, na figura de seu representante, teceu os mesmos argumentos na sua sustentação oral, apenas especificou, de forma mais clara e pormenorizada, seus argumentos já sintetizados acima.

Após análise das alegações levantadas em sustentação oral, a área técnica se pronunciou por intermédio da **Manifestação Técnica de Defesa - MTD 0283/2018-2** (fls. 1916/1943), ao final aduzindo que não houve apresentação de fatos e documentos novos, de forma que o teor da peça conclusiva se mantém, pelos motivos que passo a transcrever, *in verbis*:

A questão aventada pela equipe de inspeção refere-se à realização de contratação direta de diversos veículos de comunicação sem a obtenção de qualquer desconto. Ressaltaram que se a contratação tivesse sido realizada no bojo do Contrato nº 06/2012, seria obtido um desconto de 5% sobre o valor de tabela, representando em uma contratação mais econômica.

Nos termos da cláusula primeira do Contrato nº 06/2012, a veiculação das peças publicitárias também podem ser adquiridas no bojo do contrato, cabendo à empresa contratada não somente a produção das peças como também a veiculação, através da terceirização permitida. Tanto assim, que esta foi à prática comum no bojo do próprio contrato, sendo que a empresa Ampla intermediava a contratação de diversos veículos de comunicação, obtendo o desconto de 5% sobre o valor de tabela.

O 2º Termo Aditivo foi assinado em 03 de outubro de 2013, com valor global estimado em R\$ 12.500.000,00 (doze milhões e quinhentos mil reais). Os contratos com os veículos de comunicação, todos frutos da inexigibilidade de licitação, foram assinados em outubro de 2013, isto é, quando era vigente contrato, com dotação orçamentária adequada, tanto para produção quanto para a veiculação das peças naquele momento.

Não há qualquer justificativa para a não utilização de contrato válido e vigente à época para veiculação das peças, especialmente quando isso cabalmente redundaria num desconto de 5% sobre o valor de tabela, resultando em contratação mais econômica. Destaca-se o seguinte ponto elencado pela equipe de inspeção:

Cabe destacar ainda que, em documento anexado ao final dos processos em tela, a Superintendente de Comunicação afirmou que "optou-se pela compra direta por não ser necessária a criação de roteiros ou mesmo a intervenção da agência junto aos veículos". No entanto, a equipe de auditoria verificou que os roteiros e vídeos da



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

campanha foram produzidos no bojo do Contrato 006/2012 – Processo 64057585 – por solicitação da própria Superintendente, encaminhada à agência Ampla Comunicação em 02/10/13.

Assim, não se vislumbra a razão pela qual se optou pela contratação direta ao invés da realização da mesma através do Contrato nº 06/2012. Se o plano de mídia contemplasse justificativas técnicas para a contratação de todos os veículos de comunicação, não haveria qualquer óbice.

A irregularidade apontada não se refere à contratação direta realizada, já que a própria equipe de inspeção não a questiona. Todavia, esta opção, sendo que existia instrumento contratual válido e com orçamento disponível, implicou numa contratação antieconômica.

É certo que por meio do Contrato nº 006/2012 se obteria o desconto de agência sobre o preço de tabela ou o valor efetivamente negociado com veículo de comunicação, afinal, está foi à prática corriqueira na execução contratual. Evidencia-se que em momento algum a sra. Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni demonstrou ter ocorrido tratativas visando a obtenção de quaisquer descontos, se limitando a aceitar, de plano, o valor de tabela.

A própria SECONT, através da Manifestação Técnica – AST/SECONT nº 187/2013 (fls. 663 – processo 63824191) recomenda que seja atestada que as demais contratações anteriores do mesmo objeto foram feitas a preço de tabela. Assim, a sra. Flávia, às fls. 667 do referido processo, atestou que é de praxe as contratações sejam feitas sempre a preços de tabela. Todavia, não esclareceu que elas ocorriam no bojo do contrato nº 06/2012, o que redundava em um desconto de 5% sobre o preço de tabela. Logo, sua afirmação não se coaduna com a verdade econômica dos fatos.

Logo, evidencia-se que a escolha da gestora em contratar diretamente, mesmo possuindo instrumento contratual válido e com recursos suficientes, e sua omissão em buscar tratativas junto a tais emissoras visando um melhor preço, demonstra que se optou por contratação mais custosa para a administração, sem justificativa adequada ou razões técnicas, jurídicas ou orçamentárias capazes de ilidir a presente irregularidade.

Deste modo, opina-se pela manutenção da irregularidade em face da sra. Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, sendo cabível o ressarcimento na ordem de R\$ 445.042,20 (quatrocentos e quarenta e cinco mil, quarenta e dois reais e vinte centavos), equivalentes a 179.226,4412 VRTE.

Para análise dos fatos e das alegações de defesa, recorro aos termos da defesa oral realizada na 44ª sessão plenária, do dia 05/12/2017, pelo advogado da senhora Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, senhor Altamiro Thadeu Frontino Sobreiro, conforme Notas Taquigráficas 0012/2018-7, que ora reproduzo:

Outro apontamento suscitado diz respeito ao item 2.5 da ITC. Alega que havia um contrato que previa a contratação das emissoras de TV por meio de agências de publicidade. E esse contrato previa um desconto de 5%. A área técnica diz que a administração ao fazer a contratação direta deixou de exercer um desconto previsto no contrato anterior. O que o Contrato 006/2012 previa era que se a contratação fosse feita por meio da agência de publicidade, ele teria um desconto de 5% com base na tabela que foi anexada no contrato. A administração decidiu fazer a contratação direta no ano de 2003. Ou seja, sem o agente, sem o agenciador, sem o agenciador. É óbvio que foi mais econômico para a administração a contratação sem o intermediário da agência de publicidade. E a área técnica externa às fls. 614 dos autos que houve uma violação supostamente do princípio da economicidade em razão de não ter sido



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

feita a contratação por meio das agências, o que daria direito ao Estado a esse desconto de supostamente 5%. Ocorre que a contratação foi feita no ano de 2013 e não no ano de 2012, onde havia a vigência do Contrato 006/2012. E mais, a contratação foi direta e consta às fls. 622 os autos o devido ateste de que o preço praticado foi o preço de mercado. Foi registrado: "Na oportunidade destaco que os valores praticados pelos veículos nas tabelas em anexo aos processos são compatíveis com os valores de mercado". Portanto, são dois argumentos para afastar esse indicativo de irregularidade. primeiro, não estamos falando em contratação com base no Contrato 006/2012, que previa a contratação por meio de agência de publicidade, mas sim de uma contratação direta, que foi econômica, que foi devidamente atestada a economicidade. **E a alegação nesse tópico é de que a contratação teria sido antieconômica. Ocorre que a área técnica não teceu uma linha, sequer, para aprovar essa não economicidade na contratação. Ela simplesmente alega que essa contratação teria sido antieconômica. Mas não há uma linha, sequer, que comprove esse argumento da área técnica. E mais, se por ventura, hipoteticamente falando, o argumento da área técnica e do Ministério Público pudesse ser considerado como procedente, ou seja, de que, eventualmente teria uma suposta não economicidade, devemos observar o que consta no anexo 9, às fls. 622, pasta "Campanha Informe de Governo", "Informe de Governo 2013", arquivo "Processo 63824191 – Veiculação Informe de Governo 2013, onde foi devidamente atestado que os valores foram praticados pelo preço de mercado. Razão pela qual a decisão da senhora Flávia, ao realizar a contratação, se deu de forma consubstanciada em todos os pareceres técnicos que atestavam a plena legalidade daquela contratação. Caso o primeiro argumento não seja acolhido, no segundo há que se aplicar a matriz de responsabilidade, já que a decisão da senhora Flávia foi consubstanciada em diversos pareceres e atestes que demonstravam a plena legalidade daquela contratação. E mais, a plena economicidade. Ou seja, o que fulmina o argumento da área técnica suscitado nestes autos. (grifos nossos)**

Também para reforço e esclarecimento dos fatos, destaco o Memorial 0003/2017-1, através do qual a superintendente aduz:

Em primeiro, lugar, de acordo com o que consta na mídia acostada à fl. 622, Anexo 9, pasta "Campanha Informe do Governo informe do Governo 2013"; arquivo "Proc 63824191 - Veiculação Informe do Governo 2013.pdf"; foi devidamente atestado que os valores foram contratados a preço de mercado: "Na oportunidade destaco que os valores praticados pelos veículos nas tabelas em anexo ao processo são compatíveis com os valores de mercado'~

Por outro lado, tampouco constam nos autos elementos demonstrando que os preços pactuados via contratação direta estariam superiores aos que seriam obtidos pela contratação com a intermediação de agência de publicidade após a aplicação do desconto de 5%. **25. Imputa-se à Manifestante determinado valor como ressarcimento ao erário sem, contudo, se demonstrar concretamente que houve o decréscimo de tais valores por meio das contratações diretas.** (grifos nossos)

Ratifico que em sustentação oral, em síntese, o representante da Sra. Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni discorre sobre o mérito da análise efetuada quanto ao item 2.5 da ITC, sustentando que a contratação foi direta e não no bojo do Contrato n° 006/2012, uma vez que a contratação foi feita no ano de 2013 e não no ano de 2012, onde havia a vigência do Contrato 006/2012 e com preço compatível com o de mercado, conforme ateste constante nos autos. Afirmando que a contratação não foi antieconômica.



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

Primeiramente, verifico que não subsistem motivos à defesa, no que concerne ao argumento de que a contratação direta da mídia, realizada em 2013, teria sido realizada além da vigência do contrato 06/2012, firmado com a agência Ampla Comunicação Ltda/Croma Produções, tendo em vista a pactuação de três termos aditivos, que asseguraram prorrogação de seus termos até 02/10/2015, prazo máximo do terceiro termo aditivo, como se depreende do processo 64057585 (Anexo de documento 10154/2016-8 – Anexo 18 - Documento 00003/2015-9 - Anexo Digital 09).

Ainda compulsando a documentação constante destes autos, verifiquei, em sequência, que a campanha “Informe do Governo” decorrente da contratação direta de mídia, sem a intermediação de agência, foi veiculada em todas as emissoras de TV do Estado, no período de outubro de 2013 a junho de 2014 (processo 63824191 – contratos n.ºs. 07 a 22/2013 e processo 64829405 – contratos n.ºs. 002 a 017/2014).

Neste contexto, todavia, constatei na referida planilha que estava demonstrado o custo da campanha veiculada por intermédio da contratação direta de mídia, que a sua elaboração teve por base as notas fiscais, respectivas ordens bancárias e autorizações de pagamento.

Assim, percebo que em nenhum momento foi confirmado que os preços da contratação direta da mídia tinham sido nos exatos preços de tabela de mercado, mas sim, que estavam dentro do preço de mercado, podendo ser neste caso, inclusive, menor que o praticado no contrato com a agência Ampla.

Nestas condições, uma vez que não foram encartados os mencionados preços de tabela dos serviços para efeito de comparação e indicação do eventual sobrepreço, resta demonstrado que o dano indicado pela área técnica, de fato, partiu da premissa equivocada e não comprovada de que a contratação direta da mídia se deu nos valores exatos do preço de tabela.

Assim, percebe-se que o possível dano apontado pela área técnica foi calculado em um percentual de 5%, tendo por base o valor da contratação direta, sem, contudo, apresentar comprovação de que os valores via contratação direta estariam superiores aos que seriam obtidos pela contratação com a intermediação da agência após o desconto de 5%.

Deste modo, entendo que subsistem motivos à defesa, uma vez que o cálculo apurado pela área técnica decorreu da suposição de que, por intermédio da agência de publicidade via contrato 06/2012 e seus aditivos, restaria em valor menor em 5% do que as mídias diretamente contratadas com as emissoras.

Ademais, considerando as alegações da superintendente à época dos fatos, no que diz respeito a excludente de ilicitude, decorrente de atos de terceiros, por ter sua conduta respaldada em diversos pareceres e atestes que demonstraram a plena legalidade daquela contratação, importa realçar as inovações trazidas em abril de 2018, pela Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), regulamentada pelo Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, em que foram inseridas fortes alterações introduzidas pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, dentre elas a inclusão do art. 28, a saber:



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

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Como se vê, o dispositivo passou a condicionar a responsabilização do agente público à prática de ato doloso ou de ato contaminado por erro grosseiro, restringindo, com isso, as hipóteses de responsabilização de agentes públicos por atuação culposa.

Muito embora o projeto de lei tenha tentado explicitar o significado da expressão “erro grosseiro”, sugerindo sua definição no §1º do art. 28, tal dispositivo foi vetado, restando ao aplicador do Direito a tarefa de interpretar este conceito que carrega o conteúdo jurídico indeterminado.

É imperioso reconhecer que erro grosseiro é o contrário de erro escusável, sendo, portanto, injustificável por ofender conhecimentos ou deveres elementares e, mesmo que a lei não tenha dito, advém de uma ação culposa que pode ser decorrente de uma atitude imprudente, negligente ou imperita, e não de um mero equívoco justificável.

Nesse sentido, é a lição dos professores Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas:

[...] O “erro grosseiro”, por sua vez, terá lugar quando o agente público incorrer em negligência, imprudência ou imperícia irrecusáveis no exercício de seu mister (por exemplo, quando expedir um ato administrativo de cassação de uma licença, com base numa legislação revogada). Não se trata de violar a probidade, por divergência de interpretações com o seu controlador, mas de atuar com menoscabo e com desídia para com a função pública. **(O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniaio-lindb-regime-juridico-administrador-honesto> Acesso em 25/05/2018)**

Esta noção de erro grosseiro está intimamente ligada ao de culpa grave e, sendo assim, revela que a inovação legislativa está em plena harmonia com o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, ao avaliar o elemento subjetivo do ato culposo de improbidade administrativa, tratado no art. 10, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), firmou o mesmo pensamento:

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.615.025 - PE (2016/0189390-1)

RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA

AGRAVANTE: HAMILTON JEFFERSON CORREIA DE ALENCAR BARROS

ADVOGADOS: LEUCIO DE LEMOS FILHO - PE005807 CHRISTIANA LEMOS TURZA FERREIRA E OUTRO(S) - PE025183

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 458, I E II, 459 E 515, CAPUT, § 1º, DO CPC/1973. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. SUPOSTA AFRONTA AO ART. 535, II, DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. INVIABILIDADE, NO CASO CONCRETO. SÚMULA 7/STJ.

[...]

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos



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

9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do art. 10. Precedente: EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/09/2010 (julgado em 8/2/2018)

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.286.783 - RS (2011/0241410-6)

RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA

AGRAVANTE: M.L.GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS E OUTROS

ADVOGADO: SALO DE CARVALHO E OUTRO(S) - RS034749

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERES.: ELMA MARIA ANDRADA LOPES

ADVOGADO: EDUARDO HEITOR PORTO E OUTRO(S) - RS045729

INTERES.: JOÃO ANTÔNIO BELIZÁRIO LEME E OUTROS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA A OFICIAIS DE JUSTIÇA. PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. ELEMENTO SUBJETIVO. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE DAS PENAS. EXCLUDENTE DE ILICITUDE.

1. As instâncias ordinárias foram claras em especificar a existência de todos os elementos necessários à condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, inclusive no que diz respeito ao elemento anímico vetor da conduta perpetrada pelos agentes condenados.

2. **A jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 (EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 25.8.2010, DJe 27.9.2010), circunstância que restou devidamente comprovada nos autos.** (julgado em 27/2/2018)

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 409.591 - PB (2013/0342513-0)

RELATORA: MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO: LUIZ WALDVOGEL DE OLIVEIRA SANTOS

ADVOGADOS: WALTER DE AGRA JUNIOR E OUTRO(S) - PB008682
 ARTHUR MONTEIRO LINS FIALHO - PB013264

AGRAVADO: ALMIR CLÁUDIO DE FARIAS

AGRAVADO: SÍLVIA KÁTIA JERÔNIMO

AGRAVADO: MARIA DAS GRAÇAS TORRES DE MEDEIROS

AGRAVADO: ANTÔNIO MARTINIANO DOS SANTOS

ADVOGADO: JOÃO PINTO BARBOSA NETO - PB008916

AGRAVADO: VERTEX CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA

AGRAVADO: FABRICIO RAMALHO CAVALCANTI

ADVOGADO: CLÁUDIO BASÍLIO DE LIMA E OUTRO(S) - PB009313

AGRAVADO: ARCO-ÍRIS CONSTRUTORA LTDA



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

AGRAVADO: JOSÉ ROBERTO MARCELINO PEREIRA

ADVOGADO: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

INTERES.: UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 9º, 10 E 11 DA LEI 8.429/92. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. ACÓRDÃO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATO ÍMPROBO E DO ELEMENTO SUBJETIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Agravo Regimental aviado contra decisão monocrática que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/73.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem manteve sentença que, por sua vez, julgara improcedente o pedido, em Ação Civil Pública ajuizada pelo agravante, na qual postula, com fundamento nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, a condenação dos ora agravados pela prática de atos de improbidade administrativa, consubstanciados em irregularidades em procedimentos licitatórios, realizados pelo Município de Assunção/PB, para execução de obras custeadas com verbas oriundas de convênio firmado com o Ministério das Cidades.

III. **Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10"** (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, Documento: 61172580 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 16/11/2017 Página 1 de 2 Superior Tribunal de Justiça DJe de 28/09/2011). Em igual sentido: STJ, REsp 1.420.979/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/10/2014; REsp 1.273.583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/09/2014; AgRg no AREsp 456.655/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014. (julgado em 7/11/2017)

Na mesma linha do entendimento do STJ a respeito da culpa grave, vale também registrar o que preleciona Fábio Medina Osório sobre o elemento subjetivo do ato culposo de improbidade administrativa. Vejamos:

[...] culpa grave resulta da alta violação dos deveres objetivos de cuidado. Não tratamos, com efeito, de uma falta de observância qualquer dos deveres de uma boa administração, mas de enganos grosseiros, da culpa manifesta e graduada em degraus mais elevados, à luz da racionalidade que se espera dos agentes públicos e de padrões objetivos de cuidados. (*Teoria da Improbidade Administrativa*, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 246-247).

Nota-se, então, que o art. 28 da LINDB está em consonância com entendimento doutrinário e jurisprudencial pátrios.

Assim, nos feitos submetidos a esta Corte, se identificada uma situação de dolo comprovado ou erro grosseiro ou, ainda, culpa grave, – requisitos exigidos pela LINDB que sinalizam a alta reprovabilidade e censurabilidade do ato praticado – autorizada estará a manutenção de sanções, uma vez que nestes casos, ausentes os elementos excludentes da culpabilidade e da ilicitude da conduta analisada, como a boa-fé expressada pela interpretação equivocada, embora plausível, dos fatos tidos por irregular.



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

Por outro lado, verifico que questões envolvendo procedimento de inexigibilidades/dispensas licitatórias e valores praticados nestas contratações não podem ser atribuídas à Superintendente Estadual de Comunicação Social que se encontra na cadeia decisória da SECOM como gestor máximo do Órgão.

Nesta situação, merece destaque a posição que adotei em outros votos, nos quais consolidei o entendimento sobre a matéria – responsabilidade subjetiva e individualização da pena, senão vejamos:

A formação da vontade da Administração depende da atuação de vários agentes, integrantes de um ou diferentes órgãos estatais. Essa atuação é feita por meio do processo administrativo, que é um conjunto de atos jurídicos, inclusive atos particulares, necessários à manifestação da vontade estatal. Tais atos, via de regra, não são praticados por um único agente, mas por vários agentes que atuam numa cadeia, numa relação de interdependência.

Portanto, “uma decisão administrativa não depende, majoritariamente, da vontade única e exclusiva de um agente público”. Pelo contrário, as inúmeras decisões da Administração Pública, ainda que tenham o ato final expedido por um único agente, dependem do trabalho conjunto de inúmeros agentes que atuam por meio de um processo administrativo. (ARÊDES, Sirlene. Responsabilização do Agente Público. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 138).

Para Hely Lopes Meirelles, “o procedimento administrativo é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 164,165).

O procedimento administrativo constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo Poder Público. As operações intermediárias, à medida que se realizam sem oposição dos interessados, tornam-se definitivas para a Administração e para o administrado.

Para o doutrinador, um exemplo de procedimento administrativo típico é o da concorrência, visto que à adjudicação da obra ou serviço ao melhor proponente (objetivo da Administração) precedem operações intermediárias (atos procedimentais: edital, verificação de idoneidade, julgamento) necessárias à adjudicação (ato final).

Nessa esteira, a Administração Pública realiza sua função executiva por meio de atos jurídicos que recebem a denominação especial de atos administrativos, onde o ato principal é o que encerra a manifestação de vontade final da Administração e o ato intermediário ou preparatório é o que concorre para a formação de um ato principal e final.

Consoante expõe Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] os atos que compõem um determinado processo detêm as características de autonomia, unidade de efeitos jurídicos e relação de causalidade. A autonomia implica a existência individual de cada ato, de forma que cada ato integrante de um processo administrativo deve conter todos os elementos do ato administrativo, a fim de produzir um efeito específico e que é essencial para



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

a decisão administrativa. A unidade de efeitos decorre exatamente do fato de que, embora cada ato seja manifestado com uma finalidade específica, todos os atos de um processo têm em vista uma única manifestação de vontade da Administração. A última característica é a relação de causalidade. À medida que cada ato é pressuposto e causa do sucessor, se os atos não forem praticados na sequência lógica, todos serão viciados, pois tal vício, em um procedimento, rompe com a cadeia causal a partir da prática do ato que não teve relação de efeito do anterior. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 14ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 435)

Por isso, a professora Sirlene Arêdes, na obra Responsabilização do Agente Público, defende:

[...] que não se pode exigir do superior o extremo controle de todos os atos praticados por todos os agentes subordinados, até porque, se ele puder controlar detalhadamente, o que implica analisar detidamente todos os elementos dos atos expedidos pelos subalternos, então, não há necessidade de um número expressivo de agentes. O superior tem atribuições próprias e responde por elas. Da mesma forma, o inferior responde pelos atos praticados ou omitidos dentro de sua esfera de competência. O superior somente pode ser responsabilizado por atos que se inserem na competência do subalterno, quando ficar provado que o superior contribuiu para a prática do ato ilícito. (ARÊDES, Sirlene. Responsabilização do Agente Público. Belo Horizonte: Fórum, 2012, ps. 140 e 141.

Sobre o mesmo tema, assim se pronunciou o STJ no julgamento do Recurso Especial Nº 827.445 - SP (2006/0058922-3), em voto-vista do MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI:

(...)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. IMPRESCINDIBILIDADE.

(...)

3. É razoável presumir vício de conduta do agente público que pratica um ato contrário ao que foi recomendado pelos órgãos técnicos, por pareceres jurídicos ou pelo Tribunal de Contas. Mas não é razoável que se reconheça ou presuma esse vício justamente na conduta oposta: de ter agido segundo aquelas manifestações, ou de não ter promovido a revisão de atos praticados como nelas recomendado, ainda mais se não há dúvida quanto à lisura dos pareceres ou à idoneidade de quem os prolatou. Nesses casos, não tendo havido conduta movida por imprudência, imperícia ou negligência, não há culpa e muito menos improbidade. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade.

(...)

Por vezes, na busca de imprimir maior celeridade ao julgamento, define-se a responsabilidade por critérios objetivos, como por exemplo, ser o agente detentor da carga patrimonial ou gestor do contrato.

“Há muito tempo não se cogita, no âmbito dos tribunais, a imputação de responsabilidade objetiva. Sempre a condenação terá por causa a responsabilidade subjetiva dos agentes. Por isso, é necessário demonstrar o dolo ou culpa, pelo menos no sentido lato, para justificar a imputação de débito ou multa”. (JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 3.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 737).

A jurisprudência do STJ, por exemplo, rechaça a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 – que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente – e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário.



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

(RECURSO ESPECIAL No 414.697 - RO - 2002/0016729-5, Relator MINISTRO HERMAN BENJAMIN)

Desta forma, não vislumbro nas hipóteses em questão a caracterização do aspecto subjetivo que se mostra determinante para a aferição da culpabilidade e da sanção a ser aplicada.

Assim, na linha de intelecção da LINDB, e ainda, com base na fundamentação acima disposta sobre responsabilidade subjetiva, entendo que a senhora Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni não somente se baseou em atos de terceiros para a realização das despesas ora tratadas, o que denota uma excludente de sua ilicitude, como também não agiu com dolo ou erro grosseiro, situações que em conjunto vem a afastar a aplicação de sanção e ressarcimento a ela impostos.

II.3.6. Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados (item 5.2.5 do RF-INS 03/2015 e item 2.6 da ITC 2907/2017)

Base legal: Inobservância ao art. 63, caput e § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64.

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão - Superintendente Estadual de Comunicação Social

Érico Sangiorgio - Analista Administrativo e Financeiro

Artcom Comunicação e Design - Contratada

Ao analisar os vídeos da amostra selecionada, a equipe de inspeção constatou o pagamento em duplicidade, já que foram entregues vídeos idênticos com claquete de numeração diferentes. Desta forma, apontou o ressarcimento no valor de R\$103.741,96 equivalentes a 53.835,9938 VRTE.

Na sustentação oral a Sra. Maria Ângela Botelho Galvão, reitera os argumentos apresentados anteriormente (item II.3.2), pois alegou que não tinha condições de fiscalizar todas as matérias publicitárias produzidas, sendo tal incumbência atribuída a outros servidores. Afirma que o erro ocorreu por indução da empresa Vitória Vídeo, sendo que ela deveria ter sido citada.

Da análise das alegações levantadas em sustentação oral a área técnica se pronunciou por intermédio da Manifestação Técnica de Defesa - MTD 0283/2018-2 (fls. 1916/1943), ao final aduzindo que não houve apresentação de fatos e documentos novos, de forma que o teor da peça conclusiva se mantém.

Adoto, em parte, as razões de decidir do subscritor da peça conclusiva, no que se refere à manutenção da irregularidade e ressarcimento imputado, de responsabilidade solidária do sr. Érico Sangiorgio, fiscal do contrato, e Artcom Comunicação e Design, empresa contratada, conforme os argumentos colacionados na ITC que passo a transcrever:

[...]

O sr. Érico Sangiorgio foi responsabilizado por ser o fiscal do contrato. Conforme o mesmo afirma, foi designado especialmente para esse fim. Suscitou sua inexperiência na atividade quando atuou como fiscal, ressaltando que nos 40 dias após sua designação, gozou férias no período de 17/07/2009 a 27/07/2009. Quanto a este argumento, verifica-se que consta na Nota Fiscal N 3716 (fls. 3561 – processo 43982107) o atesto da prestação dos serviços subscrito pelo sr. Érico Sangiorgio em 20/07/2009, período no qual estaria de férias. Porém, em



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

momento algum ele acusa a falsidade de sua assinatura nas notas fiscais, de modo que deve prevalecer o documento oficial atestado por servidor público.

Aponta-se, ainda, que parte dos vídeos em duplicidade (141 A, 142 A e 142 B) constam de nota fiscal emitida somente em dezembro de 2009, período no qual ele já exercia suas funções há vários meses. Desta forma, já possuía a familiaridade que supostamente lhe faltava, mas mesmo assim persistiu no erro.

Quanto sua alegação de que não conferia os vídeos, sendo isto de competência das servidoras Joice Carla Bueno da Silva e Vera Lourdes Moulin Reis, é preciso esclarecer que consta somente um carimbo com os seguintes dizeres "Conferido por" assinado após pela sra. Joice. Não se sabe o que exatamente foi conferido, se foi alguma documentação acessória a nota fiscal ou o conteúdo dos vídeos, como alegado pelo sr. Érico. Fato cabalmente provado é que o sr. Érico atestou "que os serviços constantes da presente nota fiscal foram prestados", mesmo estando incontroverso que não foram prestados na sua totalidade. Caso tenha delegado tal função a outrem, o fez de forma irregular, sem formalização, e por sua conta e risco, assumindo a total responsabilidade pela ação de terceiros, já que lhe competia, exclusivamente, o referido exame ante a designação realizada no bojo da Portaria nº 019-S, de 17 de junho de 2009, publicada em 19 de junho de 2009. Logo, deve ser mantida sua responsabilidade, já que cabia ao mesmo verificar a realização do serviço.

Quanto a responsabilidade da empresa Artcom, isto foi amplamente abordada em sede de preliminar, no item 1.1 desta ITC. Sinteticamente, a Superintendência Estadual de Comunicação Social, firmou o Contrato de Prestação de Serviço 022/2007, fruto da Concorrência nº 001/2007, com a sociedade empresária Artcom Comunicação e Design Ltda. A cláusula 5.1.2 do contrato permite que os serviços sejam realizados pela própria empresa ou a contratação de terceiros, nos termos que se seguem:

"5.1.2 – Realizar, com seus próprios recursos e/ou mediante a contratação de terceiros, todos os serviços relacionados com o objeto deste Contrato, de acordo com as especificações estipuladas pelo CONTRATANTE."

Ciente da possibilidade de terceirização, e visando resguardar-se, o Estado fez estipulações específicas sobre a responsabilidade da contratada em face de terceiros contratados, impondo à Contratada as obrigações constantes na cláusula quinta, conforme exposto abaixo:

5.1.26 – Administrar e executar todos os contratos, tácitos ou expressos, firmados com terceiros, bem como responder por todos os efeitos desses contratos perante terceiros e o próprio CONTRATANTE.

5.1.26.1 - Em casos de contratação de terceiros para a execução, total ou parcial, de serviços estipulados neste instrumento, exigir dos eventuais contratados, no que couber, as mesmas condições do presente Contrato.

(...)

5.1.30 - Responsabilizar-se pelo ônus resultante de quaisquer ações, demandas, custos e despesas decorrentes de danos causados por culpa ou dolo de seus empregados, prepostos e/ou contratados, bem como obrigar-se por quaisquer responsabilidades decorrentes de ações judiciais que lhe venham a ser atribuídas por força de lei, relacionadas com o cumprimento de (...) (g.n.)

Diante das citações postas, resta patente que a Artcom Ltda. se responsabiliza por atos praticados pelas empresas subcontratadas, inclusive em caso de ações ou despesas decorrentes de danos causados, por culpa ou dolo. Logo, é a responsável pelo ato praticado pela Televisão Vitória S/A, empresa terceirizada, que não teria produzidos vídeos pelo qual recebeu pagamentos.



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

Cabia à empresa Artcom Ltda. verificar o cumprimento das obrigações assumidas pela sua subcontratada, já que foi ela quem escolheu a empresa, negociou, contratou e recebeu o produto, repassando-o para a Superintendência de Estado e Comunicação.

Não pode a Artcom tentar se esquivar de sua responsabilidade ao alegar ser mera intermediária, ante a expressa previsão contratual expressa nas cláusulas 5.1.26 e 5.1.30. Pensar diferente distorce completamente a lógica contratual, conferindo grande fragilidade ao contratante. Logo, deve ser mantida sua responsabilidade.

Ante o exposto, opina-se pela manutenção da irregularidade, estando prescrita a pretensão punitiva desta Corte de Contas, permanecendo, contudo, o dever de ressarcir aos cofres estaduais a quantia de R\$ 103.741,96 (cento e três mil, setecentos e quarenta e um reais e noventa e seis centavos), equivalentes a 53.835,9938 VRTE), de forma solidária, por parte dos srs. Érico Sangiorgio, Maria Ângela Botelho Galvão e a sociedade empresária Artcom Comunicação e Design.”

Já no que se refere à responsabilização da Sr^a Maria Ângela Botelho Galvão, Superintendente Estadual de Comunicação Social, dirirjo, respeitosamente, da peça conclusiva, porque sua responsabilidade se deu de forma objetiva, pelo fato de ser ordenadora de despesa, pois no entendimento técnico “era plenamente possível, razoável e exigível que o pagamento somente fosse realizado após a conferência desses vídeos”.

O nosso corpo técnico acrescenta, ainda, que a superintendente “está obrigada legalmente a exercer a fiscalização hierárquica sobre os órgãos inferiores da mesma administração, cabendo exercer o seu controle e corrigir as atividades do órgão em que atua”, conforme salientado na peça conclusiva:

A sra. Maria Ângela Botelho Galvão foi responsabilizada por ser ordenadora de despesa. É cediço que compete a ordenadora somente efetuar o pagamento após a correta liquidação da despesa, o qual no caso em comento se daria pela prestação efetiva do serviço por meio dos vídeos produzidos.

São vídeos institucionais com conteúdo de no máximo 2 minutos, de grande importância para o setor. Conforme notas fiscais constantes no processo 43982107, cada nota referia-se a no máximo 10 vídeos. Logo, era plenamente possível, razoável e exigível que o pagamento somente fosse realizado após a conferência desses vídeos. Bastava a mera verificação da existência ou não de duplicidade, não sendo preciso uma análise pormenorizada do seu conteúdo para verificar o vício narrado. Ressalta-se que ela está obrigada legalmente a exercer a fiscalização hierárquica sobre os órgãos inferiores da mesma administração, cabendo exercer o seu controle e corrigir as atividades do órgão em que atua. A gestora também não foi capaz de demonstrar equivocadamente que a irregularidade não poderia ter sido percebida pela mesma nas circunstâncias que ocorreram. Deste modo, mantém sua responsabilidade.

Não subsiste razão ao subscritor da peça conclusiva, uma vez que a Sr^a Maria Ângela Botelho Galvão está sendo responsabilizada por falha na liquidação da despesa decorrente de um contrato de publicidade, sobre o qual foi designado fiscal, através da Portaria n^o 019-S, de 17 de junho de 2009, publicada em 19 de junho de 2009.



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

No caso concreto, resta demonstrada que a atuação da superintendente se respaldou em atos de terceiros, neste particular, o fiscal do contrato, que inequivocamente teria atestado os serviços para ao final a ordenadora de despesas efetuar o pagamento, ou seja, o pagamento se deu sobre a premissa da legalidade na execução, em razão da avaliação realizada por quem de direito, situação que caracteriza em seu procedimento uma excludente de ilicitude.

Ademais, a execução do objeto contratual em questão estaria a cargo da empresa contratada pela SECOM - Artcom Comunicação e Design, pois inobstante ter sido subcontratado o serviço à empresa Televisão Vitória S/A, manteve-se responsável pela fiscalização na execução contratual, conforme previsão contida nas cláusulas 5.1.26., 5.1.26.1 e 5.1.30 do Contrato 022/2007, acima transcritas.

Neste contexto, **mantenho a irregularidade e o ressarcimento de R\$103.741,96 (cento e três mil, setecentos e quarenta e um reais e noventa e seis centavos), equivalentes a 53.835,9938 VRTE, de forma solidária, por parte do senhor Érico Sangiorgio e a sociedade empresária Artcom Comunicação e Design, afastando, contudo, a responsabilidade da senhora Maria Ângela Botelho Galvão, pelos motivos acima explicitados.**

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Pelo exposto, com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), divergindo do entendimento técnico e ministerial, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, em:

1.1 PRELIMINARMENTE:

1.1.1 **REJEITAR** a prejudicial de mérito de **ILEGITIMIDADE** passiva *ad causam* da Artcom Comunicação e Design Ltda e, conseqüentemente, o pedido de chamar ao feito da empresa Televisão Vitória S/A, na forma da fundamentação adotada no item II.1;

1.1.2 **ACOLHER** parcialmente a preliminar de **PRESCRIÇÃO** da pretensão punitiva deste Tribunal, em relação aos fatos tratados nos itens II.3.1, II.3.2, II.3.3, II.3.4 e II.3.6, pelas razões dispostas no item II.2.1:

II.3.1 Gastos com logomarcas de governo, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário (item 5.1.1 do RF-INS 03/2015, referente ao item 2.1 da ITC 2907/2017)

Responsáveis: Sebastião Barbosa – Superintendente Estadual de Comunicação – 01/01/03 a 03/01/05

Margô Devos Paranhos - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 07/11/03 a 31/03/05



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

Espólio de Nilo de Souza Martins – Superintendente Estadual de Comunicação Social – 29/11/06 a 30/06/08;

II.3.2 Gastos com campanhas publicitárias sem caráter informativo, educativo e de orientação social, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário (item 5.2.1 do RF-INS 03/2015, referente ao item 2.2 da ITC 2907/2017)

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão – Superintendente Estadual de Comunicação – 22/08/08 a 09/03/10

Elizabeth Maria Dalcolmo Simão - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 10/03/10 a 31/12/10

Arthur Wernersbach Neves – Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/11/08 a 01/02/11

Sandra Maria Wernersbach Cola - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 01/01/11 a 13/10/11

Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 14/10/11 a 17/03/13

Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14

Kenia Puziol Amaral - Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/02/11 a 01/01/15

Márcio Castro Lobato - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 02/07/14 a 05/10/14

II.3.3 Publicidade dos atos, programas, obras e serviços contendo nomes, símbolos e imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente a impessoalidade (item 5.2.2 do RF-INS 03/2015, referente ao item 2.3 da ITC 2907/2017)

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão – Superintendente Estadual de Comunicação – 22/08/08 a 09/03/10

Elizabeth Maria Dalcolmo Simão - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 10/03/10 a 31/12/10

Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 14/10/11 a 17/03/13

Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14

Kenia Puziol Amaral - Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/02/11 a 01/01/15

II.3.4 Ausência de motivação, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na veiculação de campanhas publicitárias (item 5.2.3 do RF-INS 03/2015, referente ao item 2.4 da ITC 2907/2017)

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão – Superintendente Estadual de Comunicação – 22/08/08 a 09/03/10

Elizabeth Maria Dalcolmo Simão - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 10/03/10 a 31/12/10

Arthur Wernersbach Neves – Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/11/08 a 01/02/11

Sandra Maria Wernersbach Cola - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 01/01/11 a 13/10/11



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

Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 14/10/11 a 17/03/13

Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14

Kenia Puziol Amaral - Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/02/11 a 01/01/15

Márcio Castro Lobato - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 02/07/14 a 05/10/14

II.3.6 Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados (item 5.2.5 do RF-INS 03/2015, referente ao item 2.6 da ITC 2907/2017)

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão - Superintendente Estadual de Comunicação Social

Érico Sangiorgio - Analista Administrativo e Financeiro

Artcom Comunicação e Design - Contratada

1.1.3 **REJEITAR** a preliminar de Ausência de submissão do Plano de Fiscalização ao Plenário suscitado pelos senhores Márcio Castro Lobato e Kenia Puziol Amaral, na forma do item II.2.2;

1.1.4 **REJEITAR** a preliminar de Ausência de requisitos para conversão da inspeção em Tomada de Contas Especial, no tocante aos itens 5.2.2 e 5.2.3 do Relatório de Inspeção nº RF-INS 03/2015, na forma da fundamentação constante do item II.2.3;

1.2 Quanto ao **MÉRITO**:

1.2.1 **ACOLHER** as razões de justificativas dos senhores **Sebastião Barbosa** – Superintendente Estadual de Comunicação, **Margô Devos Paranhos** - Superintendente Adjunta de Comunicação Social e do espólio de de **Nilo de Souza Martins** – Superintendente Estadual de Comunicação Social, na forma do art. 207, § 3º e do art. 329, § 8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno), em razão do afastamento da irregularidade indicada no item **II.3.1** (Gastos com logomarcas de governo, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário - item 5.1.1 do RF-INS 03/2015 e item 2.1 da ITC 2907/2017);

1.2.2 **ACOLHER** as razões de justificativas dos senhores **Maria Ângela Botelho Galvão** – Superintendente Estadual de Comunicação, **Elizabeth Maria Dalcolmo Simão** - Superintendente Adjunta de Comunicação, **Sandra Maria Wernersbach Cola** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, **Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, **Kenia Puziol Amaral** - Superintendente Adjunto de Comunicação Social, **Ronaldo Tadeu Carneiro** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, **Márcio Castro Lobato** - Superintendente Estadual de Comunicação Social e **Arthur Wernersbach Neves** – Superintendente Adjunto de Comunicação Social, na forma do art. 207, § 3º e do art. 329, § 8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno), em razão do afastamento da irregularidade indicada no item **II.3.2** (Gastos com campanhas publicitárias sem caráter informativo, educativo e de orientação social, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário - item 5.2.1 do RF-INS 03/2015 e item 2.2 da ITC 2907/2017);



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

1.2.3 **ACOLHER** as razões de justificativas dos senhores **Maria Ângela Botelho Galvão** – Superintendente Estadual de Comunicação, **Elizabeth Maria Dalcolmo Simão** - Superintendente Adjunta de Comunicação Social, **Ronaldo Tadeu Carneiro** - Superintendente Estadual de Comunicação Social **Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, e **Kenia Puziol Amaral** - Superintendente Adjunto de Comunicação Social, na forma do art. 207, § 3º e do art. 329, § 8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno), em razão do afastamento da irregularidade indicada no item **II.3.3** (Publicidade dos atos, programas, obras e serviços contendo nomes, símbolos e imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente a impessoalidade - item 5.2.2 do RF-INS 03/2015 e item 2.3 da ITC 2907/2017);

1.2.4 **ACOLHER** as razões de justificativas dos senhores **Maria Ângela Botelho Galvão** – Superintendente Estadual de Comunicação, **Elizabeth Maria Dalcolmo Simão** - Superintendente Adjunta de Comunicação Social, **Sandra Maria Wernersbach Cola** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, **Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, **Kenia Puziol Amaral** - Superintendente Adjunto de Comunicação Social, **Ronaldo Tadeu Carneiro** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, **Márcio Castro Lobato** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, e **Sr. Arthur Wernersbach Neves** – Superintendente Adjunto de Comunicação Social, na forma do art. 207, § 3º e do art. 329, § 8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno), em razão do afastamento da irregularidade indicada no item **II.3.4** (Ausência de motivação, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na veiculação de campanhas publicitárias (item 5.2.3 do RF-INS 03/2015 e item 2.4 da ITC 2907/2017);

1.2.5 **ACOLHER** as razões de justificativas da senhora **Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni** - Superintendente Estadual de Comunicação Social, na forma do art. 207, § 3º e do art. 329, § 8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno), em razão do afastamento da irregularidade indicada no item **II.3.5** (Contratação antieconômica para veiculação da campanha “Informe do Governo”, decorrente de contratação direta de veículos de comunicação sem desconto sobre os preços de tabela - item 5.2.4 do RF-INS 03/2015 e item 2.5 da ITC 2907/2017);

1.2.6 **REJEITAR** as razões de justificativas e **JULGAR IRREGULARES** as contas do senhor **Érico Sangiorgio** - Analista Administrativo e Financeiro e fiscal do contrato designado, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012, em razão da manutenção da irregularidade que causou dano ao erário, indicada no item **II.3.6** (Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados - item 5.2.5 do RF-INS 03/2015 e item 2.6 da ITC 2907/2017), condenando-o ao **RESSARCIMENTO** de R\$103.741,96, equivalentes a **53.835,9938 VRTE**, em **solidariedade** a empresa Artcom Comunicação e Design – Contratada;

1.2.7 **REJEITAR** as razões de justificativas e **JULGAR IRREGULARES** as contas da empresa **Artcom Comunicação e Design** – Contratada, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “e” da Lei Complementar 621/2012, em razão da manutenção da irregularidade que causou dano ao erário, indicada no item **II.3.6** (Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados - item 5.2.5 do RF-INS 03/2015 e item 2.6 da



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

ITC 2907/2017), condenando-a ao **RESSARCIMENTO** de R\$ 103.741,96, equivalentes a **53.835,9938 VRTE**, em **solidariedade** ao senhor **Érico Sangiorgio** - Analista Administrativo e Financeiro e fiscal do contrato designado:

1.2.8 **ACOLHER** as razões de justificativas da senhora **Maria Ângela Botelho Galvão** – Superintendente Estadual de Comunicação Social, na forma do art. 207, § 3º e do art. 329, § 8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno), em razão do afastamento de sua responsabilidade, nos termos tratados no item **II.3.6** (Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados (item 5.2.5 do RF-INS 03/2015, referente ao item 2.6 da ITC 2907/2017);

1.2.9 **DETERMINAR** ao atual gestor da Superintendência Estadual de Comunicação Social, com base no art. 1º XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES) que, no prazo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias, edite regras objetivas, transparentes e impessoais, destinadas a ampliar e detalhar os critérios a serem observados na definição dos veículos de divulgação em cada ação publicitária, em observância aos princípios da eficiência e eficácia;

1.2.10 Determinar à SEGEX que promova o **MONITORAMENTO** da medida imposta no item anterior, na forma do art. 194 do Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como das providências contidas na Decisão Plenário 2019/2016 – itens 4, 5 e 6 (fls. 938/940);

1.3 Que seja dada **CIÊNCIA** aos interessados, na forma regimental; e

1.4 Após o trânsito em julgado, **ARQUIVAR**.

2. Unânime. Absteve-se de votar, por suspeição, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, sem divergência.

3. Data da Sessão: 02/04/2019 - 9ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

Considerando que os pontos de acolhimento das defesas/justificativas apresentadas pelos Responsáveis concernem a questões de **mérito**, tendo ainda sido rejeitada a questão **prejudicial de mérito** (“**ILEGITIMIDADE passiva ad causam da Artcom Comunicação e Design Ltda e, conseqüentemente, o pedido de chamar ao feito da empresa Televisão Vitória S/A**”), bem como questões **preliminares processuais**, passa-se à fundamentação do presente **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO** no tocante aos pontos em que o **Acórdão 00361/2019-7**, *data venia*, em discrepância com o amplo acervo probatório que emergiu dos autos, afastou as irregularidades



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

identificadas pelo Órgão Ministerial e que restaram cabalmente comprovadas com o exaurimento da instrução processual. Quais sejam:

II.3.1 Gastos com logomarcas de governo, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário (item 5.1.1 do RF-INS 03/2015 e item 2.1 da ITC 2907/2017)

II.3.2 Gastos com campanhas publicitárias sem caráter informativo, educativo e de orientação social, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário (item 5.2.1 do RF-INS 03/2015 e item 2.2 da ITC 2907/2017)

II.3.3 Publicidade dos atos, programas, obras e serviços contendo nomes, símbolos e imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente a impessoalidade (item 5.2.2 do RF/INS 03/2015 e item 2.3 da ITC 2907/2017)

II.3.4 Ausência de motivação, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na veiculação de campanhas publicitárias (item 5.2.3 do RF-INS 03/2015 e item 2.4 da ITC 2907/2017)

II.3.5 Contratação antieconômica para veiculação da campanha “Informe do Governo”, decorrente de contratação direta de veículos de comunicação sem desconto sobre os preços de tabela (item 5.2.4 da RF/INS 03/2015 e item 2.5 da ITC 2907/2017)

II.3.6 Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados (item 5.2.5 da RF-INS 03/2015 e item 2.6 da ITC 2907/2017).

É o que cumpre relatar.

3 FUNDAMENTAÇÃO

No sentido de apresentar o presente **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO** e objetivando dialogar frontalmente, em deferência ao princípio da dialeticidade, com a conclusão do **Acórdão 0361/2019-7**, bem como no desiderato de questionar logicamente as razões do Acórdão que afastara as irregularidades rigorosamente apuradas ao fim da instrução do feito pelo Corpo Técnico deste TCEES, permite-se transcrever a fundamentação exposta, com os grifos necessários à identificação da ratio decidendi apresentada pelo e. Conselheiro ao ilidi-las.



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

3.1 GASTOS COM LOGOMARCAS DE GOVERNO, EM DESATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, ESPECIALMENTE O INTERESSE PÚBLICO, ACARRETANDO DANO AO ERÁRIO - (Item II.3.1 do Acórdão TC – 361/2019)

- Responsáveis:** **Sebastião Barbosa** (Superintendente Estadual de Comunicação);
Margô Devos Paranhos (Superintendente Adjunta de Comunicação Social) – **revel**;
Espólio de Nilo de Souza Martins (Superintendente Estadual de Comunicação Social) – **revel**.
- Base Legal:** Inobservância ao art. 37, *caput*, (princípios da impessoalidade e moralidade) e §1º, da Constituição Federal¹⁴; art. 16 e 32, *caput* (princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público) e §1º, da Constituição do Estado do Espírito Santo¹⁵.

Inicialmente, registra-se que o indicativo de irregularidade em tela reporta-se a gastos em campanhas publicitárias sem caráter informativo nos exercícios 2009 a 2014, em flagrante ofensa aos ditames constitucionais.

De acordo com o Relatório de Inspeção Nº RF-INS 3/2015 e a Instrução Técnica Inicial 702/2015, a análise de processos administrativos referentes à criação de signos distintivos para o Governo do Estado revelou o uso de logomarcas e slogans de gestão de governos ao invés de símbolos oficiais, em clara afronta ao art. 37, §1º, da CF/88¹⁶.

14 **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:

§ 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.

15 **Art. 16.** Ficam assegurados ao servidor inativo, civil e militar, os direitos adquiridos quando de sua transferência para a inatividade, em virtude da legislação vigente na época, respeitado o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Art. 32. As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

§ 1º A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidor público ou de partido político, ficando a administração pública direta do Poder Executivo Estadual e Municipal proibida de utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que guardem associação com a figura do gestor público ou de períodos administrativos.

16 **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:



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

Trata-se dos slogans (frases de efeito) “Um Novo Espírito Santo” e “A Hora é Essa” e as respectivas logomarcas:



Salienta-se que somente o senhor **Sebastião Barbosa** apresentou defesa. A senhora **Margô Devos Paranhos** e o Espólio de **Nilo de Souza Martins** foram declarados revéis.

Após análise das justificativas apresentadas pelo senhor **Sebastião Barbosa**, a Equipe Técnica, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 2907/2017**, opinou pela manutenção da presente irregularidade, destacando, em suma, que “(...) *Não pode ser admitido atos de publicidade visando o engrandecimento ou auto-propaganda do governo, já que não atendem ao interesse público. Trata-se de ato praticado com desvio de finalidade, ensejando sua nulidade e o consequente ressarcimento ao erário do agente que deu causa.*” Confira a conclusão deste ponto, conforme se extrai do seguinte trecho da **ITC 2907/2017**:

[...]

Logo, resta patentemente caracterizada o intuito de caracterizar determinada gestão administrativa, ferindo o princípio da impessoalidade, sem qualquer respaldo do interesse público.

Ante o exposto, **opina-se pela manutenção da presente irregularidade**, sendo cabível o ressarcimento dos valores gastos em despesas sem interesse público em face dos agentes responsabilizados, nos termos das condutas e dos nexos de causalidade imputados, conforme tabela abaixo:

§ 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.

Ministério Público de Contas
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600
www.mpc.es.gov.br



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

Agente Responsável	Valores em Reais	Valores em VRTE
Sebastião Barbosa	R\$ 338.553,45	227.430,7739
Margô Devos Paranhos	R\$ 26.687,81	16.777,3999
Nilo de Souza Martins	R\$ 83.452,15	47.594,4736

Ocorre que, o **Acórdão 0361/2019-7**, em contraponto, deliberou pelo afastamento da irregularidade sob a fundamentação de que o referido material publicitário não caracterizaria “**promoção de um governo específico**”, pois não houve, sequer, “**conjugação de cores ou utilização de nomes, símbolos ou imagens que liguem, ainda que subliminarmente, a logomarca a um determinado agente ou grupo político**”.

Concluiu, ainda que, “**diferentemente das manifestações do NEC e do Parquet, (...) não foi demonstrada qualquer promoção pessoal do Governador do Estado à época, ou mesmo de outros agentes ou grupos políticos apenas pela utilização dessas logomarca e slogan**”:

[...] discordo firmemente da conclusão de que o referido material publicitário caracterize promoção de um governo específico. Não há, sequer, conjugação de cores ou utilização de nomes, símbolos ou imagens que liguem, ainda que subliminarmente, a logomarca a um determinado agente ou grupo político.

Da análise dos elementos probantes, arregimentados aos autos, concluo, diferentemente das manifestações do NEC e do Parquet, que não foi demonstrada qualquer promoção pessoal do Governador do Estado à época, ou mesmo de outros agentes ou grupos políticos apenas pela utilização dessa logomarca e slogan.

Nas peças publicitárias colacionadas não se vislumbra qualquer ilustração, comentário ou simbologia tendente a demonstrar uma apreciação valorativa acerca da atuação daquela gestão e, portanto, não vislumbro violação ao art. 37, §1º da CRFB/88.

Data venia, o entendimento exarado carece de subsídios teóricos e fáticos no tocante a irregularidade apontada, tendo em vista a análise em comento. Senão, vejamos.



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

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 13, §2º, previu a possibilidade de os Estados possuírem símbolos próprios, distintos, portanto, àqueles adotados pela União:

Art. 13. A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

[...]

§ 2º Os **Estados**, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

Nesse sentido, a Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, visando concretizar o preceituado na Carta Maior, estabeleceu os símbolos do Estado, quais sejam, a **bandeira**, as **armas** e o **hino**, além de outros, desde que estabelecidos expressamente por lei. Confira o teor do art. 16 da Carta estadual:

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.

Por seu turno, para melhor visualização dos símbolos oficiais do Estado, o próprio Portal do Governo do Estado do Espírito Santo¹⁷ nos apresenta, de forma ilustrativa, a **Bandeira e Brasão das Armas** estaduais:



(Bandeira do Estado do Espírito Santo)

¹⁷ Portal do Governo do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <http://antigo.es.gov.br/Governo/paginas/simbolos_oficiais.aspx>. Acessado em: 15 jun 2019.



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



(Brasão de Armas do estado do Espírito Santo)

A razão de existência e utilização de símbolos oficiais reporta-se à concretização dos princípios constitucionais da Administração Pública, com destaque aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, na fiel busca de afastar quaisquer tentativas de promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, partidos políticos, além de agentes privados, ficando a administração pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual e Municipal proibida de utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que guardem associação com a figura do gestor público ou de específicos períodos administrativos (mandatos eletivos).

Preconiza o §1º, do art. 37, da CF/88, bem como o §1º, do art. 32, da Constituição Estadual, reproduzido por simetria à Carta federal:

CF/88

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:

§ 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.

CE/89

Ministério Público de Contas
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600
www.mpc.es.gov.br



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

Art. 32. As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

§ 1º A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidor público ou de partido político, ficando a administração pública direta do Poder Executivo Estadual e Municipal proibida de utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que guardem associação com a figura do gestor público ou de períodos administrativos.

Assim, a mera utilização de símbolos, logomarcas, slogans, jingles, entre outros, diversos dos símbolos oficiais, por si só, já afronta a teleologia da norma constitucional. Senão, qual seria a utilidade em se valer de símbolos diversos dos oficiais que não a promoção pessoal de uma determinada gestão, gestor ou agentes políticos e servidores públicos?

Conforme bem demonstrado pela Área Técnica, quando da elaboração da **Instrução Técnica Conclusiva 2907/2017**, a promoção pessoal não é apenas direta ou explícita, mas também se dá de forma indireta e implícita, consistente em propaganda dissimulada e oficiosa, ao arripio do caráter oficial que deveria ostentar, pois, conquanto provenha de fontes governamentais, busca alcançar, em verdade, favorecimento e promoção pessoal:

Desta forma, é certo que nem toda publicidade oficial cumpre com o interesse público. Nesse sentido, a promoção pessoal não é apenas a direta ou explícita, mas também é a indireta e implícita, que represente não apenas uma pessoa, mas um grupo político na qual o governante está vinculado. Consiste em propaganda disfarçada, com a utilização de signos (como logomarcas e slogans) que não os oficiais do Poder Público fixados em lei.

[...]

Desta forma, ao contrário do afirmado pelo sr. Sebastião, a ausência de nome ou símbolo diretamente atrelado a agente político não descaracteriza a ilicitude da ação publicitária.

Impende destacar a esse respeito que o Princípio da Impessoalidade impõe o dever à administração de voltar-se exclusivamente ao interesse público, bem como atender



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

ao desiderato da finalidade educativa, informativa e de orientação social da publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. Nesse sentido, preleciona Carvalho Filho¹⁸, nos termos a seguir:

[...] Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido *princípio da finalidade*, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatórias.

Não se pode deixar de fora a relação que a finalidade da conduta administrativa tem com a lei.

A propósito, convém resgatar relevante questionamento apresentado pela Área Técnica acerca da real utilidade e interesse público na realização de novo slogan e logomarcas governamentais a cada nova gestão que se inicia. Confira:

[...]

A publicidade deve ser feita no interesse da população e não no interesse dos governantes. Desta forma, **questiona-se qual a utilidade, o interesse público, na realização de novo slogan e logomarcas governamentais a cada gestão?** Não é vislumbrada uma resposta satisfatória para tais gastos públicos, nem o defendente trouxe elementos que denotem o atendimento ao interesse público. **Questiona-se também quanto à publicidade praticada: Houve a necessidade de orientar, informar ou educar quanto a algo?** Não se vislumbra quaisquer elementos com o fito de orientar a sociedade, educar ou informar na peça publicitária. No caso em tela, não há nenhuma informação concreta ou anúncio de atividades administrativas específicas, se limitando a exaltar as „mudanças” fruto do trabalho do governo que havia assumido 18 meses antes. Não pode ser admitido atos de publicidade visando o engrandecimento ou auto-propaganda do governo, já que não atendem ao interesse público. Trata-se de ato praticado com desvio de finalidade, ensejando sua nulidade e o consequente ressarcimento ao erário do agente que deu causa.

Assim, o slogan, conforme fundamentação exposta pela própria peça tem por escopo louvar e enaltecer a administração nos 18 meses de gestão, com o objetivo de tornar singular a gestão em tela. Não há informação de interesse público, seja informativa, educativa ou de orientação social.

[...]

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 21.



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

A vinculação nas comunicações governamentais de slogans e logomarca identificadores da gestão administrativa em detrimento ao símbolo oficial do estado, sem respeitar o interesse público e os requisitos constitucionalmente previstos no art. 37, § 1º, evidenciam a extrapolação dos limites legais da publicidade dos atos administrativos.

Restou evidenciado, assim, a completa inexistência de finalidade educativa, informativa ou de orientação social da publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos estaduais nos atos de publicidade veiculada pelo Governo do Estado, com a utilização dos referidos slogans e logomarcas com vistas, tão somente, à promoção pessoal de servidores públicos e agentes políticos em ofensa à norma constitucional.

Em suma, a irregularidade ora em análise aponta para a não utilização dos símbolos oficiais do Estado do Espírito Santo na publicidade veiculada pelo próprio Governo Estadual, bem como pela ausência de interesse público no tocante à falta de finalidade educativa, informativa ou de orientação social da publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos, sendo injustificáveis, portanto, a utilização de novos símbolos e slogans a cada início de gestão, e que claramente acarretaram em dano ao erário.

Ocorre que, no que pese o entendimento exarado pela Área Técnica – a partir do amplo acervo probatório presente nos autos – para a manutenção da irregularidade, o **Acórdão TC 0361/2019-7** afastou-a, baseando-se em análise apartada dos ditames constitucionais regentes da matéria.

Igualmente, não confere solidez à decisão contida no **Acórdão TC 0361/2019-7** a busca de parâmetro de comparação na utilização das referidas logomarcas e slogans pelo poder público Estadual com o emprego da Nova Marca do Governo Federal, disponível em <http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/orientacoes-para-uso-da-nova-marca-do-governo-federal>, onde se extrai a seguinte informação:

A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República atualizou a marca do Governo Federal, que passa a conter o lema "Brasil. Ordem e Progresso."



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

Ora. Nota-se aqui relevante traço distintivo com slogans (frases de efeito) veiculados pelo Governo do Estado do Espírito Santo em contraste ao utilizado pelo Governo Federal, uma vez que o lema “**Brasil. Ordem e Progresso**” reporta-se, logicamente a conteúdo de legenda incluída na própria Bandeira Nacional que, por sua vez, constitui um dos símbolos oficiais da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 13, §1º, da CF/88:

Art. 13. A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

§ 1º São símbolos da República Federativa do Brasil **a bandeira**, o hino, as armas e o selo nacionais.



Equivaleria, portanto, hipoteticamente, ao novo slogan do Governo do Estado “**Espírito Santo. Trabalha e Confia**”, lema igualmente contido na Bandeira estadual:





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

No entanto, observa-se que os slogans presentes nas campanhas publicitárias (“**A Hora é Essa**” e “**Um Novo Espírito Santo**”) em nada se reportam ao constante na Bandeira estadual.

Também não assiste razão ao **Acórdão TC 0361/2019-7** quando afasta a irregularidade ao argumento de que o Governo do Estado passara a utilizar o Brasão de Armas a título de marca representativa oficial, como concluíra o Voto condutor do e. Relator por ocasião do julgamento:

Observo, inclusive, que atualmente o Governo do Estado utiliza tão somente o brasão como marca representativa oficial, já em consonância com o comando constitucional *suso* transcrito, consoante se verifica no portal do estado, www.es.gov.br, acesso em 17 de novembro de 2017. Posto isto, é imperioso concluir que a prática verificada neste processo não mais subsiste na publicidade veiculada pelo Governo Estadual, diferentemente, como mencionado alhures, do que ocorre com o Governo Federal, ainda utilizador assíduo das logomarcas.

O fato de o Governo do Estado ter se adequando às normas legais de publicidade institucional não afasta a irregularidade e a conseqüente punição de agentes por fatos e atos ilegais anteriormente praticados. Aliás, ao contrário, presta-se ao reconhecimento e perfeita comprovação cabal da conduta irregular, devendo a nova postura assumida pela Administração estadual ser devidamente sopesada por ocasião da dosimetria da sanção a ser imposta.

Registre-se que a adequação da publicidade institucional por parte do Governo do Estado, conquanto deveras benfazeja, somente se realizara após provocação – e não de maneira espontânea – advinda de Representação junto a esta e. Corte, com a conseqüente sujeição a sanções. Assim, a correção da irregularidade não afasta a responsabilidade dos agentes que lhe deram causa. Ao contrário, a confirma.

Ante o exposto, é possível vislumbrar que as ilustrações e simbologias constantes nos slogans “**A Hora é Essa**” e “**Um Novo Espírito Santo**” e respectivas logomarcas prestam a conferir uma apreciação valorativa acerca da atuação daquelas gestões que as conceberam, restando, portanto, patentemente



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

caracterizado a violação aos ditames constitucionais da impessoalidade, moralidade e interesse público.

Nessa esteira é fértil a jurisprudência pátria. Por exemplo:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA - PROPAGANDA **INSTITUCIONAL** - PROMOÇÃO PESSOAL - CARACTERIZAÇÃO - DOLO GENÉRICO - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - MINISTERIO PÚBLICO - DESCABIMENTO. I - Município de São Pedro da Aldeia. Divulgação de propaganda **institucional**. **Nítido intuito de promoção pessoal**. Vedação imposta pelo art. 37, §1º, da CRFB. Caracterização de ato de improbidade administrativa a ensejar a aplicabilidade das sanções previstas na Lei nº 8429/92. Sanções aplicadas adequadamente. Multa fixada de forma proporcional e razoável levando-se em conta o quantitativo de **publicidade**, os veículos de comunicação e o desprezo em relação a recomendação do Ministério Público direcionada a cessar a conduta vedada por lei. II - Descabimento de condenação em honorários advocatícios em prol do Ministério Público. Entendimento prevalente nos Tribunais Superiores diante da regra do art. 128, §5º, II, "a", da CRFB. Sentença reformada parcialmente. III - Recurso conhecido e provido parcialmente. (Ap. 0000295-67.2000.8.19.0055. Rel. Des. Ricardo Couto de Castro. Sétima Câmara Cível. Data do Julgamento: 12/06/2019. Data da Publicação no DiO: 26/06/2019.

Igualmente, restou caracterizado no curso da instrução processual, e registrado pela **ITC 2907/2017**, que a publicidade oficial não atendeu ao preceito do interesse público. Confira:

Desta forma, ao contrário do afirmado pelo sr. Sebastião, a ausência de nome ou símbolo diretamente atrelado a agente político não descaracteriza a ilicitude da ação publicitária.

[...]

No caso em tela, **não há nenhuma informação concreta ou anúncio de atividades administrativas específicas, se limitando a exaltar as "mudanças" fruto do trabalho do governo que havia assumido 18 meses antes**. Não pode ser admitido atos de publicidade visando o engrandecimento ou auto-propaganda do governo, já que não atendem ao interesse público. Trata-se de **ato praticado com desvio de finalidade**, ensejando sua nulidade e o conseqüente ressarcimento ao erário do agente que deu causa.

Assim, o slogan, **conforme fundamentação exposta pela própria peça tem por escopo louvar e enaltecer a administração nos 18 meses de gestão, com o objetivo de tornar singular a gestão em tela**. Não há informação de interesse público, seja informativa, educativa ou de orientação social.

[...]



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

A vinculação nas comunicações governamentais de slogans e logomarca identificadores da gestão administrativa em detrimento ao símbolo oficial do estado, sem respeitar o interesse público e os requisitos constitucionalmente previstos no art. 37, § 1º, evidenciam a extrapolação dos limites legais da publicidade dos atos administrativos. Quanto à criação da marca “Um Novo Espírito Santo” para a gestão 2007/2010, com a compra de materiais e serviços de divulgação, pesquisa de opinião e evento de lançamento, ao custo total de R\$ 83.452,15, equivalentes a 47.594,4736 VRTE, aplicasse os mesmos fundamentos já expostos. Igualmente estão descortinados de quaisquer funções educativa, informativa ou orientadora, bem como sem interesse público.

A vinculação de publicidade com vistas a associá-la à específica gestão (mandato eletivo), indubitavelmente, vai de encontro ao estatuído no art. 37, §1º, da CF/88, que, explicitamente, veda na publicidade oficial a menção a nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou agentes públicos.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes¹⁹ ao discorrer sobre o princípio da impessoalidade, nos preleciona que o administrador público é mero executor do ato que veicula a manifestação da vontade estatal, de modo que as realizações administrativas-governamentais são, em verdade, da entidade pública em nome da qual o agente político atuou:

[...]completa a ideia já estudada de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas da entidade pública em nome da qual atuou.

De igual modo nos informa Emerson Garcia²⁰:

No que concerne ao administrador, o princípio da impessoalidade exige que os atos administrativos por ele praticados sejam atribuídos ao ente administrativo, e não à pessoa do administrador, o qual é mero instrumento utilizado para o implemento das finalidades próprias do Estado.

(...)

A ratio do preceito constitucional é clara: vedar a promoção pessoal do administrador às custas da publicidade das atividades desenvolvidas pela administração. Em razão disto, será ilícito qualquer artifício, subterfúgio ou engodo empregado para se burlar a vedação constitucional, ainda que a atividade meio, ao ser analisada de forma dissociada do fim almejado, seja

19 MORAIS, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. 6ª ed. São Paulo, Atlas, 2006, p. 817.

20 GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 3ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, pp. 382 a 385.



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

aparentemente lícita. Em tais casos, será patente a fraude, sendo exemplos desta os “informes publicitários”, com individualidade própria ou sob a forma dos suplementos do Diário Oficial, editados sob a responsabilidade dos diferentes entes da Federação, onde, a pretexto de se conferir transparência à atividade administrativa, são divulgadas fotos e entrevistas com o administrador, com o nítido propósito de promover a sua imagem junto à população. A publicidade, qualquer que seja ela, deve ter caráter: a) educativo; b) informativo; ou de c) orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que vinculem o administrador ao objeto divulgado, caracterizando sua promoção pessoal.

Violado o princípio da impessoalidade, a conduta do agente poderá ser enquadrada na tipologia da Lei nº 8429/92, caracterizando a improbidade administrativa”

Nessa esteira, revela-se pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ no sentido de que a propaganda institucional de governo com manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade e da impessoalidade, configura dolo por parte dos agentes responsáveis. Veja:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA DO GOVERNO. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO OU CULPA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COMINADAS ÀS HIPÓTESES DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DO VALOR GASTO COM A PUBLICIDADE. DOSIMETRIA DA PENA.

1.(...)

2. A conduta dos recorridos amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que restringe a publicidade governamental a fins educacionais, informativos e de orientação social, vedando, de maneira absoluta, a promoção pessoal.

3. De acordo com o entendimento majoritário da Segunda Turma, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) prescinde da comprovação de dolo. Precedentes: REsp. 915.322/MG (Rel. Min. Humberto Martins, j. 23/9/2008); REsp. 737.279/PR (Rel. Min. Castro Meira, j. 13/5/2008, DJe 21/5/2008).

4. Embora entenda ser tecnicamente válida e mais correta a tese acima exposta, no terreno pragmático a exigência de dolo genérico, direto ou eventual, para o reconhecimento da infração ao art. 11, não trará maiores prejuízos à repressão à imoralidade administrativa. Filio-me, portanto, aos precedentes da Primeira Turma que afirmam a



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

necessidade de caracterização do dolo para configurar ofensa ao art. 11.

5. Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: "vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora". Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade.

6. No caso em tela, a promoção pessoal foi realizada por ato voluntário, desvirtuando a finalidade estrita da propaganda pública, a saber, a educação, a informação e a orientação social, o que é suficiente a evidenciar a imoralidade. Não constitui erro escusável ou irregularidade tolerável olvidar princípio constitucional da magnitude da impessoalidade e a vedação contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República.

7. O dano ao Erário não é elementar à configuração de ato de improbidade pela modalidade do art. 11. De toda sorte, houve prejuízo com o dispêndio de verba pública em propaganda irregular, impondo-se o ressarcimento da municipalidade.

8. As penas do art. 12 da Lei 8.429/1992 não são necessariamente cumulativas. Desse fato decorre a imprescindibilidade de fundamentação da escolha das sanções aplicadas, levando-se em conta fatores como: a reprovabilidade da conduta, o ressarcimento anteriormente à propositura da Ação Civil Pública dos danos causados, a posição hierárquica do agente, o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial e a natureza dos bens jurídicos secundários lesados (saúde, educação, habitação, etc..). Precedentes do STJ.

9. Apesar de estar configurado ato ímprobo, o acórdão recorrido deixou de analisar, de maneira suficiente, os fatos relevantes à dosimetria da sanção a ser aplicada. Assim, caberá ao egrégio Tribunal de origem fixar as penas incidentes concretamente, sem prejuízo da já determinada obrigação de ressarcimento ao Erário.

10. **Recurso Especial parcialmente provido**” (REsp 765.212/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/03/2010, DJe 23/06/2010).

Por conseguinte, resta incontestemente a necessidade de reforma do **Acórdão TC 0361/2019-7** no sentido de manter irregularidade que se mostrou comprovada de maneira inquestionável no curso da instrução processual – pois até mesmo reconhecida pelos agentes que lhe deram causa – com a consequente responsabilização de agentes causadores, bem com o ressarcimento ao erário em virtude do dano causado aos cofres públicos.



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

3.2 GASTOS COM CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS SEM CARÁTER INFORMATIVO, EDUCATIVO E DE ORIENTAÇÃO SOCIAL, EM DESATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, ESPECIALMENTE O INTERESSE PÚBLICO, ACARRETANDO DANO AO ERÁRIO – Campanha “INFORME DO GOVERNO” (Processos 64057585, 63824191 e 64829405) - (Item II.3.2 do Acórdão TC – 361/2019)

Responsáveis: **Maria Ângela Botelho Galvão** – Superintendente Estadual de Comunicação;
Elizabeth Maria Dalcolmo Simão – Superintendente Adjunta de Comunicação;
Sandra Maria Wernersbach Cola – Superintendente Estadual de Comunicação Social;
Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni – Superintendente Estadual de Comunicação Social;
Kenia Puziol Amaral – Superintendente Adjunto de Comunicação Social;
Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente Estadual de Comunicação Social;
Márcio Castro Lobato - Superintendente Estadual de Comunicação Social;
Arthur Wernersbach Neves – Superintendente Adjunto de Comunicação Social – **revel.**

Base legal: Inobservância ao art. 37, *caput* (princípio da impessoalidade) e §1º da CF/88²¹; art. 32, *caput* (princípio da impessoalidade, da finalidade e do interesse público) e §1º da Constituição Estadual de 1989²².

No tocante a presente irregularidade, o **Relatório de Inspeção Nº RF-INS 3/2015**, salientou a inexistência de interesse público nas diversas campanhas publicitárias governamentais efetuadas ao longo dos anos 2009 a 2014, salientado a existência de promoção pessoal em sua quase totalidade, bem como seu caráter persuasivo e

21 **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:

§ 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.

22 **Art. 32.** As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

§ 1º A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos terá caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar elementos que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidor público ou de partido político, ficando a administração pública direta do Poder Executivo Estadual e Municipal proibida de utilizar logomarcas, slogans, jingles, cores, frases, imagens ou quaisquer outros símbolos que guardem associação com a figura do gestor público ou de períodos administrativos.



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

sedutor, em afronta aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, e geradores, portanto, do dever de ressarcimento ao erário na ordem de **R\$ 46.585.570,78** (quarenta e seis milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e setenta reais e setenta e sete centavos).

Após as justificativas apresentadas pelos Responsáveis, sobreveio análise procedida pela Equipe Técnica por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 2907/2017** em que se constatou a violação ao princípio da impessoalidade nos processos administrativos analisados relativos a específicas campanhas realizadas ao longo dos referidos anos. Assim, elaborou-se a seguinte tabela:

Processo	Agência	Campanha/Ano	Total
43982107	Artcom Comunicação e Design Ltda.	Campanha ES em Dia 2009	9.529.606,13
48135283	Artcom Comunicação e Design Ltda.	Campanha Prestação de Contas 2010	5.347.662,56
53791649	MP Publicidade Ltda.	Caminhando com a Gente - 2011	4.934.549,42
58037527	MP Publicidade Ltda.	Campanha Trabalho por toda a parte 2012	3.522.540,79
62338951	MP Publicidade Ltda.	Caminhando com a Gente - 2013	6.748.689,14
64955494	Ampla Comunicação Ltda.	Crescer é com a Gente - 2014	7.074.320,94
64057585	Ampla Comunicação Ltda.	Produção dos Vídeos da Campanha "Informe do Governo" – 2013/2014	972.400,00
63824191	-	Veiculação Campanha Informe do Governo 2013 – compra direta de mídia	1.198.691,00
64829405	-	Veiculação Campanha Informe do Governo 2014 – compra direta de mídia	7.257.110,80
Total			46.585.570,78

Serviu-se, para tanto, da utilização do critério técnico da **Ênfase** (ou da **Preponderância**) para averiguação da ocorrência ou não de promoção pessoal e consequente violação ao interesse público. Segundo o jurista Julio César Finger²³ consiste em:

[...] examinar o conteúdo da peça publicitária de modo a verificar se a **ênfase** está posta na obra ou serviço, ou na pessoa que as realizou. Uma vez que desta análise resulta uma conclusão no sentido de que a ênfase tenha sido a pessoa, a publicidade consistirá em autopromoção e terá desdobrado dos limites do art. 37, §1º da CF).

Verificou-se, assim, na análise do Processo Administrativo **43982107 – Campanha ES em Dia 2009** – que a publicidade veiculada atendia ao interesse público e que o uso de expressões como “*maior*”, “*mais*”, e “*nova*”, embora denotasse enaltecimento,

23 FINGER, Júlio Cesar. **Constituição e Publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. P. 106/107.



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

não implicaria necessariamente em promoção pessoal, posto que há **preponderância** de conteúdo informativo, educativo ou de orientação social, sem restar evidenciada a promoção pessoal do agente público.

Em relação ao Processo Administrativo **48135283** – (**Campanha Prestação de Contas 2010**) – observou-se que não haveria como apontar a ausência de interesse público diante do objeto tratado, qual seja, obras realizadas ou em andamento (Ex: Novo Hospital Dório Silva, duplicação do Hospital São Lucas, reforma do Estádio Kleber Andrade etc). No mesmo sentido, o uso de expressões como “*maior*”, “*mais*” e “*nova*”, embora igualmente denotasse um enaltecimento, não implicaria em promoção pessoal, posto que há **preponderância** de conteúdo informativo, educativo ou de orientação social, sem restar evidenciada a promoção pessoal do agente público

No caso do Processo Administrativo **53791649** – **Caminhando com a Gente - 2011** – também se constatou que todos assuntos satisfizeram ao interesse público referente a obras, serviços e programas sociais e investimento em áreas como educação e saúde. Assim, não se vislumbrou a promoção pessoal, de modo a ferir o interesse público na produção e veiculação dos vídeos analisados.

Em relação ao Processo Administrativo **58037527** – **Campanha Trabalho Por Toda Parte 2012** – nos esclarece o trabalho técnico desta Corte de Contas que, conquanto a falta de informações quanto ao acesso a programas, demanda por obras e orientações mais detalhadas carecesse de uma melhor produção, não demonstrava falta de interesse público, nem a inexistência de caráter informativo.

No Processo Administrativo **62338951** – **Caminhando com a Gente – 2013** – (conjunto de 26 vídeos constituindo em uma série informativa que buscou demonstrar a melhoria nas condições de vida através das ações governamentais durante a gestão em curso do Governo estadual), restou esclarecido que, necessariamente, não implicou em descumprimento ao interesse público. Apesar de a utilização de depoimentos “emotivos”, sua presença não violou o interesse público



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

e os depoimentos não acarretaram promoção pessoal do agente público, grupo político e respectiva gestão.

De idêntico modo, a análise do Processo Administrativo **64955494 – Crescer é com a Gente – 2014** –, a *priori*, também revelou presente o interesse público nos temas nele versados.

Entretanto, a análise dos Processos Administrativo **64057585** (Produção de Vídeos da Campanha “Informe do Governo” 2013-2014), **63824191** (Veiculação da Campanha Informe do Governo 2013 – compra direta da mídia), **64829405** (Veiculação da Campanha “Informe do Governo” 2013 – compra direta da mídia.) restou demonstrado a preponderância de promoção pessoal, bem como a ausência do interesse público, conforme se passa a demonstrar.

Constatou-se, como nos informa a Instrução Técnica Conclusiva 2907/2017, que nas campanhas publicitárias referidas nestes processos administrativos houve grande enfoque em buscar demonstrar dados positivos obtidos no curso da gestão do então governador à época, enaltecendo-a, assim, sem, contudo, trazer informações úteis a população.

Registrou-se ainda que a campanha publicitária “Informe do Governo” – instrumentalizada por meio de 34 vídeos – fora veiculada em momento imediatamente anterior ao pleito eleitoral ocorrido em outubro de 2014, no qual o então governador à época se candidatara à reeleição, havendo, ainda, forte semelhança na formatação entre os vídeos da campanha eleitoral e os vídeos da publicidade oficial “Informe de Governo”. Confira o Relato Técnico:

Quanto à campanha “Informe do Governo”, instrumentalizada por meio de 34 vídeos, após os tramites oriundos dos processos 64057585, 63824191, 64829405, esta teria como objetivo “dar publicidade e transparência aos atos do Governo”, “prestar contas à população dos investimentos públicos” e “divulgar semanalmente as novas iniciativas da administração estadual e os serviços ofertados aos cidadãos”.

Na presente campanha, nota-se maior arcabouço probatório colhido pela inspeção. O primeiro ponto refere-se à Procuradoria Geral do Estado (fls.



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

317/330) que alertou sobre a necessidade de conter objetivos específicos na motivação da realização da campanha, de modo a evidenciar o interesse público. Esta não restou atendida, conforme relatado pela equipe de inspeção, já que o gerente de Marketing da SECOM à época, repetiu expressões abstratas já questionadas pela procuradoria, sem tecer considerações que evidenciassem o interesse público.

Ainda, a veiculação do “Informe do Governo” se dera em todas as emissoras de TV do Estado, em diferentes horários, sem motivação suficiente a demonstrar a proveitosa divulgação em horários distintos, ocorrência objeto, inclusive, de apontamento pela própria Procuradoria Geral do Estado – PGE. Confira:

“Inclusive a motivação técnica que demonstraria a vantajosidade da divulgação em horários distintos foi objeto de recomendação da Procuradoria Geral do Estado à fl. 326 do processo 64829405, que não foi suficientemente atendida, sendo extremamente abstrata e ampla, sem tratar especificamente cada horário e cada veículo de comunicação, conforme se verifica na manifestação às fl. 332/333 do referido processo.”

Finaliza então a **Instrução Técnica Conclusiva 2907/2017**:

[...] Diante desses elementos probatórios colhidos, nota-se que preponderou, na produção e veiculação dos vídeos, a promoção da gestão administrativa, possivelmente visando à reeleição do então governador José Renato Casagrande. Ressalta-se que esses pontos elencados, separadamente, não teriam o condão de demonstrar a promoção pessoal vedada pela constituição, tal como ocorreu nas demais campanhas governamentais já analisadas.

Todavia, o conjunto das informações ora colacionadas demonstra, seguindo o critério da ênfase e com fulcro nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que houve o extrapolamento do interesse público, visando, de forma preponderante, a promoção da gestão administrativa do agente público.

[...]

Quanto à campanha “Informe do Governo – 2013/2014”, por ter preponderado à promoção da gestão administrativa em detrimento ao interesse público, pugna-se pela manutenção da irregularidade em face do descumprimento do art. 37, § 1º da CRFB/88. No entanto, cabe tecer considerações quanto a responsabilização efetuada em face dos gestores à época dos fatos.

[...]

Ressalta-se que houve, de fato, a irregularidade e o consequente dano ao erário no que pertine aos serviços publicitários do “Informe de Governo”.



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

Todavia, ressaltou a **Instrução Técnica Conclusiva 2907/2017** que, apesar de constatada a irregularidade, não houve como imputar responsabilidades às senhoras **Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni** e **Kenia Puzoli Amaral** e senhor **Márcio Castro Lobato**, em virtude da ausência de elementos cabais que comprovassem a prática de ato específico no tocante à aprovação ou aceitação do conteúdo de publicidade realizada do “**Informe de Governo**”.

Ressaltou, no entanto, a possibilidade de surgimento de elementos aptos a identificarem os responsáveis pela aprovação/aceitação do conteúdo publicitário dos vídeos do “**Informe de Governo**” por meio de novo procedimento de fiscalização, e assim, sugeriu-se nova instrução com vistas a alcançar esse específico objetivo, bem como, em autos apartados, as demais irregularidade concernente à campanha “**Informe de Governo**” fossem objeto de fiscalização exauriente. Confira:

“Ressalta-se que houve, de fato, a irregularidade e o conseqüente dano ao erário no que pertine aos serviços publicitários do “Informe de Governo”. Porém, não há elementos nos presentes autos que possibilitem averiguar, sem dúvidas, quais pessoas, no âmbito da SECOM, foram responsáveis pela aceitação do serviço prestado. Logo, **caso assim entenda o Plenário desta Corte de Contas, sugere-se a realização de nova instrução no que pertine a presente irregularidade, a fim de apurar quais agentes foram responsáveis pela aprovação/aceitação do conteúdo publicitário dos vídeos veiculados na forma do “Informe de Governo”.**

Aponta-se que o presente processo é prioritário, na forma da Resolução nº 300/2016 c/c com a Decisão Plenária 03/2017, o que demanda maior celeridade na sua análise. Desta forma, **sugere também a formação de novo processo em autos apartados, no que pertine a presente irregularidade, exclusivamente no que tange a campanha “Informe de Governo”, para a realização de nova instrução processual e a citação dos agentes responsabilizados apurados, nos termos do art. 281 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Pugna-se, para a composição do novo processo que seja reproduzida a Representação do MPC e documentos correlatos (fls. 1 a 497), Plano de Fiscalização (fls. 537/541) e o Relatório de Inspeção nº RF-INS 03/2015 e anexos (fls. 547/804).**

Pois bem. De modo contrário aos elementos constantes ao final da instrução, o **Acórdão TC 0361/2019-7** não apenas foi silente quando à determinação de novo procedimento de fiscalização para a averiguação dos responsáveis pela indigitada



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

irregularidade, como também não se manifestou no tocante à formação de novo processo em autos apartados.

Infere-se do **Acórdão TC 0361/2019-7**, ora impugnado, concernentes à análise dos Processos Administrativos **64057585**, **63824191** e **64829405** relacionados à Campanha “**Informe de Governo**” nos anos 2013 e 2014, que o i. Conselheiro Relator, discordando do conteúdo processual manifestou-se no sentido de que os responsáveis já estariam plenamente identificados nos documentos colacionados, porém, asseverou **inexistir irregularidade nos procedimentos referidos, entendendo que a campanha “Informe de Governo” teve sim, caráter predominantemente informativo**. Segue trecho elucidativo:

Assim, entendo que os responsáveis estão identificados nos documentos colacionados. Porém, não há irregularidade nos procedimentos, pois em consonância com o que consta na Nota Técnica da SECOM, **constato** que a campanha “Informe de Governo” tem caráter predominantemente informativo, indo ao encontro do que estabelece o art. 37, §1º da CRFB/88, pois **ausente a caracterização de promoção pessoal dos governantes**.

Afastou, assim, sumariamente a irregularidade e, conseqüentemente, o ressarcimento ao erário.

Observa-se aqui, mais uma vez, que o v. **Acórdão TC 0361/2019-7** carece de base de sustentação junto aos elementos constantes dos autos, para concluir sobre o caráter predominantemente informativo advindos dos Processos Administrativos **64057585**, **63824191** e **64829405**.

A propósito, questiona-se: “Quais informações extraídas das peças publicitárias produzidas na campanha “**Informe de Governo**” nos autorizam “**constatar**” seu caráter de informar?”

Assim como no item anteriormente abordado, **observe que não houve devido enfrentamento pelo Acórdão TC 0361/2019-7 no sentido de externar fundamentação para ilidir a irregularidade apontada.**



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

Considerou-se a simples Nota Técnica expedida pelo Gerente de Marketing da própria SECOM, constante à fl. 688 do Processo Administrativo 63814191/2013, DVD 01, Anexo 09 do **Relatório de Inspeção Nº RF-INS 3/2015** como apta a refutar os questionamentos aduzidos pela Procuradoria Geral do Estado, conferindo, assim o atendimento aos ditames legais à contratação. Também entendeu já identificados os responsáveis. Porém, afastou-se a configuração pela irregularidade sob argumentação de que a campanha publicitária “Informe de Governo” teria caráter predominantemente informativo, sem, no entanto, indicá-lo – o caráter informativo – explicitamente, em sua argumentação. Veja trecho do **Acórdão TC 0361/2019-7**:

O gerente de marketing, em seguida, emitiu nota técnica em que analisou cada consideração da procuradoria, assegurando à superintendente, que a campanha “informe de Governo” atendia os ditames legais, consoante se depreende de fls. 688, do processo 63814191/2013, DVD 01, Anexo 09 do Relatório de Inspeção.

Da mesma forma e contrariamente ao que concluiu o NEC, identifiquei na cópia do processo 64057585 DVD 01, Anexo 09 do Relatório de Inspeção, que os serviços de produção da campanha “Informe de Governo” eram fiscalizados por Rhuana Maria Santos Ribeiro, a qual, encaminhava o processo à ordenadora de despesa, Sra. Flávia Regina, regularmente a cada Nota Fiscal emitida, com o ateste da execução dos serviços em consonância ao que estava contratado.

Assim, entendo que os responsáveis estão identificados nos documentos colacionados. Porém, não há irregularidade nos procedimentos, pois em consonância com o que consta na Nota Técnica da SECOM, constato que a campanha ‘Informe de Governo’ tem caráter predominantemente informativo, indo ao encontro do que estabelece o art. 37, §1º da CRFB/88, pois ausente a caracterização de promoção pessoal dos governantes.

Depreende-se do **Relatório de Inspeção Nº RF-INS 3/2015** que a resposta do Gerente de Marketing da SECOM, senhor Márcio Castro Lobato, repete as mesmas abstrações anteriormente informadas à PGE, sem quaisquer inovações. Restou destacado ainda, que o formato escolhido pela agência Ampla Comunicação Ltda., em solicitação realizada pela Superintende, assemelha-se em muito ao utilizado em vídeos da campanha à reeleição do então titular do cargo de Governador de Estado:

Em resposta, o Gerente de Marketing da SECOM, Sr. Márcio Castro Lobato, apenas repete as expressões abstratas questionadas pela PGE e por esta equipe como justificativa da campanha e de seu interesse público (Anexo Digital 09 – Informe do Governo 2013 - processo 63824191, fls. 688).



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

A criação de roteiros e a produção dos vídeos foram solicitadas, pela Superintendente, à agência Ampla Comunicação (Contrato 006/2012) em 02/10/1327 (Anexo Digital 09 – Informe do Governo Produção - processo 64057585, fl.01). Com formato de informe publicitário, buscam assemelhar-se a programas jornalísticos, ancorados por uma apresentadora, com entrevistas e reportagens externas. Cumpre destacar que o formato escolhido se assemelha muito ao utilizado em vídeos da campanha à reeleição de José Renato Casagrande (Anexo Digital 11): ancorados por uma apresentadora, com entrevistas/depoimentos de cidadãos beneficiados pelas ações do Governo anunciadas e reportagens externas, com ênfase em números, tais como “5 novas unidades saúde da família”, “1 6 Campos Bom de Bola nos municípios” e “50 obras e projetos de mobilidade urbana”.



Fonte: Proc. 64057585 (VT 05 Informe do Governo) e Youtube (campanha eleitoral)

Conforme mencionado anteriormente, o Apêndice 01 sintetiza as similaridades encontradas entre os vídeos institucionais custeados pela SECOM e os eleitorais – demonstrando claramente que a intenção dos primeiros não é informar a população sobre obras e ações do Poder Executivo Estadual, mas sim fortalecer a imagem do Governador.

Inferre-se, portanto, que não restou dúvidas quanto à existência da irregularidade na campanha publicitária “**Informe de Governo**”, cabendo apenas a necessidade da devida identificação de seus agentes responsáveis. Porém, o e. Relator, ao proferir seu Voto, entendeu que os Responsáveis, a par de devidamente identificados, não incorreram em nenhuma irregularidade.

Nota-se que **inexiste pressuposto lógico neste entendimento**, haja vista que se afastara a irregularidade mesmo diante da “identificação” de seus responsáveis.

Ora. O texto constitucional revela-se cristalino ao enunciar, em seu artigo 37, que “A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...)”



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

Nesse sentido, portanto, deve a Administração Pública “**constituir-a-ação**” ditada pela **Constituição**, guiando-se em todos os seus atos pelos referidos princípios, notadamente no que tange à **publicidade** de seus atos, programas, obras, serviços e campanhas.

O parágrafo 1º do mencionado art. 37 da Constituição da República estabelece vedação expressa à utilização de nomes, símbolos ou imagens que possam caracterizar promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos. Confira:

Art. 37. [...]

§ 1º CF: 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.**

Assim, a inobservância do preceito constitucional e o desrespeito aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade – protegidos na norma em foco – caracterizam a promoção pessoal do administrador público, configurando, conseqüentemente, inclusive, ato passível de caracterização como improbidade administrativa.

Ressalta-se que a teleologia da norma não é proibir a publicidade dos atos administrativos ou de governo, mas, sim, como bem exposto por Carmem Lúcia Antunes Rocha, vedar o culto ao personalismo, à promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Nesse sentido²⁴:

(...) o princípio da impessoalidade impede e proíbe, assim, o subjetivismo da Administração Pública. A objetividade não permite que se mostre ou prevaleça a face ou a alma do administrador. Nem a do cidadão que a ela compareça ou com ela se relacione. Não há República, como se tem na própria denominação desta forma de governo, que não seja pública, e não há esta publicidade do Poder Público no Estado em que o subjetivismo presida as formas de atuação administrativa.

24 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Livraria Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1994, p148.



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

Ainda, segundo José Afonso da Silva²⁵:

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento dos que os administradores estão fazendo.

No caso em tela, conforme já exposto, verificou-se inexistir interesse público na campanha publicitária “**Informe de Governo**” (decorrente dos Processos Administrativos 64057585, 638241191 e 648294405), posto que nesta campanha preponderou a promoção da gestão administrativa, visando alcançar a reeleição do então titular do Poder Executivo estadual, com completa extrapolação do interesse público.

Confira as evidências constantes dos autos:



25 DA SILVA. José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10ª ed., Malheiros, 1995, p. 617.



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

2 PUBLICIDADE LEGAL

Vitória (ES), segunda-feira, 14 de abril de 2014

A GAZETA



Logomarca

CONVOCAÇÃO DOS CANDIDATOS
SELECIONADOS NA CNH SOCIAL - 2014
PARA COMPROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS

Table with columns for candidate names (NOME) and CPF numbers, organized into sections: AFONSO CLAUDIO, ALGUA DUYCE DE NOBRE, ANCHETA, and ALFREDO CHAVES.

Ministério Público de Contas
Rua José Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600
www.mpc.es.gov.br

Sumário

Página 77 de 97



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

Segundo Walter Ceneviva²⁶, ainda que a publicidade institucional não divulgue expressamente o nome do gestor, mostra-se lesiva ao patrimônio público a propaganda que exceda os limites do interesse público:

(...) a avaliação legislativa ou judicial da publicidade não se pode ater apenas a critérios formais, sob pena de tornar inócuo o dispositivo. Ela é contra o espírito da Lei Maior sempre que se trate de divulgação imoderada a benefício de autoridade determinada, **ainda que não lhe divulgue expressamente o nome**. É lesiva ao patrimônio público a propaganda que exceda os limites referidos.

²⁶ CENEVIVA, Walter. Direito Constitucional Brasileiro, Saraiva, 1989, p. 144.



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

Em que pese a identificação dos Responsáveis, conforme exarado no próprio **Acórdão TC 0361/2019-7**, afastou-se a irregularidade ao argumento de haver constatado que “[...] a campanha ‘**Informe de Governo**’ tem caráter predominantemente informativo, indo ao encontro do que estabelece o art. 37, §1º da CRF/88”, sem, no entanto, expressar as razões do decidir.

É inegável que da utilização de símbolos diversos daqueles oficiais decorre inquestionável prejuízo ao patrimônio público, haja vista que, no início de cada gestão novos símbolos deverão passar por completo refazimento, gerando novos e ociosos custos a cada novo mandato eletivo.

Destarte, impõe-se a utilização dos símbolos oficiais previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, os quais, buscam evitar a promoção pessoal de agentes políticos e servidores públicos e, por outro lado, firmar, na concepção coletiva, o ideário da continuidade do serviço público.

A título informativo, segue abaixo o total de despesas realizadas no período de 2009 a 2014 com publicidade governamental, no qual destaca-se o ano 2013, ano anterior ao período eleitoral estadual (ano 2014) e, igualmente, o ano de maior gasto empenhado com publicidade, totalizando **R\$ 112.089.138,36** (cento e doze milhões oitenta e nove mil cento e trinta e oito reais e trinta e seis centavos):





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

Nº	Favorecido	Total de Empenhos no Período
1	AMPLA COMUNICAÇÃO LTDA	R\$ 111.981.548,77
2	CONTEMPORÂNEA LTDA	R\$ 108.984.476,81
3	A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA	R\$ 90.836.469,91
4	MP PUBLICIDADE LTDA	R\$ 62.363.318,08
5	ARTCOM COMUNICACOES E DESIGN LTDA	R\$ 31.288.237,24
6	DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL	R\$ 29.947.553,32
7	DPZ - DUAILIBI, PETIT, ZARAGOZA PROPAGANDA	R\$ 25.550.023,25
8	R COM PROPAGANDA ESTRATEGICA LTDA	R\$ 12.711.445,15
9	A GAZETA DO ESPIRITO SANTO RADIO E TV LTDA	R\$ 8.852.141,18
10	DPZ-DUAILIBI PETIT ZARAGOZA PROPAGANDA LTDA.	R\$ 8.169.310,46
11	NASSAU EDITORA, RADIO E TELEVISAO LTDA	R\$ 7.122.088,08
12	TELEVISAO VITORIA S/A	R\$ 6.042.005,50
Total Geral:		R\$ 503.848.417,75

12 maiores favorecidos com publicidade no período de 1º/Jan/2009 a 23/Jun/2014

Posto isso, faz-se necessário a reforma do **Acórdão TC 0361/2019-7** no sentido de que seja mantida a irregularidade descrita na instrução do feito e ratificada pela Área Técnica, com o conseqüente ressarcimento ao erário, tendo em vista que na campanha publicitária “**Informe de Governo**” – anos de 2013/2014 – restou cabalmente demonstrado a promoção pessoal com franca violação aos ditames constitucionais.

3.3 CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICA PARA VEICULAÇÃO DA CAMPANHA “INFORME DO GOVERNO”, DECORRENTE DE CONTRATAÇÃO DIRETA DE VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO SEM DESCONTO SOBRE OS PREÇOS DA TABELA - (Item II.3.5 do Acórdão TC – 361/2019)

Responsáveis: Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni – Superintendente Estadual de Comunicação Social;

Base legal: Inobservância ao art. 70, *caput* (princípio da economicidade) da Constituição Federal de 1988.²⁷.

27 **Art. 32.** As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



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

De acordo com o **Relatório de Inspeção Nº RF-INS 3/2015** houve a contratação direta antieconômica com diversas empresas de comunicação para veiculação da campanha “**Informe de Governo**”. Isto decorreu da ausência da obtenção do desconto de 5% sobre o preço da tabela, que poderia ter sido obtida caso a contratação tivesse sido realizada sob os auspícios do **Contrato nº 006/2012** e seus respectivos termos aditivos.

Ressalta ainda que, apesar de existir previsão de desconto, no art. 15 da Lei nº 12.232/2010²⁸, não há nos autos qualquer evidência de tentativa de negociação visando a obtenção desses descontos, se limitando ao pagamento do preço de tabela (preço cheio). Relata que a falta desse desconto representou gastos extras na ordem de **R\$ 445.042,20** (quatrocentos e quarenta e cinco mil, quarenta e dois reais e vinte centavos), equivalentes a **179.226,4412 VRTE**.

O teor da peça conclusiva manteve a irregularidade ante a ausência de fatos e documentos novos que pudessem afastar a irregularidade.

Por seu turno, o *decisum* recorreu aos termos da defesa oral para fundamentação de suas razões. Segundo o i. Conselheiro Relator, “*em nenhum momento foi confirmado que os preços da contratação direta da mídia tinham sido nos exatos preços da tabela de mercado, mas sim, que estavam dentro do preço de mercado, podendo ser neste caso, inclusive menor que o praticado no contrato com a agência Ampla*”:

Assim, percebo que em nenhum momento foi confirmado que os preços da contratação direta da mídia tinham sido nos exatos preços de tabela de mercado, mas sim, que estavam dentro do preço de mercado, podendo ser

²⁸ **Art. 15.** Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

Parágrafo único. Pertencem ao contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia diretamente ou por intermédio de agência de propaganda, incluídos os eventuais descontos e as bonificações na forma de tempo, espaço ou reaplicações que tenham sido concedidos pelo veículo de divulgação.

Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010 (Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm. Acesso em 22 jul. 2019.



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

neste caso, inclusive, menor que o praticado no contrato com a agência Ampla.

[...]

Assim, percebe-se que o possível dano apontado pela área técnica foi calculado em um percentual de 5%, tendo por base o valor da contratação direta, sem, contudo, apresentar comprovação de que os valores via contratação direta estariam superiores aos que seriam obtidos pela contratação com a intermediação da agência após o desconto de 5%.

Deste modo, entendo que subsistem motivos à defesa, uma vez que o cálculo apurado pela área técnica decorreu da suposição de que, por intermédio da agência de publicidade via contrato 06/2012 e seus aditivos, restaria em valor menor em 5% do que as mídias diretamente contratadas com as emissoras.

Aduziu o v. **Acórdão TC 0361/2019-7** que não se verificou a existência de **erro grosseiro** do gestor, bem como que as questões envolvendo procedimento de inexigibilidade/dispensa licitatórias e valores praticados nas contratação não pode ser atribuídas à Superintendente Estadual de Comunicação Social que se encontra na cadeia decisória da SECOM como gestor máximo do Órgão:

Assim, nos feitos submetidos a esta Corte, se identificada uma situação de dolo comprovado ou erro grosseiro ou, ainda, culpa grave, – requisitos exigidos pela LINDB que sinalizam a alta reprovabilidade e censurabilidade do ato praticado – autorizada estará a manutenção de sanções, uma vez que nestes casos, ausentes os elementos excludentes da culpabilidade e da ilicitude da conduta analisada, como a boa-fé expressada pela interpretação equivocada, embora plausível, dos fatos tidos por irregular.

Por outro lado, verifico que questões envolvendo procedimento de inexigibilidades/dispensas licitatórias e valores praticados nestas contratações não podem ser atribuídas à Superintendente Estadual de Comunicação Social que se encontra na cadeia decisória da SECOM como gestor máximo do Órgão.

[...]

Desta forma, não vislumbro nas hipóteses em questão a caracterização do aspecto subjetivo que se mostra determinante para a aferição da culpabilidade e da sanção a ser aplicada.

Assim, na linha de inteligência da LINDB, e ainda, com base na fundamentação acima disposta sobre responsabilidade subjetiva, entendo que a senhora Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni não somente se baseou em atos de terceiros para a realização das despesas ora tratadas, o que denota uma excludente de sua ilicitude, como também não agiu com dolo ou erro grosseiro, situações que em conjunto vem a afastar a aplicação de sanção e ressarcimento a ela impostos.



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

Em que pese o **Acórdão TC 0361/2019-7** reconhecer que a campanha “**Informe de Governo**” decorreu de contratação direta de mídia, sem a intermediação da agência, bem como restou constatado que estava demonstrado em planilha o custo da campanha veiculada que teve por base as notas fiscais, respectivas ordens bancárias e autorizações de pagamento e que em nenhum momento foi confirmado que os preços da contratação direta da mídia tenham sido nos exatos preços de tabela de mercado, a irregularidade foi afastada sob a justificativa de que o dano indicado pela Área Técnica partiu de **premissa equivocada e não comprovada de que a contratação direta da mídia se deu nos valores exatos do preço de tabela.**

Veja-se:

Ainda compulsando a documentação constante destes autos, verifiquei, em sequência, que a campanha “Informe do Governo” decorrente da contratação direta de mídia, sem a intermediação de agência, foi veiculada em todas as emissoras de TV do Estado, no período de outubro de 2013 a junho de 2014 (processo 63824191 – contratos n.ºs. 07 a 22/2013 e processo 64829405 – contratos n.ºs. 002 a 017/2014).

Neste contexto, todavia, constatei na referida planilha que estava demonstrado o custo da campanha veiculada por intermédio da contratação direta de mídia, que a sua elaboração teve por base as notas fiscais, respectivas ordens bancárias e autorizações de pagamento.

Assim, percebo que em nenhum momento foi confirmado que os preços da contratação direta da mídia tinham sido nos exatos preços de tabela de mercado, mas sim, que estavam dentro do preço de mercado, podendo ser neste caso, inclusive, menor que o praticado no contrato com a agência Ampla.

Nestas condições, uma vez que não foram encartados os mencionados preços de tabela dos serviços para efeito de comparação e indicação do eventual sobrepreço, resta demonstrado que o dano indicado pela área técnica, de fato, partiu da premissa equivocada e não comprovada de que a contratação direta da mídia se deu nos valores exatos do preço de tabela.

Assim, percebe-se que o possível dano apontado pela área técnica foi calculado em um percentual de 5%, tendo por base o valor da contratação direta, sem, contudo, apresentar comprovação de que os valores via contratação direta estariam superiores aos que seriam obtidos pela contratação com a intermediação da agência após o desconto de 5%.

Como cediço, logicamente, na hipótese de **contratação direta** permanece o dever de busca da melhor contratação possível. Marçal Justen Filho²⁹ leciona que a

29 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Dialética. 15ª. e.d. São Paulo, 2012, p. 353.



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

contratação direta não isenta a motivação que levou o agente público a contratar com uma específica pessoa física ou jurídica:

Ao optar por determinado sujeito, excluindo a contratação de terceiros, devem-se indicar os fundamentos da decisão, inclusive no tocante à justificativa da escolha, dos preços praticados e assim por diante (tal como se vê do art. [26](#) da Lei nº [8.666/93](#)).

No caso em análise, não há qualquer justificativa para a contratação direta das empresas para a realização da campanha “**Informe de Governo**” em detrimento da intermediação de agência com provável desconto de 5% (cinco por cento). Ressalta-se, por derradeiro que, igualmente, também não houvera motivação na veiculação das campanhas publicitárias.

A propósito, inexistente nos autos qualquer evidência de tentativa de negociação visando a obtenção do desconto de 5% (cinco por cento), limitando-se ao pagamento do preço de tabela, geradores de gasto extra da ordem de **R\$ 445.042,20** (quatrocentos e quarenta e cinco mil, quarenta e dois reais e vinte centavos), equivalente a 179.226,4412 VRTE, em flagrante violação ao princípio da economicidade.

No que concerne à **excludente de ilicitude** em relação à Superintendente, senhora Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, decorrente de atos de terceiros, por ter sua conduta respaldada em diversos pareceres e atestes, o **Acórdão TC 0361/2019-7** afastou a irregularidade por ausência de responsabilidade da agente, ao fundamento legal constante do art. 28, da LINDB³⁰.

Data venia, cabe a este e. Tribunal, em nome do interesse público que consagra cada processo e o magno princípio da segurança jurídica, **efetivar o julgamento com base na realidade em que estes autos foram concebidos e instruídos**, pois somente assim se conferirá efetividade ao controle externo da administração pública.

³⁰ O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



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

Deve-se ter em mente que a Superintendente Estadual de Comunicação Social, na condição de Responsável por indicativos de irregularidades, **fora colocada no polo passivo da demanda em decorrência da adoção da matriz de responsabilização em que fora estabelecida a discriminação de condutas e respectivo nexos de causalidade existente entre o indício de irregularidade apontado e a atuação do agente apontado como responsável.** Deveras, sua condição de ordenadora de despesas a legitimava, e ainda a legitima, a responder por despesas antieconômicas decorrentes de sua conduta.

Nesse momento, faz-se uma pausa para ressaltar, ao contrário do constante no **Acórdão TC 0361/2019-7**, que se está analisando os elementos postos sob a ótica da **responsabilidade subjetiva**, a qual depende da existência de culpa (*lato sensu*), que, no campo do direito, engloba *culpa stricto sensu* (*negligência, imprudência e imperícia*), além, logicamente, do dolo.

Pertinente para o momento tratar tão somente da *culpa stricto sensu* – compatível com a ação e a omissão voluntária da senhora **Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni** – a qual decorreu da falta de diligência na observância da norma de conduta, da atuação inadequada por descuido ou falta de habilidade, ou seja, sem observar o dever de cuidado.

Isso porque, especificamente para os Gestores que respondem perante essa Corte de Contas, cabe aplicar a **culpa presumida**, técnica processual de inversão do ônus da prova. Trata-se de **presunção relativa de culpa** – *juris tantum* – cabendo ao agente público demonstrar, para se eximir, a **inexistência de culpa in eligendo**, ao provar a realização de uma seleção impecável dos prepostos envolvidos; de **culpa in vigilando**, provando que tomou todos os cuidados, atentando-se pormenorizadamente pelos procedimentos dos subordinados, isto é, fiscalizou, de forma correta e virtuosa a pessoa eleita; de **culpa in commitendo**, justificando que sua ação foi consentânea com as funções que desempenhou; ou **culpa in ommitendo**, destacando que não se omitiu ou negligenciou em seus misteres.



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

Destarte, ante a demonstração do indicativo de irregularidade, competia à ordenadora de despesas o ônus da prova de que sua ação ou omissão não possuiu qualquer relação com os atos investigados nesta Corte de Contas, **o que não se constatou no caso *sub examine*, haja vista a completa ausência de elementos probatórios nesse sentido.**

Registra-se, por imperioso, **que abandonar a apuração de uma irregularidade e a respectiva reparação do dano estimula outros gestores a manterem condutas desidiosas perante o patrimônio público.**

Ademais, o Tribunal de Contas, na posição de guardião da coisa pública, detém papel de destaque na defesa do erário, revelando-se imprescindível a função de órgão técnico, destinado a fiscalizar a utilização de verbas públicas e emitir decisões, inclusive condenando os Gestores da cadeia de comando da Administração, ordenadores de despesas.

Portanto, configura-se ilógico e incorreto que esta colenda Corte, no bojo deste processo tenha se afastado a responsabilidade do presente indicativo de irregularidade mormente depois da suficiente instrução dos autos.

Portanto, pugna-se pela manutenção da irregularidade em face da sra. Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, sendo cabível o ressarcimento na ordem de R\$ 445.042,20 (quatrocentos e quarenta e cinco mil, quarenta e dois reais e vinte centavos), equivalentes a 179.226,4412 VRTE.

3.4 FALHA NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA E PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PRESTADOS (Rejeitado para alguns e acolhido para outros) - (Item II.5.2.5 do Acórdão TC – 361/2019)

Responsáveis: **Maria Ângela Botelho Galvão** – Superintendente Estadual de Comunicação Social;



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

Érico Sangiorgio – Analista Administrativo Financeiro;

Artcom Comunicação e Design – Contratada.

Base legal: Inobservância ao art. 63, *caput* e §2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64³¹.

Segundo o **Relatório de Inspeção Nº RF-INS 3/2015**, constatou-se o pagamento em duplicidade dos seguintes vídeos:

Informativo ES em Dia – 2009 (Anexo Digital 03 – Vídeos)		
VT Nº	Tema	Idêntico
113 A	Sistema Prisional - Construção de novas unidades em diversos municípios	114 A
119 A	Viaduto Rod. Darly Santos	119 B
141 A	CDP - Investimento no sistema prisional	145 A1
142 A	Programa Nossa Bolsa	145 A
142 B	Ressocialização de detentos	143 A

O v. **Acórdão TC 0361/2019-7** adotou, em parte, as razões de decidir subscrita na **Instrução Técnica Conclusiva 02907/2017-6** no que se refere à manutenção da irregularidade e ressarcimento imputado, de responsabilidade solidária do senhor Érico Sengiorgio, fiscal de contrato, e Artcom Comunicação e Design Ltda., empresa contratada.

No entanto, no que se refere à responsabilização da senhora Maria Ângela Botelho Galvão, Superintendente Estadual de Comunicação Social, o v. **Acórdão TC 0361/2019-7**, divergiu da peça conclusiva sob a justificativa de que a responsabilidade se deu de forma objetiva, pelo fato de ser ordenadora de despesa:

Já no que se refere à responsabilização da Srª Maria Ângela Botelho Galvão, Superintendente Estadual de Comunicação Social, dirijo, respeitosamente, da peça conclusiva, porque sua responsabilidade se deu de forma objetiva, pelo fato de ser ordenadora de despesa, pois no entendimento técnico “era plenamente possível, razoável e exigível que o pagamento somente fosse realizado após a conferência desses vídeos

[...]

Não subsiste razão ao subscritor da peça conclusiva, uma vez que a Srª Maria Ângela Botelho Galvão está sendo responsabilizada por falha na

31 **Art. 63.** A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acórdão respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



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

liquidação da despesa decorrente de um contrato de publicidade, sobre o qual foi designado fiscal, através da Portaria nº 019-S, de 17 de junho de 2009, publicada em 19 de junho de 2009.

No caso concreto, resta demonstrada que a atuação da superintendente se respaldou em atos de terceiros, neste particular, o fiscal do contrato, que inequivocamente teria atestado os serviços para ao final a ordenadora de despesas efetuar o pagamento, ou seja, o pagamento se deu sobre a premissa da legalidade na execução, em razão da avaliação realizada por quem de direito, situação que caracteriza em seu procedimento uma excludente de ilicitude.

Reitera-se a fundamentação exarada no item anterior com vistas à manutenção da responsabilidade da senhora **Maria Ângela Botelho Galvão**.

Deve-se ter em mente que a Superintendente Estadual de Comunicação Social, na condição de Responsável por indicativos de irregularidades, **fora colocada no polo passivo da demanda em decorrência da adoção da matriz de responsabilização em que fora estabelecida a discriminação de condutas e respectivo nexos de causalidade existente entre o indício de irregularidade apontado e a atuação do agente apontado como responsável.**

Deveras, sua condição de ordenadora de despesas a legitimava, e ainda a legítima, a responder por despesas pagas em duplicidade.

Pertinente para o momento tratar tão somente da *culpa stricto sensu* – compatível com a ação e a omissão voluntária da senhora **Maria Ângela Botelho Galvão** – a qual decorreu da falta de diligência na observância da norma de conduta, da atuação inadequada por descuido ou falta de habilidade, ou seja, sem observar o dever de cuidado.

Isso porque, especificamente para os Gestores que respondem perante essa Corte de Contas, cabe aplicar a **culpa presumida**, técnica processual de inversão do ônus da prova. Trata-se de **presunção relativa de culpa** – *juris tantum* – cabendo ao agente público demonstrar, para se eximir, **a inexistência de culpa in eligendo**, ao provar a realização de uma seleção impecável dos prepostos envolvidos; de **culpa in vigilando**, provando que tomou todos os cuidados, atentando-se



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

pormenorizadamente pelos procedimentos dos subordinados, isto é, fiscalizou, de forma correta e virtuosa a pessoa eleita; de **culpa in commitendo**, justificando que sua ação foi consentânea com as funções que desempenhou; ou **culpa in ommitendo**, destacando que não se omitiu ou negligenciou em seus misteres.

Destarte, ante a demonstração do indicativo de irregularidade, competia à ordenadora de despesas o ônus da prova de que sua ação ou omissão não possuiu qualquer relação com os atos investigados nesta Corte de Contas, **o que não se constatou no caso sub examine, haja vista a completa ausência de elementos probatórios nesse sentido.**

Ademais, **a responsabilidade pelo ressarcimento ao erário é solidária. Logo, cada responsável é obrigado à dívida toda.** Aliás, é o que ficou assentado nos seguintes Acórdãos do TCE/ES. Confira:

Acórdão 2006/2006 – Plenário

19. Anote-se que **A EXCLUSÃO DA REFERIDA EMPRESA DA PRESENTE RELAÇÃO PROCESSUAL NÃO CAUSA PREJUÍZO AO SR. JOÃO CARLOS, NÃO SÓ PORQUE O INSTITUTO DA SOLIDARIEDADE PASSIVA É CONFIGURADO LEGALMENTE PARA BENEFICIAR O CREDOR (NO CASO A FUNASA), E NÃO OS DEVEDORES, MAS TAMBÉM PORQUE NADA OBSTA QUE O EX-GESTOR BUSQUE JUDICIALMENTE A EVENTUAL REPARAÇÃO FINANCEIRA JUNTO À ALUDIDA EMPRESA, EM AÇÃO REGRESSIVA.**

Acórdão 1344/2015 – Segunda Câmara

Anote-se, enfim, que **NÃO SE DEVE PUGNAR, NO PRESENTE MOMENTO, PELO CHAMAMENTO AOS AUTOS DOS SÓCIOS DA ALUDIDA EMPRESA, DIANTE DO LONGO TEMPO TRANSCORRIDO DESDE OS FATOS, DESTACANDO-SE QUE A CONDENAÇÃO INDIVIDUAL DO SR. RAIMUNDO NÃO LHE CAUSA PREJUÍZO PROCESSUAL OU MATERIAL, ATÉ PORQUE A SOLIDARIEDADE PASSIVA SE CONSTITUI COMO INSTITUTO DESTINADO A FAVORECER O CREDOR, NO CASO: O INCRA, E NÃO O DEVEDOR, QUE PODE, INCLUSIVE, BUSCAR EM JUÍZO O RESSARCIMENTO QUE LHE SEJA DEVIDO PELOS ALUDIDOS SÓCIOS, POR MEIO DO EXERCÍCIO DO SEU DIREITO DE REGRESSO.**

Entender em sentido contrário – ou seja, que a senhora **Maria Ângela Botelho Galvão** não deve ser responsabilizada – resulta em verdadeira renúncia de competência conferida constitucionalmente a esse Tribunal de Contas. Afinal, o



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

exercício do controle externo é um poder-dever conferido pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas.

Tratando-se de poder-dever, a ser **exercido em prol da coletividade**, e não mera faculdade, o exercício do controle externo é irrenunciável, não podendo ser dispensado ao talante de órgão administrativo, colegiado ou monocrático do Tribunal de Contas.

Antes o exposto, pugna-se pela reconsideração no sentido de manutenção da irregularidade, com o conseqüente dever de ressarcir aos cofres estaduais a quantia de **R\$ 103.741,96** (cento e três mil, setecentos e quarenta e u reais e noventa e seis centavos), equivalentes a **53.835,9938 VRTE**), de forma solidária, por parte dos srs. Érico Sangiorgio, Maria Ângela Botelho Galvão e a sociedade empresária Artcom Comunicação e Design Ltda.

4 CONCLUSÃO

Ante os fatos e fundamentos colacionados, o **Ministério Público de Contas**, sem prejuízo da posterior emissão do indispensável Parecer Ministerial escrito previsto no art. 3º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº. 451/2008³², pugna a este egrégio Tribunal de Contas:

- a) Seja **CONHECIDO** e **PROVIDO** o presente **Recurso de Reconsideração**, na forma dos arts. 152, I³³ e 164³⁴ da Lei Complementar nº. 621/2012, remetendo-o para instrução por parte da Secretaria de Controle Externo de

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

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;

33 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

I - **recurso de reconsideração**; (grifou-se)

34 **Art. 164.** De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, **cabem recurso de reconsideração**, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado **ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões. (grifou-se)



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

Recursos (SecexRecursos) em razão da inaplicabilidade da faculdade de instrução prévia no art. 55, inciso I³⁵, do mesmo diploma normativo;

- b) A **CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO** ao Recurso de Reconsideração, nos termos do artigo 164, da Lei Complementar 621/2012³⁶;
- c) A **REFORMA do Acórdão TC – 0361/2019 – PLENÁRIO, emitindo-se, assim, novo Acórdão** mantendo as irregularidades descritas na **Instrução Técnica Conclusiva 02907/2017-6**, nos termos a seguir delineados:

4. CONCLUSÃO / RESPONSABILIDADES

4.1. Por todo o exposto e com base no artigo 99, da Lei Complementar Estadual 621/2012, sugere-se que seja reconhecida a **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente representação, tendo em vista o reconhecimento das seguintes irregularidades:

4.1.1. Gastos com logomarcas de governo, em desatendimento aos princípios constitucionais, especialmente o interesse público, acarretando dano ao erário (item 2.1 desta ITC).

Base legal: Inobservância ao art. 37, caput (princípios da impessoalidade e moralidade) e § 1º, da CRFB/88; arts. 16 e 32, caput (princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público) e § 1º da CE/89

Responsáveis: Sebastião Barbosa – Superintendente Estadual de Comunicação – 01/01/03 a 03/01/05
 Margô Devos Paranhos - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 07/11/03 a 31/03/05
 Espólio de Nilo de Souza Martins – Superintendente Estadual de Comunicação Social – 29/11/06 a 30/06/08

Ressarcimento: valor de R\$ 448.693,41, equivalentes a 291.802,6474 VRTE.

4.1.2. Ausência de motivação, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na veiculação de campanhas publicitárias (item 2.4 da ITC)

Base legal: Inobservância ao art. 32, caput (princípios da motivação, razoabilidade e proporcionalidade) da CE/89 e art. 70, caput (princípio da economicidade) da CRFB/88.

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão – Superintendente Estadual de Comunicação – 22/08/08 a 09/03/10
 Elizabeth Maria Dalcolmo Simão - Superintendente Adjunta de Comunicação Social – 10/03/10 a 31/12/10

35 **Art. 55.** São etapas do processo:

I - a instrução técnica;

36 **Art. 164.** De decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.



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

Arthur Wernersbach Neves – Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/11/08 a 01/02/11
 Sandra Maria Wernersbach Cola - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 01/01/11 a 13/10/11
 Ronaldo Tadeu Carneiro - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 14/10/11 a 17/03/13
 Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14
 Kenia Puziol Amaral - Superintendente Adjunto de Comunicação Social – 02/02/11 a 01/01/15

4.1.3. Contratação antieconômica para veiculação da campanha “Informe do Governo”, decorrente de contratação direta de veículos

de comunicação sem desconto sobre os preços de tabela (item 2.5 da ITC)

Base legal: Inobservância ao art. 70, caput (princípio da economicidade) da CRFB/88.

Responsável: Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni - Superintendente Estadual de Comunicação Social – 18/03/13 a 01/07/14 e 06/10/14 a 30/12/14

Ressarcimento: R\$ 445.042,20, equivalentes a 179.226,4412 VRTE.

4.1.4. Falha na liquidação da despesa e pagamento por serviços não prestados (item 2.6 da ITC)

Base legal: Inobservância ao art. 63, caput e § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64.

Responsáveis: Maria Ângela Botelho Galvão - Superintendente Estadual de Comunicação Social
 Érico Sangiorgio - Analista Administrativo e Financeiro
 Artcom Comunicação e Design - Contratada

Ressarcimento: R\$ 103.741,96, equivalentes a 53.835,9938 VRTE

4.2. Posto isso e diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV, da Res. TC 261/2013¹⁴, conclui-se opinando por:

4.2.1. Preliminarmente,

4.2.1.1. Rejeitar a preliminar de “Ilegitimidade Passiva *Ad Causam* da Artcom Comunicação e Design Ltda. e consequente chamamento ao feito da empresa Televisão Vitória S/A”, na forma dos itens 1.1 desta Instrução Técnica Conclusiva.

4.2.1.2. Acolher, parcialmente, a preliminar de “Prescrição da pretensão punitiva e sancionatória” e declarar, sem embargo do ressarcimento a que estão obrigados, a extinção da punibilidade, inibidora da aplicação de sanção, em razão da prescrição, em relação a:

4.2.1.2.1. Maria Ângela Botelho Galvão, quanto aos itens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.6 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

¹⁴ Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

§ 1º A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente:

(...)

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.



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

4.2.1.2.2. Sebastião Barbosa, quanto ao item 2.1 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.3. Margô Devos Paranhos, quanto ao item 2.1 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.4. Elizabeth Maria Dalcomo Simão, quanto aos itens 2.2, 2.3 e 2.4 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.5. Arthur Wernersbach, quanto aos itens 2.2 e 2.4 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.6. Sandra Marla Wernersbach Cola, quanto aos itens 2.2 e 2.4 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.7. Érico Sangiordio, quanto ao item 2.6 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.2.8. Artcom Comunicação e Design Ltda., quanto ao item 2.6 desta ITC, conforme fundamentação do item 1.2, desta ITC;

4.2.1.3 Rejeitar a preliminar de “Ausência de submissão do Plano de Fiscalização ao Plenário” suscitado pelos srs. Márcio Castro Lobato e Kenia Puziol Amaral, na forma do item 1.3 desta Instrução Técnica Conclusiva.

4.1.2.4. Rejeitar a preliminar de “Ausência de requisitos para conversão da inspeção em Tomada de Contas Especial no tocante aos itens 5.2.2 e 5.2.3 do Relatório de Inspeção nº RF-INS 03/2015”, na forma do item 1.4 desta Instrução Técnica Conclusiva.

4.2.2. Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas do senhor Sebastião Barbosa, nos exercício de 2004, em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário, disposta no item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-o ao ressarcimento no valor R\$ 338.553,45, equivalentes a 227.430,7739 VRTE** ao erário estadual,



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

com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012.

4.2.3. Julgar irregulares as contas da senhora **Margo Devos Paranhos, nos exercícios de 2004**, em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário, disposta no item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-o ao ressarcimento no valor R\$ 26.687,81, equivalentes a 16.777,3999 VRTE** ao erário estadual, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012.

4.2.4. Condenar o espólio de Nilo Souza Martins, em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário disposta no item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, **ao ressarcimento no valor R\$ 83.452,15, equivalentes a 47.594,4736 VRTE** ao erário estadual, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012.

4.2.5. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas e julgar irregulares as contas da senhora **Maria Ângela Botelho Galvão, no exercício de 2009**, em razão do cometimento de irregularidade disposta no item 2.4 desta Instrução Técnica Conclusiva, e de infração que causou dano ao erário, disposta no item 2.6 desta Instrução Técnica Conclusiva, **condenando-a ao ressarcimento, de forma solidária com o sr. Érico Sangiorgio e a sociedade Artcom Comunicação e Design Ltda., no valor R\$ 103.741,96, equivalentes a 53.835,9938 VRTE** ao erário municipal, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012.

4.2.6. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por Elizabeth Maria Dalcomo Simão, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do processo de Tomada de Contas Especial **nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).**

4.2.7. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por Arthur Wernesbach Neves, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do

processo de Tomada de Contas Especial **nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).**

4.2.8. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por sra. Sandra Maria Wernesbach Cola, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do



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

processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).

4.2.9. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por Ronaldo Tadeu Carneiro, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).

4.2.10. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas e julgar irregulares as contas da senhora Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, nos exercícios de 2013 e 2014, em razão do cometimento de irregularidade disposta no item 2.4 desta Instrução Técnica Conclusiva, e de infração que causou dano ao erário, disposta no item 2.5 desta Instrução Técnica Conclusiva, condenando-o ao ressarcimento no valor R\$ 445.042,20, equivalentes a 179.226,4412 VRTE ao erário municipal, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012.

4.2.11. Rejeitar, parcialmente, as razões de justificativas apresentadas por Kenia Puziol Amaral, em razão do cometimento de ato ilegal, conforme disposto no item 2.4 desta ITC, sugerindo a desconversão do processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 329, § 8º do RITCEES (Res. TC 261/2013).

4.2.12. Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Érico Sangiorgio, em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário, disposta no item 2.6 desta Instrução Técnica Conclusiva, condenando-o ao ressarcimento, de forma solidária com a sra. Maria Ângela Botelho Galvão e a sociedade Artcom Comunicação e Design Ltda., no valor R\$ 103.741,96, equivalentes a 53.835,9938 VRTE ao erário

municipal, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012.

4.2.13. Rejeitar as razões de justificativas apresentadas pela sociedade Artcom Comunicação e Design Ltda., em razão do cometimento de infração que causou dano ao erário, disposta no item 2.6 desta Instrução Técnica Conclusiva, condenando-o ao ressarcimento, de forma solidária com a sra. Maria Ângela Botelho Galvão e o sr. Érico Sangiorgio, no valor R\$ 103.741,96, equivalentes a 53.835,9938 VRTE ao erário municipal, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012.



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

4.3. Sugere, em razão do disposto no item 2.2 desta ITC:

4.3.1. Considerar prejudicada a análise meritória no que concerne a irregularidade tratada no item 2.2 desta ITC, apenas no que pertinente a campanha "Informe de Governo", cuja responsabilidade foi anteriormente atribuída, exclusivamente, aos srs. Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni, Kenia Puziol Amaral e Márcio Castro Lobato.

4.3.2. A formação de novo processo em autos apartados, no que pertine a irregularidade tratada no item 2.2 desta ITC, exclusivamente no que tange a campanha "Informe de Governo", para a realização de nova instrução processual e a citação dos agentes responsabilizados apurados, nos termos do art. 281 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Pugna-se, para a composição do novo processo, que seja reproduzida a Representação e documentos correlatos (fls. 1 a 497), Plano de Fiscalização (fls. 537/541) e o Relatório de Inspeção n° RF-INS 03/2015 e anexos (fls. 547/804).

4.4. Sugere-se, ainda, que seja dada **ciência ao Representante** do teor da Decisão final a ser proferida por este Egrégio TCEES, conforme preconiza o art. 307, § 7º, da Res. TC 261/2013¹⁵, bem como, que os atos processuais subsequentes sejam cientificados aos

¹⁵ Art. 307. Autuado e distribuído, o processo será encaminhado diretamente ao Relator, ou ao Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII, deste Regimento, com absoluta prioridade, para análise. (...)

advogados constituídos nos autos, em conformidade com o disposto no art. 359, § 8º¹⁶, da Res. TC 261/2013 (RITCEES).

4.5. Por fim, cumpre ressaltar que há pedidos de SUSTENTAÇÃO ORAL firmados em favor de Sandra Maria Wernersbach Cola (fls. 1075/1122), Ronaldo Tadeu Carneiro (fls. 1162/1250) Márcio Castro Lobato (fls. 1254/1304), Flávia Regina Dallapicola Teixeira Mignoni (fls. 1468/1478), Sebastião Barbosa (fls. 1482/1494), Érico Sangiorgio (fls. 1534/1552), Maria Ângela Botelho Galvão (fls. 1599/1618) e Elizabeth Maria Dalcomo Simão (fls. 1621/1637).

d) Na forma do art. 156 da LC n°. 621/2012³⁷ sejam os Responsáveis notificados para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso ou, caso contrário, ver-se processar.

³⁷ **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.



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

Por derradeiro, com fulcro no inc. III³⁸ do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único³⁹ do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

Vitória, 22 de julho de 2019.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
 Procurador Especial de Contas

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

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

39 **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.**