SENHOR CONSELHEIRO RELATOR E DEMAIS CONSELHEIROS DESTE EGRÉGIO PLENÁRIO,

Decisão Recorrida:	**Decisão 00790/2020-8 – SEGUNDA CÂMARA**
Processo Referência:	02539/2020-1
Classificação:	Controle Externo – Fiscalização – Representação
Unidade gestora:	Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN-ES
Responsável:	Alexandre Ofranti Ramalho
	Givaldo Vieira da Silva
Relator:	Sérgio Manoel Nader Borges

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 152, inciso IV[1], 157[2], 159[3] e 169[4], da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES), no artigo 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008[5], bem como nos artigos 415[6] e 416[7], da Resolução TC n° 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), vem, respeitosamente, opor:

AGRAVO (com Efeito Suspensivo)

1 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
IV – agravo;
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. 169**. Das decisões interlocutórias caberá agravo, formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias contados da data da ciência da decisão, na forma.
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. 415**. Das decisões interlocutórias caberá agravo formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias.
§ 1º O prazo referido no caput será contado da ciência da decisão pelo responsável ou interessado, na forma mais célere possível, dentre as hipóteses previstas no art. 64 da Lei Orgânica do Tribunal. § 2º O agravo será dirigido ao Relator do processo no qual a decisão é impugnada.
7 **Art. 416**. Nos casos dos quais possa resultar lesão grave e de difícil reparação, sendo relevante a fundamentação, poderá ser conferido, a pedido, efeito suspensivo ao agravo pelo Relator, ad referendum do colegiado, na primeira sessão subsequente, observada a competência originária.
Parágrafo único. Na hipótese do art. 127 da Lei Orgânica do Tribunal, o efeito suspensivo ao agravo será concedido pelo Presidente.

exprimindo irresignação com os termos assentados na **Decisão 00790/2020-8 (Processo TC 02539/2020-1)**, 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 artigo 9º, inciso XIII, da Resolução TC n° 261/2013[8].

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO AGRAVO

Preceitua o artigo 169[9], da Lei Complementar nº. 621/2012 – LOTCEES, que "*Das **decisões interlocutórias** caberá **agravo**, formulado uma só vez, por escrito, no **prazo de dez dias** contados da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno*". (Negritou-se).

Por sua vez, prescreve o artigo 415º, §1º, da Resolução TC nº. 261/2013 – RITCEES, que o prazo para a interposição do recurso de Agravo será de **dez dias** "*contado da ciência da decisão pelo responsável ou interessado, na forma mais célere possível, dentre as hipóteses previstas no art. 64 da Lei Orgânica do Tribunal*".

De seu turno, o artigo 157, da LOTCEES, estabelece que "***o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso***", iniciando-se a contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único[10], LC 621/2012[11]).

Depreende-se dos **eventos 25** e **26** (**Processo TC 02539/2020-1**) que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **14.08.2020**, **sexta-feira**. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso de Reconsideração iniciou-se no dia **17.08.2020**, **segunda-feira**, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo Ministério Público de Contas, com previsão de encerramento no dia **09.09.2020**,

---

8 **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;

9 **Art. 169.** Das decisões interlocutórias caberá agravo, formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias contados da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno.

10 **Art. 62.** [...]
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. 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.

quarta-feira, em virtude da prorrogação decorrente do feriado nacional em 07 de setembro, segunda-feira (Independência do Brasil), bem como do feriado municipal em 08 de setembro, terça-feira, (Aniversário de Vitória), nos moldes estabelecidos pelo art. 67, parágrafo único, da LOTCEES[12].

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste Recurso de Reconsideração, porquanto a decisão recorrida se apresentou desconforme ao Parecer Ministerial.

2 DOS FATOS

Os autos processuais objeto deste **Agravo** versam sobre **Representação** proposta pelo **Ministério Público de Contas**, em razão do relato de irregularidades no **5.º Termo Aditivo ao Contrato nº 013/2016** celebrado entre o **Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Espírito Santo – DETRAN-ES** e a agência **A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA.**, por meio do expediente **Protocolo 5945/2020-7**.

O referido **Contrato nº 013/2016** foi firmado inicialmente no ano 2016, tendo por objeto a "*prestação de serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, a compra de mídia e a distribuição de publicidade, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral*".

Conforme demonstrado na peça exordial, o *Parquet* de Contas ressaltou que "*[...] o **Contrato 013/2016**, celebrado com a agência **A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA.**, previa um período inicial de vigência de apenas **12 meses** (portanto, de **24 de maio de***

12 **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.

***2016** a **24 de maio de 2017**), com valor contratual de **R$ 17.060.000,00 (dezessete milhões e sessenta mil reais)**"*, consoante informações extraídas do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo – SIGEFES.

Complementou-se que o referido contrato fora objeto de sucessivos aditamentos, totalizando quatro prorrogações de prazos (**2º**, **3º**, **4º** e **5º Termos Aditivos**), respectivamente nos exercícios **2017**, **2018**, **2019** e **2020**. Informou-se ainda que as prorrogações de prazos ao longo desses anos vêm acarretando um arco de vigência pelo período de **24 de maio de 2016** a **23 de maio de 2021** (5 anos), com valores anuais de **R$ 20.950.678,94** (vinte milhões novecentos e cinquenta mil seiscentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos).

Deste modo, ao final da vigência do contrato, o valor total despendido perfará aproximadamente **R$ 104.753.394,70** (cento e quatro milhões setecentos e cinquenta e três mil trezentos e noventa e quatro reais e setenta centavos), dos quais **R$ 87.693.394,70** (oitenta e sete mil trezentos e noventa e quatro reais e setenta centavos) decorrentes de prorrogações de prazos de vigência.

Enftaizou-se, ainda, que "*o valor anual de gastos com publicidade do **DETRAN-ES**, resultante do **5º Termo Aditivo do Contrato 013/2016**, no montante de **R$ 20.950.678,94**, equivale a **10% de todo o seu orçamento anual para 2020**, estimado na Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei Estadual 11.096/2020, em **R$ 207.908.300,00**. Supera, inclusive, o valor total das receitas oriundas de multas, estimado em **R$ 19.636.000,00**."*

Ademais, cumpre ressaltar que o Procurador Especial de Contas **Luciano Vieira** destacou no **Protocolo 5957/2020-1** que "*diante deste cenário de queda na arrecadação de tributos estaduais, bem como da necessidade de se incrementar gastos em ações e serviços de saúde para o combate da CONVID-19, **o aditamento do contrato de publicidade acima referenciado conduz a uma possível ilegitimidade das respectivas despesas, bem assim ofensa ao art. 1º, §1º, da LRF** que preconiza a responsabilidade na gestão fiscal através de ações planejadas e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas".*

Assim, sustentou o **Ministério Público de Contas** que, ante o cenário calamitoso de uma "*crise econômica e crise sanitária de saúde pública, sem precedentes na história do Estado do Espírito Santo, a prorrogação de um contrato de publicidade em valor superior a* ***R$ 20 milhões*** *desafia não apenas o conceito de* ***responsabilidade fiscal*** *[...], mas também o de* ***responsabilidade social****, na medida em que contrasta com os esforços conjuntos realizados pelos* ***Poderes Legislativo*** *e* ***Judiciário****, bem como pelo* ***Ministério Público Estadual*** *e pelo* ***Tribunal de Contas****, no sentido de reduzir despesas públicas com o objetivo de enfrentar a inexorável queda de arrecadação decorrente da epidemia por COVID-19."*

Diante dessas considerações e tendo em vista a urgência que o caso requer, o **Ministério Público de Contas** pugnou, pelo conhecimento da **Representação**, requerendo, em sede de medida cautelar:

> **b) Pela expedição de <u>liminar</u> Recomendação** *ao Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo –* ***DETRAN-ES****, representado por seu Diretor-Geral* ***Givaldo Vieira da Silva****, para que avalie a possibilidade de anular ou suspender, no todo ou em parte, o* ***5º Termo Aditivo ao Contrato 013/2016****, abstendo-se, em todo caso, de despender recursos públicos com* ***publicidade institucional*** *durante a grave crise financeira e sanitária por que passa o Estado do Espírito Santo, estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 em* ***R$8.000.000,00****, sem prejuízo de futura expedição de* ***Determinação****, caso sejam detectadas irregularidades pela Área Técnica do TCE-ES a partir de análise da documentação recebida.*
>
> **c) Pela expedição <u>liminar</u> de Recomendação** à Secretaria Estadual de Comunicação Social do Estado do Espírito Santo – SECOM-ES, para que avalie a possibilidade de disponibilizar, em seu Portal da Transparência, os **valores individualmente recebidos por cada um dos veículos de comunicação listados**, bem como a **indicação prévia das peças publicitárias e dos respectivos horários e locais onde serão veiculadas**, possibilitando, desse modo, o **exercício tempestivo do controle social** sobre a execução dos contratos de publicidade mantidos pelo Governo do Estado, haja vista tratar-se de informações de interesse público para as quais a divulgação prescinde de solicitação, constituindo **direito fundamental do cidadão** nos termos do art. 5, incisos XIV, XXXIII e § 2.º, da Constituição Federal30, do art. do art. 3.º da Lei Federal 12.257/201131, dos art. 48, § 1.º, inciso II, e 48-A, inciso I, da Lei Complementar Federal 101/200032, Lei de Responsabilidade Fiscal, do item 4 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão33, emitida no âmbito da Comissão Interamericana de Direito Humanos, e do item III da Declaração de Chapultepec34;

Fundamentou, para tanto, a ocorrência de violação aos princípios da **legalidade**, **legitimidade**, **economicidade**, **eficiência**, **eficácia**, **efetividade**, **razoabilidade** e **proporcionalidade**, não apenas concernente ao **5.º Termo Aditivo ao Contrato nº**

013/2016, celebrado entre o **DETRAN-ES** e a agência **A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA.**, mas também na execução dos termos aditivos anteriores.

Recebido os autos, o Conselheiro Relator **Sérgio Manoel Nadar Borges** determinou, nos termos da **Decisão Monocrática 00429/2020-5** "*a NOTIFICAÇÃO do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo –DETRAN/ES, por meio de seu Diretor-Geral, Sr.* ***Givaldo Vieira da Silva****, e o Conselho de Administração do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo –DETRAN/ES, Sr.* ***Alexandre Ofranti Ramalho****, (Secretário de Estado da Segurança Pública e Presidente do C.A.), para que tenham ciência da presente Representação e,* ***no prazo de 05 (cinco) dias****, se pronunciem sobre as irregularidades ali apontadas, na forma do artigo 125, § 3º, da LC 621/2012 e art. 307, § 1º do RITCEES*". Confira seu inteiro teor:

CONTROLE EXTERNO – REPRESENTAÇÃO – CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESPÍRITO SANTO (DETRAN/ES) – REPRESENTAÇÃO EM FACE DE CONTRATO ADMINISTRATIVO – MEDIDA CAUTELAR - NOTIFICAÇÃO 05 (CINCO) DIAS.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pelo Ministério Público Especial de Contas em face de termo aditivo ao Contrato Administrativo nº. 013/2016 firmado, de um lado, pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo (DETRAN/ES) e, de outro lado, pela pessoa jurídica A4 Publicidade e Marketing Ltda., por meio do qual visa-se a prorrogação da "prestação dos serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, a compra de mídia e a distribuição de publicidade, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral", nos termos do art. 2.º da Lei Federal 12.232/2010.

Em síntese, alega-se que por meio da Resolução 10/2020, datada de 13/05/2020, o Conselho de Administração do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES aprovou, por unanimidade, a lavratura e assinatura do 5º. Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº. 013/2016 prorrogando a vigência do referido instrumento por outros 12 (doze) meses, a contar de 24/05/2020, com valor estimado de R$ 20.950.678,94 (vinte milhões novecentos e cinquenta mil seiscentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos).

A referida representação teve origem em denúncia oferecida, e encampada, pelo Ministério Público Especial de Contas na qual se alega que "...haveria "fortes indícios de que as tratativas para firmar o termo aditivo ora impugnado seja inválido e lesivo ao erário, por diversas inconsistências, tais ausência de coleta de preços, necessidade e racionalidade dos recursos financeiros, tendo em vista a decretação de pandemia pelo Governo do Estado e, o principal, o enxugamento do orçamento, tendo em vista as diversas reuniões e reportagens que têm saído no qual o executivo vem orientando a cortar recursos".

Segundo narra o ilustre membro do *Parquet* de Contas a peça aduz ainda que, (seria) "*...uma afronta com os cidadãos ver uma prorrogação de contrato de*

publicidade na órbita de 20 milhões de reais quando Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público são pressionados pelo executivo para corte de gastos!! Inobserva, assim, os responsáveis os requisitos de validade pertinentes à espécie ora impugnada, em prejuízo à isonomia, economicidade e à eficiência administrativas".

A notícia da prorrogação do instrumento contratual também foi encaminhada a membro diverso do Ministério Público Especial de Contas que, por meio do Protocolo nº. 5957/2020, se manifestou apontando que "...diante deste cenário de queda na arrecadação de tributos estaduais, bem como da necessidade de se incrementar gastos em ações e serviços de saúde para o combate da CONVID-19, o aditamento do contrato de publicidade acima referenciado conduz a uma possível ilegitimidade das respectivas despesas, bem assim ofensa ao art. 1º, §1º, da LRF que preconiza a responsabilidade na gestão fiscal através de ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas".

A irresignação ministerial funda-se, portanto, tanto no conceito de responsabilidade fiscal, quanto social a ser observado pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES, notadamente em meio a período de pandemia mundial, ainda que os trâmites regulares para a sua celebração tenham sido respeitados.

Diante disso requer a esta Corte de Contas a instauração de procedimento fiscalizatório a fim de verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade não só do 5º. Termo Aditivo celebrado para o Contrato nº. 013/2016, bem como a própria execução dos termos aditivos anteriores.

A fim de subsidiar a necessidade de instauração do procedimento, alega que a denúncia apresenta assegura a inexistência de pesquisas de preços ou de mercado, ou de preços pagos por outros órgãos e entes públicos, o que possibilitaria o reconhecimento de sua nulidade.

Diante das supostas irregularidades apontadas na peça inaugural, a Representante, em caráter cautelar, requer:

> "(...)
>
> b) Pela expedição liminar de Recomendação ao Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN-ES, representado por seu Diretor-Geral Givaldo Vieira da Silva, para que avalie a possibilidade de anular ou suspender, no todo ou em parte, o 5.º Termo Aditivo ao Contrato 013/2016, abstendo-se, em todo caso, de despender recursos públicos com publicidade institucional durante a grave crise financeira e sanitária de saúde pública por que passa o Estado do Espírito Santo, estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 em R$ 8.000.000,00, sem prejuízo de futura expedição de Determinação, caso sejam detectadas irregularidades pela Área Técnica do TCE-ES a partir da análise da documentação recebida;
>
> c) Pela expedição liminar de Recomendação à Secretaria Estadual de Comunicação Social do Estado do Espírito Santo – SECOM-ES, para que avalie a possibilidade de disponibilizar, em seu Portal da Transparência, os valores individualmente recebidos por cada um dos veículos de comunicação listados, bem como a indicação prévia das peças publicitárias e dos respectivos horários e locais onde serão veiculadas, possibilitando, desse modo, o exercício tempestivo do controle social sobre a execução dos contratos de publicidade mantidos pelo Governo do Estado, haja vista tratar-se de informações de interesse público para as quais a divulgação prescinde de solicitação, constituindo direito fundamental do cidadão nos termos do art. 5, incisos XIV, XXXIII e §2.º, da Constituição Federal, do art. do art. 3.º da Lei Federal 12.257/2011, dos art. 48, §1.º, inciso II, e 48-A, inciso I, da Lei Complementar Federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, do item 4 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, emitida no âmbito da Comissão Interamericana de Direito Humanos, e do item III da Declaração de Chapultepec;
>
> (...)"

II – FUNDAMENTAÇÃO:

II.1 – ADMISSIBILIDADE:

Preliminarmente, impõe-se verificar o atendimento aos requisitos de admissibilidade estipulados pela Lei Complementar Estadual 621 de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado), notadamente os artigos 94, 100 e 101, senão vejamos:

> Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:
>
> I - ser redigida com clareza;
>
> II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;
>
> III - estar acompanhada de indício de prova;
>
> IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;
>
> V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.
>
> § 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.
>
> § 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.
>
> § 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.
>
> Art. 100. O exercício do controle externo decorrente da fiscalização de ato licitatório, contrato administrativo e demais instrumentos congêneres, inclusive no caso de contratação direta, será realizado sob o rito sumário, nos termos do Regimento Interno.
>
> Parágrafo único. Os órgãos e entidades da administração são responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e de sua execução.
>
> Art. 101. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos.
>
> Parágrafo único: Aplicam-se à representação prevista nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Na mesma linha, a Resolução TC nº. 261/2013, versa a respeito dos requisitos nos artigos 183 e seguintes, cujo teor assim dispõe:

> Art. 183. O exercício do controle externo decorrente da fiscalização de ato licitatório, contrato administrativo e demais instrumentos congêneres, inclusive no caso de contratação direta, observará o disposto nesta subseção.
>
> Parágrafo único. Havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito será imposto rito sumário à representação, nos termos deste Regimento.
>
> Art. 184. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos.
>
> Art. 185. Após a apreciação dos requisitos de admissibilidade, o Relator, entendendo pertinente acolher a representação e sem prejuízo da adoção das medidas cautelares, encaminhará proposta de fiscalização ao Plenário para deliberação.
>
> Art. 186. Aplicam-se às representações previstas nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Conforme se observa, o rol de legitimados previsto na Lei Complementar nº. 621/2012 e Resolução TC nº. 261/2013 a representar perante as Cortes de Contas é idêntico àquele estipulado pela Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) que assim dispõem:

> **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**
>
> Art. 113. [...]
>
> § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

Não bastasse isso, a Lei Complementar nº. 621/2012 prevê, em seu art. 99, §1º., VI, a legitimidade do Ministério Público Especial de Contas para representar perante esta Corte de Contas, senão vejamos:

> "Art. 99. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.
>
> § 1º. Têm legitimidade para representar ao Tribunal:
>
> (...)
>
> VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;
>
> (...)"

Logo, em sendo a representação subscrita por membro do Ministério Público Especial de Contas com assento nesta Corte tem-se por legítimo o exercício do direito de representação merecendo a peça ser analisada quantos aos demais requisitos de admissibilidade.

Da leitura da petição inicial extrai-se, com clareza, as informações sobre o fato (ainda que em sede indiciária) que se pretende fiscalizar e indica a provável autoria, além de apontar circunstâncias e elementos de convicção, cumprindo, por isso, um dos requisitos aplicáveis às denúncias e representações.

A peça inicial, porém, não se fez acompanhar dos demais documentos que compõem o Processo Administrativo por meio do qual a celebração do aludido termo aditivo se deu, o que impede o conhecimento mais detalhado dos elementos que permitiriam a apreciação, ainda que sumária, das supostas irregularidades ou de qualquer providência preliminar de natureza urgente.

Constata-se, porém, que a representação narra fatos que, a princípio, e devidamente acompanhado dos documentos que integram os autos, podem evidenciar supostas irregularidades ocorridas em matéria afeta à competência desta Corte estando, portanto, atendidos os demais requisitos de admissibilidade.

Assim, estando satisfeitas as exigências legais e regulamentares para que seja admitida, conheço a presente representação, no exercício da competência monocrática assegurada de forma subsidiária pelo art. 94, §2º, da LC 621/2012 e art. 177, §2º, do RITCEES.

Contudo, entendo prudente, antes de analisar o pleito cautelar, determinar a NOTIFICAÇÃO do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES, por meio de seu Diretor-Geral, Sr. **Givaldo Vieira da Silva**, e o Conselho de Administração do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES, Sr. **Alexandre Ofranti Ramalho**, (Secretário de Estado da Segurança Pública e Presidente do C.A.), para que tenham ciência da presente Representação e, **no prazo de 05 (cinco) dias**, se pronunciem sobre as irregularidades ali apontadas, na forma do artigo 125, § 3º, da LC 621/2012 e art. 307, § 1º do RITCEES.

Tal opção se faz pois, respectivamente, o Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES é o signatário do termo aditivo ora questionado, bem como do contrato originário, assim como figura como beneficiário direto da prestação dos serviços a serem executados. De outro turno, tendo em vista a decisão proferida pelo Conselho de Administração do órgão de trânsito tenho que, neste primeiro momento em que se buscam esclarecimentos, é suficiente a oitiva de seu Presidente até que sobrevenha outro juízo de valor acerca dos fatos e eventuais responsáveis em solidariedade.

Fixo, ainda, o prazo de **5 (cinco) dias**, para que o Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES encaminhe a esta Corte de Contas,

preferencialmente por meio digital, cópia integral do Processo Administrativo por meio do qual se desenvolveu a celebração do 5º. Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº. 013/2016.

Com relação aos pedidos formulados através da alínea "e" da petição inicial de Representação, tenho que tais documentos compõem papéis de trabalho a serem alcançados por meio de eventual procedimento fiscalizatório a ser implementado, caso haja juízo positivo neste sentido, devendo ser avaliado pela equipe de auditoria responsável pela fiscalização quais deles seriam objeto de interesse para tal desiderato, dentro da amostra a ser formulada.

Por fim, requisito à Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas para que informe sobre a existência de procedimento fiscalizatório anterior já realizado sobre o objeto desta Representação (Contrato Administrativo nº. 013/2016 e seus respectivos termos aditivos e/ou execução contratual), bem como, em caso positivo, quais as eventuais irregularidades supostamente identificadas.

Juntamente com os Termos de Notificação deve ser encaminhada cópia integral da petição inicial do presente processo.

Ressalto que o não atendimento desta solicitação poderá implicar em sanção de multa, conforme disposição dos arts. 135, §2º, da LC 621/12 e 391, do RITCEES desta Corte.

Cumpra-se com urgência, tendo em vista a natureza do pedido cautelar.

Vitória, 03 de junho de 2020

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro relator

Devidamente notificados, os Senhores **Givaldo Vieira da Silva** e **Alexandre Ofranti Ramalho** apresentaram suas justificativas, acompanhadas de documentação complementar (**Defesa/Justificativa 00421/2020-9** e **Peça Complementar 12450/2020-1**, **Defesa/Justificativa 00445/2020-4** e **Peça Complementar 14050/2020-2** – eventos 12-13 e 15-16).

Os autos seguiram para o **Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF** que, por meio da **Manifestação Técnica de Cautelar 00036/2020-4**, sugeriu o indeferimento do pleito cautelar, nos termos da Proposta de Encaminhamento a seguir reproduzida:

5.PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante ao exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

5.1 - Seja indeferido o pleito cautelar, uma vez ausentes os pressupostos para a sua concessão, constantes dos incisos I e II do artigo376 da Resolução TC n° 261/2013;

5.2 - Seja dada ciência ao representante do teor da decisão a ser proferida, conforme mandamento do art. 307, § 7ºda Resolução TC 261/2013;

Incluídos em pauta para julgamento na 16º Sessão Ordinária da 2ª Câmara, realizada em 07.08.2020, o Conselheiro Relator proferiu o **Voto do Relator 02008/2020-6**, no qual acompanhou o posicionamento da Área Técnica, sendo os exatos termos encampados pelos nobres pares na **Decisão 00790/2020-8**:

CONTROLE EXTERNO – REPRESENTAÇÃO –CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESPÍRITO SANTO (DETRAN/ES) – REPRESENTAÇÃO EM FACE DE CONTRATO ADMINISTRATIVO - INDEFERIR MEDIDA CAUTELAR – AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DO PEDIDO DE URGÊNCIA – NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS – CONVERSÃO DO FEITO AO RITO ORDINÁRIO.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pelo Ministério Público Especial de Contas em face de termo aditivo ao Contrato Administrativo nº. 013/2016 firmado, de um lado, pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo (DETRAN/ES) e, de outro lado, pela pessoa jurídica A4 Publicidade e Marketing Ltda., por meio do qual visa-se a prorrogação da "prestação dos serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, a compra de mídia e a distribuição de publicidade, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral", nos termos do art. 2.º da Lei Federal 12.232/2010.

Em síntese, alega-se que por meio da Resolução 10/2020, datada de 13/05/2020, o Conselho de Administração do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES aprovou, por unanimidade, a lavratura e assinatura do 5º. Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº. 013/2016 prorrogando a vigência do referido instrumento por outros 12 (doze) meses, a contar de 24/05/2020, com valor estimado de R$ 20.950.678,94 (vinte milhões novecentos e cinquenta mil seiscentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos).

A referida representação teve origem em denúncia oferecida, e encampada, pelo Ministério Público Especial de Contas na qual se alega que "...haveria 'fortes indícios de que as tratativas para firmar o termo aditivo ora impugnado seja inválido e lesivo ao erário, por diversas inconsistências, tais ausência de coleta de preços, necessidade e racionalidade dos recursos financeiros, tendo em vista a decretação de pandemia pelo Governo do Estado e, o principal, o enxugamento do orçamento, tendo em vista as diversas reuniões e reportagens que têm saído no qual o executivo vem orientando a cortar recursos'".

Segundo narra o ilustre membro do *Parquet* de Contas a peça aduz ainda que, (seria) "...*uma afronta com os cidadãos ver uma prorrogação de contrato de publicidade na órbita de 20 milhões de reais quando Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público são pressionados pelo executivo para corte de gastos!! Inobserva, assim, os responsáveis os requisitos de validade pertinentes à espécie ora impugnada, em prejuízo à isonomia, economicidade e à eficiência administrativas*".

A notícia da prorrogação do instrumento contratual também foi encaminhada a membro diverso do Ministério Público Especial de Contas que, por meio do Protocolo nº. 5957/2020, se manifestou apontando que "...diante deste cenário de queda na arrecadação de tributos estaduais, bem como da necessidade de se

incrementar gastos em ações e serviços de saúde para o combate da CONVID-19, o aditamento do contrato de publicidade acima referenciado conduz a uma possível ilegitimidade das respectivas despesas, bem assim ofensa ao art. 1º, §1º, da LRF que preconiza a responsabilidade na gestão fiscal através de ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas".

A irresignação ministerial funda-se, portanto, tanto no conceito de responsabilidade fiscal, quanto social a ser observado pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES, notadamente em meio a período de pandemia mundial, ainda que os trâmites regulares para a sua celebração tenham sido respeitados.

Diante disso requer a esta Corte de Contas a instauração de procedimento fiscalizatório a fim de verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade não só do 5º. Termo Aditivo celebrado para o Contrato nº. 013/2016, bem como a própria execução dos termos aditivos anteriores.

A fim de subsidiar a necessidade de instauração do procedimento, alega que a denúncia assegura a inexistência de pesquisas de preços ou de mercado, ou de preços pagos por outros órgãos e entes públicos, o que possibilitaria o reconhecimento de sua nulidade.

Diante das supostas irregularidades apontadas na peça inaugural, o Representante, em caráter cautelar, requer:

> "(...)
>
> b) Pela expedição liminar de Recomendação ao Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN-ES, representado por seu Diretor-Geral Givaldo Vieira da Silva, para que avalie a possibilidade de anular ou suspender, no todo ou em parte, o 5.º Termo Aditivo ao Contrato 013/2016, abstendo-se, em todo caso, de despender recursos públicos com publicidade institucional durante a grave crise financeira e sanitária de saúde pública por que passa o Estado do Espírito Santo, estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 em R$ 8.000.000,00, sem prejuízo de futura expedição de Determinação, caso sejam detectadas irregularidades pela Área Técnica do TCE-ES a partir da análise da documentação recebida;
>
> c) Pela expedição liminar de Recomendação à Secretaria Estadual de Comunicação Social do Estado do Espírito Santo – SECOM-ES, para que avalie a possibilidade de disponibilizar, em seu Portal da Transparência, os valores individualmente recebidos por cada um dos veículos de comunicação listados, bem como a indicação prévia das peças publicitárias e dos respectivos horários e locais onde serão veiculadas, possibilitando, desse modo, o exercício tempestivo do controle social sobre a execução dos contratos de publicidade mantidos pelo Governo do Estado, haja vista tratar-se de informações de interesse público para as quais a divulgação prescinde de solicitação, constituindo direito fundamental do cidadão nos termos do art. 5, incisos XIV, XXXIII e §2.º, da Constituição Federal, do art. do art. 3.º da Lei Federal 12.257/2011, dos art. 48, §1.º, inciso II, e 48-A, inciso I, da Lei Complementar Federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, do item 4 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, emitida no âmbito da Comissão Interamericana de Direito Humanos, e do item III da Declaração de Chapultepec;
>
> (...)"

Em vista da ausência de documentos que permitissem uma melhor compreensão da questão, especialmente aqueles relacionados ao procedimento adotado para a consecução do referido Termo de Aditamento, prolatei a **Decisão Monocrática Preliminar (DECM) nº. 00429/2020** por meio da qual, inicialmente, decidi pela admissibilidade da Representação ofertada, tendo em vista a presença dos requisitos exigidos tanto pela Lei Complementar nº. 621/2012, quanto pela Resolução TCEES nº. 261/2013; e, em seguida, determinei a notificação dos Srs. Givaldo Vieira da Silva e Alexandre Ofranti Ramalho, respectivamente, Diretor-Geral e Presidente do Conselho de Administração do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES para que:

- tomassem ciência da Representação e, **no prazo de 05 (cinco) dias**, se pronunciem sobre as irregularidades ali apontadas, na forma do artigo 125, § 3º, da LC 621/2012 e art. 307, § 1º do RITCEES;
- no prazo de **5 (cinco) dias**, encaminhassem a esta Corte de Contas, preferencialmente por meio digital, cópia integral do Processo Administrativo por meio do qual se desenvolveu a celebração do 5º. Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº. 013/2016.

Na ocasião deixei registrado que a meu ver, com relação aos pedidos formulados através da alínea "e" da petição inicial de Representação, tais documentos compõem papéis de trabalho a serem alcançados por meio de eventual procedimento fiscalizatório a ser implementado, caso haja juízo positivo neste sentido, devendo ser avaliado pela equipe de auditoria responsável pela fiscalização quais deles seriam objeto de interesse para tal desiderato, dentro da amostra a ser formulada.

Por fim, solicitei à Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas para que informasse sobre a existência de procedimento fiscalizatório anterior já realizado sobre o objeto desta Representação (Contrato Administrativo nº. 013/2016 e seus respectivos termos aditivos e/ou execução contratual), bem como, em caso positivo, quais as eventuais irregularidades supostamente identificadas.

Após serem regulamente notificados, os Senhores Givaldo Vieira da Silva e Alexandre Ofranti Ramalho ofereceram justificativas acompanhadas de documentos, razão pela qual o feito foi encaminhado à área técnica para análise, sobrevindo a **Manifestação Técnica nº. 0036/2020**, cuja conclusão e proposta de encaminhamento restou assim lavrada:

> **5.PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
>
> Ante ao exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:
>
> 5.1 - Seja indeferido o pleito cautelar, uma vez ausentes os pressupostos para a sua concessão, constantes dos incisos I e II do artigo 376 da Resolução TC n° 261/2013;
>
> 5.2 - Seja dada ciência ao representante do teor da decisão a ser proferida, conforme mandamento do art. 307, § 7º da Resolução TC 261/2013;

Em seguida, retornaram os autos ao gabinete para elaboração de decisão.

Este é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme acima narrado, trata-se de Representação proposta pelo Ministério Público Especial de Contas em face de termo aditivo ao Contrato Administrativo nº. 013/2016 firmado, de um lado, pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo (DETRAN/ES) e, de outro lado, pela pessoa jurídica A4 Publicidade e Marketing Ltda., por meio do qual se visa à prorrogação da "prestação dos serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, a compra de mídia e a distribuição de publicidade, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral", nos termos do art. 2.º da Lei Federal 12.232/2010.

Em síntese, alega-se que por meio da Resolução 10/2020, datada de 13/05/2020, o Conselho de Administração do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES aprovou, por unanimidade, a lavratura e assinatura do 5º. Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº. 013/2016 prorrogando a vigência do referido instrumento por outros 12 (doze) meses, a contar de 24/05/2020, com valor estimado de R$ 20.950.678,94 (vinte milhões novecentos e cinquenta mil seiscentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos).

Diante dos fatos narrados, prolatei a **Decisão Monocrática Preliminar (DECM) nº. 00429/2020**solicitando a complementação de informações e apresentação de justificativas por parte dos gestores responsáveis. Apresentadas as justificativas, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF, ao proceder à análise das informações constantes dos autos elaborou a Manifestação Técnica nº. 0036/2020, subsidiando a prolação desta decisão.

II.1 DOS PRESSUPOSTOS CAUTELARES

O art. 124 da Lei Complementar nº. 621/2012, ao tratar das medidas cautelares no âmbito deste Tribunal de Contas, preceitua que:

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

Nesse mesmo contexto, vale citar o art. 376 do Resolução TCEES nº. 261/2013, que assim diz:

> **Art. 376.** No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:
>
> **I** - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e
>
> **II** - risco de ineficácia da decisão de mérito.

Na mesma linha, o art. 306 desta mesma Resolução, ao tratar do rito sumário no âmbito deste Tribunal de Contas estabelece o seguinte:

> **Art. 306**. Os processos em que houver fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão observarão o rito sumário previsto neste Regimento.

Nota-se que em todos os dispositivos supracitados identificam-se os requisitos que necessariamente deverão ser ponderados e analisados para a eventual concessão de medida cautelar, vale dizer, o *fumus boni iuris* consubstanciado no fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e o *periculum in mora*, identificado no risco de ineficácia da decisão de mérito ao final.

Cumpre registrar que a presença de ambos os requisitos deve, concomitantemente, e de fato, evidenciar o real indício de irregularidade em conjunto com o risco de dano ao erário ou a direito alheio em decorrência da demora na prestação da medida pretendida.

Associado a estes requisitos explícitos constantes do regramento aplicado aos procedimentos que tramitam nesta Corte de Contas, deve-se ter em conta a necessidade de se avaliar o que se convencionou denominar de “periculum in mora” reverso quando da concessão, ou não, de medidas cautelares, notadamente aquelas que venham a obstar uma contratação ou determinar a suspensão da prestação de um determinado serviço.

Isto porque, em determinadas hipóteses, ao sopesar as circunstâncias, deve ser verificada se a concessão da medida cautelar proposta não acarretará risco de se implantar situação mais gravosa à ordem administrativa em geral e aos munícipes. No caso concreto, trata-se de aditamento a contrato de publicidade visando à educação no trânsito firmado em período pretérito.

Em linhas gerais, em que pese a iniciativa do Ministério Público Especial de Contas em impugnar a assinatura do 5º. Termo de Aditamento do Contrato Administrativo nº. 013/2016, a análise empreendida pelo Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF deixa evidenciada a ausência de plausibilidade jurídica das supostas irregularidades descritas na peça de Representação.

Bem considerada a questão, após breves digressões acerca do conceito e características dos serviços contínuos, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF aponta que:

> "(…)
>
> Pois bem, o art. 5º do Código de Trânsito Brasileiro – CTB estabelece que os Departamentos Estaduais de Trânsito figuram no Sistema Nacional de Trânsito como órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados, que tem, dentre suas finalidades a educação para o trânsito.
>
> Ainda, nesse contexto, o § 5º do art. 1º do CTB, dispõe que os 'órgãos e entidades de trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente.'
>
> Vale, ainda, destacar, que o CTB, no seu artigo 22, inc. XII, estabelece, com clareza, que dentre as competências dos órgãos executivos de trânsito dos Estados, está a de promover projetos e programas de educação e segurança de trânsito, senão vejamos:
>
> '*Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:*
>
> *(...)*
>
> *XII -promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;'*
>
> *No mesmo sentido, o artigo 74 do CTB dispõe ser um dever prioritário dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito, promover a educação para o trânsito, vejamos:*
>
> *'Art. 74. A educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito.*
>
> *Portanto, por expressa disposição e determinação do Código de Trânsito Brasileiro, não restam dúvidas de que incumbe ao Detran/ES o dever institucional de promover e desenvolver projetos e programas voltados à educação para o trânsito.*
>
> Em que pese a possibilidade da implementação e divulgação de seu programa de educação por outros meios menos custosos, que não exijam a intermediação de agência de publicidade, é certo que, atualmente, os serviços de publicidade e propaganda se tornam importantes ferramentas para a promoção dessa comunicação com a população. Por demandar uma ampla gama de serviços técnicos especializados, os serviços de publicidade são executados por agências de publicidade contratadas pela Administração, as quais estudam, planejam e executam campanhas para atender às demandas de comunicação dos órgãos contratantes.
>
> Denota-se, in casu, que a interrupção do contrato de publicidade institucional e de utilidade pública em questão, poderia trazer prejuízos à divulgação de projetos e ações do Detran, especialmente os voltados ao cumprimento regular da sua missão de educação institucional e ao atendimento do interesse público subjacente, que é a preservação e defesa da vida.
>
> Dessa forma, resta caracterizado o caráter contínuo dos serviços de publicidade pelo Detran, bem como, a necessidade de sua permanência com vistas ao cumprimento e atendimento de sua obrigação institucional de promover a educação para o trânsito, notoriamente instrumentalizada nas campanhas publicitárias, especialmente nesse momento de pandemia pelo novo Coronavirus (COVID-19), onde estão desaconselhadas, pelas entidades de saúde, as intervenções e campanhas presenciais, como as realizadas em escolas, rodovias e na sociedade em geral.
>
> (...)"

A referida análise apresenta, com clareza, não ter sido demonstrada a plausibilidade jurídica das alegações trazidas o que, por si só, afasta o primeiro dos requisitos necessários para a concessão da medida cautelar, qual seja, o *fumus boni iuris,* pois restou evidenciado que as atividades a serem alcançadas por meio do referido contrato encontram-se inseridas dentro das atribuições do órgão estadual de trânsito.

Do ponto de vista orçamentário, verificou-se, ainda, que os recursos provenientes para a cobertura da execução contratual encontram-se adstritos à rubrica referente ao desenvolvimento de campanhas voltadas para a educação no trânsito.

Cumpre ressaltar que grande parte destas receitas é oriunda da aplicação de multas em função do descumprimento da legislação de trânsito. Tais recursos, diga-se, pro expressa previsão contida no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, devem ser aplicadas, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Da mesma forma, resta evidenciada a possibilidade de utilização da receita advinda da cobrança de multas para o pagamento de despesas com campanhas publicitárias e educativas no trânsito, quando analisadas à luz da Resolução nº 196/06, do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e da Portaria nº 407/11- Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN.

Tais constatações, por si só, já seriam suficientes para afastar a necessidade de suspensão dos efeitos do Termo de Aditamento celebrado pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES.

Cabe observar, porém, que a peça de Representação alegou a existência de possíveis irregularidades relacionadas ao procedimento que culminou com a autorização e assinatura do referido termo de aditamento, especialmente ausência de coleta de preços para efeitos comparativos, bem como sustentou sua irresignação com fundamento na existência de situação atípica, do ponto de vista da saúde mundial, que conduziria a uma necessidade de reavaliação das decisões adotadas.

No entanto, ao proceder à análise, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF, ainda na Manifestação Técnica nº. 036/2020, afirma que:

> "(...)
>
> Uma vez demonstrada a natureza contínua e caracterizada a necessidade da permanência do contrato em questão, importa, ainda, averiguar os aspectos formais e legais para o aditamento em análise. Nesse ponto, sua previsão encontra-se expressa no contrato (cláusula quarta–fls.11/34 – Evento 16), bem como justificada a necessidade de sua continuidade pela autoridade. Consta, ainda, demonstrada nos autos que a despesa está prevista e incluída no Plano Plurianual – PPA 2020-2023 (fl. 224 – Evento 16). **Encontram-se nos autos, ainda, justificativa/coletas de preços, bem como demonstrada sua vantagem para a Administração e por fim, sua apreciação/homologação pelo Conselho de Administração e autorização pelo Diretor Presidente do Detran/ES** (Evento 16).
>
> (...)
>
> Outro aspecto questionado na representação se refere ao momento da realização do aditamento diante do atual contexto de crise e pandemia pelo Coronavírus. Sobre isso, importa esclarecer que para contratos celebrados em situação de normalidade, sob a premissa de adequado planejamento, a presença de um fator impossível de ser previamente considerado e previsto, não se torna impeditivo à formalização de aditamentos, desde que justificada sua necessidade e observada a essencialidade dos serviços objeto da prorrogação contratual a que se pretende, o que no caso, restou demonstrado, conforme analisado.
>
> O aditamento contratual em questão visa assegurar a continuidade da prestação dos serviços por parte do Detran/ES, os quais, embora não estejam diretamente ligados às medidas destinadas a combater a pandemia decorrente do coronavírus, são necessárias para que o Estado prossiga prestando os serviços públicos a ele atribuídos constitucionalmente, e ao Detran, para cumprir sua missão institucional resguardada pelo Código de Trânsito Brasileiro.
>
> (...)"

Quanto ao último aspecto, momento para a assinatura do termo de aditamento, de fato, a Administração Pública deve sopesar as questões de ordem administrativa, financeira, jurídica e social antes de adotar qualquer iniciativa que venha a comprometer recursos não relacionados diretamente às necessidades primordiais para o combate à pandemia.

Contudo, a natureza vinculada das receitas previstas para a execução do contrato, e de seu respectivo termo de aditamento, afastam, em grande parte, dúvidas sobre

a possibilidade de sua realização. Seria necessário, a meu ver, a existência de desvinculação destas receitas, a fim de que se pudesse questionar com maior robustez a destinação das mesmas.

Ainda assim, deve ser sempre levada em consideração a questão da discricionariedade administrativa quanto ao local de alocação dos recursos à sua disposição, não sendo permitida a substituição da vontade do gestor pela desta Corte de Contas.

Nesse contexto, fica evidenciada, a meu ver, a ausência ainda que momentânea de plausibilidade jurídica das alegações contidas na peça de Representação, o que influencia diretamente na presença do denominado *fumus boni iuris*.

Tais constatações, também, deixam evidenciada a inexistência do denominado *periculum in mora*, eis que não havendo qualquer caracterização das supostas irregularidades descritas, notadamente aquelas relacionadas à higidez do procedimento e de suas fases, a execução do referido contrato administrativo, e de seu respectivo termo e aditamento, não caracterizará, também, qualquer realização de despesa ilegal ou ilegítima, o que caracterizaria um provável dano ao Erário.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da área técnica, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. DECISÃO TC-0790/2020-8:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da 2ª Câmara ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, tendo em vista a ausência dos requisitos autorizadores para sua concessão previstos nos arts. 124, da Lei Complementar nº. 621/2012, bem como nos arts. 306 e 376, da Resolução TCEES nº. 261/2013;

1.3. NOTIFICAR o Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo por meio dos **Srs. Givaldo Vieira da Silva e Alexandre Ofranti Ramalho**, respectivamente, Diretor-Geral e Presidente do Conselho de Administração do Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES, para que, nos termos do art. 307, § 3°, do RITCEES, prestem as informações quanto às supostas irregularidades, no prazo de 10 (dez) dias;

1.4. DETERMINAR a tramitação do feito sob o rito ordinário, assim que escoado o prazo de 10 (dez) dias para a prestação de informações pelos responsáveis, a fim de que esta Corte de Contas proceda à devida análise de mérito;

1.5. CIENTIFICAR o Representante acerca do teor desta decisão, conforme comando previsto no art. 307, § 7º do RITCEES.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 07/08/2020 - 16ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Domingos Augusto Taufner.

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador de Contas Luciano Vieira.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

Após, aportaram os autos no **Ministério Público de Contas** para ciência da decisão.

É o que cumpre relatar.

3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A controvérsia a ser enfrentada no presente **Agravo** reporta-se à negativa da concessão de medida cautelar guerreada pelo **Ministério Público de Contas** no qual se pugnou, em síntese:

> *(i) **Pela expedição liminar de Recomendação** ao Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – **DETRAN-ES**, representado por seu Diretor-Geral Givaldo Vieira da Silva, para que avalie a possibilidade de anular ou suspender, no todo ou em parte, o **5.º Termo Aditivo ao Contrato 013/2016**, abstendo-se, em todo caso, de despender recursos públicos com **publicidade institucional** durante a grave crise financeira e sanitária de saúde pública porque passa o Estado do Espírito Santo, estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 em R$ 8.000.000,00, sem prejuízo de futura expedição de Determinação, caso sejam detectadas irregularidades pela Área Técnica do TCE-ES a partir da análise da documentação recebida;*
>
> (ii) ***Pela expedição liminar de Recomendação** à Secretaria Estadual de Comunicação Social do Estado do Espírito Santo –SECOM-ES, para que avalie a possibilidade de disponibilizar, em seu Portal da Transparência, **os valores individualmente recebidos por cada um dos veículos de comunicação listados**, bem como **a indicação prévia das peças publicitárias e dos respectivos horários e locais onde serão veiculadas**, possibilitando, desse modo, o **exercício tempestivo do controle social** sobre a execução dos contratos de publicidade mantidos pelo Governo do Estado, haja vista tratar-se de informações de interesse público para as quais a divulgação prescinde de solicitação, constituindo **direito fundamental do cidadão** nos termos do art. 5, incisos XIV, XXXIII e § 2.º, da Constituição Federal[13], do art. do art. 3.º da Lei Federal 12.257/2011[14], dos art. 48, § 1.º, inciso II, e 48-A, inciso I, da Lei*

---

13 TÍTULO II
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS
CAPÍTULO I
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XIV -é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
[...]
XXXIII -todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)
[...]
§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

14 Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
I -observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II -divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III -utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV -fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V -desenvolvimento do controle social da administração pública.

Complementar Federal 101/2000[15], Lei de Responsabilidade Fiscal, do item 4 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão[16], emitida no âmbito da Comissão Interamericana de Direito Humanos, e do item III da Declaração de Chapultepec[17];

Segundo consta na peça vestibular, **Petição Inicial 00492/2020-9**, sustentou-se que o **5.º Termo Aditivo ao Contrato nº 013/2016** firmado entre o **Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN** e a agência **A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA.**, não apenas desafia os conceitos de **responsabilidade fiscal** e **social**, como também viola os **princípios da legalidade**, **legitimidade**, **economicidade**, **eficiência**, **eficácia**, **efetividade**, **razoabilidade** e **proporcionalidade**. Segue abaixo transcrito trecho pertinente da petição ministerial:

> [...]
>
> De fato, no curso da conjugação de uma crise econômica e crise sanitária de saúde pública sem precedentes na história do Estado do Espírito Santo, a prorrogação de um contrato de publicidade em valor superior a R$ 20 milhões desafia não apenas o conceito de responsabilidade fiscal, entalhado no § 1.º do art. 1.º da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também o de responsabilidade social, na medida em que contrasta com os esforços conjuntos realizados pelos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como pelo Ministério Público Estadual e pelo Tribunal de Contas, no sentido de reduzir despesas públicas com o objetivo de enfrentar a inexorável queda de arrecadação decorrente da epidemia por COVID-19.
>
> O fato de o DETRAN-ES não depender de recursos ordinários provenientes do Tesouro do Estado, haja vista sua receita ser composta por recursos arrecadados

15 Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
§ 1º A transparência será assegurada também mediante:(Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)
[...]
II -liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)
[...]
Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
I –quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

16 4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.
Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm. Acesso em: 27 mai. 2020.

17 "Uma imprensa livre é condição fundamental para que as sociedades resolvam seus conflitos, promovam o bem-estar e protejam sua liberdade. Não deve existir nenhuma lei ou ato de poder que restrinja a liberdade de expressão ou de imprensa, seja qual for o meio de comunicação. Porque temos consciência dessa realidade e a sentimos com profunda convicção, firmemente comprometidos com a liberdade, subscrevemos esta declaração com os seguintes princípios:[...]
[...]
III –As autoridades devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e eqüitativa, a informação gerada pelo setor público. Nenhum jornalista poderá ser compelido a revelar suas fontes de informação.
Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/declaracao-de-chapultepec-1994.html. Acesso em: 27 mai. 2020.

> pelo próprio órgão (fonte 271), não lhe confere o direito de ignorar a realidade e de manter o perfil de gastos do período anterior à pandemia.
>
> Conquanto a prorrogação do Contrato n.º 13/2016possa ter sido promovida em consonância com as regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico em tempos de normalidade, circunstância a ser aferida pelo corpo técnico do Tribunal de Contas, o que lhe conferiria, a princípio, um verniz de legalidade, o elevado gasto com publicidade, durante a epidemia pelo novo Coronavírus, revela-se ausente de legitimidade social por ser considerada, pelo menos em parte, absolutamente desnecessária diante da nova realidade econômica e social vivida pelos capixabas.
>
> [...]
>
> Portanto, tecidas essas breves considerações, tendo em vista a urgência que o caso requer, cumpre a esta Corte de Contas, no exercício do papel constitucional de guardiã das finanças públicas do Estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas, com fundamento no art. 91 da Lei Complementar Estadual 621/201225, verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade não apenas do 5.º Termo Aditivo ao Contrato 013/2016, celebrado entre o DETRAN-ES e a agência A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA., mas também da execução dos termos aditivos anteriores, considerando, para tanto, o estado de emergência em saúde pública e de calamidade financeira por que passa o Estado do Espírito Santo.

Nesse sentido, o **5.º Termo Aditivo ao Contrato nº 013/2016**, estimado no valor de **R$ 20.950.678,94 (vinte milhões, novecentos e cinquenta mil, seiscentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos)**, vai na contramão às medidas de contenção de gastos pelo poder público decorrentes das crises econômica e sanitária acarretadas pela pandemia do novo Coronavírus, a indicar, assim, a priorização necessária na alocação de recursos em áreas primariamente afetadas.

Registre-se, a título de exemplo, por relevante, a queda vertiginosa de **9,7%** verificada no **Produto Interno Bruto** (**PIB**) no segundo trimestre de 2020, em comparação ao primeiro trimestre de 2020, anunciada pela **Agência IBGE Notícias**[18], indicador, dentre outros, que nos sinaliza uma crise profunda e duradoura à frente.

Assim, considerando, sobretudo a inexorável missão do **Ministério Público de Contas** de guarda da lei e fiscal da sua fiel execução, bem como sua função de promover a defesa da ordem jurídica, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual 451/2008[19], compete-nos, senão agravar a **Decisão 00790/2020-8**, renovando os pressupostos acerca da inexorável presença dos requisitos autorizativos da concessão da medida cautelar e

---

18 Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28721-pib-cai-9-7-no-2-trimestre-de-2020. Acesso em 07 Set. 2020.

19 **Art. 3º.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:
I - promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa;

contra argumentar visando afastar a presença do aludido ***periculum in mora inverso***, com vistas, assim, a um novo pronunciamento deste e. Tribunal de Contas, agora no sentido da concessão das medidas liminares pretendidas.

3.1 DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DA LIMINAR – *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA*

A concessão da medida liminar pleiteada encontra previsão no art. 124, da Lei Complementar n. 621/2012, que assim preceitua: "***Art. 124****. No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem oitiva da parte, determinar medidas cautelares.*"

Nesse sentido, a cautelar reclama, necessariamente, o preenchimento do requisito ***fumus boni iuris***, materializado no fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, além de ***periculum in mora***, consistente no risco de ineficácia da decisão de mérito. Confira, agora, os preceitos normativos reproduzidos pelo art. 376, do RITCEES. *In verbis*:

> Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, **desde que presentes os seguintes requisitos**:
> I - **fundado receio de grave ofensa ao interesse público**; e
> II - **risco de ineficácia da decisão de mérito**.
> Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator ou do Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII deste Regimento, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perda de eficácia da decisão.

No tocante ao primeiro requisito, a grave ofensa ao interesse público restou materializada em decorrência da gravidade do fato e ao comprovado risco de lesão ao erário evidenciados a partir da ilegitimidade das receitas destinadas à prorrogação do **Contrato nº. 13/2016**, bem como na ausência de interesse público em realizá-las, motivo pelo qual faz-se necessário a expedição das medidas cautelares requeridas.

Soma-se ainda, outros fatores que corroboram o caráter ilegítimo e a violação aos princípios a que a administração pública se sujeita, dentre eles, a **economicidade**, **legalidade**, **razoabilidade** e **proporcionalidade**.

Para tanto, é imprescindível ressaltar as inconsistências das alegações dos Responsáveis e a impropriedade dos valores por eles informados em cotejo aos dados oficiais extraídos do Portal de Transparência do Governo do Estado[20] e no Sistema de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo[21], reportados na Peça Exordial.

Assinalaram os gestores em suas alegações que, do ponto de vista financeiro, o DETRAN/ES possuiria recursos financeiros próprios.

No entanto, conforme já destacado pelo Ministério Público de Contas, "*o fato de o DETRAN-ES não depender de recursos ordinários provenientes do Tesouro do Estado, haja vista sua receita ser composta por recursos arrecadados pelo próprio órgão (fonte 271), não lhe confere o direito de ignorar a realidade e de manter o perfil de gastos do período anterior à pandemia"*. Confira:

> Conquanto a prorrogação do Contrato n.º 13/2016 possa ter sido promovida em consonância com as regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico em tempos de normalidade, circunstância a ser aferida pelo corpo técnico do Tribunal de Contas, o que lhe conferiria, a princípio, um verniz de legalidade, o elevado gasto com publicidade, durante a epidemia pelo novo Coronavírus, revela-se ausente de legitimidade social por ser considerada, pelo menos em parte, absolutamente desnecessária diante da nova realidade econômica e social vivida pelos capixabas.

Assim, o fato de o DETRAN possuir recursos financeiros próprios, sendo "*grande parte destas receitas é oriunda da aplicação de multas em função do descumprimento da legislação de trânsito"* não constituiria salvo conduto para realização de despesas em dissonância ao ordenamento jurídico, isto é, sem legitimidade social.

Depreende-se da **Defesa/Justificativa 00445/2020-4** apresentada que as fontes de recursos utilizadas para campanhas educativas de trânsito possuiriam "*destinação exclusiva no Código de Trânsito Brasileiro*", as quais proviriam da arrecadação da cobrança de **Multas**, <u>induzindo à compreensão de que todo o valor de aproximadamente **20 milhões**</u>

20 Disponível em: <https://transparencia.es.gov.br/>. Acesso em 07 set. 2020.
21 Disponível em: <https://sigefes.sefaz.es.gov.br/Siplag4/faces/login.jsp>. Acesso em 07 set. 2020.

informados para a prorrogação contratual seria majoritariamente proveniente de **Multas**. Confira:

Ademais, a fonte de recursos utilizada para custeio das campanhas educativas de trânsito possui destinação exclusiva no Código de Trânsito Brasileiro, como se percebe da leitura do dispositivo legal abaixo transcrito, a saber:

www.detran.es.gov.br
Av. Fernando Ferrari, 1080, Ed. América Centro Empresarial, Torre Sul, Mata da Praia, Vitória, ES, CEP - 29066-920
Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: B86C0-80E4A-05412

DETRAN | ES

Art. 320. **A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente**, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e **educação de trânsito**. (grifo nosso)

Portanto, por mais louvável que seja a sugestão feita pelo Ministério Público de Contas na representação oferecida, de que tais recursos fossem emergencialmente alocados em áreas prioritárias, como saúde e segurança pública, tal providência não estaria revestida de legalidade e, portanto, não poderia de modo algum ser realizada por esta autarquia de trânsito.

Há expressa determinação legal no Código de Trânsito Brasileiro de que **as receitas arrecadadas com cobrança de multas de trânsito sejam aplicadas com exclusividade** nas atividades de sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e **educação de trânsito**.

E esta determinação legal de que haja a aplicação dos recursos provenientes de multas de trânsito, com exclusividade, nas áreas supramencionadas, por si só, joga por terra a argumentação do *Parquet* de Contas, de que a prorrogação da contratação teria violado a Lei de Responsabilidade Fiscal, por suposta ilegitimidade das despesas.

Ora, mesmo que grande parte da sociedade compartilhe da sugestão feita pelo Ministério Público de Contas, que inicialmente se mostra bastante razoável, a legislação vigente simplesmente não permite que tal prática ocorra e, destaque-se, com grande acerto por parte do legislador, como restará demonstrado adiante.

Entretanto, ao contrário do que fora alegado, é possível constatar que a receita do DETRAN/ES é composta em sua grande parte por outros recursos que não os provenientes da arrecadação de **Multas**.

Apenas em breve análise comparativa, confira abaixo valores arrecadados pelo DETRAN/ES a título de **Taxas** e **Multas** nos períodos de **Janeiro a Agosto de 2019** e

Janeiro a Agosto de 2020, a demonstrar que os valores arrecadados de **Multas** representam um percentual mínimo na receita do órgão. Confira:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MPC-ES

3ª Procuradoria de Contas

Governo do Estado do Espírito Santo

REC.07.02 - Receita Arrecadada por Fonte Detalhada - Até 14 / 2019

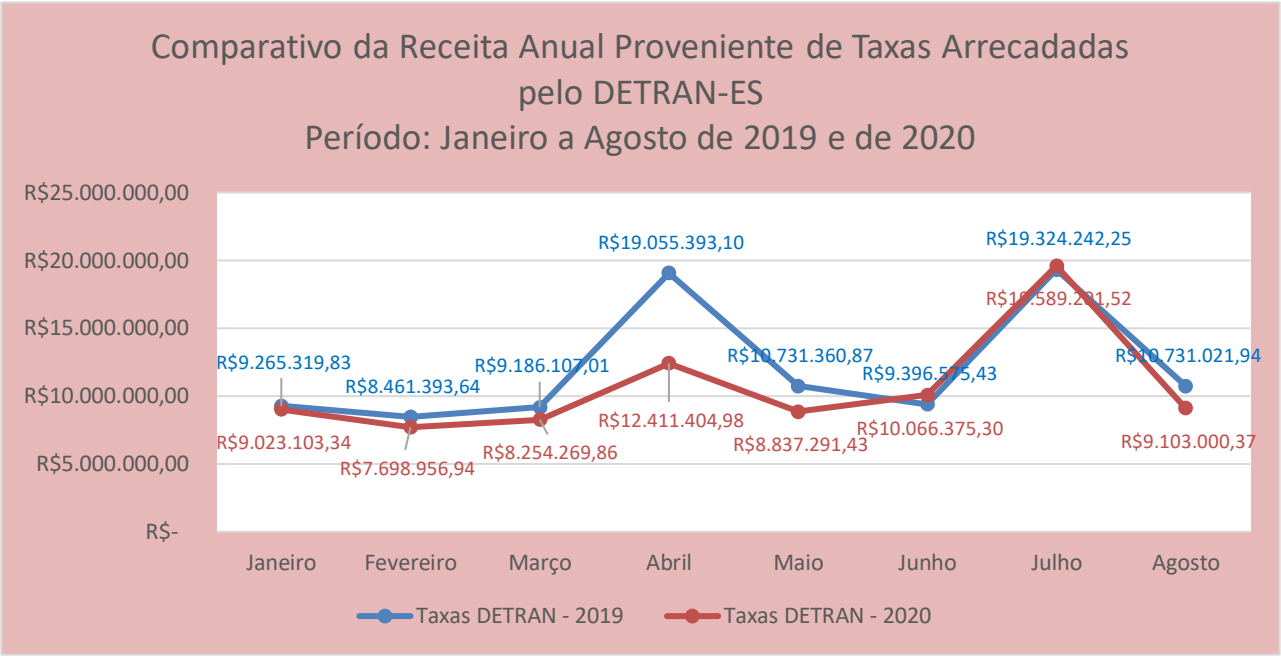
Fonte / Fonte Detalhada	Receita Arrecadada Líquida												
	1 - Janeiro	2 - Fevereiro	3 - Março	4 - Abril	5 - Maio	6 - Junho	7 - Julho	8 - Agosto	9 - Setembro	10 - Outubro	11 - Novembro	12 - Dezembro	Total
271 - ARRECADADO PELO ÓRGÃO	**30.735.896,99**	**29.894.871,05**	**29.247.052,83**	**42.755.851,34**	**32.681.186,49**	**30.844.312,49**	**42.726.317,77**	**34.032.659,75**	**33.390.305,95**	**36.382.416,53**	**37.410.267,51**	**33.829.450,06**	**413.930.588,76**
000000 - ARRECADADO PELO ÓRGÃO	17.224.384,62	18.704.377,47	17.478.848,36	18.478.142,27	18.396.166,83	18.541.608,52	19.510.450,38	20.295.230,95	20.807.845,16	22.460.010,17	27.774.937,01	20.117.977,51	239.789.979,25
000001 - TAXAS - DETRAN	9.265.319,83	8.461.393,64	9.186.107,01	19.055.393,10	10.731.360,87	9.396.575,43	19.324.242,25	10.731.021,94	9.557.731,30	8.958.823,87	7.448.093,70	8.616.618,35	130.732.681,29
000002 - MULTAS - DETRAN	1.756.421,52	1.360.081,69	1.293.597,95	2.029.557,53	1.899.512,90	1.522.299,40	1.961.954,58	1.504.604,27	1.603.590,08	1.597.120,64	1.225.459,01	1.531.880,66	19.286.080,23
000009 - MULTAS - DER	1.487.239,72	1.239.267,17	1.136.756,06	2.001.406,14	1.452.469,00	1.233.470,26	1.782.017,60	1.275.943,82	1.240.824,80	1.040.360,79	729.306,19	906.371,87	15.525.443,42
000010 - ALIENAÇÃO DE BENS	0,00	0,00	0,00	60.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24.500,00	177.000,00	0,00	0,00	261.500,00
000012 - RECURSOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	109.638,05	100.076,12	95.258,00	105.805,17	110.852,23	96.631,98	105.696,11	106.827,64	111.700,73	98.933,35	80.965,73	595.408,87	1.717.793,98
000013 - CONTROLE AMBIENTAL DO ESPÍRITO SANTO	892.893,25	29.674,96	56.475,45	1.025.547,13	90.824,66	53.726,90	41.956,85	119.031,13	35.151,43	2.040.867,67	151.505,87	2.040.027,99	6.577.683,29
000675 - CONTRATANTES E CREDORES DE OBRAS - IOPES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.962,45	9.300,04	0,00	21.164,81	39.427,30
272 - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS	**1.185.046,83**	**909.483,71**	**1.129.150,20**	**1.275.122,91**	**1.128.786,41**	**978.072,76**	**200.089,24**	**737.043,65**	**705.494,91**	**850.631,79**	**4.016.027,98**	**3.931.529,85**	**17.046.480,24**
000000 - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS	1.067.241,23	801.832,65	642.373,56	1.158.704,92	1.006.117,28	871.395,67	864.872,57	737.043,65	703.374,15	850.631,79	4.016.027,98	3.924.172,35	16.643.787,80
000002 - MULTA - DENIT/POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	117.805,60	107.651,06	102.760,60	114.138,08	120.207,79	104.341,00	-666.904,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
000005 - TRANSFERÊNCIAS DE EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS INDIVIDUAIS	0,00	0,00	384.016,04	2.279,91	2.461,34	2.336,09	2.120,80	0,00	2.120,76	0,00	0,00	7.357,50	402.692,44
273 - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS NÃO FEDERAIS	**1,92**	**1,92**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**15.000,00**	**0,00**	**51,51**	**47,46**	**39,72**	**15.142,53**
000000 - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS NÃO FEDERAIS	1,92	1,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15.000,00	0,00	51,51	47,46	39,72	15.142,53

Governo do Estado do Espírito Santo

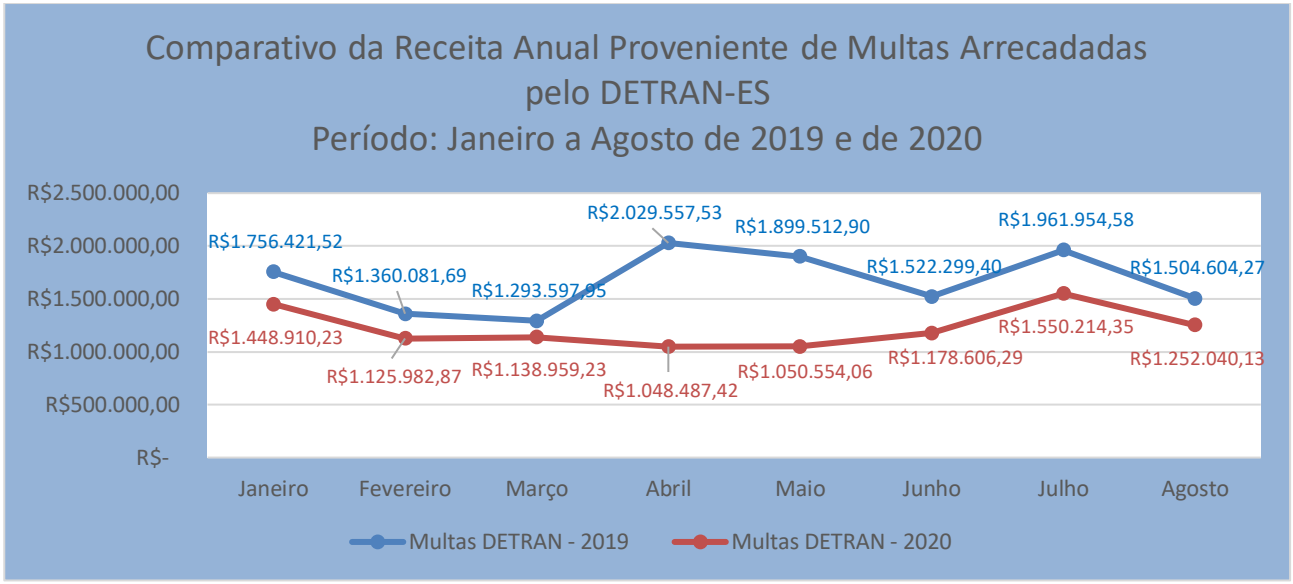
REC.07.02 - Receita Arrecadada por Fonte Detalhada - Até 8 / 2020

26/08/2020

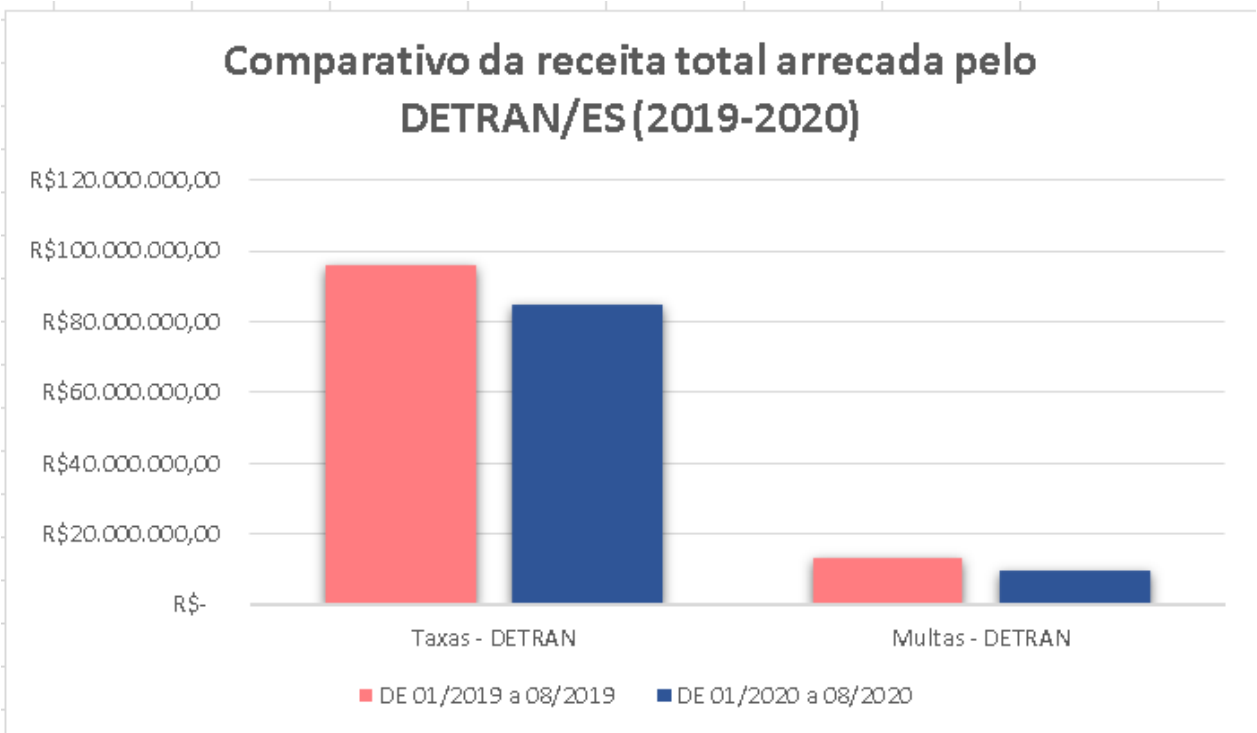
Fonte / Fonte Detalhada	Receita Arrecadada Líquida								
	1 - Janeiro	2 - Fevereiro	3 - Março	4 - Abril	5 - Maio	6 - Junho	7 - Julho	8 - Agosto	Total
271 - ARRECADADO PELO ÓRGÃO	**28.000.137,61**	**29.104.999,51**	**27.159.705,94**	**26.421.515,94**	**23.853.916,32**	**26.217.106,87**	**37.237.436,56**	**25.751.698,21**	**223.746.516,96**
000000 - ARRECADADO PELO ÓRGÃO	16.402.331,43	18.117.275,90	16.890.005,02	12.124.314,87	12.031.682,40	14.041.646,06	14.954.718,18	14.672.766,88	119.234.740,74
000001 - TAXAS - DETRAN	9.023.103,34	7.698.956,94	8.254.269,86	12.411.404,98	8.837.291,43	10.066.375,60	19.589.201,52	9.103.000,37	84.983.604,04
000002 - MULTAS - DETRAN	1.448.910,32	1.125.982,87	1.138.959,23	1.048.487,42	1.050.554,06	1.178.606,29	1.550.214,35	1.252.040,13	9.793.754,67
000009 - MULTAS - DER	776.462,63	731.831,67	616.543,53	620.977,34	642.192,77	724.283,09	890.073,25	723.890,83	5.726.255,11
000012 - RECURSOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	114.888,79	90.226,54	104.493,31	87.797,58	73.954,74	66.441,26	60.320,30	0,00	598.122,52
000013 - CONTROLE AMBIENTAL DO ESPÍRITO SANTO	218.912,24	1.328.568,36	141.368,47	117.968,40	1.209.429,26	131.795,49	182.628,39	0,00	3.330.670,61
000675 - CONTRATANTES E CREDORES DE OBRAS - IOPES	15.528,86	12.157,23	14.066,52	10.565,35	8.811,66	7.959,08	10.280,57	0,00	79.369,27



Mês	Taxas DETRAN - 2019	Taxas DETRAN - 2020
Janeiro	R$ 9.265.319,83	R$ 9.023.103,34
Fevereiro	R$ 8.461.393,64	R$ 7.698.956,94
Março	R$ 9.186.107,01	R$ 8.254.269,86
Abril	R$ 19.055.393,10	R$ 12.411.404,98
Maio	R$ 10.731.360,87	R$ 8.837.291,43
Junho	R$ 9.396.575,43	R$ 10.066.375,30
Julho	R$ 19.324.242,25	R$ 19.589.201,52
Agosto	R$ 10.731.021,94	R$ 9.103.000,37



Mês	Multas DETRAN - 2019	Multas DETRAN - 2020
Janeiro	R$ 1.756.421,52	R$ 1.448.910,23
Fevereiro	R$ 1.360.081,69	R$ 1.125.982,87
Março	R$ 1.293.597,95	R$ 1.138.959,23
Abril	R$ 2.029.557,53	R$ 1.048.487,42
Maio	R$ 1.899.512,90	R$ 1.050.554,06
Junho	R$ 1.522.299,40	R$ 1.178.606,29
Julho	R$ 1.961.954,58	R$ 1.550.214,35
Agosto	R$ 1.504.604,27	R$ 1.252.040,13



Note que enquanto as **Taxas** representam valores respectivos de aproximadamente **R$ 90** e **R$ 80 milhões**, as **Multas**, por seu turno, evidenciam valores aproximados de apenas **R$ 13** e **R$ 9 milhões**. Portanto, conforme se vê, os valores provenientes de **Multas** se apresentam bem inferiores, estando vinculados à utilização em campanhas publicitárias de utilidade pública/campanhas educativas de trânsito.

Cumpre, ademais, ressaltar que conforme **Nota Patrimonial** e **Nota de Empenho** abaixo colacionadas, o maior percentual dos recursos destina-se paradoxalmente à "***Publicidade institucional***", distinta, portanto, da exclusiva aplicação em "***educação de trânsito***" estabelecida pelo Código de Trânsito Brasileiro. Confira:

Governo do Estado do Espírito Santo

Nota Patrimonial

Identificação

Unidade Gestora	Número do Documento	Data de Emissão
450202 - DETRAN-ES	2020NP00766	22/05/20

Detalhamento

UG Favorecida

Processo 2019015620178

Itens

Tipo Patrimonial	Item Patrimonial	Operação Patrimonial	Classificação Complementar	Valor
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica e Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	2746 - SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	1535 - Assinatura do contrato	32489098000189.2.71.0.16001676.000001	12.257.815,34
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica e Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	2744 - SERVIÇOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	1535 - Assinatura do contrato	32489098000189.2.71.0.16001676.000002	8.692.833,60

Observação

REGISTRO DO 5º TERMO ADITIVO AO CONTRATO 013/2016 COM VIGÊNCIA 24/05/2020 A 23/05/2020 - A4 PUBLICIDADE E MARKETING LTDA.

EM 15/06/2020 09:41 PÁGINA 342 / 870

PÁGINA 1 / 6

Identificação

Unidade Gestora	Número do Documento	Data de Emissão
450202 - DETRAN-ES	2020NE02429	22/05/20
Credor	**Valor**	
32489098000189 - A4 PUBLICIDADE_E MARKETING LTDA	2.460.740,00 (Dois milhões e quatrocentos e sessenta mil e setecentos e quarenta reais)	
Tipo de Empenho	**NE Original**	

Produtos

Produto	Quantidade	Und. Fornec.	Preço Unitário	Preço Total
PUBLICIDADE	1	UNID	2.460.740,00	2.460.740,00
Descrição: PUBLICIDADE INSTITUCIONAL				

Identificação

Unidade Gestora	Número do Documento	Data de Emissão
450202 - DETRAN-ES	2020NE02430	22/05/20
Credor	**Valor**	
32489098000189 - A4 PUBLICIDADE_E MARKETING LTDA	5.000.000,00 (Cinco milhões de reais)	
Tipo de Empenho	**NE Original**	

Produtos

Produto	Quantidade	Und. Fornec.	Preço Unitário	Preço Total
PUBLICIDADE	1	UNID	5.000.000,00	5.000.000,00
Descrição: PUBLICIDADE CAMPANHAS EDUCATIVAS				

Analisando os valores acima expostos, constata-se que aqueles destinados a "***Serviços de Publicidade Institucional***" correspondem a **R$ 12.257.815,34 (doze milhões duzentos e cinquenta e sete mil oitocentos e quinze reais e trinta e quatro centavos)**, representativos de **58,51%** (cinquenta e oito vírgula cinquenta e um por cento) do valor total de aproximadamente **R$ 20 milhões** da prorrogação contratual, ou seja, mais da metade do valor orçado.

Por outro lado, os valores destinados à **Publicidade em Campanhas Educativas** correspondem a **R$ 8.692.833,60 (oito milhões seiscentos e noventa e dois mil oitocentos e trinta e três reais e sessenta centavos)**, **41,49%** (quarenta e um vírgula quarenta e nove por cento) do valor total de aproximadamente **R$20 milhões** da prorrogação contratual.

Portanto, verifica-se que a parcela mais significativa da despesa corresponde à **Publicidade Institucional** que, conquanto possam se apresentar necessárias, não encontram **amparo legal**, ante à norma contida no Código de Trânsito Brasileiro, bem como **lastro social**, em face da nova realidade das finanças públicas estaduais.

Conforme já exposto na **Petição Inicial 00492/2020-9**, "*Trata-se, portanto, de uma questão de **priorização de despesas em tempos de pandemia**, situação excepcional que demanda medidas igualmente extraordinárias por parte do Estado, não se mostrando razoável empregar os escassos recursos públicos amealhados com operoso labor fiscal e arrecadatório na contratação protelável, ao menos neste momento, de supérfluas peças publicitárias*."

Igualmente alegam os Responsáveis em sua **Defesa/Justificativa 00445/2020-4** que dados estatísticos estariam a demonstrar "*expressivo aumento no cometimento de infrações de trânsito e, em especial durante o período da pandemia do novo Coronavírus, apesar da reduzida fiscalização de trânsito e também do número de veículos circulando nas vias, por conta do isolamento social, houve um aumento impressionante no cometimento de infrações de trânsito*". Veja-se:

> Nos últimos anos, dados estatísticos vêm demonstrando expressivo aumento no cometimento de infrações de trânsito e, em especial durante o período da pandemia do novo Coronavírus, apesar da reduzida fiscalização de trânsito e também do número de veículos circulando nas vias, por conta do isolamento social, houve um aumento impressionante no cometimento de infrações de trânsito.
>
> Somente para demonstrar os dados acima mencionados, em comparativo realizado entre os meses de abril/2019 e abril/2020 (mês no qual menos veículos trafegaram nas vias, por conta da pandemia), as infrações de trânsito cometidas por excesso de velocidade aumentaram de maneira assustadora[1].

> Enquanto no mês de abril/2019 foram cometidas 13.425 (treze mil e quatrocentos e vinte e cinco) infrações de trânsito por excesso de velocidade, em abril/2020 o número de infrações pelo mesmo fato gerador saltou para 24.655 (vinte e quatro mil e seiscentos e cinquenta e cinco).

No entanto, o que se verificou nos últimos meses, em verdade, foi a diminuição do fluxo de veículos nas rodovias, estradas e logradouros em razão do isolamento social decorrente da pandemia do novo Coronavírus, e consequente aumento de trabalho remoto à distância.

No tocante ao efetivo aumento das infrações de trânsito no período mencionado, nota-se, de modo contrário, que consistiu, em verdade, da mudança na atuação do próprio DETRAN, em face da concentração da fiscalização em pontos estratégicos, conforme informado, por exemplo, pelo Subsecretário de Trânsito do Município de Cachoeiro de Itapemirim, Sr. Flávio Santana, em matéria veiculada pelo jornal local "*Bom dia ES*"[22], exibido em 21 de maio de 2020:

Link de acesso: <https://globoplay.globo.com/v/8568742/>

Assim, uma vez demonstrada de forma clara e objetiva a presença do ***fumus boni iuris***, necessário agora tecer considerações acerca da presença do requisito do ***periculum in mora***, imprescindível a concessão da medida cautelar pretendida.

22 ***Número de veículos diminui, mas infrações de trânsito aumentaram durante pandemia no ES***. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/8568742/>. Acessado em 17 ago 2020.

O risco de lesão irreparável aos cofres públicos se configura na medida em que a morosidade imposta às diferentes etapas processuais poderá se prolongar por período superior ao da própria execução do **5º Termo Aditivo ao Contrato nº. 13/2016** que, inclusive, já se encontra em fase de execução, o que poderá tornar a sentença de mérito sem eficácia, uma vez que os empenhos terão se consumado.

Por todo o exposto, não resta dúvidas da ilegitimidade das respectivas despesas, bem como ofensa à **responsabilidade fiscal** prevista no art. 1º, §1º, da LRF[23] – que preconiza a responsabilidade na gestão fiscal através de ações planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas –, e também à luz da **responsabilidade social**, revelando-se imperioso a necessidade da obtenção da liminar, pois evidenciada a existência do ***fumus boni iuris*** consubstanciado no ato lesivo ao erário com a prorrogação de contrato de publicidade na órbita de 20 milhões de reais, violando, assim os princípios da **legalidade**, **legitimidade**, **economicidade**, **eficiência**, **eficácia**, **efetividade**, **razoabilidade** e **proporcionalidade**.

De igual modo, verifica-se a presença do ***periculum in mora*** consubstanciado no risco de lesão irreparável aos cofres públicos em razão da inefetividade do provimento final a ser tutelado no processo principal por esta e. Corte de Contas, uma vez que o **5.º Termo Aditivo ao Contrato nº 013/2016** já se encontra em execução, ou seja, as despesas já se encontram autorizadas e realizadas pelo DETRAN-ES para o seu cumprimento.

Comparecem, portanto, ao caso presente, todos os elementos condicionantes e necessários à obtenção do provimento liminar, vez que a prorrogação do **Contrato nº. 013/2016** mostra-se ilegítimo e flagrantemente lesivo ao erário estadual.

23 **Art. 1º** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

3.2 AUSÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA INVERSO*

Em análise detida, verifica-se que a **Decisão 00790/2020-8**, considerou a existência de suposto ***periculum in mora inverso*** em detrimento dos requisitos autorizadores da medida cautelar, bem como uma suposta "*ausência de plausibilidade jurídica das supostas irregularidades descritas na peça de Representação*", sem, contudo, esclarecer de forma elucidativa qual ou quais seriam os eventuais danos reversos a serem suportados, tampouco qual implausibilidade jurídica haveria contaminado com a nódoa da imperfeição a Representação apresentada pelo ***Parquet* de Contas**.

Para melhor esclarecimento, confira pertinente trecho da referida **Decisão 00790/2020-8:**

> **[...]**
>
> **II.1 DOS PRESSUPOSTOS CAUTELARES**
>
> O art. 124 da Lei Complementar nº. 621/2012, ao tratar das medidas cautelares no âmbito deste Tribunal de Contas, preceitua que:
>
> > **Art. 124.** No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.
>
> Nesse mesmo contexto, vale citar o art. 376 do Resolução TCEES nº. 261/2013, que assim diz:
>
> > **Art. 376.** No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:
> >
> > **I** - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e
> >
> > **II** - risco de ineficácia da decisão de mérito.
>
> Na mesma linha, o art. 306 desta mesma Resolução, ao tratar do rito sumário no âmbito deste Tribunal de Contas estabelece o seguinte:
>
> > **Art. 306**. Os processos em que houver fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão observarão o rito sumário previsto neste Regimento.
>
> Nota-se que em todos os dispositivos supracitados identificam-se os requisitos que necessariamente deverão ser ponderados e analisados para a eventual concessão de medida cautelar, vale dizer, o *fumus boni iuris* consubstanciado no fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e o *periculum in mora*, identificado no risco de ineficácia da decisão de mérito ao final.
>
> Cumpre registrar que a presença de ambos os requisitos deve, concomitantemente, e de fato, evidenciar o real indício de irregularidade em conjunto com o risco de dano ao erário ou a direito alheio em decorrência da demora na prestação da medida pretendida.
>
> Associado a estes requisitos explícitos constantes do regramento aplicado aos procedimentos que tramitam nesta Corte de Contas, deve-se ter em conta a necessidade de se avaliar o que se convencionou denominar de "periculum in mora" reverso quando da concessão, ou não, de medidas cautelares, notadamente

aquelas que venham a obstar uma contratação ou determinar a suspensão da prestação de um determinado serviço.

Isto porque, em determinadas hipóteses, ao sopesar as circunstâncias, deve ser verificada se a concessão da medida cautelar proposta não acarretará risco de se implantar situação mais gravosa à ordem administrativa em geral e aos munícipes. No caso concreto, trata-se de aditamento a contrato de publicidade visando à educação no trânsito firmado em período pretérito.

Em linhas gerais, em que pese a iniciativa do Ministério Público Especial de Contas em impugnar a assinatura do 5º. Termo de Aditamento do Contrato Administrativo nº. 013/2016, a análise empreendida pelo Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF deixa evidenciada a ausência de plausibilidade jurídica das supostas irregularidades descritas na peça de Representação.

Bem considerada a questão, após breves digressões acerca do conceito e características dos serviços contínuos, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF aponta que:

> "(…)
>
> Pois bem, o art. 5º do Código de Trânsito Brasileiro – CTB estabelece que os Departamentos Estaduais de Trânsito figuram no Sistema Nacional de Trânsito como órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados, que tem, dentre suas finalidades a educação para o trânsito.
>
> Ainda, nesse contexto, o § 5º do art. 1º do CTB, dispõe que os 'órgãos e entidades de trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente.'
>
> Vale, ainda, destacar, que o CTB, no seu artigo 22, inc. XII, estabelece, com clareza, que dentre as competências dos órgãos executivos de trânsito dos Estados, está a de promover projetos e programas de educação e segurança de trânsito, senão vejamos:
>
> '*Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:*
>
> *(...)*
>
> *XII -promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;'*
>
> *No mesmo sentido, o artigo 74 do CTB dispõe ser um dever prioritário dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito, promover a educação para o trânsito, vejamos:*
>
> *'Art. 74. A educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário para os componentes do Sistema Nacional de Trânsito.*
>
> *Portanto, por expressa disposição e determinação do Código de Trânsito Brasileiro, não restam dúvidas de que incumbe ao Detran/ES o dever institucional de promover e desenvolver projetos e programas voltados à educação para o trânsito.*
>
> Em que pese a possibilidade da implementação e divulgação de seu programa de educação por outros meios menos custosos, que não exijam a intermediação de agência de publicidade, é certo que, atualmente, os serviços de publicidade e propaganda se tornam importantes ferramentas para a promoção dessa comunicação com a população. Por demandar uma ampla gama de serviços técnicos especializados, os serviços de publicidade são executados por agências de publicidade contratadas pela Administração, as quais estudam, planejam e executam campanhas para atender às demandas de comunicação dos órgãos contratantes.
>
> Denota-se, in casu, que a interrupção do contrato de publicidade institucional e de utilidade pública em questão, poderia trazer prejuízos à divulgação de projetos e ações do Detran, especialmente os voltados ao cumprimento regular da sua missão de educação institucional e ao atendimento do interesse público subjacente, que é a preservação e defesa da vida.
>
> Dessa forma, resta caracterizado o caráter contínuo dos serviços de publicidade pelo Detran, bem como, a necessidade de sua permanência com vistas ao cumprimento e atendimento de sua obrigação institucional de promover a educação para o trânsito, notoriamente instrumentalizada nas campanhas publicitárias, especialmente nesse momento de pandemia pelo novo Coronavirus (COVID-19), onde estão

> desaconselhadas, pelas entidades de saúde, as intervenções e campanhas presenciais, como as realizadas em escolas, rodovias e na sociedade em geral.
>
> (...)"

A referida análise apresenta, com clareza, não ter sido demonstrada a plausibilidade jurídica das alegações trazidas o que, por si só, afasta o primeiro dos requisitos necessários para a concessão da medida cautelar, qual seja, o *fumus boni iuris,* pois restou evidenciado que as atividades a serem alcançadas por meio do referido contrato encontram-se inseridas dentro das atribuições do órgão estadual de trânsito.

Do ponto de vista orçamentário, verificou-se, ainda, que os recursos provenientes para a cobertura da execução contratual encontram-se adstritos à rubrica referente ao desenvolvimento de campanhas voltadas para a educação no trânsito.

Cumpre ressaltar que grande parte destas receitas é oriunda da aplicação de multas em função do descumprimento da legislação de trânsito. Tais recursos, diga-se, pro expressa previsão contida no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, devem ser aplicadas, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Da mesma forma, resta evidenciada a possibilidade de utilização da receita advinda da cobrança de multas para o pagamento de despesas com campanhas publicitárias e educativas no trânsito, quando analisadas à luz da Resolução nº 196/06, do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e da Portaria nº 407/11- Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN.

Tais constatações, por si só, já seriam suficientes para afastar a necessidade de suspensão dos efeitos do Termo de Aditamento celebrado pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo – DETRAN/ES.

Cabe observar, porém, que a peça de Representação alegou a existência de possíveis irregularidades relacionadas ao procedimento que culminou com a autorização e assinatura do referido termo de aditamento, especialmente ausência de coleta de preços para efeitos comparativos, bem como sustentou sua irresignação com fundamento na existência de situação atípica, do ponto de vista da saúde mundial, que conduziria a uma necessidade de reavaliação das decisões adotadas.

No entanto, ao proceder à análise, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF, ainda na Manifestação Técnica nº. 036/2020, afirma que:

> "(...)
>
> Uma vez demonstrada a natureza contínua e caracterizada a necessidade da permanência do contrato em questão, importa, ainda, averiguar os aspectos formais e legais para o aditamento em análise. Nesse ponto, sua previsão encontra-se expressa no contrato (cláusula quarta–fls.11/34 – Evento 16), bem como justificada a necessidade de sua continuidade pela autoridade. Consta, ainda, demonstrada nos autos que a despesa está prevista e incluída no Plano Plurianual – PPA 2020-2023 (fl. 224 – Evento 16). **Encontram-se nos autos, ainda, justificativa/coletas de preços, bem como demonstrada sua vantagem para a Administração e por fim, sua apreciação/homologação pelo Conselho de Administração e autorização pelo Diretor Presidente do Detran/ES** (Evento 16).
>
> (...)
>
> Outro aspecto questionado na representação se refere ao momento da realização do aditamento diante do atual contexto de crise e pandemia pelo Coronavírus. Sobre isso, importa esclarecer que para contratos celebrados em situação de normalidade, sob a premissa de adequado planejamento, a presença de um fator impossível de ser previamente considerado e previsto, não se torna impeditivo à formalização de aditamentos, desde que justificada sua necessidade e observada a essencialidade dos serviços objeto da prorrogação contratual a que se pretende, o que no caso, restou demonstrado, conforme analisado.

> O aditamento contratual em questão visa assegurar a continuidade da prestação dos serviços por parte do Detran/ES, os quais, embora não estejam diretamente ligados às medidas destinadas a combater a pandemia decorrente do coronavírus, são necessárias para que o Estado prossiga prestando os serviços públicos a ele atribuídos constitucionalmente, e ao Detran, para cumprir sua missão institucional resguardada pelo Código de Trânsito Brasileiro.
>
> (...)"

> Quanto ao último aspecto, momento para a assinatura do termo de aditamento, de fato, a Administração Pública deve sopesar as questões de ordem administrativa, financeira, jurídica e social antes de adotar qualquer iniciativa que venha a comprometer recursos não relacionados diretamente às necessidades primordiais para o combate à pandemia.
>
> Contudo, a natureza vinculada das receitas previstas para a execução do contrato, e de seu respectivo termo de aditamento, afastam, em grande parte, dúvidas sobre a possibilidade de sua realização. Seria necessário, a meu ver, a existência de desvinculação destas receitas, a fim de que se pudesse questionar com maior robustez a destinação das mesmas.
>
> Ainda assim, deve ser sempre levada em consideração a questão da discricionariedade administrativa quanto ao local de alocação dos recursos à sua disposição, não sendo permitida a substituição da vontade do gestor pela desta Corte de Contas.
>
> Nesse contexto, fica evidenciada, a meu ver, a ausência ainda que momentânea de plausibilidade jurídica das alegações contidas na peça de Representação, o que influencia diretamente na presença do denominado *fumus boni iuris*.
>
> Tais constatações, também, deixam evidenciada a inexistência do denominado *periculum in mora*, eis que não havendo qualquer caracterização das supostas irregularidades descritas, notadamente aquelas relacionadas à higidez do procedimento e de suas fases, a execução do referido contrato administrativo, e de seu respectivo termo e aditamento, não caracterizará, também, qualquer realização de despesa ilegal ou ilegítima, o que caracterizaria um provável dano ao Erário.
>
> Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da área técnica, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

A propósito, considerando que as medidas cautelares requeridas foram de caráter recomendatório, questiona-se: **(*i*)** qual haveria de ser o perigo reverso?; **(*ii*)** qual implausibilidade jurídica acometeria a **Petição Inicial 00492/2020-9**?

Há, portanto, que se verificar se no presente caso subsiste, pois, a presença do aludido ***periculum in mora inverso*** apto a afastar a imediata necessidade de concessão de medidas cautelares.

Para a existência do ***periculum in mora inverso*** se faz necessário constatar **grave lesão à ordem pública**, compreendida a ordem administrativa em geral que acarrete prejuízo a normal prestação do serviço e ao devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas.

Por **grave lesão à ordem pública**, serve-se, neste momento, da compreensão apresentada pelo art. 15, da Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança), *verbis*:

> Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

Destarte, não cabe desconsiderar os dados, informações e referências do momento presente em favor de um provável cenário de projeções, planos, expectativas e resultados futuros sem quaisquer elementos nos autos a amparar o aventado prejuízo ao princípio da publicidade, pois, via de regra, quando ajustes são postergados, sempre se revela um resultado futuro pior do que realmente deveria ser.

No presente caso, não se encontram nos autos quaisquer justificativas ou elementos capazes de comprovar que a concessão da medida cautelar possa, de fato, provocar prejuízo à sociedade capixaba.

O que se verifica, em verdade, é a reversão da compreensão técnica no resultado preliminar do julgamento, pois se convolou os requisitos autorizadores da medida cautelar pleiteada em suposto ***periculum in mora inverso***, com alegada consequência ao erário e à sociedade local, sem demonstrá-los explicitamente.

A não concessão da medida cautelar, inelutavelmente, ocasiona prejuízo maior ao interesse público quando o serviço a prestado está em desconformidade à Constituição e o Estado Democrático de Direito, amplificando sentimentos já existente na sociedade em relação às instituições públicas, principalmente naquelas responsáveis por oferecer-lhe respostas satisfatórias e necessárias aos interesses da coletividade, caso seja permitido a prorrogação de serviços em desconformidade aos preceitos e mandamentos legais.

4 PEDIDOS

Ante os fatos e fundamentos colacionados, o **Ministério Público de Contas PUGNA** a este egrégio Tribunal de Contas que:

a) Seja **CONHECIDO** e **PROVIDO** o presente **Agravo** na forma prevista no art. 152, inciso IV e art. 169, da Lei Complementar n. 621/2012[24] c/c art. 415 e 416, da Resolução TC n. 261/2013[25][26].

b) A **REFORMA** da **Decisão 00790/2020-8** para que seja dado provimento aos seguintes pedidos:

ii. ***Pela expedição liminar de Recomendação*** *ao Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo* ***– DETRAN-ES****, representado por seu Diretor-Geral Givaldo Vieira da Silva, para que avalie a possibilidade de anular ou suspender, no todo ou em parte, o* ***5.º Termo Aditivo ao Contrato 013/2016****, abstendo-se, em todo caso, de despender recursos públicos com* ***publicidade institucional*** *durante a grave crise financeira e sanitária de saúde pública porque passa o Estado do Espírito Santo, estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 em R$ 8.000.000,00, sem prejuízo de futura expedição de Determinação, caso sejam detectadas irregularidades pela Área Técnica do TCE-ES a partir da análise da documentação recebida;*

iii. ***Pela expedição liminar de Recomendação*** *à Secretaria Estadual de Comunicação Social do Estado do Espírito Santo –SECOM-ES, para que avalie a possibilidade de disponibilizar, em seu Portal da Transparência,* ***os valores individualmente recebidos por cada um dos veículos de comunicação listados****, bem como* ***a indicação prévia das peças publicitárias e dos respectivos horários e locais onde serão veiculadas****, possibilitando, desse modo, o* ***exercício tempestivo do controle social*** *sobre a execução dos contratos de publicidade mantidos pelo Governo do Estado, haja vista tratar-se de informações de interesse público para as quais a divulgação prescinde de solicitação, constituindo* ***direito fundamental do cidadão*** *nos termos do art. 5, incisos XIV, XXXIII e § 2.º, da Constituição Federal, do art. do art. 3.º da Lei Federal 12.257/2011, dos art. 48, § 1.º, inciso II, e 48-A, inciso I, da Lei Complementar Federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, do item 4 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, emitida no âmbito da Comissão Interamericana de Direito Humanos, e do item III da Declaração de Chapultepec.*

---

24 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
[...]
IV - agravo.
Art. 169. Das decisões interlocutórias caberá agravo, formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias contados da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019).

25 **Art. 415.** Das decisões interlocutórias caberá agravo formulado uma só vez, por escrito, no prazo de dez dias. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).
§ 1º O prazo referido no caput será contado da ciência da decisão pelo responsável ou interessado, na forma mais célere possível, dentre as hipóteses previstas no art. 64 da Lei Orgânica do Tribunal.
§ 2º O agravo será dirigido ao Relator do processo no qual a decisão é impugnada. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 007, de 29.11.2016).

26 **Art. 416**. Nos casos dos quais possa resultar lesão grave e de difícil reparação, sendo relevante a fundamentação, poderá ser conferido, a pedido, efeito suspensivo ao agravo pelo Relator, ad referendum do colegiado, na primeira sessão subsequente, observada a competência originária.
Parágrafo único. Na hipótese do art. 127 da Lei Orgânica do Tribunal, o efeito suspensivo ao agravo será concedido pelo Presidente.

c) Na forma do art. 156, da LC nº. 621/2012[27] sejam os Responsáveis notificados para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso.

Nesses termos, pede deferimento.

Vitória, 07 de setembro de 2020.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
Procurador Especial de Contas

Rol de Documentos Anexos

ANEXO	Descrição
I	Cópia integral da Representação TC 02539/2020-1
II	Manifestação Técnica Cautelar 00036/2020-4
III	Decisão 00790/2020-8

27 **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.