



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - 2ª Coordenadoria de Pessoal

PROCESSO N.º : 10.264/2021
ASSUNTO : TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO
ÓRGÃO PROPONENTE : SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL –
SECOM

P A R E C E R N.º 399/2021-MP-ESB

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO - SECRETÁRIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – VERBA EXTRAORDINÁRIA PARA CONTRATOS DE PUBLICIDADE – COVID-19, “SEGUNDA ONDA”.

TAG ANTERIOR, DURANTE A “PRIMEIRA ONDA”, COM O MESMO TEOR – PREVISIBILIDADE DA “SEGUNDA ONDA” E AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS TOMADAS ANTERIORMENTE – CONTRATOS QUE NECESSITAM DE LICITAÇÃO PRÉVIA – COMPETITIVIDADE E ISONOMIA – AUSÊNCIA DAS ESPECIFICAÇÕES MÍNIMAS DE UM PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE DETERMINAÇÃO DO TIPO DE DESPESA A SER REALIZADA.

REJEIÇÃO DO TAG. NOTIFICAÇÃO DA GESTORA RESPONSÁVEL – RECOMENDAÇÕES

Tratam os autos de proposta de termo de ajustamento de gestão – TAG, formulada por Josicléia Gomes Nogueira, Secretária de Estado de Comunicação Social – SECOM, para investimento do Estado do Amazonas na contratação de serviços de publicidade destinada direta ou indiretamente ao combate da COVID-19.

A proponente quer ajustar-se para aquisição de verba extraordinária para os contratos administrativos de prestação de serviços de publicidade dos tipos

Evanildo Santana Bragança
Procurador de Contas



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - 2ª Coordenadoria de Pessoal

institucional e utilidade pública, no valor máximo, global e conjunto das três agências contratadas, de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) para o período de 4 meses, exclusivamente para campanhas dirigidas ao combate da COVID-19 nas áreas de saúde, assistência social e mitigação do impacto econômico na população. Informou que, durante a “primeira onda” da COVID-19, TAG de igual teor foi firmado entre esta Corte e a SECOM.

A DICAD sugeriu a assinatura do TAG.

É o relatório.

Passo a opinar.

O termo de ajustamento de gestão é instrumento previsto no art. 42-A, da Lei estadual nº 2.423/96, regulamentado pela Resolução nº 21/2013, que objetiva fixar, formalmente, tempo e modo adequados para o gestor jurisdicionado ajustar à Lei ato de gestão tido como irregular, em qualquer fase processual, sem prejuízo ao devido processo legal de instrução e julgamento das contas de gestão ou de outros atos e fatos não abrangidos na solução consensual, bem como da definição de responsabilidades remanescentes.

No caso do presente feito, o objeto é a aquisição, manejo e execução de verba extraordinária de publicidade (40 milhões de reais) por via de ajustes administrativos firmados com as três agências já contratadas, por 4 meses, exclusivamente para as campanhas referidas. Requerido em 22.02.2021, assenta-se na chamada “segunda onda” da COVID-19.

De fato, houve o processo nº 11.990/2020, em que ajustados termos semelhantes aos intentados no presente feito. Naqueles autos, atuou o Procurador de Contas Carlos Alberto Souza de Almeida.

Mas, diferentemente da conclusão a que a Corte chegou no que se refere ao pedido anterior, creio que a situação atual é outra e entendo de modo diverso, pelas razões a seguir.

A proponente veio apenas com um pedido genérico, sem qualquer documento que lhe desse suporte. Não vieram os tais contratos em vigência, nem os termos em que esses tais contratos vigoram, nem mesmo uma minuta do pretendido TAG.

Evanildo Santana Bragança
Procurador de Contas



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - 2ª Coordenadoria de Pessoal

Por certo, estamos vivendo um período pandêmico inimaginável e, atualmente, em uma considerada “segunda onda” da COVID-19. Um verdadeiro caos na saúde de nosso Estado, na qual, recentemente, nos vimos diante da falta de oxigênio nos hospitais do Estado, levando à morte de centenas de pessoas. Muitos outros problemas estão sendo enfrentados.

Não obstante entenda a necessidade de campanhas publicitárias visando à conscientização da população na tomada de medidas ao combate do vírus, não estou suficientemente apto a dar continuidade ao presente pleito, pois, repito, não o tenho como cabível na forma da Lei das Licitações.

Uma coisa é reconhecer a excepcionalidade, outra muito diferente seria placitar ações do Governo sem sequer poder delinear quais seriam, em que padrões, de que modo e, principalmente, por quanto pagar cada serviço.

A excepcionalidade está patente, então é estranho que a Administração precise da “autorização” do Tribunal para exercer os seus misteres, segundo a Lei de regência. Os instrumentos normativos contratuais e orçamentário-financeiros estão à disposição. Não pode pretender obter carta branca, sem nenhuma cerimônia, que impossibilite o controle de legitimidade (sem falar no mais mezinheiro controle de legalidade).

Tive oportunidade de verificar as contas anuais de 2019 da SECOM (processo nº 12.006/2020) – ainda, obviamente, não foram prestadas as contas de 2020 – e, naquele feito, vejo que a DICAD determinou que o gasto em 2019 com os três tais contratos com agências de publicidade representaram o montante de R\$ 62.697.669,81, o que significou 62.7% do total das despesas do órgão no exercício.

Assim, se os três contratos com agências de publicidade em 2021 representassem o mesmo valor, teríamos um aditivo de nada menos que 65% sobre o valor total desses contratos, o que não encontra amparo na legislação que rege o sistema de licitações e contratos.

Aliás, nem isso seria possível, porque, nas contas de 2019, já haviam sido questionados os acréscimos acima de 25% já feito nesses contratos, o que foi justificado, na oportunidade, como um contrato por estimativa (sem levar em conta, singelamente, que a estimativa tem subordinação ao objeto claramente delineado e a limites financeiros precisos). O processo ainda não foi julgado.

Evanildo Santana Bragança
Procurador de Contas



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - 2ª Coordenadoria de Pessoal

Fato é que não veio com o presente pedido nenhum plano de ação referente às propagandas pretendidas, com os valores previstos para cada ação e quantitativos; nem um rascunho de termo de referência ou projeto básico há – e a Corte já firmou há décadas que todos os serviços dependem de projeto básico (súmula n. 08-TCE).

Penso ainda que, já gastos R\$ 40 milhões no exercício anterior com a mesma finalidade, boa parte dessas propagandas já poderiam ser reaproveitadas ao presente exercício. Não estamos em condições de despendar dinheiro se já temos material semelhante, fora que R\$ 40 milhões são dinheiro em demasia a ser gasto com propagandas, considerando que esse dinheiro poderia ser melhor investido na própria saúde de nosso Estado.

Mas, para além do que imagino em sede de controle constitucional de legitimidade, o importante é que as atividades a serem desenvolvidas agora não foram especificadas, então, nem certeza há se tal volume de dinheiro será mesmo necessário (ou suficiente).

Também não está claro que os atuais contratos existentes no Estado não suportem as necessidades decorrentes da COVID-19. Por certo, muitas propagandas que seriam realizadas em situação normal deixaram de ser feitas ou não se fazem necessárias com a atualidade. Assim, penso que essas propagandas que eventualmente estavam programadas para serem realizadas poderiam ser redirecionadas àquelas ligadas à COVID-19, mediante alteração que modificasse não o projeto básico quanto ao objeto, nem quanto a execução dos mesmos, mas sim quanto ao cronograma físico financeiro.

Além disso, ainda que se comprovasse a real necessidade de gasto com publicidade, seria imperioso um chamamento público, onde outras empresas poderiam se interessar em fornecer ao Estado o serviço, especialmente se considerarmos que muitas empresas estão passando por dificuldades no momento atual e, dar prioridade àquelas que já se encontram fornecendo não se mostra a alternativa mais justa.

No campo da ordenação técnica da excepcionalidade ou urgência, a chamada “segunda onda” da COVID-19 não era imprevisível. O Governo foi alertado por especialistas, mas não tomou nenhuma providência a fim de realizar uma licitação específica e contratos específicos com o fim ora propugnado.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - 2ª Coordenadoria de Pessoal

O “lock down”, suspendendo e restringindo a circulação de pessoas e o comércio, foi operado pelo Governador inicialmente pelo Decreto nº 43.234/2020, no fim do ano passado. Isso indica que a “segunda onda” já era sabida claramente pelo Governo. Então, se o Estado já se preparava pra isso, como a SECOM e a SEFAZ não se moveram pra licitar esses serviços de publicidade – ou contratá-los por urgência (se pudessem justificar isso, claro...)?

Diversamente do dito pela SECOM agora, não foi a ação civil posterior (processo nº 0600056-61.2021.8.04.0001) que criou o estado de necessidade ou a situação pública excepcional. Pelo contrário, o Governo do Estado omitiu-se em todos os assuntos, desde na programação dos insumos, como equipamentos de proteção e remédios e o famigerado oxigênio, até os serviços de publicidade.

O Judiciário só interveio porque o Governo se omitiu e agora nós temos o que temos: o Estado buscando um jeito de não se responsabilizar pela sua incúria!

Desde logo, alerta que já há vozes falando em uma possível “terceira onda”. O Governo não deve aguardar simplesmente inerte a chegada de uma outra onda dessa doença. Deve antever os fatos e já planejar as necessidades que possam vir, seja para evitar uma nova onda, seja para, caso se concretize, reduza os efeitos negativos que dela possam decorrer.

Em termos licitatórios, o TAG agora visa, na realidade, a firmar novos contratos, sem observar um regular procedimento concorrencial e, portanto, sem observância aos princípios da competitividade, legalidade e isonomia, sem falar das regras constitucionais e legais nacionais sobre programação e execução da despesa, de antiquíssimas extrações.

E não há que se falar que não se tratariam de novos contratos, pois, à medida em que se disponibilizam recursos para a realização de serviços específicos, alegadamente não abrangidos nos contratos atualmente existentes, obviamente está-se falando de ajustes totalmente novos (já que, ao que parece, o Estado entendeu tratar-se de serviços novos, não compatíveis com os objetos dos contratos existentes).

Tanto é assim que o TAG firmado no exercício de 2020 já dispunha de cláusula proibindo a utilização do valor do aditivo para fins de acréscimos quantitativos do valor contratual original firmado com as três agências de publicidade, pois,



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - 2ª Coordenadoria de Pessoal

logicamente, não se referiam aos mesmos contratos, mas a contratos totalmente diversos e novos.

Destoo, portanto, das conclusões do órgão técnico que, em seu laudo conclusivo, nem sequer enfrentou os aspectos mais elementares devidos das normas pertinentes, especialmente no que se refere à Lei de Licitações e Contratos, limitando-se a discorrer doutrinariamente sobre o ajustamento de gestão, os princípios informadores do TAG e, ao final, afirmando ser o TAG a medida adequada ao pedido da gestora da SECOM (um pedido genérico e desprovido de substância, repiso),

Verifiquei a existência de processo proveniente da SEMCOM, ou seja, da Secretaria Municipal de Comunicação Social, exatamente com o mesmo pedido, ou seja, de alocação de R\$ 40 milhões para gastos com propaganda em razão da COVID-19 na cidade de Manaus.

Esse parece ser um número cabalístico, muito embora Manaus deva falar aos seus munícipes, enquanto o Estado, em teoria, havia de dirigir-se a todos os 62 Municípios, levando em conta necessariamente as peculiaridades do Interior nessa comunicação minimamente eficiente.

Não bastasse tudo isso, vejo que em janeiro de 2020, antes mesmo do início da pandemia da COVID-19, o Procurador de Contas Carlos Alberto Souza de Almeida deu início a uma representação em face da SECOM, na qual questionou os contratos e serviços de publicidade do Estado do Amazonas, os quais não obedeceriam critérios claros e objetivos, não sendo pública e transparente a forma de remuneração dos agentes divulgadores e não havendo controle da efetiva prestação dos serviços e alcance desses agentes.

Tal representação se encontra no processo nº 10.715/2020. Representação de mesmo teor existe também quanto à SEMCOM (processo nº 11.075/2020).

Ambas essas representações se encontram na mesma fase, com emissão de parecer ministerial pela sua procedência, com proposições de imposição de multa, de assinatura de prazo para medidas, bem como de envio do material apurado ao Ministério Público Estadual, ao Ministério Público Federal e à Receita Federal do Brasil.

Evanildo Santana Bragança
Procurador de Contas



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas - 2ª Coordenadoria de Pessoal

Como se vê, a questão dos contratos de publicidade e propaganda não é tão simples que possa vir ao Tribunal sem nenhum sinal de especificidade para gastar os R\$ 40 milhões para esse fim.

Cabe, portanto, se a Administração estadual de fato entender necessário novos contratos para publicidade e propaganda, realizar o adequado procedimento licitatório, observando as normas regentes, especialmente a Lei federal nº 8.666/93.

Dessa forma, opino por que o egrégio Tribunal Pleno rejeite a proposta de TAG apresentada pela origem, ante a ausência de medidas concretas e viáveis que justifiquem a realização do ajuste, abstendo-se de realizar qualquer investimento extra com a finalidade pretendida, salvo se realizado o adequado procedimento licitatório e observadas as normas legais vigentes.

É o parecer.

Em Manaus, 16 de fevereiro de 2021.

EVANILDO SANTANA BRAGANÇA
PROCURADOR DE CONTAS

FBRC