



Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
4ª Procuradoria

A Sua Excelência a Senhora
Secretária de Estado de Comunicação Social do Amazonas- SECOM.
Av Brasil, 513-Compensa,
CEP 69036-110 – Manaus/AM.

RECOMENDAÇÃO Nº 11 /2019-MPC-CASA

Recomendação. SECOM. Dispendio de recursos públicos com publicidade. Propaganda de governo. Promoção de governo. Lei nº 12.232/2010. Escolha de veículos de comunicação. Inexistência de critérios objetivos. Medição de audiência. Essencial para medir a efetividade das campanhas. Recomendações.

O Ministério Público de Contas atua junto aos Tribunais de Contas como fiscal da lei nos processos de natureza ordinária daquele órgão de controle, mas atua também como parte, fazendo denúncias e representações nos TC's. A Recomendação, uma das ferramentas do controle ministerial, tem previsão expressa na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8625/1993):

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

(...)

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

(...)

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e **recomendações** dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, **assim como resposta por escrito.**
(original sem grifo)



Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
4ª Procuradoria

No mesmo sentido, dispõe a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Amazonas (Lei nº 2423/1996) quanto às requisições de informações solicitadas por este Parquet:

Art. 116. (omissis)

Parágrafo único. Todos os órgãos ou entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal são aobrigados a atender às requisições do ministério Público, a exibir-lhe os seus livros e documentos e a **prestar-lhe as informações necessárias ao desempenho de suas funções.**

DOS FATOS QUE JUSTIFICAM A RECOMENDAÇÃO

Este agente ministerial, responsável pela 4ª Procuradoria, foi o Procurador Oficiante nas Contas do Governo do Estado do Amazonas, exercício 2017, conforme a Portaria n.º 25, de 16 de dezembro de 2016. Tendo por base essa competência, foi aberto Procedimento Preparatório nº 004/2018-MPC-CASA, publicado no DOE TCE/AM em 30/10/2018, para apuração dos critérios de distribuição de verbas de propaganda do Estado do Amazonas.

Em virtude de circunstâncias que prolongaram o referido feito, tais quais mudança de gestão, concessão de novos prazos para apresentação das informações requeridas e posteriormente análise dessa documentação, mostra-se prematuro a emissão de manifestação conclusiva e terminativa deste membro do Parquet neste procedimento.

Contudo, considerando as informações já colhidas e sem prejuízo de posteriores conclusões emitidas ao final do procedimento preparatório em tela, já é viável a emissão de alguns apontamentos, na forma de recomendação, sobre o tratamento e emprego de verbas de publicidade pelo Estado do Amazonas, via Secretaria de Estado de Comunicação Social- SECOM.



Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
4ª Procuradoria

É preciso destacar que todo o agir da Administração Pública é pautada, não excluindo os demais princípios que permeiam o ordenamento jurídico pátrio, em 05 (cinco) mandamentos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Na questão do dispêndio de recursos públicos envolvendo publicidade oficial, dois desses princípios merecem atenção maior: impessoalidade e eficiência. Antes, porém, de prosseguir nessa análise, inicialmente é preciso compreender que, sob essa alcunha (publicidade oficial), estão inseridos dois tipos de propaganda: a de governo (também conhecida por institucional) e a de utilidade pública.

A primeira consiste essencialmente na veiculação das ações governamentais. Normalmente, acompanhadas do slogan adotado por determinada gestão, cuidam de promover, *pari passu*, as frentes de trabalho do governo. Já as de utilidade pública estão ligadas a campanhas educativas e informativas que almejam um bem comum.

Implicitamente, a propaganda institucional, por enumerar as diversas ações realizadas e em execução do Governo, termina sendo uma propaganda do governante em exercício, enaltecendo as ações promovidas. Dessa forma, haveria violação ao princípio da impessoalidade, conforme preceitua o art. 37, §1º da CF/88, vejamos:

Art. 37. (omissis)

§1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Também é de fácil visualização que muitos recursos são empregados para esse tipo propaganda, quando diversos setores críticos como saúde, saneamento básico e educação padecem de verbas adequadas para ofertar serviços dignos.

Claro é que os recursos do Estado são finitos, levando-o a atuar de forma seletiva e otimizada a fim de atender, tanto quanto possível, as necessidades básicas da população. Dessa forma, um estado eficiente pondera ambos os princípios (reserva do possível com o mínimo existencial) para extrair o maior benefício e bem estar de suas ações.



Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
4ª Procuradoria

Em contraposição, não é aceitável, legítimo e proporcional o dispêndio de vultuosos valores em propaganda institucional, quando o Estado não atende satisfatoriamente esse patamar mínimo. Esse é um ponto.

Outra questão relevante sobre esse tema envolve a Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade.

Embora a lei estabeleça o procedimento licitatório como meio hábil para contratação de agências de propaganda, não há dispositivo expresso que esclareça o modo pelo qual essa agência irá contratar os veículos de comunicação. Na prática, ocorre de forma aleatória (sem critérios objetivos) a escolha desses veículos, abrindo possibilidade para práticas escusas, como: direcionamento a certas empresas do ramo.

Lembre-se de que o sistema é coeso e harmônico, rechaçando práticas obtusas e ilógicas. No ordenamento constitucional pátrio, os princípios da impessoalidade e da moralidade funcionam como vetor interpretativo do sistema normativo, impondo a Administração a sua observação.

Assim, a escolha dos veículos de comunicação pelas agências deve, minimamente, observar critérios objetivos, claros e impessoais; afinal são serviços remunerados com dinheiro público.

Além disso, a referida lei estabelece a medição de audiência como forma de aferir os resultados e averiguar o alcance das peças publicitárias promovidas, elementos essenciais para a Administração julgar a efetividade dessas ações.

DA RECOMENDAÇÃO

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas **RECOMENDA** à Secretária de Estado de Comunicação Social do Amazonas- SECOM que:



Ministério Público do Estado do Amazonas
4ª Procuradoria

- a propaganda oficial atenha-se primordialmente as de caráter de utilidade pública;
- determine às agências de publicidade a adoção de critérios objetivos, claros e impessoais de escolha dos veículos de comunicação;
- exija das agências de publicidade a medição de audiência dos veículos de comunicação por elas contratadas.

Fica estabelecido o **prazo de 15 (quinze) dias**, nos termos do art. 86 do Regimento Interno desta Corte de Contas c/c art. 27, parágrafo único, da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8625/1993), para que seja enviada resposta por escrito informando as providências a serem adotadas em relação a esta recomendação.

Ressaltando, por fim, que o descumprimento do prazo acima poderá ensejar Representação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, sem prejuízo das sanções legais pela omissão de informações ao Ministério Público de Contas.

Manaus, 06 de fevereiro de 2019.

Carlos Alberto Souza de Almeida
Procurador de Contas

