



DIMP

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

Excelentíssimo Conselheiro Presidente do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

REPRESENTAÇÃO N.º 004 /2020-MPC-CASA.

Representação. Contrato de publicidade. Lei 12.232/2010. Comprovação dos serviços prestados. Forma de escolha dos agentes divulgadores. Falta de clareza, objetividade, transparência e eficácia. Multa. Determinações.

O **Ministério Público de Contas** do Estado do Amazonas, por seu procurador titular da 4ª Procuradoria, Carlos Alberto Souza de Almeida, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares, vem perante Vossa excelência oferecer REPRESENTAÇÃO contra **ERIC GAMBOA TAPAJÓS DE JESUS**, brasileiro, CPF 519.912.682-20, RG 16654242, ex-Secretário Municipal de Comunicação de Manaus, com domicílio Av. Max Teixeira, 2121, apt 801, bloco 03, Condomínio Smile Village Cidade Nova, Colônia Santo Antônio, CEP 69093-770, Manaus, Amazonas; **TAPE PUBLICIDADE**, CNPJ 04.214.524/0001-36; **ANTÔNIO FERNANDES BARROS LIMA JUNIOR-EPP**, CNPJ 06.149.812/0001-80, sediada na Rua Estrela Sírius, nº 09- Conjunto Morada do Sol, CEP 69060-094; e **MENE e PORTELA Publicidade LTDA**,

12:34 17/02/2020 071630 FRIA DE CONTAS DO EST. DO AM DEP. ISS

Breno Rodrigues

Assinatura



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

sediada na Rua Rio Mar nº 73-Nossa Senhora das Graças, CNPJ 08.530.304/0001-72 pelos fatos a seguir.

PRELIMINAR

O Procedimento Preparatório nº 3/2018-MPC-CASA, publicado no DOE TCE/AM em 30 de outubro de 2018, foi aberto com o objetivo de averiguar a distribuição de verbas de propaganda no Município de Manaus, uma vez que não foram identificados critérios claros e objetivos para os repasses.

E a competência para analisar tais fatos reside na atribuição de, nos exercícios de 2017 e 2018, ser o Procurador Oficiante das contas do Município de Manaus. As verbas publicitárias já se destacavam como elevadas (tendo sido empenhada no exercício de 2017 o valor de R\$ 88.801.437,39 e em 2018 R\$ 95.811.826,73), o que motivou esse agente a investigar a forma de contratação desses agentes de comunicação e a execução desses contratos consequentemente.

Ademais, destaca-se ainda que o referido procedimento prolongou-se no tempo devido à uma conjuntura excepcional. Nesse período, este Agente foi responsável pelo acompanhamento, além das contas do Município de Manaus exercícios 2017 e 2018, também ficou responsável pelas contas do Governo do Estado em 2017, o que demanda uma atenção esmerada; a equipe com a qual trabalha é reduzida e ainda houve os períodos do recesso.

DOS FATOS E DO DIREITO

Primeiramente, a Lei Estadual nº 2423/1996, lei orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, autorizou o Ministério Público de Contas a perquirir, sobre informações relevantes aos atos de gestão da Administração Pública, os órgãos e entidades sujeitos à jurisdição deste Tribunal, sendo estes (gestores) obrigados a responder.

Não se trata de mera faculdade do gestor público atender as demandas do Órgão Ministerial e sim um dever imposto a eles. Assim determinou o legislador, conforme se expõe abaixo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

Parágrafo Único. Todos os órgãos ou entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal **são obrigados** 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. (sem grifo no original)

No caso concreto, este membro do Parquet instaurou Procedimento Preparatório nº 3/2018-MPC-CASA, publicado no DOE-TCE/AM em 30 de outubro de 2018, com o objetivo de averiguar a distribuição de verbas de propaganda no Município de Manaus, uma vez que não foram identificados critérios claros e objetivos para os repasses.

Foi convocado para prestar esclarecimentos sobre o tema Eric Gamboa Tapajós de Jesus (Secretário Municipal de Comunicação). Também foram ouvidos as empresas TAPE Publicidade LTDA, MENE e PORTELA Publicidade LTDA e ANTONIO FERNANDES BARROS LIMA JUNIOR –EPP.

Oportunizou-se ainda, por meio de convite, a participação, no presente procedimento, aos seguintes agentes divulgadores: VRL Serviços de Informação da Internet LTDA (Amazonas Atual Comunicação), Gate Mídia Agência de Notícia LTDA (Portal do Holanda), N. C. de Souza EIRELI (BNC Amazonas), Radar Amazônico. Este é o relatório.

Os contratos e serviços de publicidade envolvendo o Poder Público sempre foram uma zona cinzenta, no sentido de haver pouca transparência e de ter um objeto fugaz, motivo pelo qual não era incomum a prática de desvios por meio desses contratos. Por isso, a relevância do tema em questão.

Tanto é verdade que está em discussão a existência de critérios objetivos e claros, promovida pelo Ministério Público de Contas atuante no Tribunal de Contas da União, no âmbito federal, relativo à distribuição de verbas de publicidade realizada pela Secretária Especial de Comunicação Social para agências de publicidade e estas para os demais veículos da área¹.

¹ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/ministerio-publico-de-contas-pede-que-tribunal-investigue-atos-de-chefe-da-secom.shtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

Para continuar analisando, é preciso entender qual marco normativo regula as despesas do Poder Público com publicidade. A lei nº 12.232/2010 é a responsável por regular as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

Esta lei conceitua quais seriam os serviços envolvidos e, atenta aos desmandos no passado, determina ainda a obrigação das agências em manter acervo comprobatório dos serviços prestados:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

Art. 17. As agências contratadas deverão, durante o período de, no mínimo, 5 (cinco) anos após a extinção do contrato, manter acervo comprobatório da **totalidade** dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas.

Nos depoimentos colhidos, ficou patente que, no processo licitatório realizado no âmbito municipal, foram ganhadoras as agências de publicidade TAPE Publicidade LTDA, MENE e PORTELA Publicidade LTDA e ANTONIO FERNANDES BARROS LIMA JUNIOR –EPP.

Solicitado informações sobre a prestação de serviços das agências, o Secretário de Comunicação encaminhou vasta documentação, ao qual anexo para compor o acervo probatório da presente apuração.

Dessa forma, o primeiro ponto a ser aclarado é a comprovação dos serviços prestados pelas contratadas, com a indicação das peças publicitárias (campanhas) realizadas, o valor atribuído a cada uma e as ordens de serviços emanadas pela SECOM.

Em consulta ao site eletrônico <
<https://transparencia.manaus.am.gov.br/transparencia/v2/#/detalhescontrato/224/1051/1/fornecedor>>, é possível localizar os referidos contratos e aditivos resultantes. Destaco



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

que, em leitura do mesmo (figura 1), chamou atenção a cláusula 5.1.18 (Contrato 1/2015-SEMCOM e reproduzida nos demais), que é eivada de nulidade.

Figura 1



Av. Brasil, 2971 – Compensa – Manaus – AM
CEP 69036110 – Tel.: 36256943 – Fax: 36256845

www.manaus.am.gov.br

- 5.1.16. Registrar em relatórios de atendimento todas as reuniões e telefonemas de serviço entre a CONTRATANTE e a CONTRATADA, com o objetivo de tornar transparentes os entendimentos havidos e também para que ambos tomem as providências necessárias ao desempenho de suas tarefas e responsabilidades.
 - 5.1.16.1. Esses relatórios deverão ser enviados pela CONTRATADA à CONTRATANTE até o prazo máximo de 2 (dois) dias úteis após a realização do contato.
 - 5.1.16.2. Se houver incorreção no registro dos assuntos tratados, a CONTRATANTE solicitará a necessária correção, no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, a contar da data do recebimento do respectivo relatório.
- 5.1.17. Tomar providências, imediatamente, em casos de alterações, rejeições, cancelamentos ou interrupções de um ou mais serviços, mediante comunicação da CONTRATANTE, respeitadas as obrigações contratuais já assumidas com fornecedores e veículos e os honorários da CONTRATADA pelos serviços realizados até a data dessas ocorrências, desde que não causadas pela própria CONTRATADA ou por fornecedores e veículos por ela contratados.
- 5.1.18. Não divulgar informações acerca da prestação dos serviços objeto deste contrato, que envolvam o nome da CONTRATANTE, sem sua prévia e expressa autorização.
- 5.1.19. Prestar esclarecimentos à CONTRATANTE sobre eventuais atos ou fatos desabonadores noticiados que envolvam a CONTRATADA, independentemente de solicitação.
- 5.1.20. Não caucionar ou utilizar o presente contrato como garantia para qualquer operação financeira.
- 5.1.21. Manter, durante a execução deste contrato, todas as condições de habilitação exigidas na concorrência que deu origem a este ajuste, incluída a certificação de qualificação técnica de funcionamento de que tratam o art. 4º e seu § 1º da Lei nº 12.232/2010.
- 5.1.22. Cumprir todas as leis e posturas, federais, estaduais e municipais pertinentes e responsabilizar-se por todos os prejuízos decorrentes de infrações a que houver dado causa, bem assim, quando for o caso, a legislação estrangeira com relação a trabalhos realizados ou distribuídos no exterior.
- 5.1.23. Cumprir a legislação trabalhista e securitária com relação a seus empregados e, quando for o caso, com relação a empregados de fornecedores contratados.
- 5.1.24. Assumir, com exclusividade, todos os tributos e taxas que forem devidos em decorrência do objeto deste contrato, bem como as contribuições devidas à Previdência Social, os encargos trabalhistas, prêmios de seguro e de acidentes de trabalho, os encargos que venham a ser criados e exigidos pelos poderes públicos e outras despesas que se fizerem necessárias ao cumprimento do objeto pactuado.
- 5.1.25. Responsabilizar-se por recolhimentos indevidos ou pela omissão total ou parcial nos recolhimentos de tributos que incidam ou venham a incidir sobre os serviços contratados.

No depoimento colhido do Secretário de Comunicação, evidenciou-se que as contratadas realizam uma triagem dos agentes divulgadores, mas que a escolha final desses agentes divulgadores é dado pela SEMCOM. Discorreu ainda que os critérios levados em conta são “o público a que esse veículo se volta, a quantidade de público alcançada e a credibilidade do veículo”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

Contudo, eminente Relator, não foram apresentados critérios objetivos. Exemplifico. Quanto a quantidade de público alcançados, deveria ser observado os agentes divulgadores que alcançassem a partir de 200.000 expectadores (um valor hipotético). Quanto ao público a que esse veículo se volta, deveria ter estudos (pesquisas estatísticas) que indicassem quais veículos são mais visualizados por região da cidade.

E quanto a credibilidade do veículo, entendo que o termo “credibilidade” carrega uma valoração subjetiva incompatível com os princípios da moralidade e impessoalidade. Afinal, a credibilidade pode estar associada ao fato do veículo não fazer críticas ao gestor em exercício, ou ao fato de fazer críticas ao adversário do gestor em exercício, ou até mesmo de exaltar efusivamente as ações do gestor em exercício. O termo permite uma discricionariedade que não coaduna com a finalidade pública pretendida com a publicidade institucional.

Dessa forma, o quadro fático identificado por este Signatário é a contratação de divulgadores pelas agências sem critérios objetivos aparentes, como blogs com duvidoso alcance relevante do público e por preços sem parâmetros prévios. Divulgadores esses que, muitas vezes, não auferem a audiência, o que impede uma análise da eficácia daquele meio divulgador.

Destaco que, dos agentes divulgadores ouvidos, a maior parte diz utilizar o GOOGLE ANALITICS, por ser uma ferramenta gratuita. Contudo, não ficou claro que seja uma obrigação desses órgãos demonstrar a audiência alcançada nos materiais publicitários os quais dão divulgação, o que impede de fato a aferição objetiva do alcance da publicidade institucional e a eficácia do meio escolhido.

Ainda permanece obscuro sobre como se atribui os valores da contraprestação financeiras devidas a esses agentes divulgadores. Os recursos, vale lembrar, são públicos e, dado esse fato, a sua aplicação exige sempre a observância de princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade.

De acordo com o depoimento do representante da MENE E PORTELA, o Poder Público detém uma tabela dos preços cobrados pelos agentes divulgadores e a agência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

utiliza-se desses preços para remunerá-los, não havendo negociação de preços, logo, entre a agência e o veículo. Das declarações prestadas, algumas dúvidas surgem. Há uma tabela previamente estabelecida? Quem é responsável por ela? Como se auferem a compatibilidade dos valores com o preço de mercado? É dada divulgação a essa tabela?

A conclusão ministerial sobre os fatos ora apresentados é de que ocorre ofensa ao ordenamento jurídico a forma pela qual são realizadas os serviços de publicidade e divulgação. Está cristalino que a contratação dos agentes divulgadores pelas agências não obedecem critérios claros e objetivos, que não é pública e transparente a forma de remuneração desses agentes divulgadores e que não há o controle da efetiva prestação dos serviços e alcance desses agentes. Além disso, reitero que próprios serviços prestados pelas agências de publicidade (as campanhas) devem ser identificados.

Por oportuno, aproveitando que muitas das campanhas públicas possuem matéria objeto de competência comum com a União, é recomendado o envio ao Ministério Público Federal e a Controladoria Geral da União para averiguar se há verbas federais envolvidas nesses contratos.

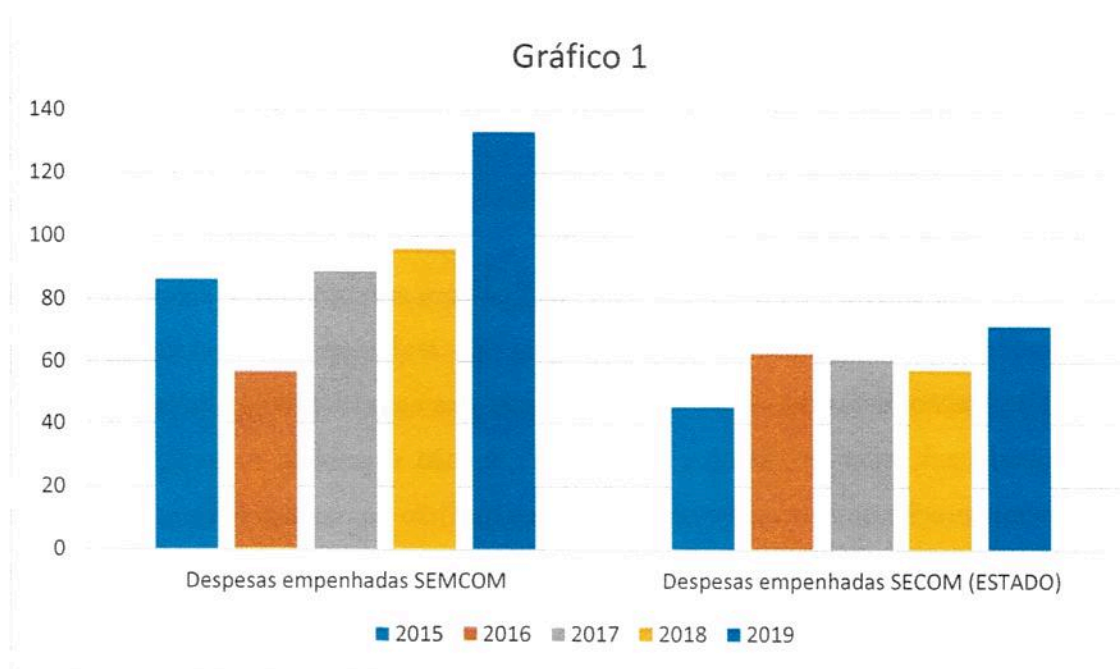
Ainda é oportuno destacar o elevado gasto com comunicação, realizado por meio da SEMCOM, frente a outras áreas e demandas do Município de Manaus. Para evidenciar a desproporcionalidade das despesas do setor de comunicação social de Manaus, apresenta-se dados de 2016 a 2019 quanto às despesas empenhadas (na ordem dos milhões) frente as mesmas despesas realizadas pelo Estado do Amazonas (gráfico 1).

Esperava-se, logicamente, que o Estado, por precisar alcançar uma área territorial bem mais extensa e também maior público-alvo, tivesse uma necessidade de gastos superior ao do Município de Manaus. Porém, a prática revela que Manaus tem excedido em torno de 20 milhões os gastos com comunicação comparado ao Estado. Em uma cidade que ainda apresenta sérios problemas de saneamento básica e deficiência em educação básica (creches), é de causar estranheza todo esse destaque e priorização dado a comunicação institucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria



DO PEDIDO

Por tudo o que foi narrado, requer:

- A notificação dos representados, para oferecimento de razões de defesa e esclarecimentos;
- A procedência da presente Representação;
- A imposição de multa aos representados, por descumprimento de dispositivo legal;
- Assinatura de prazo ao gestor da SEMCOM para que estabeleça critérios objetivos e claros quanto à forma que as agências devem contratar os agentes divulgadores, bem como exija documentos comprobatórios do alcance dos referidos canais;
- A apresentação da fórmula de cálculo utilizada para remunerar os agentes divulgadores;
- Assinatura de prazo ao gestor da SEMCOM para que adote medidas para a transparência dos serviços prestados pelas agências de publicidade e pelos agentes divulgadores, apresentando-as neste processo já a lista das campanhas realizadas e os valores recebidos pelas agências por elas, a distribuição aos veículos divulgadores, e os valores devidos por esses serviços;




MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

4ª Procuradoria

- g) O encaminhamento à Receita Federal do Brasil para apuração de fortunas emergentes e enriquecimento ilícitos;
- h) O envio ao Ministério Público Federal e a Controladoria Geral da União.

Pede deferimento.

Manaus, 13 de fevereiro de 2020.


Carlos Alberto Souza de Almeida
Procurador de Conta

C

C

1
1