



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Senhor Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

Relator da Coordenadoria-Geral de Apoio à Governadoria - CGAG

Ref.: REPRESENTAÇÃO

No dia 18 de fevereiro de 2011 foi publicado¹ o Aviso de Dispensa de Licitação referente à contratação direta, promovida pela Coordenadoria-Geral de Apoio à Governadoria, da empresa MINHAGÊNCIA PROPAGANDA E MARKETING LTDA visando à prestação de serviços técnicos de publicidade e propaganda, de caráter educativo, informativo e de orientação social, no valor total de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), nos termos do artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

A supramencionada contratação² teve por esboço o Processo Administrativo nº 01-1109.00022-00/2011, cujo teor, a *priori*, desponta indícios de ilegalidade, pois, no presente caso, não subsistem motivos suficientes para dispensar o procedimento licitatório, como a alegada emergência, senão vejamos:

Nas justificativas³ que embasaram a contratação emergencial, no âmbito da CGAG, sobressaem os seguintes argumentos:

¹ Diário Oficial do Estado - nº 1678 (p. 27).

² A vultuosidade dos valores envolvidos atraiu a atenção da imprensa eletrônica, conforme matéria disponível em: www.rondoniaovivo.com.br.

³ Fls. 03/04 e 159/161.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

1) anulação da Concorrência Pública nº 005/2009/CEL/SUPEL/RO que tinha por objetivo a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de publicidade e propaganda;

2) necessidade de publicação dos atos oficiais, mediante as divulgações institucionais e dos atos públicos (divulgação obrigatória ou de interesse social);

3) desenvolvimento de campanhas de caráter educativo e de orientação social, sob pena de colocar em risco a integridade física e a saúde pública;

4) publicidade das grandes campanhas, incluindo as de nível nacional, coordenada, por exemplo, pelos Ministérios da Saúde e Educação, que versam sobre educação básica, ou mesmo, erradicação e controle de doenças em seres humanos ou animais.

No Parecer n. 008/PGE/2011, o qual foi adotado como fundamento jurídico para a realização da contratação direta, consta que a dispensa da licitação em destaque encontra arrimo no art. 24, inciso IV⁴, da Lei de Licitações e Contratos.

Dentre os argumentos externados no parecer favorável destaca-se: 1) a Administração Pública, para o desempenho de suas atividades, necessita realizar campanhas

⁴ IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

publicitárias institucionais de grande alcance, especialmente na área da saúde preventiva e combate a endemias e epidemias (gripe suína, doação de sangue, entre outros); 2) insuficiência do Diário Oficial para atender o princípio da publicidade. Todavia, ressalta o Procurador-Geral do Estado que a emergência foi de certa forma provocada, vez que entre a recomendação do Tribunal de Contas e a presente data, transcorreu lapso suficiente para a realização de certame licitatório.

A Administração, na busca de atender aos requisitos do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, promoveu a escolha da empresa MINHAGÊNCIA PROPAGANDA E MARKETING LTDA, após a confecção de procedimento *sui generis*, consistente numa espécie de "consulta"⁵ dirigida a 6 (seis) empresas, localizadas no município de Porto Velho, com o fito de realizar a pesquisa de preços, com a apresentação de proposta em até 1 (um) dia, contado do recebimento da solicitação.

No tocante ao critério de escolha da melhor proposta de preço foi adotado como meio de referência a aplicação dos percentuais de honorários e descontos dos custos internos de Agência em relação à Tabela do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Pará - SINAPRO/PA, consoante item 7 do regulamento da cotação de preços.

Constata-se, ainda, que a publicidade, por meio de publicação no Diário Oficial do Estado, somente ocorreu em relação ao Aviso de Dispensa de Licitação, no dia 18 de fevereiro de 2011, data esta em que também foi assinado o Contrato nº 006/PGE/2011 (fls. 218/223).

⁵ Para concretização da mencionada consulta foi adotado o "protocolo de entrega de cotação de preço", constante nas fls. 11/14.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Pois bem. É certo que a Administração, via de regra, está obrigada a licitar, ressalvados os casos legalmente previstos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (arts. 17 e 24 da Lei nº 8.666/93).

No presente caso, ao invés de realizar licitação, a Administração optou por promover a contratação direta, sob o argumento da urgência na contratação de serviços de propaganda e publicidade.

Ressalta-se que a sobredita escolha não foi a mais adequada frente à obrigatoriedade de licitar, tendo em vista que as justificativas apresentadas pela Administração não despontam uma concreta situação emergencial.

A motivação que embasou a presente contratação restringe em destacar que a urgência decorre da anulação da Concorrência Pública nº 005/2009/CEL/SUPEL/RO; a necessidade de publicação dos atos oficiais, mediante as divulgações institucionais e dos atos públicos (divulgação obrigatória ou de interesse social); o desenvolvimento de campanhas de caráter educativo e de orientação social, sob pena de colocar em risco a integridade física e a saúde pública; e, a publicidade das grandes campanhas, incluindo as de nível nacional, coordenada, por exemplo, pelos Ministérios da Saúde e Educação, que versam sobre educação básica, ou mesmo, erradicação e controle de doenças em seres humanos ou animais.

Ainda que buscássemos respaldo no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, o ente público **não descreveu qualquer**



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

caso concreto de emergência ou de calamidade pública, nem mesmo, especificou os meios necessários e suficientes para superar a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança.

Notadamente a utilização dos meios de comunicação assume caráter de relevante interesse público diante de uma situação concreta de urgência, impossibilitando a espera do trâmite do processo licitatório.

O que se percebe no teor do processo administrativo em tela é que são inúmeros os assuntos que podem ser objeto de divulgação por meio da empresa contratada sem licitação, distanciando-se consideravelmente do escopo da norma inserta no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93.

De acordo com a descrição do objeto no item 4 do regulamento da cotação de preços de fls. 15/23, trata-se da *contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de publicidade e propaganda em caráter emergencial, visando à divulgação de atos oficiais, programas, obras, serviços e campanhas do Governo do Estado de Rondônia e suas administradas de forma direta e indireta, inclusive empresas, compreendendo o estudo, a concepção, pesquisa, produção, execução, veiculação, bem como a distribuição de materiais e peças do Poder Executivo do Estado de Rondônia. E o subitem 4.1 continua: "além das publicações de atos oficiais, também constitui objeto da contratação Ações relativas à Publicidade de Utilidade Pública de interesse do Estado de Rondônia"*.

Ora, tal descrição do objeto é indiscutivelmente ampla e genérica, impossibilitando, inclusive, quantificar e



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

qualificar o objeto contratual. E, por consequência, eclode a seguinte indagação: qual o critério utilizado pela Administração para estimar o total de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) sem existir previsão dos quantitativos e definição dos temas e assuntos que devem ser divulgados? Ou mesmo, sem existir planejamento mínimo, mediante plano de comunicação publicitária, prevendo as metas e resultados a serem alcançados?

Diante da amplitude do objeto da presente contratação, evidencia-se uma afronta à obrigatoriedade de licitar, pois, não ficou demonstrada a concreta situação de emergência que autorizaria a dispensa de licitação.

Ressalta-se que, muito embora a Cláusula Primeira do Contrato nº 006/PGE-2011 tenha contemplado um objeto mais delimitado, o projeto básico não o fez, e este, por ser parte integrante⁶ do contrato, acaba por conferir indesejada e ilegal amplitude ao serviço.

Além disso, não se pode olvidar que a única hipótese que comportaria a dispensa concentra-se nas publicações dos atos administrativos de divulgação obrigatória por imposição legal, ou, nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança, circunstância esta que não se verifica no Estado de Rondônia.

Outrossim, ainda que o Governo do Estado de Rondônia tenha editado o Decreto nº 15.640/2011, a fim de decretar estado de perigo iminente e de calamidade pública no

⁶ Fls. 218/223.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

setor hospitalar, independente de ser procedente ou não a alegada calamidade, cuida-se de problema isolado que em nada compromete o regular processo licitatório na área de publicidade. Até porque eventual calamidade na saúde, se houvesse, seria proveniente de problemas outros, como a falta de profissionais da saúde, ausência de leitos, UTI's, medicamentos, dentre outros que não guardam nenhuma necessidade no âmbito da divulgação e publicidade (diferentemente dos casos, por exemplo, de epidemia ou endemias que reclamariam trabalho de divulgação de campanhas de conscientização para todos os habitantes de determinada região).

Além do mais, conforme avaliação feita por técnicos do Ministério da Saúde, em inspeção *in loco*, constatou, inclusive, a desnecessidade de instalação de hospital de campanha⁷, fato que evidencia a inexistência de situação emergencial.

Vale destacar também, que o Edital da Concorrência Pública nº 005/2009/CEL/SUPEL/RO, autuado no âmbito desta Corte de Contas sob o nº 4323/2009, foi considerado ilegal, por meio da Decisão nº 146/2010, publicada em **09.11.2010**. Todavia, a Administração somente anulou a licitação e o respectivo contrato em **25.01.2011** (DOE nº 1660).

Assim, como bem destacado no Parecer n. 008/PGE/2011, a anulação do Edital nº 005/2009/CEL/SUPEL/RO, por si só, não justifica a contratação direta, pois transcorreu lapso suficiente entre a determinação do Tribunal de Contas e a aludida data da contratação direta.

⁷Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/862066-apos-ro-decretar-calamidade-no-setor-ministerio-nega-hospital-de-campanha-no-estado.shtml>



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

De mais a mais, muito embora esteja o Governo do Estado de Rondônia sob nova gestão, não há razão jurídica e fática para justificar a utilização da odiosa contratação direta, seja pelo tempo já transcorrido seja pela natureza dos serviços contratados.

Também, ainda que a licitação anterior contivesse vícios de ilegalidade, que inclusive ensejaram sua nulidade, não é aceitável a correção de um ato ilegal (anulação da Concorrência Pública nº 005/2009) mediante a realização de outro de similar reprovação (contratação direta).

Diante do exposto, considerando os documentos correlatos e a ausência de justificativas plausíveis para a contratação direta de empresa de publicidade e propaganda, no valor total de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), o Ministério Público de Contas requer seja:

a) autuada a presente representação para apurar e sanear eventual irregularidade no procedimento de dispensa de licitação em apreço;

b) concedida, mediante decisão monocrática, medida cautelar no sentido de **suspender** todos os atos, decorrentes do Processo Administrativo nº 01-1109.00022-00/2011 e do Contrato nº 006/PGE/2011, que importe em realização de despesa diversa dos gastos com publicações dos atos administrativos de divulgação obrigatória por imposição legal, sob pena de incorrer nas sanções do art. 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96;



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

c) concedido o prazo razoável de 10 (dez) dias para a apresentação de justificativas e documentos, a fim de atender os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

d) determinada a remessa de todos os documentos inerentes à liquidação e pagamento das despesas advindas dessa malfadada contratação, no prazo de 5 (cinco) dias, após cada um dos pagamentos realizados ou a serem realizados, na hipótese de ter ocorrido qualquer prestação de serviços.

Porto Velho, 03 de março de 2011.

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas