



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07921/23

Origem: Secretaria de Estado de Comunicação Institucional

Natureza: Inspeção Especial de Contas – exercício de 2023

Responsável: Raimundo Nonato Costa Bandeira (Secretário)

Advogado: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

INSPEÇÃO ESPECIAL DE CONTAS.

Secretaria de Estado de Comunicação Institucional. Inspeção Especial de Contas formalizada para a apurar fatos decorrentes do Processo TC 01210/23 (PAG – Processo de Acompanhamento da Gestão). Regularidade com ressalvas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00040/24

RELATÓRIO

Trata o presente processo de exame de Inspeção Especial de Contas da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional - SECOM, referente ao exercício de 2023, decorrente da análise das informações discutidas no âmbito do relatório de acompanhamento da gestão, referente ao 1º semestre de 2023 (Processo TC 01210/23 - Acompanhamento da Gestão da SECOM).

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 6/29 pela Auditora de Controle Externo (ACE) Renata Carrilho Torres de Andrade (Chefe de Divisão), subscrito pela ACP Maria Zaira Chagas Guerra Pontes (Chefe de Departamento), com a seguinte conclusão:

“Diante de todo o exposto, segue o entendimento da Auditoria:

6.1 IRREGULARIDADES DE RESPONSABILIDADE DO SR. RAIMUNDO NONATO COSTA BANDEIRA

6.1.1 Cancelamento de restos a pagar não processados (item 4);



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07921/23

6.1.2 *Existência de dois contratos vigentes apresentando o mesmo objeto. Ainda que não exista dispositivo legal vedando essa conduta, sabe-se que a Administração Pública deve seguir o princípio da eficiência, prevista no art. 37 da Constituição Federal. Tem-se que a eficiência se encontra intrinsecamente relacionada a um planejamento adequado; logo, a existência de mais de um contrato, firmado com o mesmo fornecedor, à prestação de um mesmo serviço, configura falha de planejamento (item 5.2.1);*

6.1.3 *No que tange ao Programa “Conversa com o Governador”, verificou-se a concessão de descontos, ao fornecimento de serviços de som e iluminação, no valor de R\$ 2.500,00, representando 32,00% de abatimento da despesa prevista inicialmente (R\$ 7.812,00). Desta feita, infere-se: se há a possibilidade de desconto desse vulto, o valor contratado para o fornecimento do serviço poderia ser inferior (item 5.2.1.1);*

6.1.4 *Indícios de favorecimento da contratação da Mart Pet Comunicação, maculando o princípio constitucional da impessoalidade (5.2.2.1);*

6.1.5 *Como ditado pelo texto constitucional, é vedada a existência de “nomes, símbolos, ou imagens que caracterizem a promoção pessoal de autoridades ou servidores”, desta feita, entende-se que a campanha publicitária “Conversa com o Governador” se encontra dentre as ações vedadas pela Constituição Federal, na medida em que ela representa a promoção pessoal da autoridade estadual (item 5.2.4.1).*

6.2 OBSERVAÇÃO

6.2.1 *Merece destaque a evolução da forma de apresentação dos comprovantes das despesas realizadas em favor da prestadora de serviços de som e iluminação (item 5.2.1.1);*

Finalmente, sugere-se que os presentes autos sejam remetidos à Justiça Eleitoral para conhecimento da matéria ora tratada.”

Notificado, o Gestor, pediu a concessão de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, sendo atendido. Depois, apresentou seus argumentos através do Documento TC 118937/23 (fls. 41/69).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07921/23

A Auditoria confeccionou relatório de análise de defesa (fls. 76/97), da lavra do ACE Ivo Cilento, sob a chancela do Chefe de Divisão ACE Paulo Germano da Costa Alves Filho e Chefe de Departamento ACE Renata Carrilho Torres de Andrade, no qual concluiu da seguinte forma:

“Após a análise das alegações de defesa, bem como dos documentos encartados aos autos, a Unidade Técnica de Instrução entende pela manutenção das irregularidades listadas a seguir:

3.1 IRREGULARIDADES DE RESPONSABILIDADE DO SR. RAIMUNDO NONATO COSTA BANDEIRA

3.1.1 Existência de dois contratos vigentes apresentando o mesmo objeto (item 5.2.1 do Relatório Inicial);

3.1.2 No que tange ao Programa “Conversa com o Governador”, verificou-se a concessão de descontos, ao fornecimento de serviços de som e iluminação, no valor de R\$ 2.500,00, representando 32,00% de abatimento da despesa prevista inicialmente (R\$ 7.812,00). Desta feita, infere-se: se há a possibilidade de desconto desse vulto, o valor contratado para o fornecimento do serviço poderia ser inferior (item 5.2.1.1 do Relatório Inicial);

3.1.3 Como ditado pelo texto constitucional, é vedada a existência de “nomes, símbolos, ou imagens que caracterizem a promoção pessoal de autoridades ou servidores”, desta feita, entende-se que a campanha publicitária “Conversa com o Governador” se encontra dentre as ações vedadas pela Constituição Federal, na medida em que ela representa a promoção pessoal da autoridade estadual (item 5.2.4.1 do Relatório Inicial).

Reitera-se ainda a sugestão de remessa dos presentes autos à Justiça Eleitoral, em face de indícios de burla à regra eleitoral.”

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 100/108), opinou conforme abaixo:

“1. REGULARIDADE COM RESSALVAS, sem cominação de multa, no que concerne aos atos analisados no bojo deste processo;

2. EMISSÃO DE RECOMENDAÇÕES, de modo que o gestor guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, ao que determina este Tribunal de Contas em todas as suas decisões, não tornando a repetir as referidas falhas constatadas.”

O julgamento foi agendado para a presente sessão, com intimações, conforme fl. 109.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07921/23

VOTO DO RELATOR

Nos presentes autos, a análise recai sobre a Inspeção Especial de Contas da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional - SECOM, referente ao exercício de 2023, decorrente da análise das informações discutidas no âmbito do relatório de acompanhamento da gestão, referente ao 1º semestre de 2023 (Processo TC 01210/23 - Acompanhamento da Gestão da SECOM).

Com tais considerações gerais, cabe adotar, como fundamento para o voto, o parecer do Ministério Público de Contas, por exaurir as questões debatidas:

“Da análise dos elementos informativos dos autos, vislumbra-se que após o devido exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos responsáveis, durante a fase de instrução, remanesceram presentes as seguintes irregularidades apontadas pela d. Auditoria em seu Relatório de Análise de Defesa, às fls. 76/97:

- ***Existência de dois contratos vigentes apresentando o mesmo objeto;***
- ***No que tange ao Programa “Conversa com o Governador”, verificou-se a concessão de descontos, ao fornecimento de serviços de som e iluminação, no valor de R\$ 2.500,00, representando 32,00% de abatimento da despesa prevista inicialmente (R\$ 7.812,00). Desta feita, infere-se: se há a possibilidade de desconto desse vulto, o valor contratado para o fornecimento do serviço poderia ser inferior (item 5.2.1.1 do Relatório Inicial);***

A Auditoria apontou a existência de dois contratos vigentes apresentando o mesmo objeto. Ainda, conforme os peritos desta Corte, tal constatação pode apontar para um planejamento inadequado, atentando contra o princípio da eficiência.

O defendente, por sua vez, traz as seguintes alegações:

“Como exposto pela Auditoria, não há dispositivo legal que impeça a existência de dois contratos que versem sobre o mesmo objeto.

Entretanto, os dois contratos firmados com a empresa ELLY SOM LTDA, (Contrato nº 002/2022 e 011/2022 referem-se ao mesmo pregão, homologado para mais de um vencedor.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 07921/23*

Na ocasião da assinatura dos contratos originados do referido pregão, uma das empresas desistiu de prosseguir a contratação e uma outra não apresentou a documentação exigida no edital, compelindo à SEAD à convocar o segundo colocado, e, conseqüentemente, restando à empresa ELLY SOM dois contratos assinados, referentes ao mesmo objeto (sonorização e iluminação), mas com itens distintos, não havendo como essa situação se configurar falha de planejamento da SECOM.”

Como bem apontou a Auditoria, apesar de compreensível as alegações da defesa, não se vislumbra nos autos quaisquer documentos que comprovem as suas alegações, razão pela qual a eiva subsiste.

Os técnicos desta Corte de Contas também questionaram a concessão de desconto, ao fornecimento de serviços de som e iluminação, correspondendo a 32,00% de abatimento da despesa prevista inicialmente, o que aponta para indícios de que houve um superdimensionamento do objeto.

Quanto a este ponto, a defesa arrazoou, em apertada síntese, o seguinte:

“Não há vedação legal em concessão de descontos à administração por empresas contratadas. Especificamente e circunstancialmente, nesse caso, nos eventos “Conversa com o Governador”, o tipo de iluminação contratado prevê uma quantidade de equipamentos maior do que o necessário para a consecução do serviço ambiente, reduzindo, consideravelmente o seu custo Também é considerado o serviço continuado, permitindo, dessa forma, negociar os valores em razão do volume da demanda.”

Em licitações, o superdimensionado do objeto indica na maioria dos casos uma falha no planejamento que além de provocar o aumento de custos desnecessários e muitas vezes tem o condão de afastar eventuais participantes do certame, prejudicando a sua competitividade. Por outro lado, pode indicar uma conduta dolosa do agente público quando a intenção é superfaturar ou direcionar o certame.

Dos autos, para além de uma possível falha no planejamento, não há se demonstrou qualquer má-fé da gestão ou qualquer dano ao erário no que concerne a ambas as máculas.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07921/23

É através do processo de planejamento que se define a destinação dos recursos de modo mais eficiente e buscando uma melhor agregação de valor.

No entanto, é certo que até mesmo naqueles planejamentos mais bem desenhados, há sempre a possibilidade de situações imprevisíveis que fugirão do plano inicialmente estabelecido.

Nesse sentido, este parquet entende que quanto à referida eiva cabe a expedição de recomendações à gestão de modo que se atenha às normas infraconstitucionais, mormente no que tange aos princípios que devem reger os processos licitatórios e seus contratos.

- Como ditado pelo texto constitucional, é vedada a existência de “nomes, símbolos, ou imagens que caracterizem a promoção pessoal de autoridades ou servidores”, desta feita, entende-se que a campanha publicitária “Conversa com o Governador” se encontra dentre as ações vedadas pela Constituição Federal, na medida em que ela representa a promoção pessoal da autoridade estadual (item 5.2.4.1 do Relatório Inicial).***

A Auditoria aponta que a campanha publicitária “Conversa com o Governador” extrapolou os limites impostos pelo legislador constitucional, que veda a promoção pessoal de autoridades ou servidores.

“Ao observar todas as peças relacionadas ao programa “Conversa com o governador” é possível atestar que em nenhuma fala veiculada no referido programa é vedada pela Constituição Federal.

Ao contrário, permite a presença de toda a Gestão de governo nos quatro cantos do Estado, democraticamente pelas ondas do rádio, para levar informações sobre obras, ações e programas sociais indistintamente a todos, através das emissoras de radiodifusão, bem como através das novas tecnologias que permitem um maior alcance das informações, muitas vezes desconhecidas pela população paraibana.

Em anexo, para melhor compreensão, juntamos roteiros de programas veiculados no período sob escrutínio da Douta Auditoria, afastando qualquer vinculação ao não cumprimento das regras vigentes.”



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07921/23

Pois bem. Vejamos o que diz o legislador constitucional quanto a temática:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

*§ 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.***

Observa-se da norma constitucional que quisera o legislador impedir, que ao cumprir a obrigação de informar aos cidadãos, o detentor de poder desvirtue a sua finalidade, utilizando a máquina pública para a sua promoção pessoal ou de seus correligionários, atentando contra os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade.

Nessa mesma esteira também se coaduna o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), assim vejamos:

O caput e o § 1º do art. 37 da CF impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. [RE 191.668, rel. min. Menezes Direito, j. 15-4-2008, 1ª T, DJE de 30-5-2008.].

Publicidade de caráter autopromocional do governador e de seus correligionários, contendo nomes, símbolos e imagens, realizada às custas do erário. Não observância do disposto na segunda parte do preceito constitucional contido no art. 37, § 1º. [RE 217.025 AgR, rel. min. Maurício Corrêa, j. 18-4-2000, 2ª T, DJ de 5-6-1998.].

**TRIBUNAL PLENO**

PROCESSO TC 07921/23

À luz do caso concreto, observa-se que a Auditora questiona o uso do nome próprio do Governador, bem como a vinculação frequente da sua imagem.

Em caso ligeiramente semelhante, o Tribunal de Contas da União apreciou representação contra o programa “Conversa com o Presidente”, em que se alegava a utilização de publicidade governamental com o intuito de promoção pessoal do Presidente da República, na ocasião entendeu-se pelo provimento parcial com expedição de comunicação aos responsáveis alertando-os que a violação de tais preceitos poderá ensejar a aplicação da multa. Nesse sentido, faz-se mister trazer excerto do voto do relator Ministro Jorge Oliveira:

“[...] o exercício, em concreto, de avaliar a publicidade oficial em relação à possível promoção pessoal não se assenta em critérios claros ou objetivos, dependendo, muito das vezes, de aspectos incidentais, circunstâncias periféricas e balizas subjetivas.

13. Mesmo diante dessas dificuldades, a unidade técnica, ao assistir os vídeos, acabou entendendo que o referido programa abrange situações tanto de caráter informativo, amparados pelo princípio da publicidade, quanto de promoção pessoal, vedados pelo princípio da impessoalidade. Não se pode esquecer, contudo, que esse diagnóstico decorre, em parte, das percepções subjetivas dos auditores que fizeram a análise. Não é possível descartar a hipótese que, caso submetido ao crivo de uma equipe diferente, não seria feita a mesma avaliação.”
(ACÓRDÃO 2505/2023 – PLENÁRIO).

Nesse sentido, havendo elementos informativos, com supedâneo no princípio da publicidade e indícios de elementos vedados pelo legislador constitucional que afrontam o princípio da impessoalidade, este parquet entende o referido apontamento pode ser resolvido no campo das recomendações, de modo que a gestão guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, ao que determina este Tribunal de Contas em todas as suas decisões.”

Ante o exposto, em sintonia com o Ministério Público de Contas, **VOTO** pela: **I) REGULARIDADE COM RESSALVAS**, no que concerne aos atos analisados no bojo deste processo; e **II) EMISSÃO DE RECOMENDAÇÕES**, de modo que o gestor guarde estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, não tornando a repetir as referidas falhas constatadas.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 07921/23

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo 07921/23**, sobre o exame de Inspeção Especial de Contas da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional - SECOM, referente ao exercício de 2023, decorrente da análise das informações discutidas no âmbito do relatório de acompanhamento da gestão, referente ao 1º semestre de 2023 (Processo TC 01210/23 - Acompanhamento da Gestão da SECOM), **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** os atos analisados no bojo deste processo; e
- II) RECOMENDAR** estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais, não tornando a repetir as referidas falhas constatadas.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

João Pessoa (PB), 28 de fevereiro de 2024.

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 08:22



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 28 de Fevereiro de 2024 às 22:00



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 29 de Fevereiro de 2024 às 16:24



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL