



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal

PARECER SEI Nº 17/2019/CSRRF-ME

Indícios de violação ao Inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017 pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPPA). Análise de resposta da SEAPPA ao Ofício SEI nº 52/2019/CSRRF-ME.

Processo SEI nº 12105.100198/2019-50

I - Introdução

1. Trata-se de análise de resposta enviada pela SEAPPA, por intermédio do Ofício DGAF 85/2019, de 15/5/2019, à solicitação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF), ao qual o Estado do Rio de Janeiro se submeteu em 6/9/2017, por meio do Ofício SEI nº 52/2019/CSRRF-ME, de 20/2/2019, reiterado pelo Ofício SEI nº 72/2019/CSRRF-ME, de 21/3/2019, seguido de representação ao Governador do Estado, por meio do Ofício SEI nº 99/2019/CSRRF-ME, de 29/4/2019, nos termos do art. 26 do Decreto Federal 9.109/2017, a respeito de possível violação do disposto no inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017.

2. Tal solicitação decorreu de sistemática de acompanhamento do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, mediante a qual foram identificadas despesas em rubrica relacionada a publicidade e propaganda, no decorrer de 2018, por parte da SEAPPA, no total de R\$ 823.883,10, no âmbito da ação 1625 – Promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas, em aparente violação do disposto no inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017, que dispõe:

“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;” [grifamos].

3. Em seus esclarecimentos iniciais pontuou a SEAPPA que tem como principais características a prestação de assistência aos produtores rurais, através de programas de assistência técnica, possibilitando a difusão do conhecimento de natureza técnica, econômica e social para o aumento da produção e da produtividade agropecuária e atividades aquícolas, visando o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida do meio rural do Estado do Rio de Janeiro e que, com o objetivo de fomentar a economia do Estado do Rio de Janeiro, foram endossados diversos programas entre eles o Programa Rio Rural e Estradas da Produção.

4. Em seguida explanou que o Programa Rio Rural, objeto do questionamento do CSRRF, era executado pela Superintendência de Desenvolvimento Sustentável da SEAPPA (SEAPPA/SDS), em parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do RJ (EMATER RIO) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do RJ (PESAGRO RIO), com recursos oriundos dos contratos de empréstimo 7773-BR e 8200-BR, celebrados entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Banco Mundial – BIRD, sendo desenvolvido em unidades territoriais, denominadas de microbacias hidrográficas, situadas na zona rural de todo Estado do Rio de Janeiro, onde necessariamente inserem-se comunidades

rurais que praticam agricultura de pequena escala e/ou agricultura familiar e que, por meio do aporte de assistência técnica, capacitação, pesquisa e incentivos financeiros aos agricultores, o referido Programa apoiava a adoção de práticas produtivas sustentáveis e de conservação dos recursos naturais nos sistemas de produção.

5. Em adição, esclareceu a SEAPPA que todas as ações do Programa foram desenvolvidas com engajamento das comunidades, técnicos estaduais da pesquisa e extensão rural, envolvendo parceiros estratégicos, como a Secretaria Estadual do Ambiente - SEA e o INEA, as secretarias municipais de agricultura e meio ambiente, universidades (UENF e UFF), EMBRAPA, SEBRAE, associações de produtores e moradores e cooperativas, bem que as despesas questionadas estavam previstas no Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentáveis em Microbacias Hidrográficas - Rio Rural, ressaltando ainda, que as contratações listadas apesar de terem sido enquadradas como "Publicidade e Propaganda", não tinham tal objeto, pois os contratos apontados pelo CSRRF envolviam:

- a) Prestação de serviço para instalação de material de identificação visual dos prédios da SEAPPA e vinculadas, com vista a assegurar a adequada identificação das edificações;
- b) Prestação de serviço de plotagem das máquinas e caminhões do Programa Estradas da Produção, visando assegurar a adequada identificação visual dos equipamentos;
- c) Apoio na disseminação e divulgação dos resultados alcançados pelo Projeto - Rio Rural, visando a replicabilidade das ações e a prestação de contas aos beneficiários, parceiros e a sociedade pelo Rio Rural, conforme previsto no Subcomponente 3.2 do Projeto.

6. Por fim, com o objetivo de comprovar os fatos apresentados, encaminhou a SEAPPA em anexo ao seu Ofício cópia dos documentos abaixo relacionados, ressaltando que os esclarecimentos prestados também o foram à Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE):

- a) Termo de Referência e contrato celebrado com a empresa Development Displays Gráfica e Editora LTDA; (SEI 2497185 e 2497231)
- b) Termo de Referência e contrato celebrado com a empresa Zuriel de Iquaçu Comércio e Representações LTDA; (SEI 2497020 e 2497107)
- c) Resolução Conjunta SEAPPA/SSCS nº 09 de 05 de março de 2018. (SEI 2496842 e 2496899)

7. Passando ao exame da documentação apresentada em anexo ao Ofício da SEAPPA, verifica-se em relação ao termo de referência e ao contrato com a empresa Development Displays Gráfica e Editora LTDA que o objeto declarado foi a "Prestação de Serviços para Confecção e Instalação de Material para Identificação Visual dos Prédios da SEAPPA e Vinculadas" e que a justificativa apresentada no termo de referência do Pregão Eletrônico nº 16/2018 do Processo E-02/007/640/2018 compreende:

"Este termo de referência tem como objeto a contratação dos serviços de confecção e instalação de materiais necessários para identificação visual dos prédios da SEAPPA e vinculadas, que atualmente estão em processo de reforma de suas instalações, com recursos provenientes do Banco Mundial, visando assegurar a adequada identificação visual e divulgação do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas – Rio Rural no Estado do Rio de Janeiro.

A identificação visual é uma forma de interagir com as pessoas, é uma ferramenta que pode trazer grandes vantagens para qualquer negócio, fazendo a marca ser reconhecida e atraindo potenciais clientes (produtores rurais), e desta forma assegurar a adequada divulgação de informações sobre o Desenvolvimento Rural Sustentável, as boas práticas agropecuárias e demais conceitos envolvidos no Projeto Rio Rural.

O projeto visa promover a autogestão dos recursos naturais por comunidades rurais através de práticas sustentáveis. Contribui para a redução das ameaças à biodiversidade, para a reversão do processo de degradação de terras e para o aumento dos estoques de carbono na Mata Atlântica."

8. O contrato nº 039/2018 com a empresa Development Displays Gráfica e Editora LTDA foi celebrado em 22/10/2018, com validade de quarenta (40) dias, e alcançou o valor de R\$ 225.000,00, envolvendo a confecção de totens em aço e adesivação dos mesmos nas seguintes quantidades por região do Estado: Nordeste – 19; Norte – 3; Litorânea – 1; Serrana – 5; Metropolitana – 3.

9. Em relação ao termo de referência e ao contrato com a empresa Zuriel de Iquaçu Comércio e Representações LTDA, verifica-se que o objeto declarado foi a “Prestação de Serviços de Adesivação incluindo a Plotagem das Máquinas e Caminhões do Programa Estradas da Produção” e que a justificativa apresentada no termo de referência do Pregão Eletrônico nº 18/2018 do Processo E-02/007/394/2018 compreende:

“Este termo de referência tem como objeto a contratação de empresa para prestação dos serviços de adesivação incluindo a plotagem das máquinas e caminhões que compõe o Programa Estradas da Produção, com recursos provenientes do Banco Mundial, visando assegurar a adequada identificação visual e divulgação do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas – Rio Rural no Estado do Rio de Janeiro. A identificação visual é uma forma de interagir com as pessoas, é uma ferramenta que pode trazer grandes vantagens para qualquer negócio, fazendo a marca ser reconhecida e atraindo potenciais clientes (produtores rurais), e desta forma assegurar a adequada divulgação de informações sobre o Desenvolvimento Rural Sustentável, as boas práticas agropecuárias e demais conceitos envolvidos no Projeto Rio Rural. O projeto visa promover a autogestão dos recursos naturais por comunidades rurais através de práticas sustentáveis. Contribui para a redução das ameaças à biodiversidade, para a reversão do processo de degradação de terras e para o aumento dos estoques de carbono na Mata Atlântica.”

10. O contrato nº 030/2018 com a empresa Zuriel de Iquaçu Comércio e Representações LTDA foi celebrado em 25/09/2018, com validade de sessenta (60) dias, e alcançou o valor de R\$ 138.634,60, envolvendo a adesivação dos seguintes equipamentos: Motoniveladoras – 19; Retroescavadeiras – 2; Tratores de Pneu – 25; Escavadeiras Hidráulicas – 7; Pás Carregadeiras – 5; Tratores de Esteiras – 5; Rolos Compactadores - 10.

11. Posteriormente, o CSRRF recebeu da Controladoria Geral do Estado - CGE o Relatório de Auditoria 003/2019, produzido pela sua Superintendência da Área Econômica, considerando o disposto no art. 10º inciso II e inciso IV “c”, da Lei nº 7.989, de 14/6/2018, realizado com o intuito de monitorar o cumprimento das vedações dispostas no art. 8º da LC nº 159/2017.

12. Em apertada síntese, o retro citado Relatório de Auditoria examinou as despesas realizadas pela SEAPPA com os contratos realizados com as empresas Development Displays Gráfica e Editora LTDA e Zuriel de Iquaçu Comércio e Representações LTDA, confirmando os objetos e os valores envolvidos e concluindo que, no seu entendimento, as despesas dos dois contratos, no valor total de R\$ 363.634,60, contrariariam o disposto no inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017, não sendo identificadas justificativas que evidenciassem a adequação ao Regime de Recuperação Fiscal, uma vez que a LC nº 159/2017 excepciona a vedação apenas para serviços considerados de utilidade pública ou dentro das áreas de segurança, saúde e educação no trânsito, dentre os quais não se encaixariam as contratações analisadas.

13. Ademais, ressaltou o referido Relatório de Auditoria que, utilidade pública, ou interesse público, é exemplificado pela Instrução Normativa nº 40, de 18/10/2017, que em seu art. 5º, § 1º, incisos I a IV, dispõe:

“Art. 5º ...

§ 1º Consideram-se relevantes razões de interesse público as seguintes situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento à microempresa, empresa de pequeno porte e demais beneficiários do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada; ou

IV - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de um serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.”

É o Relatório.

II - Análise da Resposta da SEAPPA ao Ofício SEI n 52/2019/CSRRF-ME

14. Examinando-se as informações apresentadas pela SEAPPA e CGE, constata-se que a matéria em discussão se restringe à análise da adequação das despesas da SEAPPA no âmbito dos Projetos Rio Rural e Estradas da Produção, a título de publicidade e propaganda, ao disposto no inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017, que como já dito antes dispõe:

“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;” [grifamos].

15. Por óbvio, as ações da SEAPPA nesses Projetos não envolvem as áreas de saúde, segurança ou educação no trânsito, inferindo-se que se deve examinar essas ações sob a ótica da sua utilidade pública.

16. Para a CGE, resta evidente que não haveria como enquadrar as ações da SEAPPA como de utilidade pública, ou de interesse público, exemplificando com o disposto na Instrução Normativa nº 40/2017, observando-se que esta IN é uma Instrução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que reproduz, quase que por completo, o disposto na Instrução Normativa nº 2, de 6/12/2016, da Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal, que trata da observância da ordem cronológica de pagamentos das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (SISG), deduzindo-se que essas INs regulam procedimentos internos no âmbito dos poderes executivo e judiciário federal e não no Estado do Rio de Janeiro, o que poderia limitar a sua utilização como critério de auditoria.

17. Todavia, não se pode negar que, a princípio, existiria mérito em a CGE utilizar o comando da citada IN CNJ nº 40/2017, como uma referência para o exame da matéria, tendo em vista a necessidade de se estabelecer critérios que permitam afirmar a observância ou não da legislação vigente pelos órgãos, entidades e administradores públicos, quando esses não estão previamente definidos para o caso em exame, como seria, por exemplo, a utilização da Lei nº 8.666 no exame de processos licitatórios.

18. Contudo, não obstante essa possibilidade metodológica, considerando que o critério segundo o qual será examinada a questão em análise não foi previamente definido, precisando, portanto ser selecionado, o mais adequado seria se utilizar a Instrução Normativa nº 2, de 20/4/2018, da Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, que em art. 3º, inciso II, define a publicidade de utilidade pública com aquela que se destina a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivo, por ser correlata ao tema em exame.

19. Nessa linha, adotando-se a IN SECOM nº 2/2018 como critério no lugar da IN CNJ nº 47/2017, verifica-se que, apesar de os objetivos relacionados aos contratos realizados pela SEAPPA junto às empresas Development Displays Gráfica e Editora LTDA. e Zuriel de Iquacu Comércio e Representações LTDA. apresentarem alguma proximidade teleológica com o disposto na IN SECOM nº 2/2018, quando se considera que: a) A identificação visual de um órgão ou entidade pública é uma forma de interagir com os cidadãos na medida em que facilita o acesso de potenciais beneficiários das ações desses órgãos e entidades públicas; b) A identificação da marca nos bens adquiridos pelos Projetos da SEAPPA permite a realização de controle social por parte das mesmas pessoas que têm interesse nas ações dessa Secretaria, sendo dos seus próprios interesses a forma como esses bens estão sendo utilizados; c) O acesso de potenciais beneficiários de ações da SEAPPA às suas instalações ou às dos seus parceiros, no âmbito dos Projetos Rio Rural e Estradas da Produção, permite a adequada divulgação de informações sobre esses Projetos; d) A participação de potenciais beneficiários das ações da SEAPPA nos Projetos Rio Rural e Estradas da Produção contribui para a redução das ameaças à biodiversidade, para a reversão do processo de degradação de terras e para o aumento dos estoques de carbono na Mata Atlântica, o que se reflete em um benefício geral para toda a população das regiões abrangidas por esses Projetos, resta ausente o comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, que permitiria que a população-alvo da ação publicitária adotasse o comportamento desejado pelo Estado.

20. Nesse sentido, conclua-se que as ações de publicidade e propaganda realizadas pela SEAPPA no âmbito dos Projetos Rio Rural e Estradas da Produção não se enquadram nas exceções previstas no inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017, devendo-se considerar, contudo, que a conceituação dos parâmetros que

permitem a verificação da demonstrada utilidade pública da propaganda ou publicidade ainda é uma matéria em desenvolvimento no âmbito do CSRRF, apoiando-se no exame de casos concretos como o presente, o que eximiria a SEAPPA de realizar a compensação financeira prevista no art. 27 do Decreto nº 9.109/2017, considerando que a sua atuação estava pautada no contrato realizado com o BIRD, devendo essa Secretaria de Estado se abster de realizar novas ações de propaganda e publicidade da mesma natureza das aqui examinadas, mesmo que tal medida exija a renegociação de contrato de empréstimo internacional com o BIRD ou o BID.

III – Conclusão

21. Considerando o exposto, conclui-se que as ações de publicidade e propaganda realizadas pela SEAPPA no âmbito do dos Projetos Rio Rural e Estradas da Produção não se enquadram nas exceções previstas no inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017, deixando-se de se exigir a compensação financeira prevista no art. 27 do Decreto nº 9.109/2017, considerando que a sua atuação estava pautada no contrato realizado com o BIRD, devendo essa Secretaria de Estado se abster de realizar ações de propaganda e publicidade da mesma natureza das aqui examinadas, mesmo que tal medida exija a renegociação de contrato de empréstimo internacional com o BIRD ou o BID.

Brasília, 03 de junho de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Edson Leonardo Dalescio Sá Teles

Conselheiro

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes

Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 23/07/2019, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Edson Leonardo Dalescio Sá Teles, Coordenador(a) do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal**, em 23/07/2019, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes, Conselheiro(a)**, em 23/07/2019, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2508098** e o código CRC **69AE161C**.