

PROCESSO Nº	14.188-7/2011
INTERESSADO	SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - SECOM/MT
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2011
RELATOR	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA

RAZÕES DO VOTO

Ao analisar as Contas Anuais de Gestão da Secretaria de Estado de Comunicação Social - SECOM/MT, constato que o relatório técnico preliminar (fls. 453/490 e anexos de fls. 491/507-TCE) apontou a existência de 08 (oito) impropriedades, conforme conclusão de fls. 487/490-TCE.

Em cumprimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, insculpidos no art. 5º, inciso LV da Constituição da República, oportunizou-se ao gestor o conhecimento e a manifestação acerca das impropriedades a ele impostas (fls. 510/511-TCE).

Após a manifestação do gestor (fls. 512/525-TCE e anexos de fls. 526/703-TCE) a equipe de auditoria analisou a defesa e concluiu pelo saneamento das impropriedades de nº 4, 5, 6 e 7, permanecendo 04 (quatro) irregularidades, sendo 03 (três) classificadas como de natureza grave (nº 01 – JB 01; nº 02 – HB 03 e nº 03 – HB 05), e 01 (uma) classificada como moderada (nº 08 – JC 16).

As irregularidades remanescentes ficaram assim dispostas, conforme conclusão da equipe técnica de auditoria:

Responsável	Cargo	Irregularidades remanescentes nº	Total
Osmar de Carvalho	Gestor 2011	01, 02, 03 e 8.1 – fls. 717/719-TCE	4

Observo ainda que não se apontou dano ao erário, decorrente de ato de gestão

ilegal ou ilegítimo; desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores e desvios de finalidade (incisos do art. 194 da Resolução Normativa nº 14/2007), como enfatizou o Ministério Público de Contas em seu Parecer, nos tópicos 12, 14, 45, 46 e 47 às fls. 726 e 738-TCE.

Procedo à análise das irregularidades apontadas como remanescentes no Relatório Técnico de Defesa.

1.) JB 01. Despesa Grave.01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da lei 4.320/1964; ou legislação específica).

1.1) Realização IRREGULAR de despesas por conta da abertura dos créditos suplementares por “excesso de arrecadação” somando o valor de R\$ 18.300.000,00 (dezoito milhões e trezentos mil reais), por meio dos Decretos Orçamentários nº 319 de 26/09/2011, nº 410 de 30/11/2011 e nº 486 de 28/12/2011, por conta de recursos inexistentes conforme apurado no Balanço Geral do Estado, Exercício Financeiro 2011. (Item 3.1., pág. 04).

Com relação a esta impropriedade, o gestor informou que houve um equívoco por parte da equipe técnica de auditoria, que apontou como irregular as despesas por conta de suplementação por excesso de arrecadação; que encaminhou os três processos solicitando suplementação à SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento, os quais foram autorizados pelo Secretário da Pasta; que os processos de solicitação foram formalizados atendendo à legislação vigente; e que a questão de excesso ou não de arrecadação não é de responsabilidade da SECOM (fl. 514-TCE).

O gestor relacionou e anexou os 03 (três) processos de suplementação autorizados, com seus respectivos objetos, Decretos e respectivas publicações oficiais (documentos anexos – fls 527/540-TCE), entendendo restar sanado o referido apontamento (fl. 514-TCE).

A equipe técnica não acatou a defesa do gestor e esclareceu que durante os trabalhos *in loco* observou os processos de solicitação de suplementação, bem como

seus respectivos Decretos, porém, verificou insuficiência na arrecadação do Estado na análise das Contas de Governo (processo nº 6.736-9/2012); argumentou que o Governo jamais poderia ter suplementado o orçamento por “Excesso de Arrecadação”; que o Secretário é responsável pela proposição e execução orçamentária do órgão, conforme a Constituição Estadual (art. 71, incisos I e VII); assim como, pela orientação ao Governador sobre a execução de leis, decretos e regulamentos (art. 71, inciso II da Constituição do Estado); que a realização da despesa do órgão ou entidade é de total responsabilidade do Secretário de Estado; que o apontamento não se refere ao controle da arrecadação, mas à execução da despesa não autorizada ou autorizada de forma irregular; que o Secretário tem obrigação de conhecer a execução orçamentária e ao solicitar o crédito suplementar deve indicar a origem dos recursos e ao recebê-los deve verificar no Decreto sua origem, sob pena de incorrer em improbidade administrativa; que os Decretos de créditos suplementares por excesso de arrecadação estão todos irregulares, e por conseguinte as despesas realizadas com estes recursos também estão; que o Secretário do órgão incorreu no erro de realizar as despesas cuja origem é irregular, pois deveria observar a legislação (fls. 705/708-TCE).

Ao analisar esta impropriedade, observo que o gestor apresentou os “Quadros de Detalhamento do Processo de Crédito Adicional”, extraídos do Sistema FIPLAN (fls. 528/529, 532/ 533 e 536/537-TCE), e respectivas publicações oficiais dos Decretos Orçamentários nº 319, 410 e 486, conforme fls. 530/531; 534/535 e 538/540-TCE, respectivamente.

Os documentos citados foram analisados e confirmados pela SEPLAN, sendo posteriormente encaminhados ao Replanejamento Financeiro e efetivação da Secretaria de Fazenda do Estado.

Após trâmites nas Pastas responsáveis – SEPLAN e SEFAZ - os Decretos Orçamentários foram assinados pelo Governador e pelos Secretários Chefe da Casa Civil e de Planejamento e Coordenação Geral, conforme se extrai dos anexos às fls. 528/540-TCE.

Neste apontamento, apesar das críticas contundentes da equipe técnica quanto à suplementação ocorrida, é preciso ressaltar que o gestor adotou a instrumentalização necessária em sua solicitação de crédito e, embora responsável pela proposição e execução orçamentária de sua entidade, não possui uma visão macro do Orçamento. A sua solicitação é analisada e efetivada pelas Secretarias responsáveis, dentro das suas atribuições.

Pelo exposto, por se tratar de assunto pertinente às Contas do Governo do Estado e por ter o gestor adotado os procedimentos que lhe competiam, deixo de considerar a impropriedade no contexto destes autos.

2.) HB 03. Contrato Grave 03. Prorrogação indevida de contrato de prestação de serviços de natureza não continuada com fulcro no art. 57, II, Lei nº 8.666/1993.

2.1) Prorrogação indevida do Contrato nº 018/2009, firmado com as Empresas Casa D'Idéias Marketing e Propaganda Ltda., Mercatto Comunicação Integrada e DMD Associados Assessoria e Propaganda Ltda., por meio dos 2º e 3º Termo Aditivo, que tem por objeto a prestação de serviços de publicidade. (Item 4.4.1., pág. 13).

Quanto a este apontamento o gestor discordou da equipe técnica de auditoria, que não considerou o serviço de publicidade como contínuo, destacando que: em 10/11/2009 foi celebrado o contrato nº 18/2009, cujo objeto foi a contratação de serviços de publicidade para divulgação de ações do Governo do Estado. O art. 2º, incisos I e II do Decreto Estadual nº 2.187/2009 (Regimento Interno da SECOM) fixa dentre os objetivos da Secretaria: *I- planejar, formular, coordenar e executar política capaz de promover ampla divulgação dos programas governamentais, visando informar a população estadual sobre os fundamentos e objetivo da ação do Governo; II – estimular a participação da comunidade em eventos cívicos, bem como contribuir para a divulgação da cultura estadual e maior conhecimento da realidade mato-grossense, no próprio Estado e no País*). Por seu turno, o art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/1993 prevê:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II- à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

A defesa trouxe lições dos administrativistas Celso Bandeira de Mello e de Marçal Justen Filho sobre a continuidade do serviço público e argumentou que a interrupção do contrato acarretaria prejuízos à execução das atividades da Secretaria, pois a atividade-fim é a informação e a divulgação dos programas governamentais para a população do Estado de Mato Grosso, conforme o art. 57, incisos II a IV da Lei de Licitações; alegou os problemas ocasionados caso não fossem ao ar campanhas sobre a Dengue, Febre Aftosa, dentre outras que são veiculadas pela entidade, trazendo prejuízos para o serviço público e para a população; argumentou que restou comprovada a essencialidade do serviço; citou lições de Hermenêutica conforme ensinamento do Mestre Carlos Maximiliano; e colacionou decisões de Acórdãos nº 132/2008 e nº 2.417/2006, do Tribunal de Contas da União e nº 2.985/2006 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Ao final, o gestor entendeu estar demonstrado não existir irregularidade na prorrogação contratual, devendo ser desconsiderado o apontamento, conforme fls. 514/517-TCE.

A equipe técnica não acatou as argumentações apresentadas pelo gestor, que em suma alegou que os serviços de publicidade são de natureza contínua; explicando que os Acórdãos trazidos pela defesa referem-se a: prorrogação de contrato de fornecimento de passagem aérea (Acórdão nº 132/2008 – 2ª CÂMARA TCU); ilegalidade do Decreto nº 4.563/2002 e a normatização dos editais (Acórdão nº 2.417/2006 – PLENÁRIO TCU); regras a serem observadas durante a contratação das Agências de Publicidade (Acórdão nº 2.062/2006 – PLENÁRIO TCU), conforme fls. 709/710-TCE.

A equipe técnica finalizou argumentando que as campanhas citadas pelo gestor – dengue e febre aftosa – ocorrem em períodos determinados e os serviços com prazos determinados não podem ser caracterizados como de natureza contínua, (fls. 708/710-

TCE).

Neste apontamento, observo que a equipe de auditoria refutou as prorrogações contratuais de publicidade existentes por entender não se enquadrarem como serviços de natureza contínua.

Antes de decidir acerca da continuidade ou não dos serviços, é preciso primeiramente refletir sobre o papel desenvolvido pela entidade (atribuições e finalidades), a importância e necessidade do serviço em questão.

O Regimento Interno da SECOM (Decreto Estadual nº 2.187/2009), em seu art. 2º, inciso I, indica seus objetivos, que são: planejar, formular, coordenar e executar políticas capazes de promover ampla divulgação dos programas governamentais, visando informar a população estadual sobre os fundamentos e objetivos da ação do Governo. No inciso II tem-se ainda: “estimular a participação da comunidade em eventos cívicos, bem como contribuir para a divulgação da cultura estadual e maior conhecimento da realidade mato-grossense, no próprio Estado e no País”.

Corroborando com o entendimento, observa-se ainda, no próprio Regimento, que a estrutura organizacional da entidade tem um quadro de pessoal e assessoramento voltado, em sua essência, para os serviços de informação.

A propósito, é de se mencionar constituir regra geral que a duração dos contratos regidos pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública fique adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, que será de um ano (exercício financeiro). Este preceito está contido no *caput* do artigo 57 da Lei 8.666/93. Isto ocorre em função do princípio da anualidade dos orçamentos, essencial para o devido controle das finanças públicas e do planejamento.

Entretanto, aquele mesmo dispositivo legal prevê exceções em seus incisos. Dentre elas, consta a do inciso II do art. 57, da Lei 8666/93, acima referido, e que assim reza:

“Artigo 57 – A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

*II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderá ter a sua **duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses.**” (grifos nossos)*

Serviços de execução contínua são aqueles “*cuja falta paralisa ou retarda o serviço de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal¹*”, ou seja, tais serviços não podem ser interrompidos, não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de causar prejuízos ou danos a Administração Pública. São usualmente tidos como serviços dessa estirpe aqueles de conservação, manutenção, limpeza, vigilância, entre outros.

O enquadramento dos serviços de publicidade como contínuo deve ser aferido com cautela, e caso a caso, conforme já se pronunciou o TCU:

“No que tange às determinações propostas pela equipe de auditoria (fls. 97/99), concordamos com todas, exceto a de letra 'd'. Essa determinação está fundamentada no entendimento de que os serviços de publicidade não podem ser enquadrados como serviços de natureza contínua. A esse respeito, faço algumas ponderações.

Em princípio, a duração dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 fica adstrita à vigência dos créditos orçamentários, ou seja, à anualidade, conforme o caput de seu art. 57. Contudo, a própria lei abre exceções. Entre elas, figura a prestação de serviços executados de forma contínua. Nesse caso, a duração está limitada a sessenta meses, devendo ser dimensionada com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosos à Administração.

Segundo Marçal Justen Filho (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', Ed. Aide, 4ª Edição, págs. 362/364), os serviços contínuos estão enquadrados nos contratos de execução continuada os quais impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo.

Já Jessé Torres (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública', Ed. Renovar, 1994, págs. 349/351) se pronuncia sobre a matéria, afirmando que a prestação de serviços de execução contínua é aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal. Acrescenta, ainda, que cabe à Administração, diante das circunstâncias de cada caso e do interesse do serviço, decidir pela prorrogação dos serviços contínuos por até 60 meses.

A Lei não elenca quais seriam esses serviços. Até a definição de serviço contínuo, como vimos, só é encontrada nos compêndios doutrinários. Mesmo esses autores somente nos oferecem os exemplos clássicos de serviços contínuos, ou seja, limpeza, vigilância e alimentação. Com efeito, resta-nos procurar discutir o possível enquadramento dos serviços de publicidade como serviços de natureza contínua.

O art. 3º da Lei nº 4.680, de 18.06.65, que dispõe sobre a profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, define 'agência de publicidade como a pessoa jurídica especializada na arte e técnica publicitária, que, por meio de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir idéias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público'.

Nesse sentido, verificam-se as várias nuances que permeiam os serviços de publicidade. As atividades passam, após a contratação da empresa, pelo planejamento de quais áreas que serão atacadas, quais os clientes alvos, quais os veículos de comunicação que serão utilizados, entre outros. Depois do planejamento, ocorrem as fases de criação, produção e

veiculação. É de se supor que determinadas campanhas, mormente as institucionais, requerem um tempo maior de maturação e de próprio alcance de seus objetivos. Isso tudo sem falar do próprio lapso temporal necessário de conhecimento e convívio entre agência de publicidade e cliente.

A atividade de publicidade deve ser encarada num contexto dinâmico onde as necessidades que o mercado impõem são as molas que impulsionam os trabalhos. Não devemos ter uma visão míope de que a atividade de publicidade é um serviço estanque e ponto final. A título de ilustração, o ramo de atuação do próprio Banco do Brasil é um dos mais acirrados do mercado. Com a liberação das tarifas, a oferta de ferramentas informatizadas e os mais diversos tipos de facilidades e serviços, a concorrência entre as instituições bancárias é muito grande. Hodiernamente, se uma instituição bancária do porte do Banco do Brasil não apresentar um setor de marketing estruturado e ágil, assim como uma programação de publicidade e propaganda atualizada às necessidades da clientela em geral, sua participação na fatia do mercado pode ficar bastante comprometida.

De outra forma, não podemos olvidar, também, que há serviços de publicidade bastante pontuais e definidos, com prazo certo de duração e público alvo bem restrito. Nesses casos, entendemos que o prazo de duração dos contratos possa se pautar nos créditos orçamentários.

(...)

No âmbito do TCU, em algumas assentadas, esse assunto foi tratado (TC 325.086/95-8, TC 004.860/95-0) , mormente no TC 006.834/95-7. Nesse processo, o Ministro-Relator Fernando Gonçalves assim se manifestou:

'À vista dos esclarecimentos apresentados pelo então Presidente da estatal, a Unidade Técnica firmou entendimento no sentido de que os serviços de publicidade e propaganda se apresentaram como necessários ao regular desenvolvimento da ECT, não podendo, portanto, a estatal permitir que eles sofressem solução de continuidade.

Considero procedente tal posicionamento, vez que, em algumas das situações relatadas pelo ex-Presidente da empresa, o concurso desses

recursos de marketing se qualifica mesmo como vital para o adequado cumprimento da missão de prestar serviços públicos essenciais à comunidade...'

A par do exposto, entendo que o enquadramento dos serviços de publicidade e propaganda, em face de sua vastidão, como serviço de natureza contínua deva ser analisado para cada caso concreto e não como uma determinação de caráter genérico e amplo.

(Acórdão 35/2000 – Plenário TCU)

O Ministro do TCU Benjamim Zymler consignou a possibilidade de os serviços de publicidade serem enquadrados como contínuos em determinados casos:

3. *De início, registro que, diversamente do entendimento defendido pelo Eminente Relator dos autos, não vejo óbice a que os contratos de publicidade tenham seu prazo de vigência superior a um exercício, em face do que dispõe o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Na realidade, os serviços de publicidade podem ser considerados serviços de natureza contínua, **desde que correspondam a necessidades permanentes do contratante**, na forma da definição contida no item 1.1 da Instrução Normativa Mare nº 18/1997.*

4. *Com efeito, a identificação dos serviços de natureza contínua, não se faz a partir do exame da atividade desenvolvida pelo particular. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita com a contratação.*

5. *Outrossim, não vislumbro impedimento a que o órgão ou entidade contratante estabeleça, em casos excepcionais, nos instrumentos contratuais que tenham por objeto serviços de natureza contínua, prazo de vigência superior ao período de um ano, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei de Licitações. A meu ver, nesses casos, a Administração dispõe de discricionariedade para determinar o prazo da contratação, levando em consideração as peculiaridades e a complexidade do objeto, além dos benefícios advindos desse ato. (Declaração de Voto, no Acórdão 222/2006 –*

Plenário)

Está consignado em outro Acórdão da Corte de Contas:

12.4.2 No presente caso, temos que o enquadramento do serviço de publicidade como de natureza contínua será definido na verificação de cada situação fática, sem o rigorismo de uma delimitação geral. Nesse sentido, é a conclusão do parecer do titular da 2ª Secex acolhido pelo Relator do Acórdão n.º 35/2000-TCU-Plenário (TC 001.594/1997-4, que tratou de Auditoria nos gastos de publicidade do BB). (Acórdão 800/2007 – Plenário)

Em outro aresto entendeu-se, naquele caso concreto, que os serviços de publicidade possuíam natureza continuada:

8.1.3 Com efeito, entendemos que os serviços de publicidade e propaganda, no caso de empresas que necessitam constantemente de divulgação de seus produtos e serviços para desenvolverem suas atividades, como Petrobras e Banco do Brasil, podem ser objeto de contrato de natureza contínua.

2. Portanto, considerando a natureza contínua dos contratos de publicidade, entendemos que as prorrogações efetuadas encontram-se dentro da legalidade, pois, sob a ótica da Lei nº 8.666/93, considerando-se que a própria BR adota o regime da Lei de Licitações em suas contratações e dela se utilizou nas suas justificativas (item 7.1), o art. 57, inciso II, limita a duração desses contratos a 60 meses; e sob a ótica do Decreto 2.745/98, se admitirmos sua vigência até decisão definitiva do Tribunal no processo TC 16.176/00-5, não há limite para prorrogação. (Acórdão 999/2003 – Plenário)

Assim, entende o TCU que **a aferição da natureza dos contratos de publicidade (contínuo ou de escopo) dependerá das circunstâncias do caso concreto**, levando-se em consideração, para esta análise, os fins institucionais do órgão ou entidade

contratante e a necessidade de divulgação permanente de algum tema relacionado a estes fins institucionais.

No caso em apreço, conforme informações constantes nos autos, o escopo principal da contratação é propiciar amplo conhecimento das ações do Governo do Estado. Com efeito, o objetivo da contratação é promover uma divulgação ampla de informações de interesse da população e relacionadas às ações institucionais do Governo do Estado, o que, a princípio, requer algum tempo de duração das campanhas publicitárias, caracterizando, salvo melhor juízo, neste caso específico, o serviço como de natureza contínua.

Sendo assim dou por sanado este apontamento.

3.) HB 05. Contrato Grave. 05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos. (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

3.1.) Irregularidade na da Cláusula Sétima – Da Remuneração, do Contrato 018/2009, em que a forma de remuneração NÃO corresponde com o objeto 14 contratado, ou seja com os serviços prestados próprios das Agências de Publicidade. Sendo que a Cláusula Sétima autoriza o pagamento de “desconto de agência”, o que corresponde à “comissão de agência” sobre a intermediação de inserções em veículos de comunicação. Entendimento irregular pelo TCU, por meio do Acórdão 2357/2006 – Plenário, de modo que a intermediação onerosa e desnecessária das agências de propaganda é totalmente INDEVIDO. Simplesmente gera mais despesas para o poder público. (Item 4.4.2., pág. 17).

O gestor informou em sua defesa que a equipe técnica não se atentou às alterações do contrato nº 18/2009, publicadas no 4º Termo Aditivo do instrumento (fls. 99/101 e 697-TCE), oriundas de determinação exarada no julgamento das Contas Anuais de 2010 (Acórdão TCE/MT nº 4.043/2011); que conforme a cláusula primeira do contrato, em sua alínea “a” é objeto da licitação: *“a) 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 divulgação e publicidade, programas e campanhas publicitárias sobre as linhas de ação administrativa do governo do Estado de Mato Grosso.”*

Argumentou que é de responsabilidade da agência a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação e por esta distribuição deve ocorrer pagamento devido pelo serviço prestado; que a equipe técnica não entendeu que as agências, além de criarem as campanhas, também são responsáveis pela distribuição aos veículos de comunicação, contratando-os para publicação e veiculação. O gestor citou ainda a legislação que ampara suas argumentações, no caso a Lei Federal nº 12.232/2010 (*que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências*), e transcreveu o art. 19 da referida lei, que diz:

Art. 19. Para fins de interpretação da legislação de regência, valores correspondentes ao desconto-padrão de agência pela concepção, execução e distribuição de propaganda, por ordem e conta de clientes anunciantes, constituem receita da agência de publicidade e, em consequência, o veículo de divulgação não pode, para quaisquer fins, faturar e contabilizar tais valores como receita própria, inclusive quando o repasse do desconto-padrão à agência de publicidade for efetivado por meio de veículo de divulgação.

Trouxe a definição de “Desconto Padrão de Agência” ou simplesmente “Desconto Padrão”, “*que consiste na remuneração da Agência de Publicidade pela concepção, execução e distribuição de propaganda, por ordem e conta de seus anunciantes, na forma de percentual estipulado pelas Normas Padrão, calculado sobre o valor negociado*”; sustentou que a Lei nº 12.232/2010 autoriza o desconto padrão e a forma de remuneração é compatível com a que é efetuada pela Secretaria de Estado; e que o Conselho Executivo das Normas Padrão – CENP define, com base na Lei nº 4.680/1965 e no Decreto nº 57.690/1966, que:

2.5 Toda Agência que alcançar as metas de qualidade estabelecidas pelo CENP, comprometendo-se com os custos e atividades a estas relacionados, habilitar-se-á ao recebimento de "Certificado de Qualificação Técnica", conforme o art. 17 inciso I alínea "f" do Decreto nº 57.690/66, e fará jus ao "desconto de Agência" não inferior a 20% (vinte

por cento) sobre o valor dos negócios que encaminhar ao Veículo por conta e ordem de seus Clientes.

Por fim, informou que as três agências contratadas pela Secretaria de Estado de Comunicação Social possuem o Certificado de Qualificação Técnica, fazendo jus ao desconto padrão de agência, não assistindo razão às alegações da equipe técnica; e que o que se estabeleceu no edital e no contrato atende ao que determina a Lei nº 12.232/2010 e às normas padrão do CENP (fls. 517/519-TCE).

A equipe técnica não acatou as argumentações do gestor e destacou que ao realizar a vistoria *in loco* solicitou à SECOM todos os processos de contratos vigentes em 2011, mesmo os firmados em exercícios anteriores; que especificamente quanto ao contrato nº 018/2009, separou todo o histórico de documentação e que em nenhum momento a entidade sequer comentou sobre a elaboração do 4º Termo Aditivo; que o Tribunal de Contas da União tem expedido diversas normas para regulamentar os serviços das Agências de Publicidade e que reprovou o pagamento de desconto padrão de agência no percentual de 15%; e que por simetria concorda com o posicionamento da Corte de Contas Federal (fls. 711/713-TCE).

Pois bem, nesta impropriedade observo que a equipe técnica questionou tão somente o valor do “Desconto de Agência” previsto na cláusula sétima do Contrato nº 18/2009 (fls. 347/349-TCE), o qual estaria em dissonância com o objeto contratado (fls. 339/340-TCE), citou o entendimento do TCU referendado no Acórdão 2.357/2006 que diz, em suma, que a intermediação onerosa e desnecessária das agências de propaganda é totalmente indevida (fl. 488-TCE).

A equipe técnica transcreveu a alínea “a” da cláusula sétima do contrato – Da Remuneração (fls. 347/348-TCE) que diz:

a) a CONTRATADA, nos serviços de mídia, faz jus ao Desconto de Agência à base de um percentual bruto de 20% (vinte por cento) dos preços de tabela ou dos preços acertados para veiculação, prevalecendo sempre o menor dos dois – a

ser concedido pelos veículos de comunicação. Dos 20% de desconto de agência a que faz jus, a CONTRATADA repassará ao ESTADO o equivalente a 5% (cinco por cento), permanecendo com os restantes 15% (quinze por cento).

E após citar a cláusula acima contrapôs o desconto previsto alegando sua inexistência no objeto do contrato (cláusula primeira fls. 339/340-TCE), conforme fl. 470-TCE.

Analizando a questão, observo que a Lei nº 12.232/2010 permite a remuneração das veiculações, desde que acompanhadas com as devidas demonstrações, como citado abaixo em seu art. 15:

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

O Acórdão citado pela equipe técnica não acatou o pagamento de “desconto padrão de agência”, no percentual de 15%, pois se embutiu no preço faturado contra o órgão (Petrobras - Sociedade de Economia Mista), valor sem ter havido ação de publicidade realizada pelas Agências, caracterizando os serviços prestados pela contratada como mera intermediação desnecessária e antieconômica, propiciando enriquecimento sem causa contra entidade da Administração Pública Federal, fato que fere os princípios da moralidade, da eficiência e da economicidade (fls. 698/703-TCE). (grifei)

Talvez o raciocínio utilizado à época da decisão, tenha sido: se não existiu criação ou produção, a simples inserção em meio de divulgação não faria jus ao desconto.

O “desconto padrão de agência” de que trata o art. 11 da Lei nº 4.680/1965 e o art. 11 do Decreto 57.690/1966 é reservado exclusivamente à Agência, com a finalidade de remunerar seus serviços como criadora/produtora de conteúdo publicitário.

Embora não tenha elementos suficientes para uma análise mais acurada acerca da questão, observo que o referido Acórdão é de 2006, portanto anterior à edição da Lei nº 12.232, de 29/04/2010, e o desconto previsto contratualmente foi ajustado em consonância com essa legislação, razão pela qual deixo de propor a aplicação de multa.

Ante o exposto, recomendo ao atual gestor, em virtude da complexidade do assunto e dos valores envolvidos que redefina as competências e obrigações previstas no Anexo XI do Edital da Concorrência nº 001/2009 (fls. 320/336-TCE), atualizando-o de acordo com a Lei nº 12.232/2010, especialmente quanto à compatibilidade dos trabalhos executados e seus respectivos valores.

8.) JC 16. Despesa Moderada 16. Prestação de contas irregular de diárias (art. 37, caput, da Constituição Federal e legislação específica).

8.1) NÃO prestação de contas das diárias de viagens do Sr. Benedito Izidro Moraes e Oscar Fernandes de Araújo na viagem realizada para Sinop, no período de 07 a 09/10/2011, ao Evento Casamento Comunitário 2011.

O gestor alegou em sua defesa que a equipe técnica se equivocou ao alegar que não houve prestação de contas por parte do servidor Oscar Fernandes de Araújo quando da viagem realizada a Sinop, no período de 07 a 09/10/2011, no evento Casamento Comunitário; explicou que o referido servidor é motorista da pasta e responsável pelo transporte da equipe técnica da SECOM que cobriu o evento; que no processo nº 737534/2011 encontra-se o relatório de viagem contendo o número da ordem de serviço, a descrição dos serviços executados, as assinaturas do servidor e de seu chefe imediato, e os comprovantes de abastecimento, tudo de acordo com o Decreto Estadual nº 2.101/2009 (fl. 523-TCE), juntando os documentos anexos às fls. 547/588-TCE.

Neste último apontamento, observo que a equipe de auditoria sanou parte da

impropriedade nº 8.1 dando por esclarecido o apontamento referente às diárias concedidas ao servidor Oscar Fernandes de Araújo, conforme análise da resposta do gestor, fl. 715-TCE.

Quanto à não prestação de contas das diárias concedidas ao servidor Benedito Izidro Moraes, relativas à sua vigência em Sinop, no período de 07 a 09/10/2011, para o evento intitulado Casamento Comunitário, embora o gestor tenha apresentado uma série de documentos (fls. 571, 572, 578, 579, 581, 582, 584, 585, 586, 587, 588-TCE), não apresentou a prestação de contas da referida viagem.

Compulsando os autos observo que as diárias foram concedidas, conforme *Relatório FIP 002 – Demonstrativos de Diárias*, conforme verso da fl. 440-TCE

Por não ter apresentado a prestação de contas proponho a aplicação de multa ao gestor, bem como as determinações pertinentes.

Feitas essas ponderações, e sopesando o conjunto das irregularidades, considero adequado o julgamento pela **regularidade com determinações legais** das Contas Anuais de Gestão da SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, relativas ao exercício de 2011.

VOTO

Ante o exposto, em consonância com o Parecer nº 3.515/2012 (fls. 722/740-TCE), da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho e, com fulcro nos arts. 16, 21, § 1º, 70, I e 75, incisos III e IV da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o art. 193, § 2º da Resolução nº 14/2007, **VOTO** no sentido de:

I – JULGAR Regulares com Determinações Legais as Contas Anuais de Gestão da SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, referentes ao exercício de

2011, gestão do Sr. OSMAR DE CARVALHO.

II – **MULTAR**, nos termos do artigo 71, inciso VIII, da Constituição da República, artigo 47, inciso IX, da Constituição Estadual, artigos 1º, inciso XVIII, 70, inciso I, o **Sr. Osmar de Carvalho** no valor equivalente a **05 UPFs/MT**, em razão da irregularidade nº 8.1 (JC-16);

III – **DETERMINAR** ao atual gestor e aos demais responsáveis que:

a) observem as regras previstas na Lei nº 8.666/1993 e demais normas pertinentes aos procedimentos licitatórios visando à correta formalização dos contratos;

b) adotem as providências relacionadas nas razões deste voto;

c) busquem mecanismos que atendam os dispositivos contidos na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000; e

d) procedam à baixa dos “Itens de pequeno valor” registrados no Inventário, adquiridos entre os anos de 1995 e 1996, não mais classificados como material de natureza permanente, conforme as normas contábeis vigentes e sim como Bens de Consumo – Materiais de Expediente.

IV – **DETERMINAR** aos responsáveis pelo sistema de controle interno da unidade que acompanhem todas as determinações e recomendações exaradas por esta Corte, buscando as correções necessárias, visando se adequar às boas práticas de gestão e que instruam corretamente os processos licitatórios, cumprindo rigorosamente as determinações contidas no art. 38 da Lei 8.666/1993.

Ressalto que a multa imposta deverá ser recolhida aos cofres do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, no prazo de 60 dias, conforme disposto no artigo 286, § 1º, da Resolução nº 20/2010,

mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

Alerto ao atual gestor ou a quem vier a sucedê-lo no sentido de que a desobediência às determinações ora impostas pode ensejar a reprovação das contas subsequentes, nos termos do artigo 193, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT.

Ressalvo, conforme o § 3º, do art. 176, da Resolução n.º 14/2007, que essa manifestação baseou-se, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.

Por derradeiro, encaminhe-se esta decisão ao Relator das Contas do exercício de 2012 para acompanhamento do cumprimento das determinações.

É como VOTO.

Cuiabá/MT, 18 de setembro de 2012.

LUIZ HENRIQUE LIMA
Conselheiro Substituto