



## DEFESAS APRESENTADAS E ANÁLISE DAS DEFESAS

Órgão / Entidade:	<b>SECRETARIA DE INOVAÇÃO E COMUNICAÇÃO</b>
Objetivo:	Sintetizar as defesas apresentadas e analisá-las, no que tange aos apontamentos do relatório de contas anuais de gestão do exercício de 2018 da Secretaria Municipal de Inovação e Comunicação de Cuiabá

Demonstra-se a seguir a identificação dos documentos contidos no Sistema Control-P referentes aos ofícios de citação e defesas apresentadas:

Responsável e Cargo	Ofício de Citação	Defesa
Emanuel Pinheiro – Prefeito Municipal	Ofício 840/2019/CGIJM nº Doc. 231540/2019	Defesa nº doc. 242635/2019, com Procuração nº doc. 242637/2019
Antônio Roberto Possas de Carvalho – Secretário Municipal de Fazenda	Ofício 842/2019/CGIJM nº Doc. 231547/2019	Defesa nº doc. 243616/2019
Marcus Antônio de Souza Brito – Secretário Interino de Inovação e Comunicação Controlador Geral	Ofício 848/2019/CGIJM nº Doc. 231565/2019	Defesa nº doc. 254762/2019
Valdir Leite Cardoso – Secretário Interino de Inovação e Comunicação	Ofício 852/2019/CGIJM nº Doc. 231825/2019	Defesa nº doc. 259421/2019, com Procuração nº doc. 259422/2019
José Roberto Amador – Secretário de Inovação e Comunicação	Ofício 849/2019/CGIJM nº Doc. 231574/2019	Defesa nº doc. 261938/20192019
Luiz Antônio Possas de Carvalho – Procurador-Geral do Município	Ofício 847/2019/CGIJM nº Doc. 231562/2019	Defesa nº doc. 245744/2019, com Procuração nº doc. 245745/2019
Maria Aparecida de Aguiar – Diretora Administrativa e Financeira – Gestora dos Contratos	Ofício 851/2019/CGIJM nº Doc. 231823/2019	Defesa nº doc. 289074/2019
Emília Silveira Derquin – Assessora Especial e Fiscal dos Contratos	Ofício 850/2019/CGIJM nº Doc. 231578/2019	Defesa nº doc. 277373/2019
Elaine Cristina Ferreira Mendes - Diretora Administrativa e Financeira – Gestora dos Contratos	Ofício 844/2019/CGIJM nº Doc. 231552/2019	Defesa nº doc. 247352/2019





Responsável e Cargo	Ofício de Citação	Defesa
Glauton Miguel Ninomiya – Fiscal dos Contratos	Ofício 845/2019/CGIJM nº Doc. 231556/2019	Documento Externo nº doc. 246205/2019
Aline Rocha de Almeida – Assessora Especial e Fiscal dos Contratos	Ofício 841/2019/GCIJMM nº Doc. 231545/2019	Documento Externo nº doc. 246202/2019
Éder Galiciani – Contador Geral do Município	Ofício 843/2019/CGIJMM nº Doc. 231550/2019	Defesa nº doc. 246574/2019
Frederico Brunno Padula Parma – Representantes da Empresa Ziad A. Fares Publicidade	Ofício 855/2019/CGIJM nº Doc. 2315836/2019	Defesa nº doc. 242635/2019, com Procuração a fl. 23
Jesus Lange Adrien Neto – Secretário Municipal de Planejamento	Ofício 846/2019/CGIJM nº Doc. 231558/2019	Defesa nº doc. 242186/2019
Osmar Soares da Silva Júnior – Representante da Agência Época Propaganda Ltda	Ofício 854/2019/CGIJM nº Doc. 231830/2019	Defesa nº doc. 255348/2019
Albetine de Paula Souza – Representante da empresa Logos Propaganda Ltda (Ganzá)	Ofício 853/2019/CGIJM nº Doc. 231827/2019	Defesa nº doc. 249381/2019, com Procuração nº doc. 249592/2019

Fonte: Sistema Control – P TCE/MT Processo 199370/2019

Seguem sínteses das defesas apresentadas, acompanhadas da análise técnica:

**1 Título do Achado nº 01 do relatório técnico preliminar – Ausência de eficiência e impessoalidade na execução das despesas com publicidade e propaganda da Prefeitura de Cuiabá realizadas em 2018 por meio das agências, ocasionando mal gerenciamento dos recursos da Sicom, desobedecendo o caput do art. 37 da Constituição Federal. NB 99**

## **DEFESAS APRESENTADAS**

**O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito** alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que houve ambiguidade nas informações sobre a limitação de auditoria





apontada pela equipe técnica, já que aduz que foram repassadas todas as documentações e informações solicitadas. Contudo justifica que devido a reforma administrativa da Sicom foi necessário o transporte para guarda de documentos (arquivo temporário) em outro local, sendo que alguns documentos se misturaram, e por isso seria necessário a concessão de mais tempo para organização dos documentos e entrega nos moldes requeridos, mas que os documentos e processos foram entregues na sua integralidade, em formato digital. Também destaca que há muitas solicitações feitas à Sicom por outros órgãos e entidades, sendo que o Ministério Público arquivou denúncia que acusava inveridicamente gastos não comprovados de publicidade.

Relata o defendente que muito embora o relatório da Secex de Administração Municipal faça a menção de irregularidade, o relatório não cita nenhum caso específico em que tenha sido falho o alcance de resultados com a comunicação do Município de Cuiabá, qual seja, informar os munícipes; e que não há nenhuma demonstração específica de favoritismo ou perseguição que possa justificar o descumprimento deste louvável princípio constitucional.

**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) argumenta que os contratos de publicidade foram firmados antes do requerido assumir interinamente a Sicom, sendo assim, apenas deu continuidade à execução dos contratos, sendo que sua atuação como secretário municipal pautou pela legalidade, moralidade e transparência na gestão da coisa pública, não configurando dolo ou má-fé.

Relata o interessado que as despesas de publicidade foram realizadas conforme o plano de mídia, briefing, planejamento e demais documentos pertinentes para execução dos serviços publicidade, e que sua atuação como secretário não infringiu os princípios da impessoalidade tampouco da eficiência, relatando que juntou nos autos documentos que comprovam que não houve planejamento estratégico inadequado. No período que esteve na gestão explica que as campanhas de





publicidade eram precedidas de briefing e plano de mídia, nos moldes necessários e eficientes.

O defendente relata que sempre houve verificação de valor de mercado e que a ausência de dados informatizados não impede que seja realizado controle dos valores ou que proceda a verificação de compatibilidade dos valores praticados no mercado. Questiona nesse sentido como municípios de porte pequeno podem fazer tal controle?

Sobre a ausência de regularidade fiscal argumenta que o controle sobre esse ponto é função do fiscal de contrato e que entende não ser irregularidade grave.

No que tange à ausência de base de dados informatizada o gestor destaca que ao assumir a função se deparou com ausência de controle e planejamento da Sicom, assim como falta de estrutura física e de arquivos, mas a partir da assunção do cargo tomou as medidas para sanar esses problemas.

No que se refere à ausência de documentos relata que ao assumir a função encontrou a Secretaria com falhas e falta de controle, e que seis meses não foram suficientes para colocar tudo em ordem na Sicom. Nessa situação entende que não pode ser responsabilizado pelas irregularidades apontadas. Mas que houve juntada de documentos na defesa.

O gestor entende que pelo fato das agências Ziad e Ganzá terem apresentados os relatórios solicitados pela equipe de auditoria isto supriria a ausência de informações apontada, e de qualquer forma tal responsabilidade recairia sobre os fiscais de contrato. Também relata que não houve afronta a imparcialidade, impessoalidade e eficiência no que tange às contratações da agência Época e a Foco Full HD pertencentes ao mesmo sócio, mas que também é responsabilidade do fiscal de contratos tais averiguações.

**A Sra. Maria Aparecida Aguiar** (Defesa nº doc. 289074/2019) alega que o achado de auditoria “Ausência de eficiência e impessoalidade na execução das despesas com publicidade e propaganda da Prefeitura de Cuiabá realizadas em 2018 por meio das agências, ocasionando mal gerenciamento dos recursos da SICOM,





desobedecendo o caput do art. 37 da Constituição Federal não cita nenhum caso específico em que tenha sido falho o alcance de resultados com a comunicação do Município de Cuiabá, qual seja, informar os munícipes, dentre outras situações previstas no contrato.

No que diz respeito à ausência de impessoalidade, aduz que não há nenhuma demonstração específica de favoritismo ou perseguição que possa justificar o descumprimento deste princípio constitucional, acostado no relatório, refutando o achado.

Defende-se relatando que as solicitações realizadas pelas auditoras, formalizadas por e-mail e ofício, todas foram tempestivamente respondidas e entregues dentro da realidade operacional da Secretaria. Outras solicitações realizadas de forma verbal durante a auditoria in loco, também atendidas. Foi citado inclusive, o pedido de dilação de prazo para adequar os processos dentro dos moldes solicitados, moldes esses que seriam de melhor compreensão, no entanto, obteve negativa, conforme documentos anexos.

Sobre as despesas mal comprovadas diz que se houve serviço prestado e comprovado, o pagamento é medida que se impõe para evitar o enriquecimento ilícito da Administração Pública. Todos os processos foram encaminhados de forma digital pela atual gestão, conforme informações dadas pela mesma, com as suas devidas comprovações e todos os documentos necessários. Ocorre que a forma que era operacionalizado pela antiga e atual gestão é de caráter personalíssimo, todavia não havia qualquer descumprimento legal. Baseado nos e-mails e ofícios respondidos a esse Tribunal é possível verificar que houve intenção em entregar todos os processos nos moldes solicitados, porém, houve negativa por esse nobre Tribunal.

**A Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes** alega (Defesa nº doc. 247352/2019) que é equivocada a informação de extravios e ausência de documentos comprobatórios de despesas, informando que os documentos foram entregues em sua totalidade e que por motivo de reforma da secretaria alguns documentos se soltaram e era preciso uma organização para melhor entendimento dos processos. Relata que há





muita demanda de solicitação de documentos à Sicom do Poder Judiciário, Legislativo, etc. Aduz que durante a auditoria foi solicitado o prazo de 30 dias para que os arquivos físicos pudessem ser reunidos, sendo que o Ministério Público, Vara de Fazenda Pública e Poder Legislativo receberam os mesmos documentos digitais e arquivaram as demandas.

Informa a manifestante que não foi possível elaborar o novo Regimento Interno no prazo de sessenta dias pois trata-se de um trabalho moroso, bem como menciona que o organograma foi utilizado no ano de 2018 e continua para 2019.

Informa a manifestante que o Plano de Mídia foi devidamente apresentado para as auditoras, mas que por se tratar de planejamento pode ser alterado de acordo com as novas demandas.

Relata a defendente que embora o relatório da Secex de Administração Municipal faça a menção da irregularidade, o documento não cita nenhum caso específico em que tenha sido falho o alcance de resultados com a comunicação do Município de Cuiabá, qual seja, informar os munícipes. Em relação a uma suposta ausência de impessoalidade, acredita a interessada que razão também não assiste às auditoras, vez que não há nenhuma demonstração específica de favoritismo ou perseguição que possa justificar o descumprimento deste louvável princípio constitucional.

**A Sra. Emília Silveira Derquin** alega (Defesa nº doc. 277373/2019) que houve ambiguidade nas informações relatadas na auditoria quando relata-se sobre limitação de auditoria para análise das contas de gestão em virtude do extravio e ausência de documentos comprobatórios de despesas, pois em consonância com o que já fora informado pela Diretoria Administrativa e Financeira da SICOM, que devido a reforma na estrutura da referida pasta foi necessário o transporte de documentos para guarda (arquivo temporário) em outro local, assim, haja vista que alguns documentos se misturaram, seria necessário a concessão de mais tempo para organização dos documentos e a entrega nos moldes requeridos pelas Auditoras. Expõe que os volumes de documentos de uma unidade setorial são descomunais, não havendo espaço físico





para o armazenamento em sua totalidade na sede de uma secretaria. Mas que, conforme já mencionado, a defendente diz que todos os dados requeridos pela equipe técnica foram entregues para análise e em formato digital, sendo, na medida do possível, selecionados pelas próprias auditoras, escaneados e encaminhados via e-mail.

A manifestante relata que durante a auditoria realizada na sede da SICOM fora solicitado o prazo de 30 (trinta) dias para que os arquivos físicos fossem entregues nos moldes solicitados, entretanto com a negativa do pedido pelo TCE/MT, toda documentação requerida e os processos referentes aos contratos com as agências de publicidade foram enviados por e-mail para atendimento do prazo consignado, conforme documentos já protocolados nesta Corte de Contas pela Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes.

Relata a defendente que embora o relatório da Secex de Administração Municipal faça a menção da irregularidade, o documento não cita nenhum caso específico em que tenha sido falho o alcance de resultados com a comunicação do Município de Cuiabá, qual seja, informar os munícipes. Em relação a uma suposta ausência de impessoalidade, acredita a interessada que razão também não assiste às auditoras, vez que não há nenhuma demonstração específica de favoritismo ou perseguição que possa justificar o descumprimento deste louvável princípio constitucional.

**O Sr. Glauton Miguel Ninomiya** alega (Defesa nº doc. 246205/2019) que é equivocada a informação de extravios e ausência de documentos comprobatórios de despesas, informando que os documentos foram entregues em sua totalidade na forma digital, sendo que há muita demanda de solicitação de documentos à Sicom do Poder Judiciário, Legislativo, etc. Aduz que durante a auditoria foi solicitado o prazo de 30 dias para que os arquivos físicos pudessem ser reunidos, sendo que o Ministério Público, Vara de Fazenda Pública e Poder Legislativo receberam os mesmos documentos digitais e arquivaram as demandas.





O defendente diz que, apesar do respeito a esta Corte de Contas e à equipe Técnica, é humanamente impossível que em uma auditoria realizada em 90 dias fosse possível entender toda a dinâmica que envolve o trabalho de publicidade e propaganda, informando que no TCE do Rio Grande do Sul e Paraná as auditorias de gestão e operacionais buscam emitir comentários e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, solicitando que o TCE/MT neste processo siga essa linha de conceito.

Também argumenta que sessenta dias não era um prazo razoável para elaboração do novo Regimento Interno, sendo que relata que houve um equívoco da equipe técnica quanto ao organograma, e que este permaneceu o mesmo em 2018 e 2019.

Relata o interessado que embora o relatório da Secex de Administração Municipal faça a menção da irregularidade, o documento não cita nenhum caso específico em que tenha sido falho o alcance de resultados com a comunicação do Município de Cuiabá, qual seja, informar os munícipes. Em relação a uma suposta ausência de impessoalidade, acredita a interessada que razão também não assiste às auditoras, vez que não há nenhuma demonstração específica de favoritismo ou perseguição que possa justificar o descumprimento deste louvável princípio constitucional.

**A Sra. Aline Rocha de Almeida** alega (Defesa nº doc. 246202/2019) que é equivocada a informação de extravios e ausência de documentos comprobatórios de despesas, informando que os documentos foram entregues em sua totalidade na forma digital, sendo que há muita demanda de solicitação de documentos à Sicom do Poder Judiciário, Legislativo, etc. Aduz que durante a auditoria foi solicitado o prazo de 30 dias para que os arquivos físicos pudessem ser reunidos, sendo que o Ministério Público, Vara de Fazenda Pública e Poder Legislativo receberam os mesmos documentos digitais e arquivaram as demandas.

O defendente diz que, apesar do respeito a esta Corte de Contas e à equipe Técnica, é humanamente impossível que em uma auditoria realizada em 90 dias





fosse possível entender toda a dinâmica que envolve o trabalho de publicidade e propaganda, informando que no TCE do Rio Grande do Sul e Paraná as auditorias de gestão e operacionais buscam emitir comentários e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, solicitando que o TCE/MT neste processo siga essa linha de conceito.

Também argumenta que sessenta dias não era um prazo razoável para elaboração do novo Regimento Interno, sendo que relata que houve um equívoco da equipe técnica quanto ao organograma, e que este permaneceu o mesmo em 2018 e 2019.

Relata o interessado que embora o relatório da Secex de Administração Municipal faça a menção da irregularidade, o documento não cita nenhum caso específico em que tenha sido falho o alcance de resultados com a comunicação do Município de Cuiabá, qual seja, informar os munícipes. Em relação a uma suposta ausência de impessoalidade, acredita a interessada que razão também não assiste às auditoras, vez que não há nenhuma demonstração específica de favoritismo ou perseguição que possa justificar o descumprimento deste louvável princípio constitucional.

### **ANÁLISE DAS DEFESAS**

Todos os responsáveis alegam que houve a entrega da totalidade dos documentos solicitados ou que precisariam de mais tempo para entrega dos mesmos.

Todavia, o fato é que os documentos entregues não estavam apresentados e nem organizados adequadamente, e boa parte foi sonogada, dificultando a realização da auditoria. Cabe ressaltar que a auditoria realizada referiu-se a exercício anterior a inspeção, isto é, a equipe de auditoria esteve *in loco* na sede da Sicom em 2019 e os documentos solicitados eram referentes ao exercício de 2018, não havendo porquê serem sonogados e terem pedido protelação da entrega, já que obrigatoriamente tais documentos deveriam estar disponíveis para fiscalização do TCE/MT.





Conforme já relatado os pedidos da equipe técnica foram atendidos parcialmente, ficando um rol de informações pendentes de atendimento. Dentre os documentos disponibilizados constaram os arquivos escaneados dos processos de despesas, que apresentaram-se incompletos, ausentando-se de comprovações básicas tais como: ordem de serviço, notas de empenho, notas de liquidação, notas de pagamento, atesto do fiscal de contrato, comprovantes de retenções, certidões negativas, orçamentos de cotação de preços dos fornecedores, tabelas de preços dos veículos, comprovação da prestação do serviço, declaração de veiculação, e outros.

Houve sonegação e Extravio de documentos de processos de despesas no total de R\$ 20.297.129,23, em que não consta a comprovação de execução de despesas, principalmente referente ao período de janeiro a agosto de 2018, contrariando o artigo 15 da Lei nº 12.232/2010 e Artigos 60 a 64 da Lei nº 4.320/64.

Essa desorganização generalizada fez com que a amostragem na análise destas contas anuais ficasse limitada, conforme relatado no item 3. Do exposto, verifica-se que não há comprovação de execução de despesas no total de R\$ 20.297.129,23.

Informa-se que houve tempo suficiente para atender as solicitações, já que a auditoria durou em torno de 90 dias. Assim, não houve negativa em receber os documentos por parte do TCE/MT, muito pelo contrário, já que se solicitou reiteradamente os documentos e as informações à Sicom, mas houve demora excessiva e sonegação de documentos pelos responsáveis da Sicom.

Ressalta-se que a equipe técnica efetuou os apontamentos com base nas normas vigentes e baseando-se em procedimentos que seriam adequados e aplicáveis a uma secretaria de comunicação, podendo-se afirmar categoricamente que o entendimento técnico da equipe de auditoria foi suficiente para ter conhecimento da dinâmica que envolve o trabalho de publicidade e propaganda, atendendo, ainda, as normas desta Corte de Contas quanto a realização e extensão dos trabalhos efetuados nesta conta de gestão. Portanto, o fato de haver ou não outros tribunais que emitem apenas comentários a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, não é nossa atribuição comentar nestes autos, em virtude de que não houve análise dos conteúdos dos relatórios técnicos e dos achados detectados por esses tribunais.





Contudo, é bom salientar que se administração da Sicom passar a atender as recomendações e determinações deste Tribunal, certamente o TCE/MT contribuirá para que haja o aperfeiçoamento da gestão pública da Sicom. Dessa forma, apesar de grave, a sugestão de devolução de recursos foi objeto de conversão em determinação para sanção de multa aos responsáveis, já que o envio parcial de documentos foi considerado um atenuante.

Sobre as despesas mal comprovadas foi argumentado que se houve serviço prestado e comprovado, e que o pagamento é medida que se impõe para evitar o enriquecimento ilícito da Administração Pública. Ocorre que as despesas não foram comprovadas de modo a fazer prova de que efetivamente houve a prestação de serviços, já que não contiveram todos os elementos necessários para sua adequada comprovação.

Importante frisar que o fato de os contratos terem sido firmados antes de 2018 não é justificativa para que um gestor se exima da responsabilidade da guarda correta dos documentos comprobatórios da execução orçamentária dos períodos seguintes à contratação.

As documentações apresentadas tanto na fase preliminar quanto na fase de defesa não comprovam que houve verificação de valor de mercado. Destaca-se que, na fase de planejamento de mídia pelas agências seria crucial um acompanhamento do valor de mercado dos veículos e fornecedores pela Sicom, conforme estipula a cláusula 4.1.8.2.: “... A PREFEITURA procederá à verificação prévia da adequação dos preços dos bens e serviços cotados em relação aos do mercado...”. Todavia, verificou-se que a Sicom não dispõe de meios que permitam avaliar a compatibilidade dos valores praticados com os de mercado bem como acompanhar sua evolução histórica, já que não há um cadastro atualizado em base de dados informatizada da Sicom.

Conforme relatado, a idealização das campanhas da Prefeitura de Cuiabá trata-se de um ponto obscuro, pois não foi demonstrado nem na fase preliminar e nem





nesta defesa um relatório das campanhas e suas metas por tipo de veiculação, com comparativo da previsão com a execução. Além disso, nas peças de planejamento (LOA, LDO e PPA) não configuram com transparência os tipos de gastos com publicidade que serão realizados (institucionais, de utilidade pública, identificação das campanhas, etc.), a fim de permitir o adequado acompanhamento das campanhas publicitárias.

Reafirma-se que não houve formalização do briefing pela Sicom, cujo documento deveria conter as informações essenciais para que as agências desenvolvessem as campanhas publicitárias, já que foi solicitado por esta equipe e não foi fornecido durante a auditoria. Nos contratos com as agências, conforme cláusula 4.1.15. as agências deveriam registrar em Relatórios de Atendimento os Briefings para o desenvolvimento de cada ação; sendo o Briefing o documento que o cliente deve disponibilizar à agência, contendo as informações essenciais para que a agência desenvolva a campanha publicitária. Baseado nele a agência estrutura seu planejamento de comunicação e a campanha publicitária, e desenvolve o plano de mídia e toda a estratégia a ser recomendada.

Após a avaliação do Briefing as agências deveriam ter elaborado os planos de mídia, oportunidade que, em tese, seriam apresentados à Sicom os veículos de comunicação que melhor atingiriam o público-alvo.

Contudo, os Planos de Mídia não foram elaborados pelas agências nos moldes mínimos desejáveis, não havendo definição dos objetivos, estratégias e tática de mídia. Conforme já relatado preliminarmente o Plano de Mídia é documento composto por planilhas de programação de inserções onde deverá constar o detalhamento dos custos das tabelas dos veículos, negociações, custos negociados, formatos, períodos de veiculação, quantidade de inserções, nomes de programas, faixas horárias, custos relativos a COM (custo por mil impressões), CPC (custo por clique) etc., o percentual de investimentos por veículo entre outros, bem como, os dados referentes a audiência, tiragem ou circulação, além dos somatórios dos investimentos por meios de comunicação.

Como os contratos de publicidade e propaganda não possuem despesas





fixas, é necessário um planejamento para a execução do plano de mídia, o que não foi comprovado, ao contrário, da análise das despesas, verificou-se que foram realizadas inserções de propagandas, principalmente em sites, que não atendiam à finalidade das campanhas e até mesmo sites que não possuíam sequer comprovação de acessos que justificassem a divulgação das campanhas publicitárias por parte das agências.

Veja que na defesa foi admitida a ausência de controle e planejamento da Sicom, assim como falta de estrutura física e de arquivos, havendo tentativas da gestão de sanar esses problemas. Contudo esta equipe técnica verificou que os problemas não foram resolvidos até a auditoria realizada pelo TCE/MT, conforme já relatado e comprovado.

Ressalta-se que as informações solicitadas pela equipe técnica às agências de publicidade não eximem de forma alguma os gestores de efetuarem a correta guarda dos documentos, até porque os documentos solicitados às empresas não permitiriam realizar uma auditoria de publicidade e propaganda, sendo documentos complementares aos que deveriam estar arquivados na Sicom, tanto físico como digitalmente.

Apesar de na defesa constar entendimento de não ser importante a regularidade fiscal dos fornecedores e veículos, discorda-se dessa afirmação, pois é crucial para fins de cobrança tributária do ISS, conforme relatado no Achado de auditoria n. 8, sendo que conforme levantamento realizado pelas próprias agências a pedido do atual gestor (que ainda consta incompleto) pelo menos 69 (sessenta e nove) veículos de comunicação entre TV's, rádios, jornais, revistas e sites estão irregulares ou com documentações pendentes de regularização perante o fisco municipal, os quais estão elencados no Documento Digital 211546/2019 página 2 a 3.

No que tange ao vínculo existente entre a agência Época e o fornecedor Foco Vídeo Full HD, cujos sócios são os mesmos, a contratação de empresa na qual sócios da própria agência tenham participação societária caracteriza conflito de interesses, visto que constitui benefício econômico à agência selecionar proposta de empresa com vínculo societário. Resta claro que não se pode atestar a imparcialidade





e impessoalidade na escolha da proposta selecionada, restando comprometida a aferição da economicidade almejada pela administração pública. **Destaca-se que apesar dessa irregularidade ser grave, não será sugerida a devolução de recursos dessa despesa referentes a contas de gestão de 2018, face não ter sido executada e paga em 2018, sendo objeto de reempenho e pagamento parcial no exercício de 2019, como despesas de exercícios anteriores.**

Ainda que seja função do fiscal de contratos efetuar os apontamentos das irregularidades contratuais, o fato da empresa Época e Foco Full HD terem o mesmo sócio era de conhecimento dos responsáveis da Sicom, não justificando os gestores alegarem que a responsabilidade pela impropriedade recairia apenas sobre os fiscais.

**Volta-se a frisar no caso específico de propagandas em sites e blogues efetuados pela Sicom que não foi demonstrada eficácia, eficiência e efetividade nesse tipo de divulgação em Cuiabá,** pois foi realizada pesquisa pela equipe técnica para verificar se os valores cobrados pelos sites e blogues em Cuiabá estão dentro dos patamares cobrados em outros Estados da Federação, e sendo assim realizou-se comparação entre três sites que possuem Mídia Kit, dois de Goiás e um de São Paulo. Optou-se por verificar quanto custa a inserção de banners em páginas da internet nesses Estados. O banner é uma espécie de painel/imagem digital que pode ocupar vários locais de uma página de internet, servindo de espaço para publicidade. Normalmente os banners que ficam na parte de cima das páginas tem bastante impacto visual e são um dos preferidos para colocar as publicidades e propagandas da Prefeitura de Cuiabá.

Nessa pesquisa, relatada no relatório preliminar, pôde-se observar que os valores cobrados pelos sites costumam variar bastante, porém os valores cobrados pelos sites e blogues de Cuiabá para inserir os banners estão entre os mais altos. O valor da diária para postar um banner nos sites de Cuiabá chega a custar mais de R\$ 1.500,00, sendo que o mesmo tipo de postagem em dois sites de Goiás custa R\$ 700,00 a diária (Folha de Goiás e Jornal Ver7), e um de São Paulo custa R\$ 800,00 a mensalidade (SPjornal). Destaca-se que esses sites de Goiás e de São Paulo demonstraram ter quantidade de acessos expressivos, diferentemente dos 115 sites de





Cuiabá para os quais não foram demonstrados quantitativos de acessos, tampouco suas tabelas de preços ou Mídia Kit.

Cabe comentar, ainda, que se verificou um número significativo de banners em sites para divulgar o quantitativo de recursos dispendidos pela Prefeitura de Cuiabá em obras e serviços, na Campanha “É Trabalho” e em Campanhas intituladas simplesmente como “Trabalho Institucional”. Como a Prefeitura de Cuiabá esteve em contingenciamento de despesas em 2018, e em virtude da crise econômica que vem assolando todo país até hoje, seria razoável que os recursos públicos fossem utilizados de maneira mais eficaz em prol da coletividade, já que se verificam várias deficiências no município de Cuiabá, principalmente nas áreas de saúde e educação, onde o Estado deveria se fazer mais presente.

Do exposto, mesmo nos casos de sites que possuem Mídia Kit ou tabelas de preços é necessário que seja avaliado com critério essas contratações, sendo primordial que as Agências e a Sicom tomem **providências imediatas para reavaliar a metodologia de publicidade e propaganda institucional adotada pelo Poder Executivo de Cuiabá, a fim de verificar a real necessidade quanto ao quantitativo e qualitativo desse tipo veiculação, visando garantir economicidade ao erário da Prefeitura de Cuiabá.**

Portanto, quando na defesa argumenta-se que no relatório não cita nenhum caso específico em que tenha sido falho o alcance de resultados com a comunicação do Município de Cuiabá, qual seja, informar os munícipes; e que não há nenhuma demonstração específica de favoritismo ou perseguição que possa justificar o descumprimento deste louvável princípio constitucional, os fatos contra argumentados nesta análise de defesa descaracterizam tais afirmações dos manifestantes.

Informou-se que não foi possível elaborar o novo Regimento Interno no prazo de sessenta dias pois trata-se de um trabalho moroso, bem como menciona que o organograma foi utilizado no ano de 2018 e continua para 2019. Todavia, conforme relatado, o Decreto nº 6.274/2017 determinou a elaboração do Regimento Interno da





Sicom em até 60 dias, entretanto, até a presente data, não houve a elaboração do referido Regimento. Portanto, o Regimento Interno da Secretaria encontra-se desatualizado, sem as funções definidas de acordo com a nova estrutura, demonstrando-se ter havido tempo suficiente para a administração da Sicom ter tomado as providências cabíveis de sua elaboração. Sobre o organograma, informa-se que o fato relatado no relatório preliminar não se tratou de apontamento de irregularidade, apesar de tratar-se de documento necessário e importante para Sicom, sendo recomendável que sua atualização seja realizada conforme legislação de estruturação do órgão.

No que se refere a afirmação de que o Ministério Público, a Vara de Fazenda Pública e o Poder Legislativo terem recebido os mesmos documentos digitais e terem arquivado as demandas não é objetivo deste Tribunal analisar os procedimentos realizados por essas entidades referente aos documentos e denúncias por elas recebidos, o que importa nestes autos é que estão devidamente comprovadas as irregularidades apontadas por esta equipe técnica.

Informa-se que as agências juntaram tabelas de preços de sites e blogs, TVs e rádios que veicularam publicidades da Prefeitura de Cuiabá em 2018. Também foram remetidas informações sobre dados estatísticos da Corrida de Reis, Livro digital sobre Planejamento Estratégico e despesas com o site do Circuito Eleitoral. Verificou-se ainda as tabelas de preços (mas não o Mídia Kit completo), comprovantes de despesas de carro de som (sem relatórios de gps) e lista de referência de custos interno 2018 SINAPRO/MT (nos documentos digitais números 250048, 250050, 250080, 250083, 250086, 250090, 250092 e 250096, 250111 - 250112, 25117 – 25138, 25140, 25144 -25147, 250149, 250150, 250153, 250155, 250157, 250159 – 250163, 255348, 255353, 255357, 255859, 255861, 256163, 256169, 255172, 256174, 256187, 256188, 256189, 256334, 256354 e 256357).

Consta ainda juntada de 125 anexos de mídias de áudios, vídeos e tabelas de preços referentes aos veículos de comunicação no Control-P.

Os documentos extemporâneos remetidos nesta fase de defesa não contribuem para a análise das contas de gestão do exercício de 2018, nem contribuem





para sanar a irregularidade apontada, e **no que for pertinente tais comprovações juntadas apenas são atenuantes e motivadores para retirada da sugestão de devolução de recursos, quanto a sonegação e quanto as despesas sem tabelas de preços dos veículos de comunicação (subitens 5.7.1 e 5.7.4).**

Do exposto, as argumentações e documentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade deste apontamento.

***IRREGULARIDADE MANTIDA.***

**2. Título do Achado nº 02 do relatório técnico preliminar – Os relatórios e informações de despesas sobre os gastos com publicidade e propaganda da Prefeitura Municipal de Cuiabá não foram remetidos ao Poder Legislativo, bem como não foram divulgadas em sítio próprio, dificultando a fiscalização pelos Vereadores e caracterizando ausência de transparência dos gastos com publicidade à sociedade cuiabana, desobedecendo aos artigos 65 e 66 da Lei Orgânica do município de Cuiabá e o art. 16 da Lei nº 12.232/2010. NB 99**

**DEFESAS APRESENTADAS**

**O Sr. Emanuel Pinheiro** por meio de seu Procurador alega (Defesa nº doc. 242635/2019) que todas informações de receitas, despesas e demais de ato de gestão, estão disponíveis no site da Pref. Municipal: <http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/portaltransparencia/transparencia/#/home>, e também são enviadas ao TCE-MT através do APLIC. Portanto, os gastos com publicidade foram amplamente divulgados, conforme as normas vigentes. Quanto ao não envio das informações conforme determina a Lei 12232/2010, o gestor menciona acreditar que o Secretário titular da pasta deve esclarecer melhor. Nesse sentido, narrou que a partir do dia 05 de dezembro de 2014, a Prefeitura Municipal de Cuiabá sancionou a Lei Municipal nº 359/2014, onde ficou estabelecida a estrutura básica da administração pública municipal de Cuiabá, no âmbito do Poder Executivo. Essa Lei





explicitou as atribuições dos ocupantes de Cargos de Direção Superior, ou seja, as atribuições dos Secretários.

Nesse sentido, o art. 15 da referida Lei, estabelece as responsabilidades das Unidades/Secretarias no âmbito Municipal de Cuiabá, sendo que lembra que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso vem adotando o mecanismo de prestação de contas de Governo e de Gestão, ficando para o Prefeito a responsabilidade com contas de Governo e os Secretários com contas de Gestão. Relata que esse entendimento está sendo amplamente divulgado e adotado no livro - Controle Externo - 8ª edição, pág. 50 do eminente conselheiro Luiz Henrique Lima, onde ele deixa bem nítido essa metodologia. Diante do que narra, acredita que essa responsabilidade não deve ser atribuída a pessoa dele.

**O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito** alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que o Poder Legislativo Municipal, em sede de Mandado de Segurança, recebeu os mesmos documentos requeridos e extinguiu a referida demanda por identificar as comprovações com os gastos de publicidade, bem como relata que no art. 30 da Lei Complementar 359/2014 estabelece que compete à Secretaria de Governo estabelecer as relações institucionais com os entes e poderes constituídos, e que a Sicom e a Controladoria exerceram adequadamente suas competências, e refuta o suposto extravio e ausência de documentos relatado.

**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) argumenta que faltou razoabilidade no apontamento já que entende que a Sicom é uma pasta com inúmeros trabalhos e responsabilidade, sendo razoável aceitar que vez ou outra ocorram atrasos e que as falhas estão sendo corrigidas, sendo humanamente impossível que uma pessoa verifique, vistorie e acompanhe de modo impecável as atividades de uma secretaria municipal.

Alega o manifestante que de fato desconhecia a ausência de lançamentos no Portal Transparência e do encaminhamento ao Poder Legislativo das informações

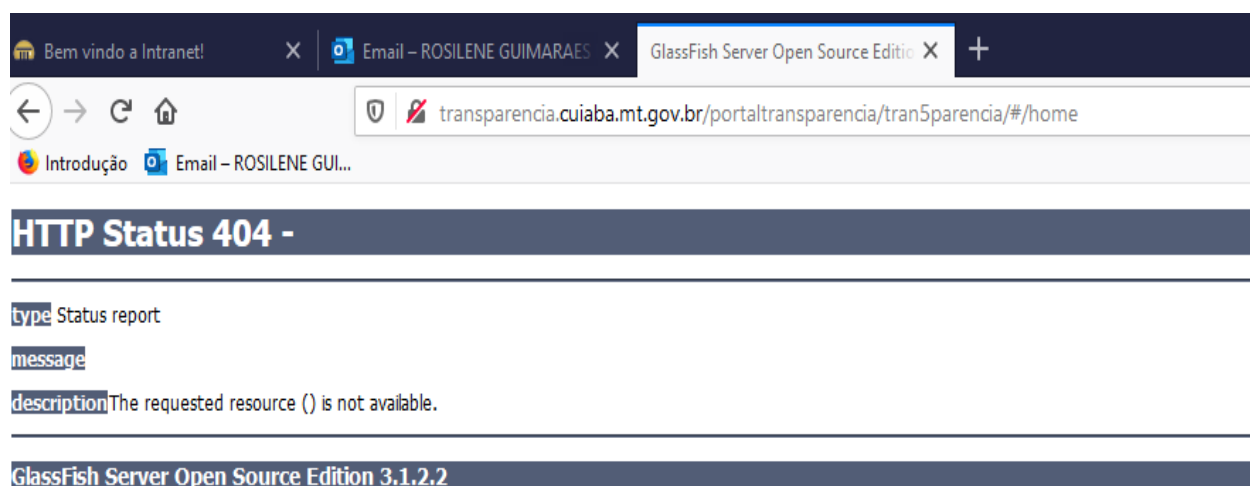




referentes aos gastos com publicidade, relatando que não houve má fé e nem prejuízos ao erário.

## ANÁLISE DAS DEFESAS

Ao verificar o link apresentado na defesa do Prefeito em 02/03/2020 não foram constatadas informações, conforme print:



Conforme relatado no Portal Transparência foram encontradas informações referentes a 2018 por tipo de veículo, porém:

- não houve a implementação de um sítio próprio;
- as informações de 2018 não ficaram disponíveis tempestivamente para livre acesso para os interessados, prova disso é que até 26/06/2019 não havia nenhuma informação referente ao exercício de 2019;
- as informações não contêm a identificação dos fornecedores e veículos.





Portanto os relatórios e informações de despesas sobre os gastos com publicidade e propaganda da Prefeitura Municipal de Cuiabá não obedeceram ao artigo 16 da Lei 12.232/2010 que estabelece o seguinte:

Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Parágrafo único. As informações sobre valores pagos serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação.

No que tange a Lei Municipal nº 359/2014 que estabelece as atribuições das Unidades/Secretarias no âmbito Municipal de Cuiabá, e a alegação de que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso vem adotando o mecanismo de prestação de contas de Governo e de Gestão, ficando para o Prefeito a responsabilidade com contas de Governo e os Secretários com contas de Gestão, discorda-se de tais afirmações sobre a responsabilização apenas dos secretários para o caso concreto, já que a lei ordinária citada, tampouco o entendimento do TCE/MT sobre responsabilização de prefeitos podem afrontar a dispositivo de lei orgânica municipal.

A Lei Orgânica do município de Cuiabá nos seus artigos 65 e 66 dispõem o seguinte:

Art. 65. O Poder Executivo publicará e enviará ao Poder Legislativo num prazo máximo de 30 (trinta) dias após o encerramento de cada trimestre, relatórios completos sobre os gastos publicitários da administração direta e indireta. (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 12 de 14 de maio de 2003).

Art. 66. O não cumprimento no disposto neste capítulo implicará em nulidade do contrato e punição da autoridade responsável nos termos da lei.

Do que se extrai do texto legal do art. 65 da Lei Orgânica é que essa responsabilidade específica do apontamento cabe ao representante do Poder Executivo, ou seja, o Prefeito; este não podendo se eximir da responsabilidade de seu cumprimento alegando delegação de atribuição aos secretários. Inclusive a lei determina que devem ser remetidos ao Legislativo pelo Prefeito os relatórios da administração direta e indireta, não só da prefeitura.





Quanto as alegações dos gestores de existência de demandas extintas no Poder Legislativo sobre as despesas com publicidade e propaganda, a alta demanda de trabalhos da Sicom, sobre as competências das secretarias municipais de Cuiabá, de desconhecimento de lançamento de informações no portal transparência e de ausência de má fé, em nada descaracterizam o apontamento.

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade, não sendo trazidas documentações que provem o contrário.

### ***IRREGULARIDADE MANTIDA.***

**3 Título do Achado nº 03 do relatório técnico preliminar – execução de despesas de publicidade e propaganda sem instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas e sem comprovação de que houve negociações para obtenção das melhores condições nas negociações comerciais, especialmente em relação à veiculação e publicação de outdoors e busdoors, inviabilizando a competição para seleção, a obtenção das melhores propostas para a Administração, e desobedecendo ao parágrafo 4º do art. 2º da Lei 12.232/2010 e às cláusulas 1.3.1, 4.1.7 e 4.1.8 referentes aos contratos números 10.734, 10.735 e 10.736/2014. JB 99.**

### **DEFESAS APRESENTADAS**

O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que a Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes fez prova de que houve seleção interna e que foi publicado em conformidade com a Lei 12.232/2010 – Portaria 018 – Sicom, e que as agências sempre buscam as melhores condições nas negociações, entretanto, por tratar-se de ramo tão diferente da auditoria, as comprovações nos moldes sugeridos na auditoria não são de praxe nessa atividade.





**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) apenas reescreve o texto de trechos do apontamento denotando-se confirmar a irregularidade.

**A Sra. Maria Aparecida Aguiar** (Defesa nº doc. 289074/2019) alega que em 2018 (ano auditado), os saldos contratuais já estavam esgotando-se em determinado momento, motivo pelo qual houve a observância dos valores contratuais, uma vez que os contratos oriundos dessa auditoria tinham valores definidos de forma igualitária, ou seja, caso uma das 03 (três) agências já tivesse utilizado na totalidade seu saldo contratual com uma campanha, restaria somente 02 (duas) Agências.

Menciona que houve frequentes mudanças de gestores e a grande demanda de comunicação de uma capital fizeram com que as adaptações aos regimentos constantemente alterados levassem algum tempo para ser implementadas, tempo este considerado razoável para a Administração Pública tendo em vista a enorme quantidade de legislações, entendimentos, recomendações e decisões que devem ser observadas diariamente.

Quanto a comprovação de negociação, afirma que as agências de publicidade sempre buscam as melhores condições nas negociações e não cabe aos servidores nomeados na Administração Pública, essa responsabilidade, senão não havia necessidade de contratação de agências de publicidade e propaganda.

**A Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes** alega (Defesa nº doc. 247352/2019) que sempre houve procedimento de seleção interna e que como os saldos contratuais estavam esgotando, além de respeitar uma seleção interna, também houve a observância dos valores contratuais. Relata que as frequentes mudanças de gestores e a grande demanda de comunicação fizeram que as adaptações aos regimentos constantemente alterados levassem algum tempo para ser implementados, tendo sido publicado a Portaria 018 - Sicom para essa regulamentação.

Quanto a comprovação de negociação, relata a interessada que as agências sempre buscaram as melhores condições, e que as comprovações sugeridas





pela auditoria de fato não existem, já que entende que se fosse necessário um servidor avaliar os preços de inserções e produções não seria necessário licitar o serviço de agência de propaganda.

**A Sra. Emília Silveira Derquin** alega (Defesa nº doc. 277373/2019) que sempre houve procedimento de seleção interna e que ocorreram rigorosamente de forma legal.

**O Sr. Glauton Miguel Ninomiya** alega (Defesa nº doc. 246205/2019) que entende ser um desrespeito com os servidores e com as agências apontar que não houve seleção interna, dizendo que as campanhas sempre foram direcionadas a alguma das agências, e que quando os saldos contratuais estavam se esgotando sempre observou-se os valores contratuais para que não houvesse gastos maiores que o previsto. Destaca que teve muitas mudanças de secretários mas que já houve regulamentação da seleção interna das agências por meio da Portaria 018 e afirma que as agências sempre buscam as melhores condições de negociações, apesar de não haver registros por escrito dessas negociações, entendendo que nem seria necessário licitar a publicidade se tivesse necessidade de ter um servidor para avaliar os preços contratados. Aborda que o Plano de Mídia foi apresentado a contento a equipe de auditoria, mas que por tratar-se de um planejamento houve alterações no seu conteúdo no decorrer de 2018.

**A Sra. Aline Rocha de Almeida** alega (Defesa nº doc. 246202/2019) que entende ser um desrespeito com os servidores e com as agências apontar que não houve seleção interna, dizendo que as campanhas sempre foram direcionadas a alguma das agências, e que quando os saldos contratuais estavam se esgotando sempre observou-se os valores contratuais para que não houvesse gastos maiores que o previsto. Destaca que teve muitas mudanças de secretários mas que já houve regulamentação da seleção interna das agências por meio da Portaria 018 e afirma que as agências sempre buscam as melhores condições de negociações, apesar de não haver registros por escrito dessas negociações, entendendo que nem seria necessário





licitar a publicidade se tivesse necessidade de ter um servidor para avaliar os preços contratados.

Também argumenta que o fiscal de contratos não tem competência para publicação de portarias, mas que foi feito o alerta sobre o fato aos responsáveis. Aborda, ainda, que o Plano de Mídia foi apresentado a contento a equipe de auditoria, mas que por tratar-se de um planejamento houve alterações no seu conteúdo no decorrer de 2018.

## **ANÁLISE DAS DEFESAS**

As alegações de que houve prova da seleção interna e que foi publicado em conformidade com a Lei 12.232/2010 – Portaria 018 – Sicom não foram comprovadas, sendo que ainda que houvesse o regramento, o fato é que não houve efetivamente adoção de critérios de seleção nos moldes trazidos pela Lei 12.232/2010.

O argumento de que as agências sempre buscam as melhores condições nas negociações não foram formalmente comprovadas, sendo que sequer foram disponibilizados a época da auditoria as tabelas de preços de todos os veículos de comunicação contratados (Mídia Kits) a fim de que a equipe técnica pudesse comparar as despesas realizadas com os preços vigentes.

Na manifestação relatou-se que as comprovações nos moldes sugeridos na auditoria não são de praxe nessa atividade, porém os mídia kits que foram juntados na defesa deveriam estar disponíveis na Sicom oportunamente para que os fiscais de contrato e a fiscalização externa efetuassem as devidas averiguações dos preços cobrados pelos veículos de comunicação.

Ressalta-se que não houve “moldes sugeridos na auditoria”, não sendo opção da equipe efetuar o apontamento, tampouco desrespeito, pois a irregularidade apontada advém do parágrafo 4º do art. 2º da Lei 12.232/2010 e às cláusulas 1.3.1, 4.1.7 e 4.1.8 referentes aos contratos números 10.734, 10.735 e 10.736/2014, os quais





não foram cumpridos ou demandado cumprimento pelos responsáveis apontados na irregularidade. Transcreve-se dispositivo legal e cláusulas contratuais citadas:

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.

...

§ 4o Para a execução das ações de comunicação publicitária realizadas no âmbito os contratos decorrentes das licitações previstas no § 3o deste artigo, o órgão ou a entidade deverá, obrigatoriamente, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial.

**1.3. A CONTRATADA** atuará apenas de acordo com solicitação da **PREFEITURA**, indistinta e independentemente de sua classificação na **Concorrência Pública nº. 003/2014** e não terá, particularmente, exclusividade em relação a nenhum dos serviços objeto deste **CONTRATO**.

1.3.1. A indicação da(s) Agência(s) que executará(ão) as solicitações se dará conforme Procedimento de Seleção Interna publicado no jornal de grande circulação e no Diário Oficial do Estado e/ou na Associação Mato-Grossense dos Municípios – AMMMT no endereço eletrônico <http://www.diariomunicipal.com.br/amm-mt/> e/ou Diário Eletrônico do Tribunal de Contas no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/>. Nos termos do parágrafo 4º do art. 2º da Lei 12.232/2010 e disponível no endereço [www.cuiaba.mt.gov.br/licitacao](http://www.cuiaba.mt.gov.br/licitacao).

**1.4. A CONTRATADA** não poderá subcontratar outra agência de propaganda para a execução dos serviços objeto deste **CONTRATO**.

As manifestações sobre saldos contratuais, mudanças constantes de gestores da Sicom, e de que não cabe aos servidores da Sicom essa responsabilidade, não descaracterizam a irregularidade, sendo que sobre esta última alegação frisa-se que cada responsável teve sua parcela de culpa pela irregularidade, seja por ação ou por omissão, conforme explicitado na Matriz de Responsabilização doc. nº 221143/2019.

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade, não sendo trazidas documentações que provem o contrário.

**IRREGULARIDADE MANTIDA.**





**4. Título do Achado nº 04 do relatório técnico preliminar – Celebração irregular do 6º Termo Aditivo dos Contratos números 10.734, 10.735 e 10.736/2014, referentes a publicidade e propaganda da Prefeitura Municipal de Cuiabá, com a justificativa de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro sem comprovação e baseado na atualização dos Contratos pela variação acumulada do IPCA desde o início da vigência dos Contratos, contrariando o inciso III do artigo 55, o artigo 65, ambos da Lei nº 8.666/1993, e os Acórdãos TCU 8224/2011 – Segunda Câmara, 19/2017 – Plenário, 1941/2006 – Plenário e 12460/2016 – Segunda Câmara, e possibilitando a realização de despesas sem respaldo contratual no total de R\$ 2.499.237,78 (R\$ 833.079,26 cada contrato). HB 10.**

#### **DEFESAS APRESENTADAS**

**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) alega que as atualizações foram devidamente motivadas e por isso foram adotadas pela Sicom para manutenção do equilíbrio econômico, não tendo havido a irregularidade apontada. Ressalta que a doutrina e a jurisprudência concedem as partes o direito de modificar o contrato quando verificado desequilíbrio econômico financeiro, citando Decisão do TCE 0401-37/95-P e Justen Filho 2010, p 776-777, entendendo, por isso pela legalidade do 6º Termo Aditivo dos contratos com as agências.

**O Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho**, por meio de Procurador, alega (Defesa nº doc. 245744/2019) que a Procuradoria Geral do Município de Cuiabá, criada pela Lei nº 110 de 31.07.1951, regida pelo Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 1.247 de 06.08.1985, é uma instituição permanente, essencial ao exercício das funções administrativas e jurisdicionais no âmbito do município, com nível hierárquico de Secretaria do Município e subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo responsável, em toda a sua plenitude, pela defesa de seus interesses em juízo e fora dele, bem como pelas funções de consultoria jurídica e de gestão e recuperação da dívida ativa, ressalvadas as atribuições dos entes da Administração





Indireta, que serão supervisionados pela Procuradoria-Geral do Município, sob a égide dos princípios da legalidade e da indisponibilidade dos interesses públicos.

Argumenta que dentre as funções da Procuradoria Geral do Município está sua atuação de forma parcial, representando legalmente o ente municipal nas ações judiciais, prestando consultoria e assessoria sobre a legalidade de atos e contratos administrativos, e emitindo pareceres em resposta a consultas e questionamentos realizados pelo ente administrativo. Dessa feita, a Procuradoria Geral através dos advogados públicos exerce assessoramento, orientação, recomendação ao município, aí incluídas as secretarias que compõem o ente. Sendo que a função consultiva exercida pelos advogados públicos “implica o assessoramento, a orientação, a recomendação para a validade e eficácia de atos administrativos e/ou normativos praticados a fim de atender às necessidades finalísticas do ente público ou às necessidades “meio” do órgão” (MORELO, 2013).

Expõe que importante para a compreensão da questão posta é entendermos o que são os Pareceres Jurídicos. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer como sendo “a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 444). Já Marçal Justen Filho conceitua parecer nos seguintes termos: “Os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres” [...] (JUSTEN FILHO, 2012, p. 372). E Hely Lopes Meirelles leciona que os Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197). Nesse sentido, o parecer é um ato administrativo, por meio do qual a administração emite uma opinião sobre determinado tema, sem, contudo, vincular o administrador quanto aos fundamentos ou conclusões da peça. Dessa feita,





o Parecer Jurídico é um documento que traz o entendimento emitido por um jurista com autoridade em determinada matéria, formulado com ampla fundamentação e que seja resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa, que não vincula o administrador, sendo ato opinativo, de juízo e de conhecimento. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal, para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

Relata que sabendo que o Parecer não vincula o administrador, apenas apresentando a este opinião, conhecimento e juízo, fica evidente o advogado público, o Procurador Municipal, no caso em tela, o Procurador-Geral do Município de Cuiabá é mero opinador, não é o executor de políticas públicas, ou o responsável pela realização do ato administrativo em si. Nesse sentido, entende o defendente que o agente emissor do parecer não pode ser considerado responsável solidariamente com o agente que possui a competência e atribuição para emissão do ato administrativo decisório. Sendo que no caso presente, o Procurador Geral em seu parecer agiu de modo imparcial e livre, pautando-se pela observância dos princípios da administração pública, dentre os quais o da moralidade, impessoalidade e legalidade no parecer emitido.

Ao opinar pela possibilidade de realização dos reajustes solicitados pelas empresas contratadas, o defendente diz ter analisado a viabilidade jurídica de que fosse realizado o ato administrativo visando o reequilíbrio econômico dos contratos. O Parecer não analisou a demonstração ou não pelas solicitantes do desequilíbrio, evidenciando o ato optativo que seria possível o reajuste DESDE QUE FOSSE OBSERVADO pela SICOM a demonstração da existência das provas do desequilíbrio econômico. Sendo, portanto, do Secretário Municipal de Inovação e Comunicação da Prefeitura Municipal de Cuiabá, autoridade competente para praticar o ato administrativo, a responsabilidade pela decisão tomada, sendo somente dele a responsabilidade por supostas irregularidades. Informa em suas alegações que Pedro Durão afirma o seguinte:





Deve-se entender, portanto, que o Procurador Público exerce suas funções de consultor, opinador e não, as de executor das políticas públicas implementadas pelo Poder Público, não tendo o dever de agradar a administrador de qualquer órgão ligado aos Poderes do Estado, nem tampouco aos integrantes de seu próprio órgão, tendo liberdade em suas convicções, limitadas, repito, à moralidade, à ética e à legalidade. (2012, p. 65).

É evidente que todo agente público deve ser responsabilizado por suas ações, contudo, a função do advogado público (procurador municipal) é peculiar. E o é pelo fato de o Direito não ser uma ciência exata, dele não se pode extrair juízo de verdade. Antes disso, o Direito é uma Ciência Social. As questões trazidas pelo Direito não são precisas, pois são por demais subjetivas. Por vezes, há dois, três entendimentos sobre o mesmo tema.

[...] Noutras palavras, entende o manifestante que todas as decisões justificadas, fundamentadas, conexas e propositadas são razoáveis e, sob essa perspectiva, legítimas, ainda que contra ela existem outras decisões também razoáveis, por vezes adotadas pela maioria dos intérpretes ou por quase a unanimidade deles. (NIEBUHR, 2011, p. 289/290).

Informa a defesa que a jurisprudência dos Tribunais pátrios é clara no sentido de que o advogado público parecerista não é responsável pelo ato administrativo praticado pelo administrador público, a decisão do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 24.073/DF, é neste sentido:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 /





DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (Grifo nosso)

Nesse mesmo sentido expõe o gestor que o próprio STF proferiu decisão no Mandado de Segurança nº 24.631-6/DF, cujo relator foi o Ministro Joaquim Barbosa, cuja ementa ficou assim redigida:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (I) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (II) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (III) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (MS 24.631 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Sendo assim a defesa expõe que o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, Procurador-Geral do município de Cuiabá a época dos fatos não tem qualquer responsabilidade pelo ato administrativo questionado. Ficando evidente que, apresentou Parecer Jurídico onde opina pela possibilidade de realização do reajuste, ponderando a necessidade de que a própria pasta interessada realizasse análise dos documentos apresentados pelas empresas solicitantes dos reajustes, vejamos trechos do parecer:

Informa o defendente que no caso em exame, observa-se nos documentos juntados aos autos que o contrato sofrera reajuste de preços pelo IPCA





por meio dos 3º, 4º e 5º termos aditivos nos anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente em 8,6%, 4,08% e 2,537%. Inobstante, considerando que as partes podem recompor o equilíbrio contratual, sem prejuízo de recorrerem ao juízo com esta finalidade, preservando-se, assim, a continuidade da avença de forma justa, para que o presente feito tenha o seu prosseguimento, faz-se possível a tomada de providências cabíveis quanto ao reajuste de preço visando a recuperação do equilíbrio econômico financeiro do contrato, devendo as contratadas comprovarem sua sujeição a excepcional elevação de preços, ou ainda que os encargos previstos no contrato tornaram-se excessivamente onerosos ou dispendiosos para serem cumpridos.

Destaca a defesa que não fora juntada aos autos a Minuta do Termo Aditivo, nem a autorização do Comitê de Eficiência da Gestão Pública para o reequilíbrio/reajuste de preço do contrato, as quais devem ser providenciadas pela Pasta interessada, verificando ainda a regularidade das Certidões apresentadas pelas empresas e a inclusão da equipe de gestão e fiscalização do contrato no termo a ser firmado.

Ressalta o Procurador que se absteve de analisar e averiguar os cálculos e os valores a serem objeto de reajuste, os quais devem ser verificados pela SICOM considerando que houve suplementação de 25% no valor global do contrato em 26/02/2016 e reajustes pelo IPCA nos índices de 8,6% (23/05/2016), 4,08% (30/05/2017) e 2,537% (21/05/2018). Portanto, desde que atendidas as ponderações supra com a conseqüente retificação da minuta, a formalização do termo aditivo seria plausível, uma vez que o contrato se encontrava em plena vigência e as solicitações estavam em consonância com as disposições legais em vigor. Por derradeiro informa que a presente manifestação tomou por base, tão somente, os elementos que constam nos autos, pois compete a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública Municipal, nem analisar aspectos que exigem conhecimento técnico específico, pois foge ao campo de sua competência. Portanto entende que não há qualquer responsabilidade do então





Procurador-Geral do município, ora manifestante, quanto a suposta irregularidade, que de fato sequer existe. Em todos os documentos que acompanham a presente justificativa fica demonstrado que inexistiu qualquer irregularidade, e se assim não entender Vossa Excelência, fica clara a total ausência de responsabilidade do manifestante.

Reafirma o defendente que o Parecer Jurídico não adentrou no mérito administrativo da conveniência, oportunidade, possibilidade técnica, e também não analisou os pedidos realizados pelas agências contratadas quanto a comprovação do desequilíbrio econômico ou quanto aos valores apresentados. O Parecer Jurídico nº 018/2018/GAB-PG/PGM apenas analisou a viabilidade e os aspectos legais do pedido formulado pelas agências, tendo, inclusive se baseado no Parecer Jurídico nº 207/GAB-ADJ/PGM2018 que entendeu pela possibilidade de deferimento do pedido de reequilíbrio econômico financeiro ou revisão, no qual foi citada a previsão legal da Constituição Federal, em seu art. 37, XXI. Da análise dos documentos que constavam no pedido de Parecer Jurídico ficou evidente que o pleito das agências de publicidade era possível e legal, pois evidenciou a existência de desequilíbrio econômico dos contratos embasando-se em previsão legal da lei 8.666/1993, em seu art. 65, II, alínea “d”, que assim estabelece:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - Por acordo das partes:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual.





Expressa-se na defesa que o Procurador Geral do Município de Cuiabá ao analisar os apontamentos das agências de publicidade entendeu estar demonstrado o desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, que a análise foi realizada com base nas informações que possuía (pedidos das contratadas, Parecer Jurídico emitido pela Procuradora Adjunta, Manifestação da Fiscal do Contrato). O Parecer de forma correta pontuou a previsão constitucional da possibilidade do pedido pleiteado, assim como a sua previsão na Lei dos Contratos Administrativos.

O Parecer emitido pelo Manifestante também considerou a manifestação da fiscal dos contratos 10734/2014, 10735/2014 e 10736/2014 firmados entre as agências e publicidade e o município de Cuiabá.

Após, os apontamentos constantes no referido parecer, a SICOM restituiu os autos com os Contratos 10734/2014, 10735/2014 e 10736/2014 e respectivos Termos Aditivos, juntamente com manifestação da fiscal dos contratos das Agências de Publicidade opinando pela procedência do pedido de reequilíbrio e reajuste contratual, ante a demonstração da necessidade de readequação dos referidos contratos. Sendo assim entende que o Parecer Jurídico foi emitido em conformidade com a legalidade e em estrita análise opinativa. Também o Parecer apresenta a ressalva de que o Reajuste seria possível desde que a SICOM verificasse a existência do desequilíbrio alegado pelas agências e que esta Secretaria quem teria a competência e obrigatoriedade de analisar os valores apresentados.

Afirma-se na defesa que o equilíbrio da equação financeira é elemento crucial do contrato que irá manter as condições efetivas de sua execução. Tratando-se, portanto, de característica essencial do contrato administrativo reconhecida pela própria Constituição. Neste norte, as agências de publicidade que firmaram contrato com o município de Cuiabá ao requererem o reajuste de preços o fizeram de maneira legal, tendo em vista o assegurado direito de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro para “manter as condições efetivas da proposta”.





Alega-se que as agências de publicidade evidenciaram em seus pedidos de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro as justificativas para o pedido, no qual apresentaram a defasagem do valor orçamentário apresentado no contrato original firmado em 2014, a incidência do valor de atualização em valor equivocado, conforme demonstrou nos quadros demonstrativos, o aumento dos valores e tabelas de preços dos veículos de comunicação e fornecedores, o aumento dos valores dos serviços de mídia, no qual se incide não apenas índices inflacionários, mas outros fatores imprevisíveis de aumento de preços como audiência, tiragem, cobertura, relevância, segmentação, entre outros critérios. As agências contratadas apresentaram exemplos de evolução dos valores de alguns veículos de comunicação, demonstrando que os valores sofreram alteração do exercício de 2013 para 2018, e mencionados aumentos inviabilizariam a manutenção do equilíbrio econômico para prestação dos mesmos serviços realizados, no período de junho de 2018 a maio de 2019, preços sem atualização por meio de intensas negociações com os veículos de mídia, o que infelizmente não foi possível de ser mantido no novo aditivo.

Conforme ponderado pelas agências de publicidade o desequilíbrio econômico dos contratos foi evento ocorrido posteriormente à apresentação da proposta e lavratura do termo contratual. Portanto, com fulcro nas diversas decisões acerca da tutela ao equilíbrio econômico-financeiro, corroboradas com as doutrinas clássicas e modernistas, considerando os documentos apresentados pelas agências fica evidente a legalidade do 6º Termo Aditivo, inexistindo irregularidades, tendo em vista a necessidade de que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos fossem resguardados, conforme guardada na própria Constituição Federal, que balanceia e protege a justa remuneração do objeto de avença do contrato durante toda a execução, a fim de que o contratado não venha a arcar com as alterações inflacionárias dos produtos ou insumos, com a consequente diminuição de seus lucros normais.

**A Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes** alega (Defesa nº doc. 247352/2019) que o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro foi realizado com





fundamentação legal e cálculos que demonstraram a necessidade de aplicação do reequilíbrio nos moldes do art. 65, II da Lei 8.666/93, contando com o Parecer da Procuradoria de Cuiabá, e comprovação de valores de tabelas de preços de veículos de comunicação. Relata que o público alvo da Sicom é o munícipe, e alcançar o maior número possível de pessoas, sendo que a gestão não tem o costume de driblar as regras, conforme relata ter sugerido a equipe técnica. Aduz a defendente que os números apresentados no relatório técnico não trazem nenhum cálculo que corrobore com as informações.

Relata a interessada que as agências sempre buscaram as melhores condições, e que as comprovações sugeridas pela auditoria de fato não existem, já que entende que se fosse necessário um servidor avaliar os preços de inserções e produções não seria necessário licitar o serviço de agência de propaganda.

A manifestante enviou uma via de e-mails para fins de comprovar o envio de documentos ao TCE/MT.

**A Sra. Aline Rocha de Almeida** alega (Defesa nº doc. 246202/2019) que o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro foi realizado com fundamentação legal e cálculos que demonstraram a necessidade de aplicação do reequilíbrio nos moldes do art. 65, II da Lei 8.666/93, contando com o Parecer da Procuradoria de Cuiabá, e comprovação de valores de tabelas de preços de veículos de comunicação. Relata que o público alvo da Sicom é o munícipe, e alcançar o maior número possível de pessoas, sendo que a gestão não tem o costume de driblar as regras, conforme relata ter sugerido a equipe técnica. Aduz a defendente que os números apresentados no relatório técnico não trazem nenhum cálculo que corrobore com as informações.

## **ANÁLISE DAS DEFESAS**

As justificativas apresentadas pelos defendentes não sanam o apontamento, conforme exposições a seguir:





De acordo com o relatório técnico, as agências de publicidade solicitaram conjuntamente, em 05 de novembro de 2018, reequilíbrio econômico-financeiro e reajuste dos contratos de publicidade, Contrato 10734/2014 – Ziad A Fares Publicidade EPP, Contrato 10735/2014 – Logos Propaganda Ltda, 10736/2014 – Época Propaganda Ltda.

Os argumentos apresentados para reequilíbrio foram embasados nos índices de reajuste, em que informam, inicialmente, que ao realizar o aditivo de suplementação de valor em 25% por meio do 2º Termo Aditivo, não foram considerados os índices de reajuste, mas apenas o valor do contrato original de R\$ 15.000.000,00, em que cada empresa possuía contrato de R\$ 5.000.000,00. Alegam que o contrato deveria ter sido reajustado desde seu início, e o acréscimo de 25% realizado por meio do 2º Termo Aditivo deveria contemplar o valor reajustado, o que acarretaria um acréscimo considerável no contrato.

Entretanto, somente ocorreu o reajuste no 3º Termo Aditivo. Destaca-se que havia possibilidade do reajuste no 1º Termo Aditivo, correspondente ao período de 05/2014 a 04/2015, porém, a disposição contratual é clara no item 3.3., que estabelece que o valor estimado poderá ser atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo IPCA (IBGE), evidenciando que se trata de uma faculdade, e não de uma obrigatoriedade. Como não houve atualização no 1º Termo Aditivo, tal argumento não poderia ter sido utilizado para a realização do reajuste como se fosse uma obrigatoriedade a correção dos valores. Portanto, o fato de não ter ocorrido o reajuste no 2º Termo Aditivo não obriga a Administração a realizá-lo posteriormente.

Após, foram realizando cálculos com atualizações mensais dos índices, sustentando o argumento de que o valor global dos contratos reajustados seria de R\$ 23.597.641,46 em abril de 2018 (R\$ 7.865.880,48 cada contrato – 5º Termo Aditivo) e que, com os reajustes mensais realizados, em outubro de 2018 o valor do contrato seria de R\$ 24.293.971,21 (6º Termo Aditivo).





Todavia, o argumento para o reequilíbrio econômico é irregular, pois os reajustes pelos índices inflacionários devem ser realizados pelo acumulado do ano, e não podem ser superiores a um ano. Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União por meio dos Acórdãos 8224/2011 – Segunda Câmara, e Acórdão 1941/2006 – Plenário. No caso em tela, além de estar realizando os reajustes mensais, ainda os apresenta de forma acumulada, do exercício de 2014 a 2018.

Além disso, ainda que tivesse ocorrido o reajuste desde o primeiro termo aditivo, conforme os cálculos apresentados no relatório técnico no quadro 03 - Demonstrativo de Aditivos Contratuais, o valor final dos contratos seria inferior ao realizado, apresentando diferença de R\$ 959.849,80 a maior em cada Contrato celebrado (valor global a maior de R\$ 2.879.549,40). Portanto, comprova-se a irregularidade do valor aditivado mesmo se fossem realizados todos os reajustes. Porém, conforme já demonstrado, não ocorreram os reajustes desde o início e não poderiam ter sido realizados posteriormente de forma acumulada, não podendo ser utilizado como argumento para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro.

Sobre a exposição do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, Procurador-Geral do município de Cuiabá de que a época dos fatos não tem qualquer responsabilidade pelo ato administrativo questionado, de que apresentou Parecer Jurídico onde opina pela possibilidade de realização do reajuste, ponderando a necessidade de que a própria pasta interessada realizasse análise dos documentos apresentados pelas empresas solicitantes dos reajustes, que inexistem irregularidades, tendo em vista a necessidade de que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos fossem resguardados e que esse fato foi atestado pelos fiscais dos contratos, esta argumentação não se sustenta, já que o próprio Procurador afirma que se absteve de analisar e averiguar os cálculos e os valores a serem objeto de reajuste, realizando a manifestação opinativa sem analisar os fatores mínimos cruciais para viabilizar a legalidade dos contratos com as agências.

Destaca-se que por tratar-se de contratos de grande vulto, a Procuradoria deveria ter embasado seu Parecer a cada aditivo analisando as documentações





cuidadosamente de modo a orientar adequadamente a Sicom. Portanto, o parecerista não seria responsabilizado apenas se houvesse demonstrado no seu parecer todas as vertentes do caso concreto e o gestor decidisse contrariamente ao parecer.

Além disso, o Procurador emitiu o Parecer Jurídico nº 018/2018/GAB-PG/PMG autorizando a realização de reajuste pelo IPCA, mesmo tendo ciência da impossibilidade, visto que o Parecer Jurídico emitido anteriormente pela Procuradora-Geral Adjunta claramente informava a obrigatoriedade de observar o período de 01 ano para a concessão de novos reajustes (Parecer nº 207/GAB-ADJ/PGM/2018), e não foram apresentados argumentos divergentes pelo Procurador-Geral, bem como contrariando o inciso III do artigo 55, o artigo 65, ambos da Lei nº 8.666/1993, e os Acórdãos TCU 8224/2011 – Segunda Câmara, 19/2017 – Plenário, 1941/2006 – Plenário e 12460/2016 – Segunda Câmara.

Apesar de relatarem os manifestantes que o público alvo da Sicom é o munícipe, e alcançar o maior número possível de pessoas, e que a gestão não tem o costume de driblar as regras, utilizando o termo “driblar” constante do relatório de forma pejorativa, pode-se afirmar que efetivamente verificou-se justamente o contrário durante a inspeção *in loco*; pois mesmo nos casos de sites que possuíam Mídia Kit ou tabela de preços demonstrados a equipe técnica, informa-se que é necessário que seja avaliado com critério essas contratações, sendo primordial que as Agências e a Sicom tomem providências imediatas para reavaliar a metodologia de publicidade e propaganda institucional adotada pelo Poder Executivo de Cuiabá, a fim de verificar a real necessidade quanto ao quantitativo e qualitativo desse tipo veiculação, visando garantir economicidade ao erário da Prefeitura de Cuiabá.

Destaca-se que a alegação de que o cálculo contido no relatório não é específico não é verídico, já que os cálculos do relatório (Quadro 03 – Demonstrativo de Aditivos Contratuais) demonstram analiticamente a projeção dos valores aditivados anualmente dos contratos das agências de publicidade, sendo que a defesa é que não é específica, sendo evasiva, não trazendo cálculos de modo a rebater o apontamento e comprovar o ato praticado.





Além disso, reafirma-se que em relação à justificativa para a realização do acréscimo, verifica-se que não se sustenta, visto que foi justificado pela Sicom somente haver a possibilidade de realizar novas campanhas de divulgação de serviços realizados pela Prefeitura, sem apresentação de detalhamento de campanhas a serem desenvolvidas, valores adicionais, entre outras informações, isto é, sem planejamento, critérios e comprovações robustas.

Em relação ao argumento de que houve aumento considerável nos custos de produção de mídia e prestação de serviços de comunicação, inviabilizando a manutenção do equilíbrio econômico para prestação dos mesmos serviços para o período de junho/2018 a maio/2019 e evidenciando a necessidade de realização de atualização do valor contratual para R\$ 24.293.971,21, correspondente à variação acumulada do IPCA desde o início da vigência do contrato, de 30/05/2014 a 31/10/2018, destaca-se que tal fato não foi evidenciado nem na fase preliminar e nem nesta fase de defesa.

Outro ponto importante é que os fiscais de contratos não adotavam procedimentos mínimos de checagem dos contratos das agências e de sua execução, sendo que sequer acompanharam a evolução dos preços dos veículos de comunicação, pois entendiam que não tinham a responsabilidade em efetuar essas verificações, conforme relatado na defesa. Então como atestar o desequilíbrio econômico alegado pelas agências? E como o parecerista poderia se apoiar nas afirmações dos fiscais de contrato que não estavam respaldadas em uma comprovação hábil? E o pior, como pode reafirmar o defendente que o Parecer Jurídico não adentrou no mérito administrativo da conveniência, oportunidade, possibilidade técnica, e não analisou os pedidos realizados pelas agências contratadas quanto a comprovação do desequilíbrio econômico ou quanto aos valores apresentados, referentes a contratos de grande vulto?

A jurisprudência deste Tribunal também confirma o apontamento realizado:

Processo Nº: 295370/2017  
assunto: REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA)  
Relator: LUIZ HENRIQUE LIMA





acórdão nº: 107/2019 - 1ª CAMARA  
Julgado em: 02/10/2019  
Publicado no DOC/TCE-MT em: 15/10/2019  
Decisão Unânime: Sim

#### **ENUNCIADO DE JURISPRUDÊNCIA**

**Responsabilidade. Parecerista jurídico. Aditivo contratual. Ausência de justificativa para aumento de demanda por serviços contratados.**

1) Cabe responsabilização do parecerista jurídico que se manifesta, equivocadamente, ao admitir, em parecer, aditivo contratual sem que constassem dos autos demonstração e justificativa do aumento da demanda por serviços contratados.  
2) No tocante à avaliação jurídica, embora opinativa e não vinculante, é necessário mencionar as impropriedades processuais constatadas no procedimento, sob pena de caracterizar imperícia, especialmente no que tange à coerência e à demonstração da necessidade de acréscimos contratuais.

Processo Nº: 196363/2011

assunto: CONSULTAS

Relator: DOMINGOS NETO

resolução de consulta nº: 69/2011 - TRIBUNAL PLENO

Julgado em: 13/12/2011

Publicado no DOE-MT em: 19/12/2011

Decisão Unânime: Sim

#### **EMENTA DA DECISÃO EM CONSULTA**

**Contrato. Alteração. Acumulação de reequilíbrio econômico-financeiro, reajuste de preços, juros de mora e correção monetária. Possibilidade, desde que comprovados os requisitos legais e contratuais. Responsabilização do agente que deu causa ao atraso no pagamento de obrigações. Possibilidade de responsabilização solidária da autoridade competente.**

1) **É possível a incidência, em um mesmo contrato administrativo, dos institutos do reequilíbrio econômico-financeiro, reajustamento de preços, juros de mora e correção monetária, pois originam-se de fundamentos jurídicos distintos, desde que comprovados os fatos ensejadores e respeitados os requisitos e critérios legais** (grifo nosso). 2) O “reajuste de preços” e a “repactuação” são excludentes entre si, não podendo incidir em um mesmo instrumento contratual, tendo em vista que a aplicação de um pressupõe a absorção do outro, têm a mesma matriz legal (artigo 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993) e objetivam o mesmo intento, qual seja, a atualização do valor contratual originalmente avançado. 3) A correção monetária e os juros de mora incidem nos contratos administrativos quando a Administração descumpra cláusulas contratuais atrasando o pagamento devido ao contratado. 4) O pagamento de juros, correção monetária e/ou multas, de caráter moratório ou sancionatório, incidentes pelo descumprimento de prazos para a satisfação tempestiva de obrigações contratuais, tributárias, previdenciárias ou administrativas, oneram irregular e impropriamente o erário com encargos financeiros adicionais e desnecessários à gestão pública, contrariando os princípios constitucionais da eficiência e economicidade, consagrados nos artigos 37 e 70, da CRFB/1988, e também o artigo 4º, da Lei nº 4.320/1964; caso ocorram, a Administração deverá satisfazê-los, e, paralelamente, adotar providências para a apuração de responsabilidades e ressarcimento ao erário, sob pena de glosa de valores e consequente responsabilização solidária da autoridade administrativa competente.





Concorda-se que a doutrina e a jurisprudência concedem as partes o direito de modificar o contrato quando verificado desequilíbrio econômico financeiro, porém ressalva-se que deve haver motivação e comprovação de tal desequilíbrio, o que não ocorreu no caso em tela.

Além disso, ao deixar de manifestar, em requerimento formal e escrito, na mesma vigência em que se deu fato gerador da majoração de custos, o desejo de formalizar o reajuste de preços para equilibrar a contraprestação apresentada na proposta, o contratado incorrerá, em preclusão lógica do seu direito de reajuste, cujo entendimento está inserido no Acórdão TCU- Plenário nº 1828/2008:

#### ACÓRDÃO TCU 1828/2008

Data 27/08/2008

Ementa - SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AUDITORIA NO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES COM O OBJETIVO DE AVALIAR A TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR DE INFORMÁTICA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONTRATO CUJO OBJETO FOI A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DE NATUREZA CONTINUADA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES APRESENTADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. 1. O Decreto nº 6.042/07, que altera o Regulamento da Previdência Social, disciplina a aplicação, o acompanhamento e a avaliação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) e o Nexo Técnico Epidemiológico, apenas passou a produzir efeitos quanto à nova redação do Anexo V do Regulamento da Previdência Social a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação, isto é, 1º/6/2007 (ex vi do artigo 5º, inciso II, do Decreto nº 6.042/07). Antes disso, encontrava-se em vigor o Decreto nº 3.048/99, que previa que o percentual a título de seguro de acidentes de trabalho que deveria ser utilizado nas planilhas de custo e formação de preços de empresas cuja atividade econômica principal fosse descrita como "outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas não especificadas anteriormente" (artigo 22 da Lei nº 8.212/91) era de 2%. Somente a partir de 1º/6/2007 é que o referido percentual passou a ser de 1%, nos termos do Decreto nº 6.042/07. 2. No caso de empresas tributadas sobre o lucro real, o percentual reservado ao Cofins e ao PIS nas planilhas de custo e formação de preços, conforme expressamente determinam os artigos 2º da Lei nº 10.833/03 e 2º da Lei nº 10.637/02, seria, respectivamente, 7,6% e 1,65%. Em acréscimo, o artigo 30 da Lei nº 10.833/03 determina que os pagamentos efetuados pelas pessoas jurídicas a outras pessoas jurídicas de direito privado pela prestação de serviços de locação de mão-de-obra, dentre outros, estão sujeitos à retenção na fonte da Cofins e da contribuição para o PIS/PASEP com os respectivos percentuais de 3% e 0,65%, de acordo com o disposto no artigo 31 da mesma Lei. 3. Considera-se noturno, nos termos do artigo 73, § 2º, da Consolidação das Leis Trabalhistas, o trabalho executado entre as vinte e duas horas de um dia e as cinco horas do dia seguinte. 4. O artigo 2º da Lei Complementar nº 110/01 majorou a contribuição vinculada ao FGTS devida pelos empregados em 0,5%. Todavia, o § 2º do mesmo diploma legal estabeleceu que a contribuição majorada seria devida por 60 (sessenta) meses, a contar de sua exigibilidade (1/1/2002), sendo extinta, por consequência, em 1/1/2007. 5. Notas fiscais que, por ausência de informações, impossibilitam a aferição de que as despesas nelas descritas tenham sido efetivadas





no âmbito do convênio que se examina não se prestam a comprovar eventuais gastos despendidos. 6. A repactuação de preços não foi editada pelo Decreto nº 2.271/97 como figura jurídica autônoma, mas como espécie de reajuste de preços, a qual, ao contrário de valer-se da aplicação de índices de preços, adota apenas a efetiva alteração dos custos contratuais. Desse modo, não há se falar em inconstitucionalidade quanto ao aspecto previsto no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal. 7. Sendo a repactuação contratual um direito que decorre de lei (artigo 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93) e, tendo a lei vigência imediata, forçoso reconhecer que não se trata, aqui, de atribuição, ou não, de efeitos retroativos à repactuação de preços. A questão ora posta diz respeito à atribuição de eficácia imediata à lei, que concede ao contratado o direito de adequar os preços do contrato administrativo de serviços contínuos aos novos preços de mercado. 8. A partir da data em que passou a vigor as majorações salariais da categoria profissional que deu ensejo à revisão, a contratada passou deter o direito à repactuação de preços. **Todavia, ao firmar o termo aditivo de prorrogação contratual sem suscitar os novos valores pactuados no acordo coletivo, ratificando os preços até então acordados, a contratada deixou de exercer o seu direito à repactuação pretérita, dando azo à ocorrência de preclusão lógica (grifo nosso).**

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade, não sendo trazidas documentações que provem o contrário.

Em relação ao valor pago à empresa Ziad A. Fares Publicidade – EPP acima do contratado, no total de R\$ 8.996.708,00, após reanálise, constatou-se que foi pago por meio de saldo remanescente do 5º Termo Aditivo e por meio do 6º Termo Aditivo (ratificando-se que foram celebrados irregularmente), sanando a questão do pagamento acima do valor contratual.

A matriz de Responsabilização demonstra as condutas de cada responsável em relação ao apontamento (páginas 10 a TCE, documento digital nº 221143/2019) conforme segue:

#### 4.1 Responsáveis – Período do exercício

**4.1.1. Sr. Valdir Leite Cardoso**, Secretário Interino de Inovação e Comunicação, 14/07/2018 a 31/12/2018

**Conduta:**

Celebrar o 6º Termo Aditivo aos Contratos irregularmente, com a justificativa de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro sem comprovação e baseado na atualização dos Contratos pela variação acumulada do IPCA desde o início da vigência dos Contratos, pelo período de aproximadamente 05 anos, bem como conceder novo reajuste em prazo inferior a um ano, contrariando o inciso III do artigo 55, o artigo 65, ambos da Lei nº 8.666/1993, e os Acórdãos TCU 8224/2011 – Segunda Câmara, 19/2017 – Plenário, 1941/2006 – Plenário e 12460/2016 –





Segunda Câmara, e possibilitando a realização de despesas sem respaldo contratual no total de R\$ 2.499.237,78 (R\$ 833.079,26 cada contrato).

*Autorizar o pagamento em valor superior ao 6º Termo Aditivo à empresa Ziad A Fares Publicidade.*

**4.1.2. Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, Procurador-Geral do Município de Cuiabá**

**Conduta:**

Emitir Parecer Jurídico nº 018/2018/GAB-PG/PMG autorizando a realização de reajuste pelo IPCA, mesmo tendo ciência da impossibilidade, visto que o Parecer Jurídico emitido anteriormente pela Procuradora-Geral Adjunta claramente informava a obrigatoriedade de observar o período de 01 ano para a concessão de novos reajustes (Parecer nº 207/GAB-ADJ/PGM/2018), e não foram apresentados argumentos divergentes pelo Procurador-Geral, bem como contrariando o inciso III do artigo 55, o artigo 65, ambos da Lei nº 8.666/1993, e os Acórdãos TCU 8224/2011 – Segunda Câmara, 19/2017 – Plenário, 1941/2006 – Plenário e 12460/2016 – Segunda Câmara.

**4.1.3. Fiscal e Gestor do Contrato**

**Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes – Gestora dos Contratos – Período 07/08/2018 a 31/12/2018**

**Sra. Aline Rocha de Almeida – Fiscal dos Contratos - Período 07/08/2018 a 31/12/2018**

**Conduta:**

*Deixar de acompanhar o valor do contrato, possibilitando os pagamentos em valor superior ao 6º Termo Aditivo para a empresa Ziad A Fares.*

Conforme informado, houve responsabilização do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho pela emissão de parecer jurídico autorizando a celebração irregular do aditivo, do Sr. Valdir Leite Cardoso devido à celebração contratual irregular e devido ao pagamento acima do valor contratado, da Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes e da Sra. Aline Rocha de Almeida também pelo pagamento acima do valor contratado.

De acordo com a análise da defesa, não houve realização de pagamento à empresa Ziad A. Fares Publicidade acima do valor contratual, por isso, **exclui-se a responsabilidade da Fiscal do Contrato, Sra. Aline Rocha de Almeida e da Diretora Financeira, Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes, e do Sr. Valdir Leite Cardoso** pelo pagamento acima do valor contratado.





**Permanece a irregularidade para o Sr. Valdir Leite Cardoso e Luiz Antônio Possas de Carvalho, em relação à celebração irregular dos aditivos.**

***IRREGULARIDADE MANTIDA.***

**5 Título do Achado nº 5 do relatório técnico preliminar – Ausência de apresentação de garantia contratual referente aos contratos Ziad A Fares Publicidade – EPP, Contrato nº 10734/2014, e Logos Propaganda Ltda, Contrato nº 10735/2014, descumprindo a cláusula 11º dos Contratos. HB 06.**

**DEFESAS APRESENTADAS**

**O Sr. José Roberto Amador** alega (Defesa nº doc. 261938/20192019) que foi atestado no relatório de auditoria que o não recolhimento da garantia pela administração não teve efeito lesivo, sendo, portanto, um erro formal. Também argumenta que foi gestor de maio a outubro de 2017, e sendo o relatório referente ao exercício de 2018, entende que sua citação foi indevida, solicitando que seja excluído do rol de responsáveis.

**O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito** alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que a simples menção de ausência de garantia por si só não caracteriza irregularidade, vez que a irregularidade deve ser medida com base no efetivo prejuízo ao erário, e por isso não há que se falar em irregularidade.

**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) expõe que segundo o art. 56 da Lei de Licitações, "a critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida a prestação de garantia nas contratações." Informa que ao mesmo tempo em que a garantia representa segurança, no que se refere à boa





execução do contrato, de outro lado, resulta, como regra, no encarecimento da contratação. Portanto, o administrador, quando pretender exigir garantia contratual básica, deverá avaliar a questão sob dois aspectos. O primeiro é referente à complexidade e à vultosidade do contrato, ou seja, se há, em torno da contratação, risco referente ao cumprimento das obrigações e se o prejuízo decorrente da má execução for considerável, deve o administrador cogitar exigir a garantia.

### **ANÁLISE DAS DEFESAS**

Apesar da irregularidade não ter causado dano ao erário complementarmente demonstra a ausência de zelo pela Sicom no cumprimento das cláusulas dos contratos mantidos com as agências. Assim, os gestores deixaram de cumprir uma cláusula contratual utilizando a discricionariedade de forma errônea ao não exigir a garantia contratual, bem como tal exigência era de conhecimento das agências de publicidade, e não foi cumprida.

O Sr. José Roberto Armador foi responsabilizado por ter celebrado o 4º Termo Aditivo com vigência até 30/05/2018, porém entende-se que é razoável que devem constar no rol de responsáveis apenas aqueles integrantes da gestão em 2018. Por esse motivo **a responsabilização do Sr. José Roberto Armador será retirada.**

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade, não sendo trazidas documentações que provem o contrário.

### ***IRREGULARIDADE MANTIDA.***

**6. Título do Achado nº 06 do relatório técnico preliminar – Com aval das agências de publicidade e propaganda, a Prefeitura Municipal de Cuiabá executou em 2018 despesas que não se enquadram como publicidade e propaganda, ocasionando prejuízo ao erário com os pagamentos de comissões indevidas às agências, contrariando o art. 2º da Lei nº 12.232/2010 e Acórdão**





## **1074/2017 Plenário TCU, combinado com o item 18 do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda de 1957. NB 99**

### **DEFESAS APRESENTADAS**

**A Empresa Ziad A. Fares Publicidade – EPP**, por meio de seu Procurador – Empresa Spadony Jaudy Advogados, apresenta (Defesa nº doc. 242635/2019) argumento de que não há que se falar em responsabilização da defendente quanto às despesas com Monitoramento de redes sociais – item 5.6.a, por absoluta falta de amparo fático e legal. Também complementa que o item 1.1.1. do contrato 10.734/2014, conceitua o serviço de publicidade como um conjunto de atividades integradas, cujo objeto, nos termos do art. 2º, §1º, inc. II da Lei 12.232/2010, vai desde a concepção da ideia criativa até a contratação de serviços especializados pertinentes a produção e à execução técnica de peças e projetos criados.

Também aduz que é importante destacar, que os serviços especializados de uma agência de publicidade estão legalmente descritos numa Tabela de Custos Internos editada pelo SINAPRO/MT - Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de Mato Grosso e referendada no contrato estabelecido com a Prefeitura, conforme item 7.2: Pelos serviços de criação e execução interna, a CONTRATADA receberá o valor correspondente indicado na Tabela de Custos Internos editada pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de Mato Grosso, então em vigor, com um desconto de 50% (cinquenta por cento). Desta forma, entende que os casos listados no achado da auditoria são genuínos serviços de publicidade, e, portanto, passíveis de intermediação da Defendente, assim como também atendem aos princípios da Eficiência e da Economicidade, uma vez que os valores dependidos nestas contratações foram os melhores obtidos em pesquisa de preço junto aos melhores fornecedores, logo, não há que se falar em prejuízo ao erário, fato este sequer é objeto de menção pela auditoria.

Desta feita, em não sendo acolhida a manifestação de legítimo exercício de direito a contratar a produção dos materiais publicitários, em atenção aos princípios





da proporcionalidade e da razoabilidade, requer o defendente que haja o afastamento da irregularidade, posto que não houve prejuízo ao erário. Sendo que por esses motivos entende que faz parte da execução dos serviços da agência de publicidade o item "*b Despesas relativas à realização de eventos festivos*".

**A Empresa Logos Propaganda LTDA (Ganzá)**, por meio de seu Procurador Maurício Vitanis Paes, na Defesa nº doc. 249381/2019 discorda dos auditores do TCE quando os mesmos alegam que os serviços de monitoramento de redes sociais são considerados serviços comuns, pois as Redes Sociais passaram a ter um importância superior aos demais meios de comunicação, abrangendo praticamente toda a população, tendo em vista que existe mais smartphones no Brasil do que habitantes, o que nos leva a concluir da sua importância nos dias atuais.

De outro lado, importante ressaltar que a Administração Pública já está realizando licitação para contratação de agência de publicidade para atuação especificamente através do meio digital. Tanto que a Secretaria de Comunicação da Presidência da República disponibiliza modelo de edital, bastando para isto realizar pesquisa ou busca na internet no endereço <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/arguivos-de-modeio-de-editais/modelo-edital-comunicacao-digital-tecnica-e-preco/view>, cujo modelo está disponível em arquivo Docx, edital este desenvolvido como modelo para que os órgãos do Governo Federal possam utilizar a referida minuta para realizar a contratação de agência. E mais, a fundamentação para a contratação de serviços de comunicação digital, onde inclui monitoramento das redes sociais tem como fundamento a Lei 8.666/93 e 12.232/2010.

Informa o defendente que o monitoramento das redes sociais é um serviço complementar ao da publicidade, que é utilizado para análise comportamental do cidadão sobre a percepção dos serviços disponibilizados e prestados pela prefeitura, e com base nessas informações efetuar o planejamento das ações de publicidade nos meios convencionais como no meio digital com vistas ao atingimento das metas da administração nos mais diversos segmentos que atua. Assim, temos que o





monitoramento de redes sociais não se enquadra dentre os serviços comuns previstos para a contratação através de pregão eletrônico como concluiu a auditoria.

Importante ressaltar que o contrato de prestação de serviços celebrado entre a Logos e Prefeitura permite a subcontratação de terceiros para prestação de serviços que normalmente não é realizado pela agência de publicidade que envolve a publicidade/comunicação da prefeitura.

Ainda em relação à subcontratação de empresa para realizar monitoramento de redes sociais, é importante ressaltar que não houve qualquer prejuízo para a Prefeitura de Cuiabá, uma vez que o serviço foi efetivamente prestado e o preço compatível com os de mercado, não havendo, portanto, em falar em prejuízo ou ressarcimento do erário. Eventual determinação do TCE nesse sentido caracterizará um enriquecimento sem causa da Prefeitura de Cuiabá que se beneficiou dos serviços e de consequência um empobrecimento da contratada LOGOS, o que não é permitido pela legislação vigente.

Informa que a LOGOS não executou serviços de eventos festivos.

**A Empresa Época Propaganda Ltda** (Defesa nº doc. 255348/2019) por meio de seu Procurador alega ser necessário abrir um parêntese para tecer algumas importantes considerações sobre a campanha da “Corrida de Reis”, que fora mencionada no Relatório, ora impugnado. Entende que uma das funções do poder público é incentivar e apoiar o esporte, o lazer, a cultura e as iniciativas locais de propagação do nome de Cuiabá. A CORRIDA DE REIS se enquadra em todos esses itens citados. Tradicional em nosso Estado e conhecida internacionalmente, o evento conta com milhares de inscritos e proporciona aos envolvidos, grande divulgação e bons resultados institucionais. Desde à sua criação, tanto o Governo do Estado de Mato Grosso, quanto a Assembleia Legislativa e a Prefeitura Municipal de Cuiabá- MT são patrocinadores desse importante evento. Insta esclarecer também, que a TV Centro América comercializou com a mídia o nome de Patrocínio, sendo disponibilizadas cotas de R\$ 621.996,00 (seiscentos e vinte e um mil, novecentos e noventa e seis reais).





Referido valor fora parcelado em quatro (4) vezes, sendo a primeira (1ª) parcela para o mês de outubro de 2017 e a última para janeiro de 2018. Destaca-se aqui, o item 1.2.1 do contrato firmado entre a Época Propaganda, ora Requerente, e a Prefeitura Municipal de Cuiabá, que afirma que “não se Incluem no conceito de patrocínio mencionado no subitem 1.2 o patrocínio de mídia - assim entendidos os projetos de veiculação em mídia ou em instalações, dispositivos e engenhos que funcionem como veículo de divulgação - e o patrocínio da transmissão de eventos esportivos, culturais ou de entretenimento comercializados por veículos de divulgação.

No que se refere o item 5.7, apontando, quatro despesas supostamente mal comprovadas, os requerentes esclarecem que a primeira delas trata-se da produção fotográfica, no valor de R\$ 5.342,50 (cinco mil, trezentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos). O Relatório Técnico questiona o motivo da Agência Requerente não utilizar banco de imagens próprio. Argumenta-se que é compreensível que pessoas que não atuem na área de propaganda e marketing acabem por interpretar a questão de maneira equivocada. Em uma análise mais detalhada do caso, veja que cada campanha é única, vale dizer, possui sua identidade própria. Relata que quando há produção de vídeo, as demais peças precisam utilizar os mesmos personagens. Desse modo, um fotógrafo precisa acompanhar as filmagens e realizar os ensaios fotográficos. O banco de imagens que a Agência disponibiliza, não era compatível com a campanha.

No que tange à despesa com carro de som citada no Relatório Técnico, ora impugnado, foi comprovada pela Requerente através de vídeo, conforme se vê do processo anexo, visto que o valor mais baixo orçado não oferecia o recurso do GPS.

Quanto ao livro Planejamento Estratégico citado no Relatório Técnico, a Requerente anexa à defesa um CD, com o exemplar digitalizado para viabilizar a análise desse Egrégio Tribunal.

No que se refere ao vínculo societário entre as empresas “Foco Vídeo” e “Época Propaganda”, é importante ressaltar que se trata de duas (2) empresas





distintas, com CNPJ's, endereços e quadro de funcionários absolutamente diferentes. Em um determinado momento, houve uma micro licitação da prefeitura Municipal de Cuiabá, na modalidade “tomada de preços”, que contou com a participação de três (3) produtoras de vídeo, frisando-se que em tal modalidade, a vencedora é sempre aquela que oferece as melhores condições de preços, sendo certo que não houve qualquer interferência da Agência Requerente.

No tocante ao site Consultoria Eleitoral os requerentes ponderam que a análise do SECEX não poderia ter se baseado apenas no que o Mídia kit do veículo registra. Um planejamento de mídia leva em conta também, a qualificação do público alvo. Se o site fornece conteúdos de cunho político, com informações sobre o dia-a-dia de um candidato, governantes, etc., logo, um cidadão que acessá-lo possui um perfil politizado, se posicionando como um “formador de opinião”. Desse modo, o site é, sem dúvida primordial para os interesses da Prefeitura de Cuiabá.

Quanto as campanhas intituladas, “Entrega de Títulos” e “Rua Asfaltada”, é preciso analisar o planejamento desde sua criação. As duas peças veiculadas dentro do Portal “RD News” pertencem a uma mesma campanha, porém, com desdobramentos e informações diferentes. Contudo, foram sempre vinculadas uma a outra, por meio da identidade visual e mídias complementares, como estratégia de reforço de mídia.

Destarte, conforme disponibilidade de espaço do site, as duas peças rodaram ao mesmo tempo, por estratégia da mídia e da criação. Os leitores do site “RD NEWS” estão habituados a consumirem conteúdo em forma de texto e vídeo, motivo pelo qual foram aproveitados os dois formatos, para a melhor compreensão.

Informa que as tabelas e mídia kits não são, obrigatoriamente, entregues para a Prefeitura Municipal de Cuiabá, e sendo assim, a Requerente junta a esta defesa, o CD contendo todas as tabelas de preço disponíveis.





Sobre a Notificação Recomendatória citada, as questões lá indicadas não estavam vigentes à época da execução dos serviços, não havendo por isso qualquer irregularidade nesse sentido, sendo desnecessárias maiores delongas nesse aspecto.

**O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito** alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que se deve enxergar as Campanhas Publicitárias não como gastos ou simplesmente a inserção de anúncios de empresas. Diz que a propaganda informa, qualifica, esclarece muito mais do que um simples interesse comercial, pois a divulgação das ações dos governos, por exemplo, também é uma forma de externar ao público o que ele faz de melhor, divulgando serviços de utilidade pública e orientando a população, seja na esfera municipal, estadual como na federal entendendo que esse tipo de ação não se enquadra na Lei nº 12.232/2010, art. 2º, mas sim como apoio institucional.

Informa que as realizações de despesas com eventos particulares, trata-se de apoio institucional, sendo um aval que pode ser solicitado por organizações de evento junto as entidades públicas ou privadas, com fito de conceder ao evento, à título de exemplo a Campanha da Corrida de Reis 2018. Destaca a importância desse evento que tem repercussão internacional, e por isso realiza apoio institucional, sendo relevante para promoção do exercício político no âmbito da administração pública, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população cuiabana.

### **ANÁLISE DAS DEFESAS**

A empresa apontada no teor do relatório técnico foi apenas a Ganzá no que tange às despesas com monitoramento de redes, sendo que a Ziad foi responsabilizada por despesas com eventos festivos. Assim a Ganzá é responsável pelo subitem 5.6. “a” e a Ziad pelo subitem 5.6 “b”.





O fato de a Administração Pública já estar realizando licitação para contratação de agência de publicidade para atuação especificamente através do meio digital alegado pela Ganzá não desconfigura a impropriedade, na verdade corrobora, pois conforme relatado preliminarmente o serviço por ser específico não está contido no contrato de publicidade propaganda, devendo ser realizada licitação específica para contratar tais serviços.

O manifestante ao informar que o monitoramento das redes sociais é um serviço complementar ao da publicidade, está correto, porém os serviços de monitoramento de redes sociais são classificados como serviços comuns, por possuírem padrões de qualidade que podem ser objetivamente definidos, devendo, portanto, serem licitados por meio de pregão eletrônico, de forma separada dos demais serviços.

Conforme já relatado, existe além de vedação presente no art. 2º, § 2º da Lei 12.232/2010, a jurisprudência do TCU, que é no sentido de não enquadrar serviços de assessoria de imprensa como serviços de publicidade e tampouco poderem ser licitados, de forma conjunta, com serviços de publicidade:

**Acórdão 1074/2017 - Plenário** (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

**Licitação. Pregão. Obrigatoriedade. Propaganda e publicidade. Assessoria de Comunicação. Parcelamento do objeto.**

Os serviços de assessoria de imprensa, *clipping*, *media training* e monitoramento de redes sociais devem ser contratados mediante procedimentos licitatórios, observado o devido parcelamento, na modalidade pregão, por se tratar de serviços comuns, e não por meio de licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço, pois não se enquadram na definição de serviços de publicidade constante do art. 2º da Lei 12.232/2010.

Portanto não foi apontado que o pagamento a terceirizada foi indevido, mas sim a comissão da agência, que não ocorreria caso a licitação tivesse sido efetuada e contratado o fornecedor sem intermédio de agência. Situação essa em que obviamente não haveria pagamento de comissão a agência de publicidade e propaganda; e por esse motivo a devolução da comissão recebida indevidamente pela





agência não caracterizará um enriquecimento sem causa da Prefeitura de Cuiabá, já que para esse serviço não é devida a intermediação por agência.

Discorda-se da alegação da Ziad de que as despesas com eventos festivos são genuínos serviços de publicidade e que não causaram prejuízo ao erário. Da mesma forma que o caso de monitoramento de redes essas despesas não fazem parte do rol de despesas a serem realizadas num contrato de publicidade e propaganda. Transcreve-se trecho do § 2º do art. 2º da Lei 12.232/2010 “...vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.”

Assim, a devolução da comissão recebida indevidamente pela agência não caracterizará um enriquecimento sem causa da Prefeitura de Cuiabá, já que para esse serviço não é devida a intermediação por agência.

Do exposto, as argumentações das agências referentes ao apontamento não sanam a irregularidade, não sendo trazidas documentações que provem o contrário quanto aos subitens 5.6.a e 5.6b.

Ratifica-se o relatório técnico de que a realização de despesa com eventos particulares (subitem 5.6.c) , discriminado como “Campanha Corrida de Reis 2018” no total de R\$ 155.499,00, estavam sem informações precisas e sem documentos comprobatórios, contrariando o artigo 2º da Lei nº 12.232/2010 e o Acórdão 2.062/2006-Plenário TCU, e configurando despesas com patrocínio sem a devida regulamentação, lesivas ao erário, cujo valor deve ser restituído ao erário, de forma solidária, pelos responsáveis.

Foi realizada despesa com a Campanha “Corrida de Reis 2018” no total de R\$ 155.499,00. Na nota fiscal apresentada, não há informações precisas, constando apenas a informação de que se trata de veiculação de VT para a referida campanha, mas não há esclarecimentos de que tipo de VT e nem mesmo de justificativa para a





referida despesa, em que consta nas notas fiscais apenas a descrição de exibição de comerciais.

Portanto é importante frisar que o que foi apontado como irregular não foi o evento de Corrida de Reis realizado pela “TV Centro América” afiliada da Rede Globo no Estado de Mato Grosso, que já é um evento que já faz parte da cultura cuiabana, sendo realmente consagrado internacionalmente, fato que é reconhecido.

A administração pública ao realizar apoio institucional e patrocínio deve atentar-se para realizá-las formalmente, com as devidas comprovações e sem intermédio de agências de publicidade e propaganda.

O tema já foi debatido pelo Supremo Tribunal Federal, que proferiu interpretação jurídica, quanto à participação do município de São Paulo na realização de evento esportivo de repercussão internacional, entendendo a Egrégia Corte desnecessária a realização de procedimento licitatório (certame) para a celebração de contrato de patrocínio.

A discussão do STF versava sobre o fomento a Primeira Maratona de São Paulo, onde o município foi um dos patrocinadores do evento idealizado e organizado pela Rede Globo de Televisão, tendo a Corte descaracterizado o ajuste à prévia licitação:

Recursos Extraordinários. Constitucional e Administrativo. Alegação de contrariedade aos arts. 5º, inc. II, 37, caput, e inc. XXI, e 93, inc. IX, da Constituição da República. Realização de evento esportivo por entidade privada com múltiplo patrocínio: Descaracterização do patrocínio como contratação administrativa sujeita à licitação. A participação de município como um dos patrocinadores de evento esportivo de repercussão internacional não caracteriza a presença do ente público como contratante de ajuste administrativo sujeito à prévia licitação. Ausência de dever do patrocinador público de fazer licitação para condicionar o evento esportivo: objeto não estatal; Inocorrência de pacto administrativo para prestar serviços ou adquirir bens. Acórdão recorrido contrário à Constituição. Recursos Extraordinários interpostos contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo providos. Recurso Extraordinário contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça julgado prejudicado por perda de objeto. (STF, Rel. Min. Carmen Lúcia, RE nº 574636/SP, 1ª T., julgado em 16.08.2011).

Verifica-se que apesar de não ser necessária licitação, contudo o ato de patrocínio público deve ser instrumentalizado em formato de contrato, para controle





contábil e fiscalização dos órgãos de controle e, ainda, a indicação da respectiva dotação orçamentária que suportará a despesa.

Os municípios podem instituir lei própria sobre o tema, definindo valor máximo de pagamento de cota de patrocínio; o formato do pedido de concessão e os tipos de eventos que poderão ser patrocinados pelo município.

**Em relação ao valor a ser restituído ao erário das despesas com publicidade da “Campanha Corrida de Reis 2018”, verifica-se que apesar do procedimento ter sido irregular, não será sugerida a restituição do valor total da despesa e, nos moldes das demais irregularidades que contrariaram o artigo 2º da Lei nº 12.232/2010, sugere-se a restituição apenas da comissão da agência, no valor de R\$ 26.434,83.**

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade, não sendo trazidas documentações que provem o contrário.

#### ***IRREGULARIDADES MANTIDAS.***

**7 Título do Achado nº 07 do relatório técnico preliminar – A Prefeitura Municipal de Cuiabá executou em 2018 despesas com publicidade e propaganda sem a regular liquidação, contrariando aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64. JB 01**

#### **DEFESAS APRESENTADAS**

**O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito** alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que conforme previsto no art. 63 da Lei 4.320/64, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Sendo que se houve o serviço prestado e





comprovado, e que o pagamento é medida que se impõe para evitar o enriquecimento ilícito da Administração Pública.

No que tange às produções fotográficas, o defendente relata que é através do ato de fotografar que proporciona a comunicação efetiva de modo a alcançar os objetivos da campanha de publicidade, sendo um diferencial, e se assim não fosse qualquer pessoa poderia criar peças publicitárias independente de formação ou conhecimento técnico.

Expõe que o livro de planejamento estratégico teve as despesas devidamente comprovadas e, quanto as despesas com carro de som explica o defendente que foram devidamente comprovadas, inclusive ressalta que os valores de carro de som são muito baixos e alcançam o público menos assistido.

No que se refere ao site Consultoria Eleitoral, relata que as propagandas foram realizadas em site municipais, estaduais e nacionais de modo a alcançar toda a população cuiabana, sendo que esse site possui o alcance semanal desejável.

Sobre as despesas em duplicidade, relata que os contratos tiveram o devido acompanhamento pelo fiscal de contratos, e sendo assim a Sra. Aline Rocha de Almeida fez as anotações de ocorrências relativas ao contrato em livro próprio e realizou a defesa desse apontamento.

**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) expõe que o Achado de Auditoria elenca irregularidades relacionadas com os processos de pagamentos de despesas da Sicom, erros em documentos e processo de despesas, tais como empenho, liquidação, e no gerenciamento de despesas, ocasionando conforme entendeu a equipe técnica descontrole orçamentário e financeiro na Sicom.

Quanto aos citados itens e subitens, manifesta o defendente que, mediante a juntada de documentos contábeis e dos processos de pagamentos de





despesas da Secretaria, ficará evidente a inexistência de irregularidades, sendo sanados todos os erros apontados no relatório.

Dessa maneira, requer o recebimento dos documentos a serem juntadas assim que possível, que comprovarão a inexistência das irregularidades.

**A Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes** alega (Defesa nº doc. 247352/2019) que todas as solicitações efetuadas por ofício, verbal e por e-mail foram atendidas, entendendo que não é possível responsabilizar servidor ou agência por despesas mal comprovadas, e que se o serviço foi comprovado deve ser efetuado o pagamento ao contratado para não configurar enriquecimento ilícito da administração pública.

Entende tratar-se de desrespeito aos fotógrafos o apontamento de que não foi utilizado a mídia digital da agência, dando exemplo que para divulgar ações do novo hospital é preciso tirar fotos do hospital e que se não fosse assim qualquer pessoa poderia criar peças publicitárias. Expõe que os valores com carro de som são os mais baixos e que foram devidamente comprovados. Também relata que o livro de planejamento estratégico foi devidamente publicado e comprovado.

**A Sra. Aline Rocha de Almeida** alega (Defesa nº doc. 246202/2019) que o achado é contraditório porque não é possível haver regular liquidação nos sistemas utilizados pela Prefeitura de Cuiabá, muito embora esse tema seja referente ao Departamento Financeiro, entendendo que não é possível responsabilizar servidor ou agência por despesas mal comprovadas, e que se o serviço foi comprovado deve ser efetuado o pagamento aos contratado para não configurar enriquecimento ilícito da administração pública.

Entende tratar-se de desrespeito aos fotógrafos o apontamento de que não foi utilizado a mídia digital da agência, dando exemplo que para divulgar ações do novo hospital é preciso tirar fotos do hospital e que se não fosse assim qualquer pessoa poderia criar peças publicitárias. Expõe que os valores com carro de som são os mais





baixos e que foram devidamente comprovados. Também relata que o livro de planejamento estratégico foi devidamente publicado e comprovado.

Quanto ao vínculo entre a Agência Época e a Produtora Full HD argumenta que no relatório não foi colocada justificativa para impedir tal contratação; sendo que no que tange a duplicidade expõe que deve ter havido equívoco da equipe técnica pois uma campanha pode ser veiculada em vários meios de comunicação.

**A Empresa Ziad A. Fares Publicidade – EPP**, por meio de seu Procurador – Empresa Spadony Jaudy Advogados, apresenta os seguintes argumentos de defesa nº doc. 242635/2019:

A defesa aduz que os apontamentos que citam a contratação de serviço de produções fotográficas e de produção de livro sobre Planejamento Estratégico, impede reconhecer que os mesmos são vazios, imprecisos e omissos, impedindo que a Defendente possa manifestar-se quanto a estes. A ausência de informações mínimas necessárias à identificação da despesa, impede que Defendente exerça o seu direito ao contraditório e ampla defesa, razão pela qual requer-se o afastamento da suposta irregularidade.

No que tange ao apontamento sobre a veiculações de carros de som, a defesa relata que está sem uma especificação detalhada, e em atenção ao princípio da colaboração, informa que encontrou em seus registros veiculações com esta natureza, contudo, com valor incompatível ao apresentado pelo achado da auditoria, o que leva a defendente a crer que a diferença se dá em razão de contratações realizadas por outras agências de publicidade. Nas contratações de carro de som realizadas pela Defendente, todas foram processadas com as respectivas notas fiscais e, devido à falta de disponibilização, pelo fornecedor, de comprovação por GPS, acompanham declaração legal do contratado aferindo a realização do serviço.

Relata que acerca do tema, importante esclarecer que a Lei nº. 12.232/2010 estabelece que, apenas veículos de comunicação monitorados por empresa independente, devem ter sua veiculação acompanhada de um relatório de





checagem. Para todos os demais, cabe aos contratantes dispor sobre o melhor meio de comprovação da veiculação. Para esta modalidade em específico, apesar do contrato 10.734/2014 prever a comprovação por meio de fornecimento de relatório de GPS tal validação não é possível de assim ser realizada, isto porque não existe um único prestador deste serviço que dispunha desta ferramenta. Costumeiramente este serviço é prestado por pessoas físicas, e não por veículos de comunicação, que como dito acima, não dispõe desta ferramenta, a qual, se contratada, oneraria a atividade de tal forma que não seria economicamente viável. Por esta razão, para este serviço de divulgação, assim como outros, a comprovação se dá por meio de declaração emitida pelo próprio prestador de serviço que executou a veiculação, em conformidade o pedido do anunciante, tudo sob as penas da lei prevista no artigo 299 do Código Penal Brasileiro.

Informa a defesa que este procedimento é utilizado por todos os órgãos públicos e aceito pelo Tribunal de Contas da União. E, caso assim não fosse, a utilização deste importante veículo de comunicação estaria prejudicada, pois não existem prestadores de serviço ou veículos de comunicação que possuam relatório de GPS em seus automóveis. O que se defende, portanto, é que, apesar do instrumento contratual prever o fornecimento deste mecanismo de confirmação, o mercado publicitário ainda não conta com a citada ferramenta, sendo que a exigência desta para prestação do serviço impediria que a mesma pudesse ser realizada, o que, convenhamos, não é a solução mais adequada.

O defendente relata que a distribuição de mensagem publicitária por meio de carro de som é instrumento eficaz e necessário para que o poder público municipal alcance toda a sociedade cuiabana, evitando assim zonas de sombra, uma vez que a mensagem enviada por este meio tem a intrínseca capacidade de alcançar o cidadão mais humilde, o qual não dispõe de outros recursos de comunicação como televisão ou rádio em sua residência. Sendo assim, se exigência em questão for levada a cabo, impedirá a difusão de mensagem publicitária por este meio, sujeitando a os órgãos





públicos, inclusive esta corte de contas, a não mais se utilizar de carros de som para divulgação publicitária.

A defesa relata que quanto ao site Consultoria Eleitoral este tem um bom tráfego comparado a outros sites locais de interesses gerais e um público cativo - 3.5 *pageviews* por visitante enquanto um site de "interesse geral" (RDNews/OlharDireto) tem apenas de 1.9 a 1.4 *pageviews* por visitante (vide gráficos).

Assim, se comparado o ranking de tráfego do site Consultoria Eleitoral a outros de "interesse geral", conclui o defendente que em termos técnicos, o mesmo possui bom retorno de mídia. Além disso, relata que é notório o conhecimento que seu conteúdo editorial é maior que o apresentado no Mídia kit, e, em razão disto, sua audiência abrange um estrato de público maior que o apresentado. Neste sentido expõe que o TCE em 2017, enviou dezenas de campanhas ao mesmo site. Convém recordar, ainda, que a distribuição das verbas de mídia não se dedica com exclusividade ao critério de quantidade de pessoas atingidas. Deve se levar em conta, por exemplo, a segmentação do público receptor da informação e o objetivo do alcance da publicidade, entre outras questões. E é notório também que a distribuição dos recursos deve considerar a qualidade do veículo programado e a sua reputação editorial, e para isto é necessário que se conheça os hábitos de consumo de comunicação do seu público alvo, e foi com base nestas informações técnicas que a Defendente indicou ao Município de Cuiabá a Distribuição de mídia para o site Circuito Eleitoral em algumas campanhas de interesse geral e irrestrito, dentro do mix de mídia apresentado. Ademais, com o escopo de evitar erros e desvios quanto as responsabilidades de cada parte, faz-se necessário identificar as funções entre os servidores públicos e gestores do contrato de publicidade *sub examine*, de forma a segregar as funções de autorização, aprovação, execução e controle.

Na defesa ainda consta declaração de que a Resolução nº 1.212/2009, de autoria do Conselho Federal de Contabilidade, explicita que a segregação de funções diz respeito a outorga: "a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar





e registrar transações e manter a custódia dos ativos”. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal de suas funções. Por esta razão que os chamados pedidos de inserção (PI) são, inclusive, devidamente assinados e carimbados pela Secretaria de Inovação e Comunicação do Município de Cuiabá, através da pessoa de seu Secretário antes de enviados aos veículos de comunicação. Logo, cabe ao Município de Cuiabá a palavra final quanto a eleição do veículo de comunicação que receberá a verba publicitária, não se podendo atribuir responsabilidade a defendente por eventual por escolha inadequada.

De igual forma, improcede a alegação de que não houve a devida comprovação de publicação, uma vez que os processos de pagamentos das Pi's descritas no Quadro 10, estavam acompanhados de todos os documentos exigidos contratualmente.

A Empresa Ziad A. Fares Publicidade – EPP refuta a alegação de que nas contratações intermediadas pela Defendente não fora apresentada a Tabela de preço do veículo, conforme narra o item 5.7.1 do relatório da auditoria, a Prefeitura de Cuiabá sonegou e extraviou documentos de processo de despesas, não podendo esta falha administrativa recair sobre a Defendente. Em todos os anos que prestou serviços ao município de Cuiabá, os processos de comprovação das despesas intermediados pela defendente sempre estiveram acompanhados da tabela de preços do veículo de comunicação correspondente, e, se por algum motivo os mesmos foram extraviados, tal conduta não se deu por ação ou omissão da defendente, mas unicamente do poder público municipal, a quem competia a guarda e conservação destes documentos.

Contudo, a fim de sanar a irregularidade apontada, anexa à presente peça todas as tabelas de preços dos veículos listados, que por se tratar apenas de um vício de procedimento, sem comprovação de prejuízo ao erário, não têm o condão de macular as despesas ao ponto de serem consideradas ilegais e conseqüentemente não podem ensejar a condenação da defendente ao ressarcimento ao erário. Assim, a defendente requer que seja deferida a produção de todas as provas em Direito





admitidas, sem exclusão de qualquer uma, que fatalmente concluirá pela veracidade das explanações ora tecidas, julgando-se ao final improcedente todos os achados da auditoria em pauta.

**A Empresa Logos Propaganda LTDA (Ganzá)**, por meio de seu Procurador Maurício Vitanis Paes, na Defesa nº doc. 249381/2019 discorda dos auditores do TCE.

No que tange às despesas com a produção de fotografias, alega que nem sempre o banco de imagens da agência ou da prefeitura possui as imagens necessárias para a realização de uma determinada campanha. Constatada a ausência de imagem, faz-se necessário a sua produção. Ressalta o defendente que o referido apontamento não está ligado diretamente a Logos Propaganda.

Esclarece a empresa que os carros de som na sua quase totalidade são de propriedade de pessoas físicas ou empresas de pequeno porte que não tem condições financeiras de colocar um GPS no seu veículo para detalhar a sua rota. Ressalta-se que apenas o GPS não comprova a execução dos serviços, pois em tese, o veículo poderia estar fazendo uma rota com o GPS ligado e o som desligado. O que sempre foi exigido foi o comprovante e declaração de execução dos serviços.

Sobre o Planejamento Estratégico, cujo exemplar físico não teria sido apresentado pela Prefeitura e nem digital foi disponibilizado, no valor de R\$ 13.395,38, a Logos na apresentação da nota fiscal anexou um exemplar do livro produzido e ainda durante a realização da auditoria entregou mais um exemplar para a prefeitura e anexa arquivo digital do livro produzido.

Quanto à despesa lesiva referente à Veiculação no Site Circuito Eleitoral, o defendente discorda das conclusões da auditoria em relação aos aspectos da antieconomicidade da despesa e falta de critérios para escolha dos veículos, cujas razões passam a discorrer abaixo:





Alega na sua defesa que a inserção de propaganda em determinado meio de comunicação ou em determinado programa deve fazer parte da estratégia de marketing da instituição. Isso, com o objetivo de atingir um específico público-alvo definido na estratégia da campanha. Relata que este é o pensamento do Tribunal de Contas da União, que assim definiu sobre a estratégia de marketing da instituição na decisão 184/1998 do TCU.

Explica que cada veículo possui seu público alvo, tais como rádio, TV, jornal, blogs, sítios, etc., e cada um deles possuem tabelas diferenciadas, não havendo que se falar em comparação de preços entre um e outro veículo. A veiculação da campanha não ocorreu somente no sítio “Circuito Eleitoral”. O que se buscou no presente caso, foi otimizar o volume de recursos disponíveis para a veiculação da campanha, e o preço foi de acordo com a tabela de preços disponível. A veiculação no referido sítio teve como objetivo a complementação da estratégia de comunicação estabelecida no planejamento da campanha visando o atingimento do maior público possível.

Expressa a defesa que não se pode concluir que este ou aquele veículo de comunicação não atende ao interesse da administração, pois nenhum veículo atinge a totalidade de público alvo pretendido pela administração pública, que em última análise seria toda população cuiabana. Dessa forma necessário se faz distribuir a mídia em vários veículos de comunicação com o objetivo de atingir, se não toda a população, pelo menos a maior parte dela, inclusive aqueles formadores de opinião, como é o público do sítio Circuito Eleitoral. Ressalta que, quando se trata de veiculação de publicidade nem sempre o menor preço é aquele que melhor atende aos interesses da administração, pois o menor preço será sempre aquele que atinge uma menor camada da sociedade e, que, em última análise, seria um desperdício de dinheiro investir naquele veículo que tivesse sempre o menor preço. Assim sendo, a veiculação no sítio Circuito Eleitoral não pode ser considerada antieconômica, tão pouco fora do público alvo pretendido, já que foi uma complementação da estratégia de comunicação da campanha no atingimento do público alvo pretendido, que seria toda a população





cuiabana. Por fim, ressalva que quando da apresentação da nota fiscal à Prefeitura de Cuiabá, foi anexada toda a documentação que comprova a veiculação do material no referido sítio, e nesta oportunidade anexam cópia digitalizada do processo com a documentação em questão.

Expõe que as despesas com veiculação do Site Circuito Eleitoral não foram antieconômicas, e tiveram como objetivo a complementação da estratégia de comunicação traçada para a campanha, não configurando dessa forma lesiva aos interesses da administração, não havendo, portanto, que se falar em restituição ao erário.

Sobre as despesas com publicidade em sites que não tiveram comprovação de tabela de preços - Mídia Kit informa que a tabela de preços destes veículos (sítios) até então não eram anexadas aos processos tendo em vista serem públicas através da Mídia Kit de cada um dos veículos eletrônicos, razão pela qual não eram solicitadas pela Prefeitura. No entanto, para maior transparência das despesas, anexam a tabela dos 156 sítios indicados pela auditoria digitalizadas. Relata que é importante ressaltar que não se pode comparar preços de veículos de comunicação e/ou sítios, tendo em vista suas peculiaridades e seu público alvo, o que faz com que existam preços discrepantes e não podem ser objetivos de comparação, principalmente com outras cidades/estados.

Em relação a tabela de preços, informa a defesa que a partir do mês de setembro/2019, por uma recomendação do Ministério Público, as tabelas de preços de cada veículo/sítio, passaram a ser anexadas a cada processo de despesa/prestação de contas.

**A Empresa Época Propaganda Ltda** (Defesa nº doc. 255348/2019) por meio de seu Procurador alega não ter praticado irregularidade alguma e informa que era responsável por entregar uma via para a Prefeitura Municipal de Cuiabá e arquivar uma cópia dos processos administrativos de comprovação de veiculação e todos os documentos referentes a execução do serviço. Em face do exíguo prazo, a Requerente





enviou e-mail resposta a esse Egrégio Tribunal, através do qual ponderou que o prazo que lhe fora concedido para o fornecimento dos arquivos e informações acima mencionados era muito exíguo, e que o seu quadro de funcionário era reduzido, por ter havido redução da sua estrutura em face à migração da clientela para a iniciativa privada, o que acabaria tornando ainda mais difícil o cumprimento daquela determinação, dentro do prazo estabelecido, mas que pode disponibilizar seus arquivos físicos ao TCE/MT para análise.

No que se refere o item 5.7.2.1, apontando, quatro despesas supostamente mal comprovadas, os requerentes esclarecem que a primeira delas trata-se da produção fotográfica, no valor de R\$ 5.342,50 (cinco mil, trezentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos). O Relatório Técnico questiona o motivo da Agência Requerente não utilizar banco de imagens próprio. Argumenta-se que é compreensível que pessoas que não atuem na área de propaganda e marketing acabem por interpretar a questão de maneira equivocada. Em uma análise mais detalhada do caso, veja que cada campanha é única, vale dizer, possui sua identidade própria. Relata que quando há produção de vídeo, as demais peças precisam utilizar os mesmos personagens. Desse modo, um fotógrafo precisa acompanhar as filmagens e realizar os ensaios fotográficos. O banco de imagens que a Agência disponibiliza, não era compatível com a campanha.

No que tange à despesa com carro de som citada no Relatório Técnico, ora impugnado, foi comprovada pela Requerente através de vídeo, conforme se vê do processo anexo, visto que o valor mais baixo orçado não oferecia o recurso do GPS.

Quanto ao livro Planejamento Estratégico citado no Relatório Técnico, a Requerente anexa à defesa um CD, com o exemplar digitalizado para viabilizar a análise desse Egrégio Tribunal.

No que se refere ao vínculo societário entre as empresas “Foco Vídeo” e “Época Propaganda”, a empresa informa que se trata de duas (2) empresas distintas, com CNPJ's, endereços e quadro de funcionários absolutamente diferentes. Em um





determinado momento, houve uma micro licitação da prefeitura Municipal de Cuiabá, na modalidade “tomada de preços”, que contou com a participação de três (3) produtoras de vídeo, frisando-se que em tal modalidade, a vencedora é sempre aquela que oferece as melhores condições de preços, sendo certo que não houve qualquer interferência da Agência Requerente.

No tocante ao site Consultoria Eleitoral, os requerentes ponderam que a análise da SECEX não poderia ter-se baseado apenas no que o mídia kit do veículo registra. Um planejamento de mídia leva em conta também, a qualificação do público alvo. Se o site fornece conteúdos de cunho político, com informações sobre o dia-a-dia de um candidato, governantes etc., logo, um cidadão que acessá-lo possui um perfil politizado, se posicionando como um “formador de opinião”. Desse modo, o site é, sem dúvida primordial para os interesses da Prefeitura de Cuiabá.

Quanto às campanhas intituladas, “Entrega de Títulos” e “Rua Asfaltada”, o interessado argui que é preciso analisar o planejamento desde sua criação. As duas peças veiculadas dentro do Portal “RD News” pertencem a uma mesma campanha, porém, com desdobramentos e informações diferentes. Contudo, foram sempre vinculadas uma a outra, por meio da identidade visual e mídias complementares, como estratégia de reforço de mídia.

Explica a empresa que conforme disponibilidade de espaço do site, as duas peças rodaram ao mesmo tempo, por estratégia da mídia e da criação. Os leitores do site “RD NEWS” estão habituados a consumirem conteúdo em forma de texto e vídeo, motivo pelo qual foram aproveitados os dois formatos, para a melhor compreensão.

Informa a agência que as tabelas e mídia kits não são, obrigatoriamente, entregues para a Prefeitura Municipal de Cuiabá, e sendo assim, a Requerente junta a esta defesa, o CD contendo todas as tabelas de preço disponíveis, sendo que sobre a Notificação Recomendatória citada, diz que as questões lá indicadas não estavam





vigentes à época da execução dos serviços, não havendo por isso qualquer irregularidade nesse sentido, sendo desnecessárias maiores delongas nesse aspecto.

## **ANÁLISE DAS DEFESAS**

Em relação ao subitem 5.7.2. Despesas mal comprovadas, a argumentação de que o serviço foi prestado e comprovado somente seria plausível se todos os documentos comprobatórios dos serviços prestados tivessem sido disponibilizados na auditoria, fato que não ocorreu, já que, conforme relatado preliminarmente, foram encontradas de forma geral nos processos de pagamentos da Sicom em 2018, impropriedades que caracterizam ausência de elementos suficientes para liquidação das despesas, tais como ausência de: check list, processo protocolado numerado, ordem de serviço, certidões, assinaturas, amostras dos serviços prestados, nota fiscal eletrônica (empresas de TV's), notas fiscais sem atesto e outras.

Em relação ao subitem 5.7.2.1., Despesas sem comprovação efetiva dos serviços prestados, sobre as fotografias utilizadas nas campanhas, o que foi questionado no relatório técnico foi o fato da Sicom não motivar nos processos de despesas o porquê de não ter utilizado acervo já existente nas agências. É sabido, apesar de arguido pela defesa que a equipe técnica não tinha conhecimento da área, que em campanhas específicas é necessário produzir novas fotos, como nos exemplos citados pelo defendente. Todavia, quando não se trata de situações novas, isto é, tratando-se de fatos preexistentes, principalmente quando já houve produção de fotos com mesmo tema já realizados anteriormente, durante a vigência do contrato, não se justificaria a utilização de fotos novas. O mais importante é que as justificativas das novas produções constem dos processos de despesas, motivando a não utilização do acervo existente, não havendo desrespeito a categoria profissional de fotógrafos no apontamento contido no relatório, mas mera exigência de cumprimento do dever que cabe ao agente público e às agências.





Assim, ao demandar novas produções de fotos deve haver a verificação no acervo digital da agência, se há fotos que atendam a necessidade da campanha publicitária sem nova contratação.

**Segue *print* do contrato sobre o acervo digital:**

**4.1.17.** Prestar, às suas expensas e em conjunto com as outras Agências contratadas por meio da **Concorrência Pública nº. 003/2014** os seguintes serviços:

- I – criação e manutenção de acervo da propaganda da **PREFEITURA**, em meio virtual, com as peças produzidas durante a execução deste **CONTRATO** e as respectivas informações referentes a direitos autorais e prazos de validade desses direitos.
- II – criação e manutenção de banco de imagens, em meio virtual, com as fotos e imagens produzidas durante a execução deste **CONTRATO** e as respectivas informações referentes a direitos autorais e prazos de validade desses direitos.

**4.1.17.1.** As agências se reunirão com a **PREFEITURA**, em até 60 (sessenta) dias após a assinatura do **CONTRATO**, para apresentarem proposta para o banco

O livro foi fornecido digitalmente na oportunidade de defesa, contudo apenas com base nisso não podem os defendentes argumentar que a despesa foi adequadamente comprovada, já que contratualmente é exigido que haja um exemplar físico junto ao processos de despesa, de modo a comprovar que houve a emissão na época correta da execução dos serviços e obedecer ao contrato firmado. Além disso nota-se que não foi comprovado o orçamento efetuado com pelo menos 3 (três) fornecedores, sendo que o preço de 28 exemplares custou R\$ 12.250,00 e R\$ 437,50 o valor unitário.

Irregularidade semelhante ocorreu com as despesas com carro de som, já que contratualmente é exigido que seja emitido o relatório de GPS e fotos de todos os carros contratados. Assim, apesar de ter juntado áudios e vídeos sobre as propagandas com carros de som, estes não conseguem comprovar que as despesas foram executadas adequadamente nos moldes contratados. A melhor forma de comprovar esse tipo de serviço é que os carros tenham o GPS instalado, tanto é que nos contratos com as agências figurou essa obrigatoriedade.





## Seguem *print* dos contratos sobre impressões e mídia exterior:

10.1.1. O comprovante de veiculação a que se refere o subitem 10.1, IV é constituído por:

- I – revista e anuário: exemplar original;
- II – jornal: exemplar ou a página com o anúncio, da qual devem constar as informações sobre período ou data de circulação, nome do jornal e praça;
- III – demais meios: relatório de checagem de veiculação emitido por empresa independente ou por um dos seguintes documentos:

### b) Mídia Exterior:

i. Mídia Out Off Home: relatório de exibição fornecido pela empresa que veiculou a peça, de que devem constar as foros, período de veiculação, local e nome da campanha, datado e assinado, acompanhado de declaração de execução, sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro, firmada pela empresa que realizou a veiculação, da qual devem constar, pelo menos, nome empresarial e CNPJ da empresa, nome completo, CPF e assinatura do responsável pela declaração;

ii. Mídia Digital Out Off Home: relatório de exibição, datado e assinado, fornecido pela empresa que veiculou a peça, de que devem constar fotos por amostragem, identificação do local da veiculação, quantidade de inserções, nome da campanha, período de veiculação, datado e assinado, acompanhado de declaração de execução, sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro, firmada pela empresa que realizou a veiculação, da qual devem constar, pelo menos, nome empresarial e CNPJ da empresa, nome completo, CPF e assinatura do responsável pela declaração.

iii. Carro de Som: relatório de veiculação, datado e assinado, fornecido pela empresa que veiculou a peça, com relatório de GPS e fotos de todos os carros contratados, com imagem de fundo que comprove a cidade em que a ação foi realizada, acompanhado de declaração de execução, sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro, firmada pela empresa que realizou a veiculação, da qual devem constar, pelo menos, nome empresarial e CNPJ da empresa, nome completo, CPF e assinatura do responsável pela declaração

c) Internet: relatório de gerenciamento fornecido pela empresa que veiculou as peças, preferencialmente acompanhado do print da tela.

Em relação ao subitem 5.7.2.2. Despesa lesiva - Site Circuito Eleitoral, no que tange ao site Consultoria Eleitoral, a defesa não traz argumentos hábeis que contradigam o que já foi apontado, pois da análise das despesas, bem como dos relatórios de despesas apresentados pelas agências, conforme “Mídia kit” do site, este é especializado em gestão jurídica de campanhas eleitorais, de partidos políticos e





gestão administrativa, prestando assessoria e consultoria para candidatos a cargos majoritários (presidentes, governadores, senadores) e proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores), partidos políticos (nacional, regional e municipal), gestores em todos os níveis, profissionais de marketing, contadores, fornecedores, jornalistas e todos que necessitem de orientações para campanhas eleitorais. E na defesa constam gráficos demonstrativos referentes ao site Consultoria Eleitoral que estão ilegíveis.

O Mídia Kit do site Circuito Eleitoral informa o público-alvo: Candidatos a governadores, senadores, deputados federais, deputados estaduais, prefeitos, vereadores, dirigentes partidários, gestores públicos em todos os níveis, profissionais de marketing, contadores e fornecedores de campanhas eleitorais, assim como o público em geral em todo o Brasil. Da análise do público-alvo do site, verifica-se que o site é voltado principalmente a agentes políticos, com notícias de cunho eleitoral, restando comprovado que não é um site de interesse público em geral.

Portanto, a Sicom não demonstrou o motivo para o quantitativo de inserções publicitárias no site Circuito Eleitoral de aniversário da cidade, publicidade institucional, campanha de IPTU, entre outras.

Não foram realizadas anotações de ocorrências relativas ao contrato em livro próprio pelos fiscais, conforme mencionado na defesa, já que a defesa não fez prova disso nem durante a auditoria nem na defesa. **Contudo, a fiscal do Contrato não foi responsabilizada porque, apesar de ser óbvio que o site não se enquadra e não atende ao interesse público, verifica-se que cabe principalmente às agências de publicidade e ao gestor, que é o responsável pela autorização da veiculação, a verificação do atendimento à finalidade da campanha, não ficando clara a participação irregular da referida fiscal no processo.**

**Destaca-se, ainda, que na matriz de responsabilização (página 27 TCE, documento digital nº 221143/2019), na conduta do Sr. Valdir Leite Cardoso a nota fiscal nº 3583, da empresa Ganzá, foi apresentada pelo valor líquido (R\$ 19.608,00). Entretanto, conforme demonstrado no relatório técnico, a nota fiscal**





**totaliza R\$ 23.774,70, em que R\$ 19.608,00 corresponde ao valor líquido e R\$ 4.166,70 corresponde à comissão da agência.**

Em relação ao item 5.7.1. referente à sonegação e extravio de documentos, informa-se que sobre os documentos de processos de despesas no total de R\$ 20.297.129,23, que não foram fornecidos por sonegação ou extravio ou desorganização, sugere-se que a devolução de recursos relatada no relatório preliminar seja convertida em aplicação de multa aos responsáveis, já que o envio parcial de documentos foi considerado um atenuante. Também foi acatada a defesa de que a secretaria passava por mudanças de localização e não tinham organizados os documentos em sua integralidade, não sendo mantida a sugestão de devolução de recursos ao erário.

Todavia, frisa-se que os responsáveis pela gestão da SICOM apresentaram os arquivos escaneados dos processos de despesas, mas que apresentaram-se incompletos, ausentando-se de comprovações básicas tais como: ordem de serviço, notas de empenho, notas de liquidação, notas de pagamento, atesto do fiscal de contrato, comprovantes de retenções, certidões negativas, orçamentos de cotação de preços dos fornecedores, tabelas de preços dos veículos, comprovação da prestação do serviço, declaração de veiculação, e outros.

**Assim, no que tange a esses documentos que não foram auditados por sonegação ou extravio não será sugerida a devolução de recursos ao erário, mesmo sendo fato consumado. Contudo, referente a amostragem de processos de despesas que foi possível analisar e que ficou configurada a má comprovação das despesas será mantida a sugestão de devolução de recursos ao erário, conforme detalhamento constante nas sugestões de determinações integrante do relatório técnico conclusivo.**

Em relação à responsabilização dos citados, os defendentes também tentam eximir-se de culpa, contudo ficou devidamente comprovada na Matriz de Responsabilização as ações e omissões de cada responsável pelas irregularidades deste apontamento.





A afirmação realizada na defesa de que não é possível haver regular liquidação nos sistemas utilizados pela Prefeitura de Cuiabá não colabora para que a irregularidade seja sanada, mas demonstra a gravidade da situação, que certamente atinge outras secretarias da Prefeitura de Cuiabá. Dessa forma, os responsáveis devem atentar-se ao cumprimento das cláusulas contratuais e da legislação vigente, bem como adequar os sistemas falhos, ao invés de tentarem esquivar-se da responsabilização, posto que independentemente do sistema da prefeitura ser falho ou não, o arquivo das documentações comprobatórias das despesas é responsabilidade do agente público designado pela gestão, pela fiscalização e execução dos trabalhos, arcando cada um com o grau de responsabilidade exigível.

Informa-se que as irregularidades apontadas foram específicas e devidamente comprovadas nos autos, não se sustentando a argumentação dos defendentes, que tentam descaracterizar os apontamentos com exposições que somente vem de encontro às cláusulas contratuais e subestimam os trabalhos de auditoria realizados.

Os manifestantes também relatam ter havido estratégia de marketing para as campanhas da Sicom, mas nada foi comprovado, já que não houve comprovação dos Objetivos de mídia (definição de variáveis que nortearão a programação de meios e veículos de comunicação e divulgação, tais como, alcance do público-alvo, frequência média e período ou continuidade de veiculação), nem das Estratégias de mídia (definição dos meios apropriados para o efetivo alcance dos objetivos de mídia, levando-se em consideração período, público-alvo, índices de penetração e afinidade dos meios, solução criativa e investimento para a realização da ação); e tampouco das Táticas de mídia (apresentação detalhada da maneira como a estratégia de mídia será executada, em que constarão os critérios técnicos de programação dos veículos e de definição dos respectivos investimentos e negociações, as justificativas dos formatos, a defesa de programação, retrancas ou faixas horárias, quando for o caso, e ainda a justificativa dos períodos de veiculação).





Além disso, nos contratos com as agências, conforme cláusula 4.1.15. as agências deveriam registrar em Relatórios de Atendimento os Briefings para o desenvolvimento de cada ação; sendo o Briefing o documento que o cliente deve disponibilizar à agência, contendo as informações essenciais para que a agência desenvolva a campanha publicitária. Baseado nele a agência estrutura seu planejamento de comunicação e a campanha publicitária, e desenvolve o plano de mídia e toda a estratégia a ser recomendada.

Após a avaliação do Briefing as agências deveriam ter elaborado os planos de mídia, oportunidade que, em tese, seriam apresentados à Sicom os veículos de comunicação que melhor atingiriam o público-alvo.

Contudo, os Planos de Mídia não foram elaborados pelas agências nos moldes mínimos desejáveis, não havendo definição dos objetivos, estratégias e tática de mídia. Conforme já relatado preliminarmente, o Plano de Mídia é documento composto por planilhas de programação de inserções onde deverá constar o detalhamento dos custos das tabelas dos veículos, negociações, custos negociados, formatos, períodos de veiculação, quantidade de inserções, nomes de programas, faixas horárias, custos relativos a COM (custo por mil impressões), CPC (custo por clique) etc., o percentual de investimentos por veículo entre outros, bem como, os dados referentes a audiência, tiragem ou circulação, além dos somatórios dos investimentos por meios.

Como os contratos de publicidade e propaganda não possuem despesas fixas, é necessário um planejamento para a execução do plano de mídia, o que não foi comprovado, ao contrário, da análise das despesas, verificou-se que foram realizadas inserções de propagandas, principalmente em sites, que não atendiam à finalidade das campanhas e até mesmo sites que não possuíam sequer comprovação de acessos que justificassem a divulgação das campanhas publicitárias por parte das agências.

Nos processos de despesas é imprescindível que sejam apresentados pelos veículos de comunicação suas tabelas de preços, mas também o público alvo, quantidade de acessos, de modo a respaldar a viabilidade e necessidade de veiculação





nessas mídias. Na área de publicidade e propaganda a tabela de preços fica contida no Mídia Kit, sendo que a documentação completa do Mídia Kit, como já relatado, deve conter os dados de audiência, acessos de sites/blogs, tabela de preços praticados, público alvo, e outros dados.

Apesar dos defendentes alegarem que não se pode concluir que este ou aquele veículo de comunicação não atende ao interesse da administração, pois nenhum veículo atinge a totalidade de público alvo pretendido pela administração pública, que em última análise seria toda população cuiabana; reafirma-se que esse fato corrobora com o apontamento de ausência de planejamento das campanhas publicitárias da Sicom.

Sobre a alegação de que as tabelas de preços dos veículos (sites e blogues) até então não serem anexadas aos processos tendo em vista as mesmas estarem publicadas na internet no próprio site de cada um dos veículos eletrônicos, essa afirmação não é verdadeira, já que consultando os sites dos blogues e sites de Mato Grosso durante a auditoria não foi possível acessar tais informações, já que pouquíssimos sites e blogues disponibilizam tais informações nos seu endereços digitais.

Segundo informado, a partir do mês de setembro/2019, por uma recomendação do Ministério Público, as tabelas de preços de cada veículo/sítio passaram a ser anexada a cada processo de despesa/prestação de contas; porém tal fato não desconfigura os apontamentos, já que se referiram a 2018 e não a 2019. Tal afirmação somente será possível ser constatada quando houver nova auditoria na Sicom, até porque reafirma-se que **os dados do Mídia Kit devem conter não somente os preços praticados pelo veículo de comunicação (TVs, rádios, revistas, jornais, sites, blogues, etc.), mas também o público alvo, alcance, média de visualizações (comprovando-se ter fonte fidedigna desses dados), dentre outras informações necessárias para identificar se os objetivos, estratégias e táticas de mídias são adequados as campanhas de publicidade da Sicom.**





Destaca-se que o envio dos Mídia Kits pela defesa não altera os apontamentos realizados preliminarmente, já que tais comprovantes apresentam apenas as tabelas de preços, mas não possuem informações de público alvo, alcance, média de visualizações, etc., e quando demonstram dados estatísticos não apresentam extração de fonte fidedigna quanto a média de acessos e alcance, como pode ser observado nos documentos enviados na defesa. Como já relatado, a Sicom necessita das informações completas para definição correta do planejamento de suas campanhas, sendo inclusive **primordial que a Sicom inclua nos contratos com as agências cláusula específica de exigência de que o Mídia Kit acompanhe os processos de despesas e que fiquem disponíveis na internet para consulta.**

Discorda-se da afirmação de defesa de que não se pode comparar preços de veículos de comunicação e/ou sítios, tendo em vista a peculiaridade de cada e seu público alvo, o que faz com que exista preços discrepantes e não podem ser objetivos de comparação, principalmente com outras cidades/estados. Se não fosse possível comparar não seria exigível um planejamento pela administração pública, sendo óbvio que a comparação deve ser feita adotando-se parâmetros razoáveis, com base nos dados já mencionados como tipo do veículo de comunicação, alcance, popularidade etc.

Na pesquisa realizada pela equipe técnica e relatada no relatório preliminar, pôde-se observar que os valores cobrados pelos sites nos Estados do Brasil costumam variar bastante, porém os valores cobrados pelos sites e blogues de Cuiabá para inserir os banners estão entre os mais altos. O valor da diária para postar um banner nos sites de Cuiabá chega a custar mais de R\$ 1.500,00, sendo que o mesmo tipo de postagem em dois sites de Goiás custa R\$ 700,00 a diária, e o de um de São Paulo custa R\$ 800,00 a mensalidade. Destaca-se que esses sites de Goiás e de São Paulo demonstram ter quantidade de acessos expressivos, diferentemente dos 115 sites de Cuiabá para os quais não foram demonstrados quantitativos de acessos, tampouco suas tabelas de preços ou Mídia Kit.





Os exemplos citados neste comparativo sobre inserção de banners nas páginas de internet para veiculação de publicidades estão no Documento Digital n. 220279/2019: Veiculação de banner em Cuiabá no site Única News; Mídia Kit do site Jornal Folha de Goiás (Goiás-GO); Mídia Kit do site do Jornal Ver 7 (Goiás-GO) e Mídia Kit do Jornal SP Jornal (São Paulo – SSP).

Cabe comentar, ainda, que se verificou um número significativo de banners em sites para divulgar o quantitativo de recursos dispendidos pela Prefeitura de Cuiabá em obras e serviços, na Campanha “É Trabalho” e em Campanhas intituladas simplesmente como “Trabalho Institucional”. Como a Prefeitura de Cuiabá esteve em contingenciamento de despesas em 2018, e em virtude da crise econômica que vem assolando todo país até hoje, seria razoável que os recursos públicos fossem utilizados de maneira mais eficaz em prol da coletividade, já que verificam-se várias deficiências no município de Cuiabá, principalmente nas áreas de saúde e educação, onde o Estado deveria se fazer mais presente.

Do exposto reafirma-se, que mesmo nos casos de sites que possuem Mídia Kit ou tabelas de preços, é necessário que seja avaliado com critério essas contratações, sendo primordial que as Agências e a Sicom tomem **providências imediatas para reavaliar a metodologia de publicidade e propaganda institucional adotada pelo Poder Executivo de Cuiabá, a fim de verificar a real necessidade quanto ao quantitativo e qualitativo desse tipo veiculação, visando garantir economicidade ao erário da Prefeitura de Cuiabá.**

O fato dos pedidos de inserção (PI) serem assinados e carimbados pela Secretaria de Inovação e Comunicação do Município de Cuiabá não é prova de que tenha sido feita eleição do veículo de comunicação de forma adequada, como supõe a defesa, já que o planejamento das campanhas abrange um conjunto de ações das agências e dos responsáveis pela Sicom.

É importante frisar que as agências, além do Código de Ética dos Profissionais de Propaganda citado no achado n.6 do relatório preliminar, **também**





**devem obedecer ao Código de Ética das agências de publicidade associadas a ABAP, da qual a Ziad é associada:**

a) Padrões de Prestação de Serviços

É dever da agência prover aos seus clientes orientação profissional honesta e imparcial que priorize os seus interesses, otimize as suas verbas e maximize os resultados obtidos.

...

c) Transparência

Todo o produto das decisões, atitudes e iniciativas relativas a atividade profissional das agências, inclusive as negociações e compras realizadas em nome do cliente, deve estar suportado sobre bases legais, éticas e técnicas, e ficar permanentemente disponibilizado, em todo o seu detalhamento, à consulta e verificação.

d) Responsabilidade

É responsabilidade da agência certificar-se de que todos os fornecedores utilizados por ela por conta e ordem de seus clientes, sejam empresas legalmente estabelecidas, que estejam cientes e concordes dos compromissos da agência com seus clientes expressos nos itens a, b e c desta cláusula, e que estejam também à disposição dos clientes para toda e qualquer verificação de suas contas.

Conforme já relatado a ABAP lançou as “Diretrizes de *Compliance*” voltada para as agências de publicidade e propaganda, na qual a ABAP reforça a importância de as agências adotarem o Código de Ética e de Conduta das Agências Associadas (“Código”), disponibilizado pela própria ABAP com o objetivo de fixar e promover padrões éticos que orientem a atuação de suas associadas.

Apesar de não ter sido apontado como irregularidade a empresa Época, sobre o fato de não ter enviado os dados solicitados pela equipe técnica (circularização), alegou a empresa que o prazo foi exíguo. Contudo, o prazo foi suficiente, tanto é que as demais agências enviaram as informações requisitadas, sendo que as datas de pedido às empresas foram as mesmas.

Destaca-se que, conforme análise do item 5.1, os documentos extemporâneos remetidos nesta fase de defesa não contribuem para a análise das contas de gestão do exercício de 2018, nem contribuem para sanar a irregularidade apontada, **e no que for pertinente tais comprovações juntadas apenas são atenuantes e motivadores para retirada da sugestão de devolução de recursos,**





**quanto a sonegação e quanto as despesas sem tabelas de preços dos veículos de comunicação (subitens 5.7.1 e 5.7.4).**

Em relação ao subitem 5.7.3., sobre duplicidade de veiculações não houve nenhuma argumentação plausível pela defesa, já que ficou devidamente caracterizada a situação e comprovado que o site TV RD, RD News e Blog do Romilson possuem preços diferenciados para a página principal e para os itens do site, mas que estão dentro de um mesmo endereço eletrônico.

Destaca-se, ainda, que o período de veiculação era do dia 16/06 a 28/06/2018, porém, foi realizada veiculação no dia 29/06 no RDTV com 02 inserções de cada vídeo. Em relação aos responsáveis, destaca-se que houve a responsabilização da fiscal de contratos, Sra. Aline Rocha de Almeida, porque ela é quem acompanha a execução, e era óbvia a duplicidade de inserção dos vídeos no mesmo site e no mesmo período.

Em relação ao subitem 5.7.2., no que tange ao vínculo existente entre a agência Época e o fornecedor contratado pela Sicom a empresa Foco Vídeo Full HD, o fato preponderante é que os sócios são os mesmos, a contratação de empresa na qual sócios da própria agência tenham participação societária caracteriza conflito de interesses, visto que constitui benefício econômico à agência selecionar proposta de empresa com vínculo societário. Resta claro que não se pode atestar a imparcialidade e impessoalidade na escolha da proposta selecionada, restando comprometida a aferição da economicidade almejada pela administração pública.

**Do exposto, as argumentações referentes aos apontamentos não sanam as irregularidades. Contudo, os documentos juntados na defesa foram considerados atenuantes (já citados no item 5.1), retirando-se as sugestões de devolução de recursos referentes aos achados de sonegação e ausência de tabelas de preços dos veículos de comunicação.**

**Destaca-se que no exercício de 2018 houve a autorização de despesas em que foi comprovado vínculo societário entre a agência Época e a**





produtora Foco Full HD, no valor de R\$ 344.737,01. Contudo, apesar de sua autorização ser irregular, não será efetuada sugestão de devolução de recursos nestas contas, por abranger apenas o exercício de 2018, mas sim será sugerida a aplicação de multa, tendo em vista que a despesa não foi liquidada e nem paga no exercício sob análise, sendo reempenhada e paga no exercício de 2019, como despesas de exercícios anteriores.

### ***IRREGULARIDADES MANTIDAS.***

**8 Título do Achado nº 08 do relatório técnico preliminar – A Prefeitura de Cuiabá deixou de arrecadar o ISS referente às veiculações em sites de publicidade e propaganda em 2018, não atendendo a Lei Complementar 157/2016 e configurando omissão de receita municipal (art. 11 da Lei 101/2000). DB 02**

### **DEFESAS APRESENTADAS**

O Sr. Emanuel Pinheiro alega (Defesa nº doc. 242635/2019) que esse mesmo quesito foi atribuído a Secretário Municipal de Fazenda Sr. Antônio Roberto Possas de Carvalho, e acredita que ele deve responder a contento esse apontamento. Lembra que a partir do dia 05 de dezembro de 2014, a Prefeitura Municipal de Cuiabá sancionou a Lei Municipal nº 359/2014, onde ficou estabelecida a estrutura básica da administração pública municipal de Cuiabá, no âmbito do Poder Executivo. Nessa lei ficaram explicitadas as atribuições dos ocupantes de Cargos de Direção Superior, ou seja, as atribuições dos Secretários. Ainda, lembra que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso vem adotando o mecanismo de prestação de contas de Governo e de Gestão. Ficando do Prefeito a responsabilidade com contas de Governo, e os Secretários com contas de Gestão.

Conclui o prefeito solicitando que o TCE/MT acate os esclarecimentos, entendendo não ser necessária a aplicação de multa em atenção ao princípio da eventualidade e por entender que a irregularidade não é grave. Também roga pela aprovação das contas de gestão por entender ser o mais justo.





**O Sr. Antônio Roberto Possas de Carvalho em conjunto com o Sr. Júlio Carlos da Silva – Auditor Fiscal Tributário da Receita Municipal e Assessor Técnico para ISSQN**, alegam (Defesa nº doc. 243616/2019) que as agências de publicidade, na condição de prestadoras de serviço de intermediação, tem como base de cálculo a comissão pelo agenciamento do veículo de comunicação para o cliente-anunciante, que no caso em tela é a Administração Pública. Entretanto, se a agência emitir Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e) com o valor global, incluindo o valor da veiculação mais a comissão, ela estará sendo tributada por um fato gerador que não é dela; e sim do veículo de divulgação, caso contrário em determinadas situações haveria uma dupla e cumulativa incidência do ISSQN no mesmo fato gerador: uma no documento fiscal do veículo e depois novamente na NFS-e da agência de publicidade. Portanto, para não haver *bis in idem*, no âmbito municipal, foi editada Resolução SMF n. 004/2004, que dispunha sobre a dedução do serviço de veiculação da base de cálculo do ISSQN para as empresas de propaganda e publicidade. Conforme os ditames do art. 1º dessa Resolução:

"Art. 1º Autoriza as empresas de propaganda e publicidade que realizam os serviços previstos nos itens 10.08 e 17.06 da Lista de Serviços anexa ao art. 239 da Lei Complementar Municipal n. 043/1997, a excluírem da base de cálculo o ISSQN, os valores relativos a veiculação de propaganda e publicidade, na forma e condições estabelecidas nos artigos seguintes."

Diante do todo exposto, o defendente relata que no tocante às deduções efetuadas pelas agências de publicidade e propaganda, não resta dúvida que o fato gerador é a remuneração a título de comissão pela intermediação de serviços de publicidade/propaganda e seus serviços complementares e a normativa municipal está perfeitamente adequada ao regramento da legislação tributária vigente. Expõe que em 29 de dezembro de 2016 foi publicada a Lei Complementar n. 157, que por força do princípio da anterioridade do exercício e nonagesimal, teve sua vigência iniciada em 29 de março de 2017. Essa normativa incluiu novos serviços no campo de incidência do ISSQN, dentre eles o serviço de veiculação no subitem 17.25:





*17.25 - Inserção de textos, desenhos e outros materiais de propaganda e publicidade, em qualquer meio (exceto em livros, jornais, periódicos e nas modalidades de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita).*

Nesse sentido, a lei complementar a que se refere o inciso III, do art. 156 da CF/88 é a LC 116/2003 que traz a Lista de Serviços incidentes do ISSQN, porém cabe aos municípios, por força da competência constitucional acima relatada, instituir o ISSQN, ou seja, trazer as alterações da lista para a legislação tributária municipal, caso não fizer os novos serviços não podem ser tributados no âmbito do Município que quedar inerte. Disso, expõe que o Município de Cuiabá não sonou à sua legislação as atualizações ocorridas no âmbito da LC 157/2016, pois a Lei Complementar Municipal n. 435, de 25 de setembro de 2017, por meio do seu art. 1º, introduziu no Código Tributário Municipal - CTM (Lei Complementar Municipal n. 043/1997) todas as mudanças efetuadas no âmbito da Lei Complementar Federal n. 157/2016, inclusive com o acréscimo do subitem 17.25 no art. 239 do CTM. Portanto, não prospera o item 5.8 Achado de Auditoria n. 8 - Este ente municipal não ficou inerte e fez as devidas alterações no instrumento legal correto para instituição de novos fatos geradores.

Cumprido o princípio da anterioridade do exercício e nonagesimal, o Município passou a exercer plenamente sua competência de cobrar o imposto sobre os serviços de veiculação, exceto se este serviço for veiculado em meios imunes, que por força do art. 150, VI, d, da Constituição Federal de 1988, ficam fora do campo de incidência do ISSQN e essa não incidência é ratificada na exceção trazida no subitem 17.25 da lista de serviço da LC 116/2003 e no art. 239 do CTM, no âmbito da legislação tributária municipal. Antes das alterações efetuadas por meio da LC 157/2016, o serviço de veiculação não constava na lista de serviço anexa à LC 116/2003, uma vez que o subitem 17.07 sofreu veto presidencial e não compunha o rol dos serviços incidentes do ISSQN. Entretanto, a LC 157/2016 trouxe novamente o serviço de veiculação excepcionando os meios considerados imunes (alínea "d" do inciso VI do art. 150 da Constituição de 1988): livros, jornais, periódicos e radiodifusão sonora e de imagens de recepção livre e gratuita.





Desta forma, explica o defendente, que antes da vigência da Lei Complementar Municipal n. 435/2017, que incorporou a LC 157/2016 no ordenamento jurídico municipal, o serviço de veiculação, independente do meio de divulgação, era não incidente em função de não haver previsão legal na LC 116/2003 do fato gerador de veiculação. Sendo assim, a partir da reinclusão do serviço de veiculação pelo Congresso Nacional na Lei Complementar n. 116/2003 foi possível os entes municipais exigirem o imposto sobre os serviços de veiculações quando a divulgação se der, por exemplo, em um *outdoor*, *busdoor*, mídia *indoor* e etc. Esta capital fez a inserção desse serviço, conforme já explicitado, por meio da Lei Complementar n. 435/2017. Destarte, entende a defesa que não logra êxito a afirmação de que este Município se manteve inerte.

Entende o defendente que o fato de um livro ou um jornal ser eletrônico ou impresso não descaracteriza sua imunidade, uma vez que a CF/88 concedeu a imunidade ao jornal, ao livro e ao periódico, sem fazer a distinção entre o modo de disponibilização. O jornal não deixa de ser jornal por estar no modo eletrônico.

O interessado menciona que esse posicionamento do fisco municipal está em linha com o RE 330.817 (repercussão geral do Supremo Tribunal Federal - STF) que por unanimidade decidiu que livros eletrônicos e os suportes próprios para sua leitura são alcançados pela imunidade tributária do artigo 150, inciso VI, alínea "d", da Constituição Federal para o relator da ação, ministro Dias Toffoli, a imunidade constitucional debatida no recurso alcança também o livro digital. Segundo o ministro, tanto a Carta Federal de 1969 quanto a Constituição de 1988, ao considerarem imunes determinado bem, livro, jornal ou periódico, voltam o seu olhar para a finalidade da norma, de modo a potencializar a sua efetividade. "Assim foi a decisão de se reconhecerem como imunes as revistas técnicas, a lista telefônica, as apostilas, os álbuns de figurinha, bem como mapas impressos e atlas geográficos", disse em seu voto. Ainda de acordo com o relator, o argumento de que a vontade do legislador histórico foi restringir a imunidade ao livro editado em papel não se sustenta. O vocábulo papel constante da norma não se refere somente ao método impresso de produção de





livros, afirmou. "O suporte das publicações é apenas o continente, o *corpus mechanicum* que abrange o seu conteúdo, o *corpus mysticum* das obras. Não sendo ele o essencial ou, de um olhar teleológico, o condicionante para o gozo da imunidade", explicou. Esse é um exemplo que tanto a forma impressa ou eletrônica está dentro do conceito de jornal. O entendimento da nossa Corte Superior foi perfilhado na Resolução SMF n. 003/2019, por esta feita, diz que foi um equívoco grave da área técnica do órgão de controle externo ao dizer: (...) *a Prefeitura de Cuiabá teve uma perda em arrecadação do ISS de R\$ 150.000,00 em 2018, apenas referente as empresas que realizaram veiculação de publicidade em sites na internet (...)*

Explana o defendente que o Achado de Auditoria generalizou completamente e ignorou o fato de que um jornal não deixa de ser jornal por estar em um suporte eletrônico/internet. Os sites de notícias que tem atividade econômica de jornal continuam com sua imunidade preservada.

Relata-se na defesa que por tudo isso demonstra o zelo e o apreço que o fisco municipal tem pela aplicação correta da legislação tributária e da segurança jurídica no ambiente de negócio e que refuta qualquer tentativa de imputar a essa gestão fazendária qualquer tipo de inércia. Inclusive, aproveita o espaço para ressaltar que este Auditor Fiscal Tributário e a Diretora de Tributação e Fiscalização, Sra. Elizabeth do Carmo, foram convidados pelos auditores públicos externos e prontamente fomos ao encontro dos mesmos, porém em nenhum momento foi levantado o questionamento esposado no relatório da auditoria e se tivesse sido, prontamente teríamos explicado e demonstrado a realidade de fato, entretanto entendemos que é um tema de elevada complexidade, uma vez que o Direito Tributário já é matéria de elevada exigência de conhecimentos técnicos aprofundados, que se dirá o tema do serviço de veiculação que passou por inúmeras controvérsias dentro do próprio arcabouço legal e jurisprudencial.





## **ANÁLISE DAS DEFESAS**

Em virtude de tratar-se de apontamento que envolve a ação direta do prefeito e do secretário de fazenda para dirimir a irregularidade, a responsabilidade recai sobre ambos, não se aplicando o excludente citado pelo prefeito em virtude da Lei Municipal nº 359/2014.

O secretário de fazenda argumenta que se a agência emitir Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e) com o valor global, incluindo o valor da veiculação mais a comissão, ela estará sendo tributada por um fato gerador que não é dela; porém o apontamento realizado não tem a ver com esse fato e nem com o dispositivo que trata da base de cálculo contida em dispositivo da Resolução SMF n. 004/2004.

Portanto o apontamento não diz respeito a bitributação referente aos serviços prestados pelas agências de publicidade, pois o que foi apontado é tão somente quanto as alterações da LC 116/2003, as quais não foram implementadas pelo Poder Executivo de Cuiabá. Essa alteração dispõe que os municípios brasileiros passem a cobrar o ISS sobre os serviços de inserção de material de propaganda e publicidade realizados por veículos online, isto é, sites e blogs bem como por empresas de mídia indoor (veiculação de publicidade em elevadores, shoppings, metrô, etc.) e por veículos outdoor.

Vale ressaltar que no relatório técnico preliminar foi devidamente relatado que a veiculação de publicidade realizada em jornais, revistas, rádio e TV abertos, inclusive nas versões *on line*, continua não tributada, diante da imunidade prevista no art. 150, inciso VI, alínea d, da Constituição Federal. Portanto, esse quesito é pacífico, tendo o mesmo entendimento a equipe técnica e os defendentes.

Assim, no apontamento realizado no relatório preliminar ficou explícito que não foram incluídos no rol de veículos de comunicação *on line* a serem tributados àqueles sites referentes: a jornais, revistas, rádios e TV abertos, por terem imunidade.





Portanto, as alegações de defesa rebatendo essa situação trazendo até o posicionamento do STF foram desnecessárias.

Ressalta-se, contudo, que os sites e blogues que não possuem imunidade, correspondendo a grande maioria contratada pela Sicom, esses sim devem recolher o ISSQN nos moldes da citada lei complementar. Sendo que não são imunes aqueles sites e blogues que não são advindos de jornais, revistas, rádios e TVs abertos.

No que tange à inércia relatada preliminarmente quanto ao dever de legislar sobre a LC 157/2016, por meio da Lei Complementar Municipal n. 435/2017, o município de Cuiabá passou a tributar o serviço de veiculação, independente do meio de divulgação, prova trazida apenas na defesa, apesar de solicitado pessoalmente ao auditor Sr. Júlio Carlos da Silva e a Sra. Sra. Elizabeth do Carmo e também por e-mail ao Controlador Interno e Diretora Administrativa e não fornecida pelos responsáveis da Sicom, os quais efetuam relato de que a equipe não solicitou a norma. Segue *print* da solicitação, conforme fls. 19 doc. n. 211546/2019 item 2 do e-mail:

Solicitação referente a fiscalização Sicom - Equipe Rosilene e Jeane

ROSILENE GUIMARAES E SILVA

Ter, 03/09/2019 10:54

Para: Wanderson Arruda de Oliveira <Wanderson.oliveira@cuiaba.mt.gov.br>; do Município <controladoria@cuiaba.mt.gov.br>; Elaine Cristina Ferreira Mendes <ellaine.mendes@cuiaba.mt.gov.br>  
Cc: JEANE FERREIRA RASSI CARVALHO <jeanef@tce.mt.gov.br>

Bom dia,

Por gentileza providenciar **até 04/09/2019**:

- 1 - Relatório final de acompanhamento e fiscalização da entrega do serviço, conforme legislação do município de Cuiabá § 2º do art. 12 da INSTRUÇÃO NORMATIVA SCL Nº 006/2014 referente as despesas de 2018 dos contratos de 2014 com agências de publicidade e propaganda(pdf) ;
- 2 - As normas municipais que regulamentam ISS e IRRF, bem como se já houve regulamentação municipal no que tange a LC 157/2016 (pdf);
- 3 - Comprovantes referentes as despesas de exercícios anteriores empenhadas em 2018 e em 2019, conforme itens 5 e 7 (página 8) da Orientação Técnica 004/2018 do Controle Interno de Cuiabá;
- 4 - Acesso ao Sistema E-Jade, Agata e Turmalina para consulta ou formalização de justificativa a indisponibilização de acesso;
- 5 - Notas de empenho, de liquidação e depagamento referente as despesas com monitoramento de rede em 2018;
- 6 - Aguardamos também as respostas dos e-mails remetidos dias 26, 28 e 30/08/2019, conforme seguem:

"Conforme e-mail anteriormente remetido à Sicom, solicita-se que seja efetuada a seguinte declaração assinada pelo gestor:

"DECLARAÇÃO

Declaramos que foram disponibilizados à equipe técnica do TCE/MT, na sede da Sicom, somente parte dos processos de despesas de 2018, no valor pago de R\$ 4.403.455,28. Os demais processos de despesas não foram possíveis serem disponibilizados até a data solicitada pelas auditoras (26/08/2019).

Cuiabá, 26 de agosto de 2019.

carimbo e assinatura do gestor"





Destaca-se que é pacífico o entendimento, como já relatado, que o fato de um livro ou um jornal ser eletrônico ou impresso não descaracteriza sua imunidade, uma vez que a CF/88 concedeu a imunidade ao jornal, ao livro e ao periódico, sem fazer a distinção entre o modo de disponibilização. O jornal não deixa de ser jornal por estar no modo eletrônico. **Todavia, somente são imunes na versão *on line*, aqueles que possuem endereços eletrônicos referentes jornais, revistas, rádios e TVs abertos; os demais, conforme listagem apresentada anteriormente, são todos passíveis de serem tributados quanto ao ISS, nos termos da LC Municipal 435/2017.** Até porque, se não fosse assim, não teria o menor sentido de legislar sobre incidência de ISS referente a inserção de textos, desenhos e outros materiais de propaganda e publicidade, em qualquer meio (exceto em livros, jornais, periódicos e nas modalidades de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita), já que o serviço de publicidade já era tributado.

A lei municipal trazida à tona na defesa, na verdade é uma agravante da omissão cometida pelos responsáveis, já que a norma estava vigente desde 2017 e não foi implementada em 2018, permanecendo a inércia, porém, na aplicação da LC. Municipal 435/2017, permanecendo a irregularidade apontada, não modificando em nada seu teor.

Conforme já relatado, com a inclusão dos serviços de inserção de publicidade em quaisquer meios na Lista de Serviços do ISS, aqueles que veiculam publicidade *on line* (excetos os imunes) devem emitir Nota Fiscal de Prestação de Serviços, bem como recolher o ISS a partir do início da vigência da lei no município; valendo ressaltar que é desejável regulamentação sobre essa tributação.

Do exposto, as argumentações e documentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade.

**IRREGULARIDADE MANTIDA.**





**9 Título do Achado nº 09 do relatório técnico preliminar – Fiscalização da execução contratual realizada de forma inadequada, viabilizando a ocorrência de irregularidades na prestação dos serviços, em desconformidade com o artigo 67 da Lei nº 8.666/1993 e com a Instrução Normativa SCL nº 006/2014. HB 15.**

### **DEFESAS APRESENTADAS**

**A Sra. Emília Silveira Derquin** alega (Defesa nº doc. 277373/2019) que serviu a secretaria com muito zelo e profissionalismo e que o volume de documentos é descomunal, sendo que a requerente não teve nenhum dolo e responsabilidade em eventual extravio. Menciona que devido à reforma administrativa foi necessário o transporte para a guarda de documentos em outro local, e que os documentos se misturaram.

**O Sr. Glauton Miguel Ninomiya** alega (Defesa nº doc. 246205/2019) que sempre atuou como fiscal de contratos pautado na legalidade e que as atuações mencionadas no relatório técnico extrapolam suas funções, sendo humanamente impossível que efetuando suas funções diárias fiscalizasse a atuação das agências em mais de 200 veículos de comunicação, sendo inviável efetuar pagamentos por campanhas sugeridos pela equipe técnica e organizar os Mídia Kits em ordem alfabética. Alega que a equipe técnica se recusou a utilizar os Mídia Kits nos moldes entregues pelos servidores da Sicom, e que todos os processos atestados pelo manifestante constavam das documentações necessárias, considerando ilegal a sugestão de devolução dos valores efetuada no relatório técnico.

**A Sra. Aline Rocha de Almeida** alega (Defesa nº doc. 246202/2019) que atuou como fiscal de contratos pautada na legalidade e que as atuações mencionadas no relatório técnico extrapolam suas funções, sendo humanamente impossível que efetuando suas funções diárias fiscalizasse a atuação das agências em mais de 200 veículos de comunicação, sendo inviável efetuar pagamentos por campanhas sugeridos pela equipe técnica e organizar os Mídia Kits em ordem alfabética. Alega que





a equipe técnica se recusou a utilizar os Midia Kits nos moldes entregues pelos servidores da Sicom, e que todos os processos atestados pela manifestante constavam das documentações necessárias, considerando ilegal a sugestão de devolução dos valores efetuada no relatório técnico.

## **ANÁLISE DAS DEFESAS**

Os defendentes entram em contradição quando relatam que são zelosos, mas ao mesmo tempo relatam terem deixado os documentos se desorganizarem.

É unânime a afirmação dos responsáveis sobre o fato do volume de documentos a serem fiscalizados por eles ser muito grande, porém não foi demonstrada qualquer ação no sentido de formalizarem que os serviços e funções dos fiscais estavam comprometidos devido ao fato exposto.

Destaca-se que o fato de não ser viável o pagamento por campanha não exime a responsabilidade dos responsáveis de arquivar todos os documentos e comprovar os pagamentos de cada campanha, e isso, independe da forma como é feito o pagamento. Assim, para a fiscalização do TCE/MT bastaria a comprovação das despesas das campanhas solicitadas por amostragem, o que não conseguiram disponibilizar.

Reafirma-se que da análise das despesas executadas no exercício de 2018, verifica-se que não houve atuação efetiva dos Fiscais dos Contratos. Tal assertiva decorre das irregularidades apontadas neste relatório, principalmente em relação às despesas sem a devida comprovação, não cumprimento de cláusulas contratuais (tais como a não instituição de procedimentos de escolha das agências e ausência de garantias contratuais).

Além disso, não procede a alegação da defesa de que a equipe técnica se recusou a utilizar os Midia kits, ao contrário, os Midia kits foram utilizados como base para as análises realizadas, porém, da forma como se encontravam, dificultaram a





localização das informações.

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade.

***IRREGULARIDADE MANTIDA.***

**10 Título do Achado nº 10 do relatório técnico preliminar – Foram realizadas despesas sem prévio empenho referente aos gastos com publicidade e propaganda da Prefeitura de Cuiabá em 2018, em virtude da ineficiência em gerenciar as despesas, ocasionando descontrole orçamentário e financeiro na Sicom (art. 60 da Lei 4.320/64). JB 09**

**DEFESAS APRESENTADAS**

**O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito** alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que conforme exposto no relatório não foi responsável por nenhuma despesa em prévio empenho, tratando-se de um equívoco.

**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) expõe que o Achado de Auditoria elenca irregularidades relacionadas com os processos de pagamentos de despesas da Sicom, erros em documentos e processo de despesas, tais como empenho, liquidação, e no gerenciamento de despesas, ocasionando conforme entendeu a equipe técnica descontrole orçamentário e financeiro na Sicom.

Quanto aos citados itens e subitens manifesta o defendente que mediante a juntada de documentos contábeis e dos processos de pagamentos de despesas da Secretaria ficará evidente a inexistência de irregularidades, sendo sanados todos os erros apontados no relatório.

Dessa maneira, requer o recebimento dos documentos a serem juntadas assim que possível, que comprovarão a inexistência das irregularidades.





**A Sra. Maria Aparecida Aguiar** (Defesa nº doc. 289074/2019) alega que segundo informações da atual gestão, foi enviado um anexo, chamado anexo IV, onde notas fiscais dos processos identificados como irregulares, foram relacionadas por amostragem e a informação é que a emissão da nota fiscal da agência, esta única e exclusiva que detém relação contratual com a SICOM não foi anterior a emissão do empenho, portanto refuta-se a irregularidade.

**A Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes** alega (Defesa nº doc. 247352/2019) que no Anexo IV por amostragem colaciona notas fiscais demonstrando que não foram emitidas anteriormente aos empenhos.

### **ANÁLISE DAS DEFESAS**

As defesas apresentadas têm intenção de isentar os responsáveis da irregularidade ou mencionam documentos que nada comprovam, não havendo argumentos e comprovações hábeis para sanar o apontamento.

O Anexo IV incluído no doc. 247352/2019 fl. 81, bem como os demais contidos nesse documento digital, não descaracterizam a irregularidade.

Conforme já relatado, a verificação das despesas sem prévio empenho relativas às publicidades e propagandas caracterizaram-se ao se constatar que as veiculações, produções ou criações foram realizadas em período anterior ao empenho (Quadro 13 do relatório técnico apresenta alguns exemplos da irregularidade). A amostra foi selecionada manualmente apenas para evidenciar de forma exemplificativa a irregularidade, já que os relatórios fornecidos pela Sicom e pelas agências não permitem vincular as datas de empenho com as OC (Ordem de Criação), PP (Pedido de Produção) e PI (Pedido de Inserção). Também no sistema E-Safira não permite vincular as notas de empenho às Ordens de Criação, Pedidos de Produção e Pedidos de Inserção.





Cabe destacar que essa prática irregular foi utilizada com frequência na Sicom no exercício de 2018 (art. 60 da Lei 4.320/64).

Informa-se que na Matriz de Responsabilização ficou evidenciada a responsabilidade de cada um, sendo que a irregularidade ocorreu em virtude da ausência de zelo no controle das despesas, fato que ocasionou o mau gerenciamento dos recursos e fez com que houvesse registro de despesas (com assinaturas de notas de empenho, liquidação e pagamentos por ambos responsáveis) sem prévio empenho na Sicom.

Além da Lei 4.320/64 há normativos internos que tratam das funções que competem aos responsáveis. De acordo com o Regimento Interno da Sicom cabe ao Diretor Administrativo Financeiro administrar o sistema contábil. O art. 3º do Decreto Municipal 6423/2017 de 28/11/2017 estabeleceu responsabilidade solidária para o ordenador de despesa e ao diretor Administrativo e Financeiro para os casos de compromissos assumidos fora do prazo ou não empenhados dentro do prazo.

Os documentos citados pelo Sr. Valdir Leite Cardoso que seriam juntados nos autos não o foram.

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade.

***IRREGULARIDADE MANTIDA.***

**11 Título do Achado nº 11 do relatório técnico preliminar – Houve registro de despesas de exercícios anteriores de publicidade e propaganda no valor de R\$ 6.320.734,66 e anulações de empenhos liquidados no valor R\$ 6.890.386,23 em 2018 sem comprovação hábil, distorcendo os dados dos demonstrativos contábeis da Prefeitura de Cuiabá, configurando manipulação contábil e orçamentária (artigos 37 e 89 da Lei 4.320/64, Decreto Municipal 6.423/2017 e Orientação Técnica 004/2018 do Controle Interno Municipal). CB 02**





## **DEFESAS APRESENTADAS**

O Sr. **Éder Galiciani** alega que na Prefeitura de Cuiabá o ordenamento de despesas, bem como toda a execução orçamentária e financeira, é realizada diretamente por cada unidade orçamentária tendo como responsável os respectivos Diretores Administrativos e Financeiros e Secretários de cada órgão cuja unidade orçamentária esteja vinculada, que inclusive detém a guarda de toda a documentação que gerou os respectivos fatos. Logo, todos os registros pertinentes a execução orçamentária e financeira do órgão deve ser realizada no sistema e-SAFIRA diretamente e exclusivamente pelo órgão que lhe deu causa, sendo que este setor contábil não pode e não deve realizar o lançamento de nenhum documento pertinente à execução orçamentária e financeira. Tal delegação de função está contido no artigo 16, inciso XVIII, parágrafo único da Lei Complementar 359/2014:

**Art. 16.** Além das atribuições gerais previstas no artigo anterior, aos titulares dos Órgãos ou Entidades de Direito Público da Administração Municipal compete, no que couber:

...

**XVIII** – ordenar despesas e delegar competência;

...

**Parágrafo único.** A ordenação de despesas será realizada pelo titular do Órgão ou Entidade da Administração Pública Municipal com auxílio do setor administrativo financeiro, sendo responsáveis solidariamente pela prestação de contas aos órgãos de controle interno e externo.

Também expõe que o Decreto Municipal 6.423/2017 de 28/11/2017 estabeleceu responsabilidade solidária para o ordenador de despesa e ao diretor Administrativo e Financeiro para os casos de compromissos assumidos fora do prazo ou não empenhados dentro do prazo:

"Art. 3º Constituirão responsabilidade solidária do Ordenador de Despesas e do Diretor Administrativo Financeiro do órgão os compromissos assumidos fora do prazo ou não empenhados dentro do prazo."

Entende o manifestante que o ordenamento de despesa, seja pela emissão de empenho ou cancelamento deles, é de responsabilidade única do titular de cada órgão municipal, e o reconhecimento destas despesas pela liquidação delas, ou





cancelamento delas, é de responsabilidade solidaria dos titulares com seus respectivos Diretores Administrativos e Financeiros.

Esclarece que o acesso dos Contadores Municipais ao sistema e-SAFIRA, não dá permissão para emissão de documentos pertinentes à execução orçamentária e financeira, em atendimento ao ordenamento jurídico municipal.

Dessa forma, e atendendo ao ordenamento jurídico desta municipalidade, acima citado, requer o defendente que o referido achado seja justificado exclusivamente pelos Secretários Municipais de Inovação e Comunicação e pelos Diretores Administrativos e Financeiros da respectiva Secretaria, responsáveis durante o exercício financeiro de 2018, já citados nos autos do presente processo para prestar os esclarecimentos pertinentes e por consequência, seja afastada a responsabilidade desta Contadoria Municipal no apontamento sob análise, para que possíveis medidas de sanção sejam aplicadas exclusivamente a quem deu causa.

**O Sr. Jesus Lange Adrien Neto** alega (Defesa nº doc. 242186/2019) que a Lei Complementar 359/2014 em seu art. 16, inciso XVIII estabelece que a ordenação de despesas é realizada pelo titular do Órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, em que pese o estabelecido no Decreto art. 3º, § 2º do 6.423/2017 que responsabiliza a Controladoria Geral do Município e a Secretaria Municipal de Planejamento pelo monitoramento da anulação de empenhos, o ato da anulação das despesas é de decisão do ordenador da despesa de cada secretaria. Nesse sentido, não pode o Secretário Municipal de Planejamento ser responsabilizado por esses lançamentos contábeis e orçamentários. Diante do que narra, acredita que essa responsabilidade não deve ser atribuída a pessoa dele.

**O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito** alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que os empenhos estão corretos, sendo que foram realizados empenhos no elemento de despesas 3390.39, mas foram anulados e novamente empenhados no





elemento de despesas 3390.92, cuja explicação foi realizada pela Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes.

**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) expõe que o Achado de Auditoria elenca irregularidades relacionadas com os processos de pagamentos de despesas da Sicom, erros em documentos e processo de despesas, tais como empenho, liquidação, e no gerenciamento de despesas, ocasionando conforme entendeu a equipe técnica descontrole orçamentário e financeiro na Sicom.

Quanto aos citados itens e subitens, manifesta o defendente que mediante a juntada de documentos contábeis e dos processos de pagamentos de despesas da Secretaria ficará evidente a inexistência de irregularidades, sendo sanados todos os erros apontados no relatório.

Dessa maneira, requer o recebimento dos documentos a serem juntadas assim que possível, que comprovarão a inexistência das irregularidades.

**A Sra. Maria Aparecida Aguiar** (Defesa nº doc. 289074/2019) alega que conforme documento anexo é possível identificar o que realmente aconteceu e não se trata de nenhuma manobra contábil e sim apenas equívoco corrigido em momento posterior. Os empenhos foram realizados no elemento de despesa 3390.39 (outros serviços de terceiros pessoa jurídica), anulados e posteriormente empenhados novamente no elemento de despesa correto, qual seja, 3390.92 (despesas de exercícios anteriores). Dessa forma, ficam totalmente refutadas as supostas irregularidades.

**A Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes** alega (Defesa nº doc. 247352/2019) que as anulações apontadas foram realizadas antes da servidora assumir a função. Ainda relata que não houve qualquer manobra contábil, e sim equívoco corrigido em momento posterior, dizendo que houve empenhos que eram referentes a exercícios anteriores ao invés de despesas do exercício.





## **ANÁLISE DAS DEFESAS**

As defesas apresentadas têm intenção de isentar os responsáveis da irregularidade ou mencionam documentos que nada comprovam, não havendo argumentos e comprovações hábeis para sanar o apontamento.

Entretanto, conforme já relatado, verifica-se que os saldos orçamentários da Sicom referentes aos contratos 10.734, 10.735 e 10.736/2014 não tiveram um controle adequado, pois mesmo tendo conhecimento da realização das despesas na época que os fatos ocorreram, conforme relatado no extrato do Grupo Focal realizado junto aos responsáveis da Sicom, o que ocorreu foi que não havia saldo orçamentário e financeiro suficiente para registro das despesas com publicidade e propaganda no próprio exercício de 2017, e por esse motivo foram contabilizadas em 2018.

Portanto, os registros contábeis das DEA de 2018 da Sicom não tiveram respaldo no art. 37 da Lei 4.320/64 e não atenderam a Orientação Técnica do Controle Interno 004/2018. Transcreve-se trecho da Orientação expedida pelo Controle Interno de Cuiabá:

O Decreto Municipal 6423/2017 de 28/11/2017 estabeleceu responsabilidade solidária para o ordenador de despesa e ao diretor Administrativo e Financeiro para os casos de compromissos assumidos fora do prazo ou não empenhados dentro do prazo.

Decreto Municipal 6423/2017

Art. 3º Constituirão responsabilidade solidária do Ordenador de Despesas e do Diretor Administrativo Financeiro do órgão os compromissos assumidos fora do prazo ou não empenhados dentro do prazo. § 1º Caberá ao Diretor Administrativo e Financeiro de cada órgão, proceder, no prazo estabelecido no Anexo Único a anulação dos empenhos e/ou saldos de empenhos que não serão inscritos em Restos a Pagar não Processados. § 2º A Contadoria Geral do Município e Secretaria de Planejamento ficarão responsáveis pelo monitoramento da anulação de empenhos que não se enquadrem nos critérios de inscrição como restos a pagar não processados. § 3º A Contadoria Geral do Município poderá instituir procedimentos que julgar necessários à eficácia do processo de encerramento do exercício financeiro, ficando desde já autorizada a bloquear o Sistema E-Safira para emissão de documentos nas unidades que não cumprirem as solicitações e prazos estabelecidos pela mesma.





...

No caso de surgimento de despesas, realizadas efetivamente e comprovada de forma inquestionável, no exercício seguinte à realização de despesa incorrida, deverá o gestor, por meio de processo específico, reconhecer o gasto como despesas de exercício anterior no código do elemento da despesa 3.1.90.92.xx, de acordo com as disposições do artigo 37, da Lei nº 4.320/64, e da Portaria Interministerial nº 163/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional de 28/11/2017 que estabeleceu responsabilidade solidária para o ordenador de despesa e ao diretor Administrativo e Financeiro, da época do ato omissivo, para os casos de compromissos assumidos fora do prazo ou não empenhados dentro do prazo.

Observados os artigos 29 e 30 da Lei 8.666/93, no processo de reconhecimento e pagamento da despesa de exercício anterior, deverá conter no mínimo:

- 1 - Saldo no elemento 92 e sub elemento correspondente para a cobertura total da despesa a ser reconhecida. No caso de não haver saldo ou o valor desvinculado autorizado no orçamento, deverá ser providenciada autorização legislativa;
- 2 - Requerimento do Credor solicitando o pagamento do crédito que se pretende reconhecimento;
- 3 - Documento Fiscal que especifique o a data do fornecimento dos produtos, mercadorias ou da prestação dos serviços;
- 4 - No caso de prestação de Serviços, documentos que descrevam a medição exata do que se pretende conhecimento;
- 5 - Relatório circunstanciado do gestor e ou fiscal do contrato nos termos do ocorrido e do fornecimento dos produtos, mercadorias ou da prestação dos serviços, observado o artigo 67 da lei 8.666/93;
- 6 - Ofício da autoridade competente reconhecendo que a despesa foi realizada e que autoriza o processo de quitação do crédito;
- 7 - A Nota de empenho da despesa no elemento 92 e sub elemento correspondente, assinada pelo Ordenador de despesa e pelo Diretor Administrativo Financeiro;
- 8 - Certidões Negativas de débitos de impostos, contribuições e da dívida ativa
- 9 - O Termo de Liquidação da despesa conforme o art. 63 da Lei 4.320/64. assinada pelo Ordenador de despesa e pelo Diretor Administrativo Financeiro;
- 10 - A conta Corrente em que deverá ser transferido o crédito;
- 11 - A Nota de Ordem Bancária - NOB autorizada conforme o art. 64 da Lei 4.320/64, assinada pelo Ordenador de despesa e pelo Diretor Administrativo Financeiro;
- 12- O Comprovante da transferência bancária com os dados descritos na NOB.

Apesar de solicitados os documentos nos moldes da orientação técnica





acima, estes não foram apresentados, concluindo-se que a irregularidade foi causada pela ingerência, principalmente no controle de saldos orçamentários.

Destaca-se que o registro irregular, que configura manipulação contábil e orçamentária, perdura em 2019, cujo valor registrado em despesas de exercícios anteriores totalizou R\$ 9.916.206,10. Em 2018 ainda houve o agravante de empenhar, liquidar e depois anular os empenhos liquidados, sendo que o valor de empenhos liquidados e que foram anulados referentes às despesas com as agências em 2018 foi de R\$ 6.890.386,23, conforme relatório de liquidações do E-Safira.

Para esses registros de anulações de empenho ocorridos em 2018 também não houve comprovação do atendimento do Decreto Municipal 6423/2017 de 28/11/2017, cujo trecho consta transcrito no teor da orientação técnica já citada.

Verifica-se que ficam bem claras e transparentes as responsabilidades de cada um, seja por ação, seja por omissão.

Frisa-se que seria razoável que o Contador Geral e o Secretário de Planejamento efetuassem o monitoramento das anulações de empenhos liquidados, já que o Decreto Municipal 6.423/2017 designa taxativamente que ambos os cargos exerçam essa incumbência. Também seria razoável que os gestores e Diretores Administrativos Financeiros exercessem suas atividades com zelo, principalmente ao assinar as notas de empenho e suas anulações, notas de liquidação e notas de pagamento, de modo a atender os dispositivos das legislações vigentes, especialmente da Lei 4.320/64, do Regimento Interno da Sicom e do Decreto Municipal 6423/2017 de 28/11/2017.

Portanto, a irregularidade não se tratou de equívoco como alegado, sendo prática irregular reiterada realizada na Sicom.

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade.

**IRREGULARIDADE MANTIDA.**





**12 Título do Achado nº 12 do relatório técnico preliminar – Ausência de segregação de funções, propiciando procedimentos incorretos e erros, principalmente nos processos de pagamentos de despesas da Sicom (art. 37, caput da C.F e Acórdão 76/2014). EB 03**

### **DEFESAS APRESENTADAS**

**O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito** alega (Defesa nº doc. 254762/2019) que foi necessário acumular as funções de Secretário e Controlador Geral da Sicom para que fosse garantida a tomada de decisões de forma adequada e suprimir os problemas ali existentes, visando a redução de riscos deliberados ou propositais, quando do exercício de funções administrativas que se mostravam potencialmente conflitantes na cadeia produtiva de suas informações, capazes de interferir nas tomadas de decisões, e por isso acumulou tais funções de 31/01/2018 a 13/07/2018. Relata entender que o Controle Interno deve ser considerado como um aliado, de modo a auxiliar o gestor a evitar o desperdício ou desvio de dinheiro público. Motivo pelo qual requer que as razões apresentadas sejam acolhidas pelo TCE/MT.

**O Sr. Valdir Leite Cardoso** por meio de seu Procurador (Defesa nº doc. 259421/2019) expõe que a fiscal de contratos possui competência e conhecimentos necessários para exercício das atividades e obrigações próprias da função, assim como há o vínculo de confiança entre o designante da chancela e aquele que foi designado. Relata que seria inviável assinar todos os documentos da pasta e que somente a Sra. Aline era publicitária e advogada de modo a conseguir analisar os documentos de forma adequada. Aduz que a Sra. Aline não executava os contratos sobre os quais exercia a fiscalização, não tendo havido irregularidade.

**A Sra. Aline Rocha de Almeida** alega (Defesa nº doc. 246202/2019) que é incongruente o achado quanto ao uso da chancela, pois usar um carimbo não transforma o servidor em gestor, e que somente usou a chancela quando devidamente





autorizada, e que também o próprio Secretário utilizava a chancela para otimizar o tempo.

### **ANÁLISE DAS DEFESAS**

O Sr. Marcus Antônio de Souza Brito ao alegar que foi necessário acumular as funções de Secretário e Controlador admite explicitamente que tinha perfeita ciência da irregularidade cometida, sendo que o fato do Controle Interno dever ser considerado como um aliado, de modo a auxiliar o gestor a evitar o desperdício ou desvio de dinheiro público não autoriza que o Controle Interno, tampouco demais servidores públicos afrontem explicitamente as normas que sabidamente devem cumprir.

O Sr. Valdir Leite Cardoso entende que não houve irregularidade pelo fato de que na sua concepção a Sra. Aline Rocha Almeida tinha os requisitos necessários para assumir a chancela. Todavia, como gestor, seria razoável que zelasse por princípios básicos da administração pública, até porque a segregação de funções visa, sobretudo, reduzir riscos de erros, amenizar riscos de não detecção de procedimentos incorretos, evitar desperdícios, possibilitar revisões e avaliações efetivas de condutas, impossibilitar conluios e aumentar a eficácia dos controles internos.

Destaca-se que o uso da chancela ocorreu até mesmo anteriormente à publicação da portaria, como pôde-se observar nos processos de pagamentos de despesas de agosto/2018 (Exemplo fl. 19 doc. 213841/2019). A Portaria 002/2018/Sicom foi publicada na data de 13/09/2018 no Diário Oficial de Contas, onde o Sr. Valdir Leite Cardoso - Secretário Interino de Inovação e Comunicação passou a ter suas assinaturas por chancela, cujo carimbo ficou sob responsabilidade da Sra. Aline Rocha de Almeida - Fiscal dos Contratos das agências, que também é responsável pelo ateste das notas fiscais.





Verifica-se que nos casos relatados houve grave infringência ao princípio da segregação de funções, já que quem fiscaliza ou controla não pode autorizar a despesa.

A causa dessa irregularidade é a falta do zelo adequado nos procedimentos, ausência de controles internos e negligência na obediência as legislações vigentes como ficou evidenciado no teor de todo relatório técnico. A irregularidade ocasiona procedimentos incorretos e riscos de mais erros, além dos já existentes na Sicom.

Do exposto, as argumentações referentes ao apontamento não sanam a irregularidade.

### ***IRREGULARIDADE MANTIDA.***

Conclui-se que de todo exposto, no Relatório Conclusivo constarão as alterações do Achado n. 5.4, onde excluiu-se a responsabilidade da Fiscal do Contrato, Sra. Aline Rocha de Almeida e da Diretora Financeira, Sra. Ellaine Cristina Ferreira Mendes; do Achado n. 5.5 quanto a responsabilização do Sr. José Roberto Armador que será retirada; do Achado 5.6 quanto às despesas com publicidade da “Campanha Corrida de Reis 2018” que ao invés da restituição do valor total da despesa, sugere-se a restituição apenas da comissão da agência; do Achado n. 5.7.1 de sonegação onde houve a sugestão de conversão em determinação para sanção de multa aos responsáveis ao invés de devolução de recursos; de um dos subitens 5.7.2 referente a irregularidade do vínculo entre agência e fornecedor, com conversão em aplicação de multa ao invés de devolução de recursos; do Achado 5.7.4 no que se refere a apresentação de tabelas de preços, onde houve a sugestão de conversão em determinação para sanção de multa aos responsáveis ao invés de devolução de recursos; do Achado n. 5.8 houve a inclusão da informação sobre existência da LC Municipal 435/2017; e ainda, foi inserido atenuantes no Achado 5.1 referente ao envio





Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL  
Telefones: (65) 3613-7586 / 7584  
e-mail: secex-municipal@tce.mt.gov.br

de documentações e um agravante no Achado 5.8 por não implementação da LC Municipal 435/2017.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 30 de abril de 2020.

**Rosilene Guimarães e Silva**

Auditora Público Externo

Coordenadora da Equipe Técnica

**Jeane Ferreira Rassi Carvalho**

Auditora Público Externo

