



**Tribunal de Contas
Mato Grosso**

TRIBUNAL DO CIDADÃO

**RECURSO ORDINÁRIO EM FACE DO ACÓRDÃO Nº 69/2018 – SC
SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO DE CUIABÁ**

Benedito Francisco Leite Filho – Auditor Público Externo

Cuiabá-MT, novembro de 2019.





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	3
3. DOS PEDIDOS RECURSAIS	4
4. ANÁLISE DOS PEDIDOS	5
5. CONCLUSÃO DA EQUIPE TÉCNICA.....	9





PROCESSO	:	5.693-6/2014
PRINCIPAL	:	SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO DE CUIABÁ
CNPJ	:	03.533.064/0001-46
ASSUNTO		RECURSO ORDINÁRIO EM FACE DO ACÓRDÃO Nº 69/2018 – SC
RECORRENTES	:	CARLOS BRITO DE LIMA GENIUS PUBLICIDADE GANZÁ PROPAGANDA LTDA COMPANY COMUNICAÇÃO LTDA
RELATOR	:	CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF
ORDEM DE SERVIÇO	:	011401/2019
AUDITOR	:	BENEDITO FRANCISCO LEITE FILHO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso Ordinário oposto pelos responsáveis acima qualificados, por intermédio de seu advogado devidamente constituído, senhor Túlio Cesar Zago, OAB/MT n.º 12.737, em face do Acórdão n.º 69/2018-SC, proferido no âmbito do Processo n.º 5.693-6/2014, referente a Tomada de Contas instaurada em cumprimento ao Acórdão n.º 150/2013-PC (processo n.º 12.743-4/2012) que versa sobre as contas anuais de gestão da Secretaria Municipal de Comunicação de Cuiabá/MT (SECOM/MT), relativo ao exercício de 2012.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

O referido recurso visa esclarecer dúvidas referentes às irregularidades que identificaram suposto superfaturamento nos pagamentos de despesas com gastos em publicidade referente a Tomada de Contas instaurada por determinação constante do Acórdão n.º 150/2013 - PC relativo às Contas Anuais de Gestão da Secretaria Municipal de Comunicação de Cuiabá.

No voto condutor do acórdão referente a Tomada de Contas (Acórdão n.º 69/2018 – SC)¹, o relator acatou as justificativas dos 03 (três) veículos de comunicação - RD News, Híper Notícias e Revista Camalote - , todavia, entendeu em julgar irregulares as

¹ Documento digital n.º 210480/2018





contas e condenar os recorrentes a ressarcir o erário municipal, bem como em aplicar multa individual e proporcional ao dano, fixado em 10% (dez por cento) sobre cada um dos valores a serem restituídos ao erário.

Os recorrentes interpuseram Recurso de Embargos de Declaração², fundamentando no artigo 69 da Lei Complementar nº 269, objetivando o saneamento de contradição e omissão.

Ao apreciar os Embargos de Declaração³, o relator originário entendeu por bem em converter em Recurso Ordinário, utilizando como fundamento o Princípio da Fungibilidade, insculpido no artigo 274 do RI - TCE.

3. DOS PEDIDOS RECURSAIS

Os recorrentes alegam que no Acórdão 69/2018-SC, o relator reconheceu a peculiaridade dos serviços prestados e em consonância com o MPC e entendimento técnico, julgou como sanados os apontamentos referentes aos valores pagos aos sites Híper Notícias e RD News, posto que relacionados à prestação de serviços diferentes. Da mesma forma procedeu quanto às despesas pagas à revista Camalote. Tudo conforme declarações constantes dos autos⁴.

Com base nessa decisão do Pleno do TCE/MT, convalidado pelo MPC, os recorrentes apresentaram declarações de mais duas empresas (Olhar Direto e O Documento) justificando a prestação dos serviços e valores cobrados.

A defesa afirma que as declarações ora apresentadas, juntamente com as demais (Híper Notícias, RD News e Revista Camalote) demonstram de forma satisfatória e suficiente a peculiaridade dos serviços cobrados e, principalmente, a diferença de preços praticados entre Câmara Municipal de Cuiabá e Prefeitura Municipal de Cuiabá.

Os defendentes afirmam que os documentos juntados elidem as supostas irregularidade encontradas no acórdão recorrido, posto que comprovado que todos os serviços se deram de maneira diferenciada não havendo que se falar em superfaturamento.

² Documento digital nº 226561/2018 e nº 226554/2018

³ Documento digital nº 33025/2019

⁴ Documento digital nº 95768/2015, folhas 16 a 18.





Ante o exposto, requer seja dado Provimento ao presente recurso, reformando o acórdão nº 69/2018-SC, declarando regulares as contas da Prefeitura de Cuiabá e a anulação da multa aplicada.

4. ANÁLISE DOS PEDIDOS

O recurso em testilha versa sobre a constatação da existência de superfaturamento na contratação pela Secretaria Municipal de Comunicação de Cuiabá - SECOM de banners nos sites Mídia News, O documento, Olhar direto, RD News e HiperNotícias e ainda publicação na Revista Camalote. A equipe técnica responsável pela análise das contas de gestão do exercício de 2012 da SECOM, chegou a essa conclusão comparando os valores pagos pela Secretaria de Comunicação e os gastos realizados com os mesmos sites pela Câmara Municipal de Cuiabá.

Para se proceder a análise da situação em tela algumas das condições capitais a verificar são:

- ✓ tipos de banners contratados;
- ✓ formas divulgação dos serviços;
- ✓ Comparação entre os serviços prestados aos dois órgãos (Secretaria de Comunicação de Cuiabá e Câmara Municipal de Cuiabá).

Nesse sentido, a defesa manifestara nos autos (Documento digital nº 95768/2015, folha 6) argumentando que os serviços prestados no caso dos banners contratados pela SECOM, foram divulgados pelas empresas de forma diferenciada do prestado à Câmara de Cuiabá. Isso porque, uma propaganda pode ser inserida mais vezes entre outras propagandas ou vinculadas no site com exclusividade, sem que outros anúncios sejam apresentados concomitantes e isto faz com que o valor seja majorado pela empresa contratada, e assim o serviço terá uma melhor repercussão.

Nessa perspectiva há de se concordar que apesar dos quadros comparativos entre a Câmara de Cuiabá e os contratados pela SECOM serem do mesmo tamanho e quase que no mesmo período, as formas de divulgação e quantidade de vezes ao dia inseridas devem, de fato, ser levadas em consideração para aferição do preço praticado.





De fato, a comparação de preços sem verificação das especificidades, não se constituem em instrumento adequado para aferir o preço praticado pelo mercado e, também, as condições de aquisição praticadas pela Administração Pública.

Importante registrar a justificativa apresentada pela revista Camalote à agência Company Comunicação⁵:

Primeiro, o anúncio da Prefeitura de Cuiabá, foi feito para quantidades diferenciadas em duas edições. A prefeitura veiculou seu anúncio na edição número 45 Março/abril EM NOSSA TOTALIDADE DE UNIDADES, OU SEJA, EM CINCO MIL EXEMPLARES, POR SE TRATAR DE UMA EDIÇÃO ESPECIAL ALUSIVA AO ANIVERSARIO DE CUIABÁ (mês de abril) e também na edição número 48 de junho do mesmo ano, enquanto a Câmara de Cuiabá veiculou seu anúncio de página dupla, apenas numa pequena tiragem de mil unidades da revista Camalote (também alusiva ao aniversário, mas numa quantidade menor em virtude de sua disponibilidade financeira, ou seja, em nenhum momento houve a prática de sobrepreço entre as duas publicações). É tiragem de Unidade diferenciada, a Prefeitura comprou seu anúncio para 10 mil unidades nas duas edições, enquanto a Câmara comprou anúncio apenas um mil exemplar apenas veiculado na baixada Cuiabá (local de seu interesse de veiculação). Numa rápida avaliação, dividindo os valores, a prefeitura de Cuiabá pagou 0,25 centavos por unidade, enquanto a Câmara pagou 0,40 centavos por cada anúncio veiculado. O diferencial que embasa toda essa situação é o número de exemplares que nossos dois anunciantes fizeram suas diferentes veiculações.

Analisando a justificativa acima reproduzida, constata-se que a diferença de preço entre a Câmara Municipal de Cuiabá e a Prefeitura de Cuiabá pode ser justificada pelo número de edições compradas por cada uma delas. Assim, a simples comparação de preços de tabela entre órgãos diferentes pode não ser suficiente como critério para aferir a prática de sobrepreço.

O Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima nos autos do processo nº 84.506/12⁶, ao proferir seu voto, foi de excepcional percepção ao dispor sobre os pressupostos para a caracterização do sobrepreço:

A despeito do laborioso trabalho executado pela Equipe de Auditoria, verifico que em razão da metodologia adotada, o apontamento auditorial carece de lastro técnico suficientemente seguro a embasar uma condenação de ressarcimento por sobrepreço. Explico:

De proêmio, à semelhança do que dispôs o eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, em sua declaração de voto no Acórdão no 2.731/2012-Plenário, não existe método de sobrepreço universal e padrão. Existe, sim, uma metodologia adequada para cada situação concreta. Como oportunamente registrou, "nenhum método empregado (...) para quantificar superfaturamento de preços se apresenta como 'método geral de quantificação', haja vista que não alcançam todas as possibilidades ou não corrigem todos os defeitos observados

⁵ Documento digital nº 95768/2015

⁶ Documento digital nº 22819/2014, folhas 204 a 205.





relativamente a preço excessivos".

Neste lance, ainda que "não exista método de sobrepreço universal e padrão", há critérios mínimos a serem seguidos para razoável aferição do mesmo, tais quais:

(I) se utilizar da média de mercado do setor;

(II) adotar como paradigma valores referenciais que reflitam a média do mercado e não valores super ou subestimados;

(III) adotar como paradigma valores referenciais pré-existentes ao tempo da realização do certame, (IV) comparar preços praticados pelo mercado sobre objetos de idêntica natureza, extensão, qualidade, disponibilidade e tempo de oferta; e

(V) levar em consideração a chamada "economia de escala", considerando-se que o quantitativo demandado tem o condão de influenciar na formação dos preços.

A identidade ou semelhança estrutural e qualitativa do objeto tomado como paradigma para com o objeto controlado é de fundamental importância.

Desta sorte, embora seja possível tomar por base uma licitação realizada por um determinado órgão da Administração Pública para verificar a adequação de preços aos valores de mercado, o paradigma não será o 'valor de adjudicação'; tampouco, raramente será um produto diferente, ainda que compatível.

Portanto, a metodologia somente será válida se observadas algumas regras de valoração.

Destarte, não se pode aferir sobrepreço comparando produtos diferentes ou com fundamento apenas na similaridade.

Ademais, o fato de dois produtos do mesmo gênero atenderem às especificações mínimas de determinado edital não significa que seus 'preços de mercado' sejam idênticos ou similares. A simples modificação da marca, do local da prestação, da qualidade, da quantidade pode ocasionar significativas variações nos preços. Por isso, um produto ou serviço não poderia servir de paradigma para análise de sobrepreço de outro produto do mesmo gênero, porém diferente na qualidade, na quantidade, nos recursos.

Tenho por razoável que, para os fins da Lei nº 8.666/1993, o "preço de mercado" de um produto ou serviço não é um valor único, mas sim um dos valores possíveis, dentro de uma faixa de preços', usualmente praticada pelos fornecedores, para venda ao consumidor final no mercado interno. **A expressão 'faixa de preços' pressupõe um valor mínimo e um valor máximo de mercado para cada produto, o que não foi apresentado pela Equipe de Auditoria, a qual tomou os preços mínimos apenas.**

Sendo assim, não se pode considerar como único parâmetro o valor monetário, ou seja, o preço, pago pela Câmara, sem se levar em consideração a qualidade, quantidade, forma, horário, tiragem, dentre outros.

Compulsando os autos verifica-se o Documento digital nº 52127/2019, folhas 6 e 7, contendo declaração das empresas Olhar Direto e O Documento apresentando as seguintes justificativas das diferenças de preços praticados nos respectivos sites.

Justificativas do site O Documento assinado pelo Diretor Presidente, senhor Makuês Leite:

1 - A posição na qual foi publicado o anúncio. O banner da Prefeitura de Cuiabá foi colocado sempre no topo da capa, espaço que tem maior visibilidade no site.





2 - O banner da Prefeitura de Cuiabá não foi colocado somente na capa, como os demais clientes, mas também em todas as editorias do site, aparecendo em todas as páginas do O Documento.

3 - O banner da Prefeitura de Cuiabá não era rotativo, não dividia espaço com outros clientes. Desta forma, somente a mídia da prefeitura aparecia no espaço.

Justificativas do site Olhar Direto, assinado pela Diretora Executiva, senhora Maria Izabel de Moraes Manfrin Coutinho Barbosa:

1 - Em razão da posição na qual se encontrava o anúncio. O banner da prefeitura foi colocado no topo da capa, espaço que tem maior visibilidade no site.

2 — O banner da prefeitura não foi colocado somente na capa, como os dos demais clientes, mas também em todas as editorias do site, aparecendo em todas as páginas do Olhar Direto.

3 - O banner da prefeitura não era rotativo, ou seja, não dividia espaço com outros clientes. Desta forma, somente esta mídia aparecia no espaço, que como já citado no primeiro item, é o mais visualizado do portal.

4 - Por fim, a divulgação do banner da Câmara Municipal de Cuiabá, ao contrário do da Prefeitura de Cuiabá, se deu na forma rotativa, dividindo espaço com outros clientes, o que justifica o preço menor cobrado.

Transcreve-se a seguir defesa do senhor Flávio Donizete (Documento digital nº 114244/2015):

ESCLARECIMENTOS: Informo que não houve pagamento de valores superiores ao praticado no mercado, proveniente de divulgação de banners em sites em nossa Capital. Narro que existem vários tipos de banners a serem contratados e divulgados nos sites de nossa Cidade e também em qualquer cidade no Brasil. No entanto, existe valores diferenciados em sua divulgação entre as empresas, como por exemplo, o site Hipernotícias em que o banner custa entre R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), isso depende do número de inserções, dia da semana (final de semana), horário, tempo, tamanho do banner e período mensal. Outro fator que muda de um valor para outro é o fato da rotatividade maior ou menor no banner, onde no mesmo espaço ele pode dividir com outras possíveis propagandas. Portanto, isso faz com que o valor seja diferenciado, comparar valores contratados pelos outros Órgãos Públicos e empresas particulares e atribuir que houve superfaturamento. É temeroso e acreditamos que não procede esse argumento prevalecer pelos Técnicos dessa Corte de Contas.





Registra-se que o senhor Flávio Donizete não consta como recorrente face ao Acórdão nº 69/2018-SC. No entanto, entende-se plausíveis suas alegações apostas nos autos.

Por conseguinte, entende-se que de fato, as declarações ora apostas aos autos, juntamente com as outras já apensadas anteriormente (HiperNotícias, RD News e Revista Camalote) e as argumentações suscitadas demonstram suficientemente a peculiaridade dos serviços cobrados e, principalmente, a diferença de preços praticados entre Câmara Municipal de Cuiabá e Prefeitura Municipal de Cuiabá.

5. CONCLUSÃO DA EQUIPE TÉCNICA

Após análise das argumentações e documentações constantes dos autos:

- 1 - coaduna-se com os arrazoados dos recorrentes quanto a inexistência de elementos suficientes que possam caracterizar superfaturamento;
- 2 - opina-se seja dado **provimento integral ao presente Recurso Ordinário e, conseqüentemente, o afastamento das restituições e multas contidas no Acórdão 69/2018-SC;**
- 3 – reputa seja a referida **Tomada de Contas julgada regular**, nos termos do artigo 16 da Lei Orgânica deste Tribunal combinado com o artigo 191, II, do seu Regimento Interno.

É a informação.

Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 12 de novembro de 2019.

*Benedito Francisco Leite Filho*⁷
Auditor Público Externo - TCE-MT

⁷Documento assinado digitalmente baseado em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

