



PROCESSO Nº : 6.199-9/2020 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ
RESPONSÁVEIS : MISAEL OLIVEIRA GALVÃO (EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ) E OUTROS
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

PARECER Nº 3.436/2023

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ. CONTRATO Nº 12/2019. SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA. IRREGULARIDADES MANTIDAS: AUSÊNCIA DE ESTUDO DE PRÉVIO DO CUSTO-BENEFÍCIO. INEFICIÊNCIA NO ATINGIMENTO DA SUA FINALIDADE. REALIZAÇÃO DE PESQUISAS COM OBJETO ESTRANHO À PUBLICIDADE CONTRATADA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DO ART. 37, §1º, CF/88. AUSÊNCIA DE CARÁTER EDUCATIVO, INFORMATIVO OU DE ORIENTAÇÃO SOCIAL. IRREGULARIDADES AFASTADAS REFERENTE À LIQUIDAÇÃO DE DESPESA E À IMPLEMENTAÇÃO DE NORMATIVAS INTERNAS. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PARCIAL PROCEDÊNCIA COM APLICAÇÃO DE MULTAS, CONDENAÇÃO À RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO, TOMADA DE CONTAS E ENVIO DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. RELATÓRIO



1. Cuidam os autos de **representação de natureza interna** formalizada pela Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal, em desfavor da **Câmara Municipal de Cuiabá**, sob a gestão do Sr. Misael Oliveira Galvão, a fim de apurar irregularidades na execução de despesas com Publicidade de Propaganda no âmbito da Câmara Municipal de Cuiabá, originadas da Concorrência n.º 001/2019, Contrato n.º 12/2019, ofertados pelas empresas Ziad A. Fares Publicidade – EPP e DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA.

2. Inicialmente, por meio do relatório técnico preliminar¹, a equipe técnica indicou a ocorrência das seguintes irregularidades:

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Adevair Batista Cabral (1º Secretário)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

- NB 99. Diversos_Grave_99. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação especial na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.

Achado 1: Ineficiência na aplicação dos recursos com a publicidade e propaganda pela Câmara Municipal de Cuiabá referente ao Contrato n.º 12/2019, infringindo o princípio da eficiência, instituído no caput do art. 37, da CF/1988;

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Adevair Batista Cabral (1º Secretário)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA (Agência de publicidade contratada)

- JB 01. Despesa_Grave_01. Realização de despesas consideradas não

¹Doc. Digital nº 244981/2020



autorizadas, irregularidades e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar n.º 101/2000; art. 4º, da Lei n.º 4.320/1964).

Achado 2: Realização de pesquisas referentes à publicidade e propaganda da Câmara Municipal de Cuiabá sem a finalidade específica de execução de contrato n.º 12/2019, e ausência de zelo pela guarda da base de dados das pesquisas, infringindo os arts. 3º e 17, da Lei 12.232/2010, cujo pagamento indevido de comissões à agência de publicidade correspondei ao valor de R\$ 29.450,00.

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Adevair Batista Cabral (1º Secretário)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

Ziad A. Fares Publicidade – EPP (Agência de publicidade contratada)

DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA (Agência de publicidade contratada)

- **JB 01. Despesa_Grave_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregularidades e lesivas ao patrimônio público ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar n.º 101/2000; art. 4º, da Lei n.º 4.320/1964).**

Achado 3: Realização de despesas de publicidade e propaganda referente ao Contrato n.º. 12/2019 sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, constando nome e imagens que caracterizaram promoção pessoal do Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, cujo valor correspondeu a R\$ 22.441,50, desobedecendo o §1º do art. 37 da Constituição Federal.

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Adevair Batista Cabral (1º Secretário)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

Etevaldo José Crisóstomo de Almeida (Fiscal de Contrato n.º 012/2019)

Ziad A. Fares Publicidade – EPP (Agência de publicidade contratada)

DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA. (Agência de publicidade contratada)

- **JB 03. Despesa_Grave_03. Pagamento de parcelas contratuais ou outras**



despesas sem a regular liquidação (art. 63, §2º, da Lei n.º 4.320/1964; art. 55, §3º e 73, da Lei n.º 8.666/1993).

Achado 4.1: Realização de despesas com publicidade e propaganda pela Câmara Municipal de Cuiabá sem a regular liquidação, contrariando aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, cujo valor correspondeu a R\$ 84.005,73.

Achado 4.2: Realização de despesas com publicidade e propaganda pela Câmara Municipal de Cuiabá sem a regular liquidação, contrariando aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, cujo valor correspondeu a R\$ 31.350,00.

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

- NB 99. Diversos_Grave_99. Irregularidade referente ao assunto "Diversos", não contemplada em classificação especial na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.

Achado 5: Ausência de procedimento de seleção interna entre as agências e ausência de divulgação dos relatórios e informações de despesas sobre os gastos com publicidade e propaganda da Câmara Municipal de Cuiabá em sítio próprio, desobedecendo ao §º 4º do art. 2º e art. 16 da Lei nº 12.232/2010.

MB 99. Prestações de contas_Grave_99. Irregularidade referente à Prestação de Contas, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.

Achado 6: Ausência de implementação de normativas internas para adequada aplicação das despesas com publicidade e propaganda da Câmara de Cuiabá (art. 16 inciso II da Lei Orgânica de Cuiabá).

3. Em seguida, os autos foram encaminhados ao Conselheiro Relator², que proferiu juízo de admissibilidade positivo e, na sequência, determinou as citações dos responsáveis para exercerem a ampla defesa e o contraditório, no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

4. Devidamente citados, os representados apresentaram as suas razões defensivas³.

²Doc. Digital nº 39641/2020.

³Doc. Digital nº 86230/2021; 86415/2021; 181334/2021 e 183916/2021.



5. Em seguida, os autos foram remetidos à unidade instrutiva, que confeccionou o relatório técnico conclusivo⁴, assim sugerindo:

5. Conclusão

Após a análise técnica, conclui-se pela procedência da RNI, quanto à responsabilidade dos Srs. Misael Oliveira Galvão, Leonardo Arruda Magalhães, Adevair Batista Cabral e Etevaldo José Crisóstomo de Almeida, opina-se pela **manutenção dos achados n.os 1, 2 e 3; saneamento dos achados n.os 4 e 6; e saneamento parcial do achado n.º 5.**

Quanto a responsabilidade da empresa Ziad A. fares Publicidade EPP, opina-se pela **manutenção do achado n.º 3 e pelo saneamento dos achados n.º 4.1 e 4.2.**

Com relação à empresa DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA, opina-se pela **manutenção dos achados n.º 2 e 3 e pelo saneamento do achado n.º 4.1.**

6. Por fim, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para análise e parecer.

7. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar

8. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no art. 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

⁴Doc. Digital nº 16757/2023.



9. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

10. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada, no presente caso, pelos titulares das Secretarias de Controle Externo do Tribunal, nos termos do art. 193, I, da Resolução Normativa nº 16/2021.

11. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos arts. 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 193 da Resolução nº 16/2021 (Regimento Interno do TCE/MT):

Art. 46/LC 269/07. A representação devera ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsáveis;

II – por qualquer autoridade publica federal, estadual ou municipal;

III – pelas equipes de inspeção e auditoria;

IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 193/RN 16/21. As representações de natureza interna poderão ser propostas:

I – pelos titulares das Secretarias de Controle Externo do Tribunal;

II – pelo Ministério Público de Contas. (grifo nosso)

12. No caso em comento, a acusação de irregularidade foi formalizada por unidade técnica, apontando indícios de irregularidade em matéria de competência do Tribunal de Contas, restando, portanto, presentes os requisitos de admissibilidade, ensejadores do **conhecimento** da representação.



2.2. Mérito

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Adevair Batista Cabral (1º Secretário)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

- NB 99. Diversos_Grave_99. Irregularidade referente ao assunto "Diversos", não contemplada em classificação especial na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.

Achado 1: Ineficiência na aplicação dos recursos com a publicidade e propaganda pela Câmara Municipal de Cuiabá referente ao Contrato n.º 12/2019, infringindo o princípio da eficiência, instituído no caput do art. 37, da CF/1988;

13. A Equipe Técnica verificou que, a Câmara Municipal, após passar mais de dois exercícios sem executar despesas com publicidade e propaganda, por meio da Concorrência n.º 001/2019, Contrato n.º 12/2019, assinado em 06/09/2019, com vigência de 12 (doze) meses, estimou um gasto com este serviço de até R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões). Contudo, **não foi apresentado de um estudo** de custo-benefício e de como se chegou ao valor estimado da contratação de divulgação institucional.

14. Aponta que a Secretaria de Comunicação da Câmara de Cuiabá deveria ter identificado formalmente como seriam feitas as publicidades no seu Planejamento de Mídia, determinando pelo menos o valor destinado a cada campanha para o exercício de 2019 (valor planejado), os critérios de escolha dos veículos, a motivação dos tipos de veículos a serem escolhidos, de forma qualitativa e quantitativa, de modo a atingir o objetivo pretendido, sendo realizadas campanhas sem correspondência com o documento apresentado como sendo o planejamento da Câmara⁵ elaborado após a realização dos serviços ora analisados.

⁵ Documento digital nº 232423/2020



15. Observa que os *briefing* das campanhas publicitárias⁶ não contiveram a tática de mídia, não deixando claro o motivo da escolha dos veículos de comunicação que melhor atenderiam os objetivos da Câmara de Cuiabá, em relação ao público-alvo, valores e alcance.

16. Apurou que foram desembolsados o montante de R\$ 2.821.768,04 (dois milhões, oitocentos e vinte e um mil setecentos e sessenta e oito reais e quatro centavos) em apenas 3 (três) meses (setembro a dezembro/2019), sendo que as campanhas de publicidade “Se liga Cidadão” e “Você Presente” corresponderam a mais de 60% desse valor.

17. Observa que a própria Câmara contratou pesquisa sobre o alcance dessas campanhas após sua veiculação, e um número expressivo de pessoas ouvidas **(mais de 70%) alegaram não ter visto veiculações das campanhas**, conforme gráficos abaixo:

⁶ Documento digital nº 232413/2020

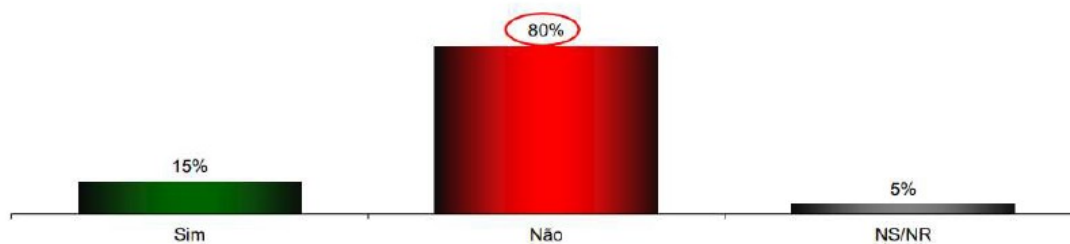


Gráfico 02 – Resultado de Pesquisa com dados da Campanha “Você Presente”

CAMPANHA “VOCÊ PRESENTE”



A Câmara Municipal vem desenvolvendo uma campanha de comunicação usando como tema: “VOCÊ PRESENTE”. Você já viu algo dessa campanha?



	TOTAL	Sexo (%)		Idade (%)				Escolaridade (%)			Renda Mensal Familiar (%)			Região (%)				
		Masculino	Feminino	De 16 a 24 anos	De 25 a 34 anos	De 35 a 44 anos	De 45 a 59 anos	De 60 anos ou mais	Até Primeiro Grau	Segundo Grau	Superior ou mais	Até 2 SM	Mais de 2 a 5 SM	Mais de 5 SM	Norte	Sul	Leste	Oeste
Sim	15	14	16	7	15	20	21	8	13	15	19	11	15	22	11	15	14	21
Não	80	83	78	87	83	73	74	90	84	80	76	84	81	72	83	81	80	76
NS/NR	5	3	6	6	3	7	5	2	4	5	5	5	4	6	7	4	6	2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

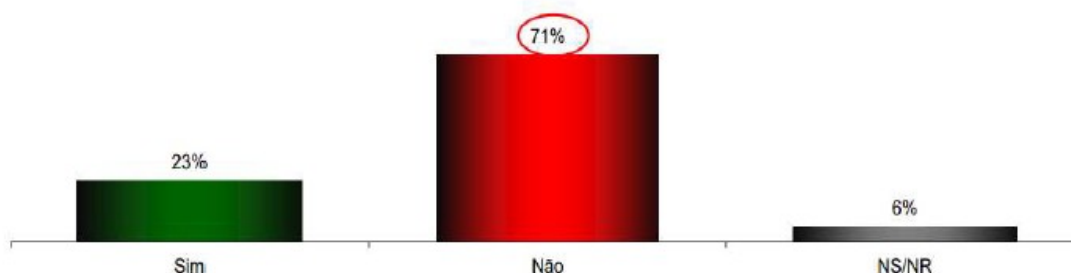
72

Fonte: Pesquisa realizada pela Câmara Municipal de Cuiabá em dezembro de 2019 (documento digital nº 232420/2020 página 73).



CAMPANHA “SE LIGA CIDADÃO”

É a campanha de comunicação usando como tema: “SE LIGA CIDADÃO”. Você já viu algo dessa campanha?



	TOTAL	Sexo (%)		Idade (%)					Escolaridade (%)			Renda Mensal Familiar (%)			Região (%)			
		Masculino	Feminino	De 16 a 24 anos	De 25 a 34 anos	De 35 a 44 anos	De 45 a 69 anos	De 60 anos ou mais	Até Primeiro Grau	Segundo Grau	Superior ou mais	Até 2 SM	Mais de 2 a 5 SM	Mais de 5 SM	Norte	Sul	Leste	Oeste
Sim	23	23	23	20	22	26	29	16	18	25	27	21	25	25	27	20	21	26
Não	71	70	71	73	76	67	65	77	74	71	67	74	69	68	66	75	72	70
NS/NR	6	7	5	7	3	7	6	7	7	5	6	5	6	7	7	6	7	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

74

Base: Total dos entrevistados

Fonte: Pesquisa realizada pela Câmara Municipal de Cuiabá em dezembro de 2019 (documento digital nº 232420/2020 página 75).

18.

Verifi

cou que os canais de comunicação que tiveram mais investimentos para veiculação das campanhas (sites, com 39% dos gastos) destoam do que a mesma pesquisa aponta como os canais de comunicação mais utilizados pela população para se informar sobre atividades dos vereadores (televisão).

19.

Verificou-se que houve contratações de sites com grande popularidade, como por exemplo com 300 mil, 3 milhões, 5 milhões e até mais de 900 milhões de acessos mensais. Todavia, não foi comprovado que as inserções atingira o público-alvo, pois as estatísticas de acessos, informadas nos relatórios⁷ fornecidos pelas empresas contratadas, baseiam-se em dados do Google Analytics e Semrush, que não indicaram o público-alvo dos sites por cidades, mas sim por países. Portanto, não é

⁷ Documento digital nº 232415/2020



possível extrair indicadores da parcela da população cuiabana potencialmente alcançada por meio desses relatórios.

20. Verificou-se ainda que também houve a contratação de sites que tiveram menos de 2 mil acessos mensais, cujo valor corresponde ao percentual de 0,33% da população cuiabana; havendo dentre eles site com ínfimos 31 acessos mensais.

21. Por fim, houve despesas de divulgação sem complexidade, como a confecção placas, realizadas por meio das agências de publicidade (Nota Fiscal nº 11935 da ZIAD⁸), porém, para a mera divulgação de conteúdo produzido pelo próprio órgão público, que não envolva o trabalho intelectual de estudo, planejamento, conceituação, concepção e criação do material a ser distribuído, pode ser realizada mediante o processo licitatório disciplinado pela Lei nº 8.666/93, não se aplicando a Lei nº 12.232/2010. conforme entendimento deste Tribunal na Resolução de Consulta nº 001/2013.

22. As **defesas** dos Srs. Misael Oliveira Galvão, Leonardo Arruda Magalhães, e Adevair Batista Cabral, alegam que os argumentos apresentados pela Auditoria sobre a ineficiência com os gastos com publicidade não prosperam porque o princípio da eficiência traz consigo os princípios da legalidade e da publicidade.

23. Afirmam que a pesquisa que fundamenta a suposta ineficiência não é a pesquisa voltada para saber como o cidadão se informa sobre a instituição Câmara Municipal de Cuiabá. Defendem que a pesquisa que foi utilizada como parâmetro diz respeito aos dados sobre os canais de comunicação que o cidadão cuiabano utiliza para manter informado sobre o vereador eleito pelo município. Declaram que a questão não trata sobre a atuação dos vereadores e da Câmara Municipal em si, mas sobre o meio de comunicação pelo qual o cidadão cuiabano fica sabendo das ações de um vereador específico.

24. Defende que a pesquisa utilizada para a argumentação de uma eficiente destinação dos gastos com publicidade pela Câmara Municipal está baseada

⁸ Documento digital nº 232418/2020



na seguinte pergunta “Se quiser manter bem informado sobre a Câmara Municipal onde busca por informação?”, cujo gráfico aponta que a contratação de sites de notícias/internet ao invés da televisão é a mais adequada.

25. Com relação aos gastos com as campanhas “Você Presente” e “Se liga Cidadão”, as defesas alegam que os 60% gastos estão equivocados. Afirmam que dos valores efetivamente pagos com relação ao valor contratual, 44%, foram destinados para as duas campanhas, dentro de uma “realidade de planejamento efetivo”, apresentando um equívoco da auditoria, segundo a alegação.

26. Defendem que “auditora tinha grandes dificuldades para acessar os vídeos dessas campanhas, uma vez que não tinha acesso às plataformas como o ONE DRIVE, DRIVE GOOGLE, e porque seu computador pessoal não tinha ferramenta atualizadas (sic) para tal análise”.

27. Aludem que o fato de os gastos com publicidade terem sido realizados em três meses em desacordo com a média não pode ser utilizado como parâmetro, porque a média é verificada analisando gastos dos anos anteriores, logo, não tem como aferir possível média construída. Afirmam que os gastos de final de ano se justificam pelos altos valores na produção e valores de mídia e não por ineficiência.

28. Quanto ao ano de 2020, citam que era um ano eleitoral e estavam impedidos de realizar publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral que excedam a média dos gastos do primeiro semestre dos últimos anos que antecedem o pleito, conforme o art. 73, VI, “b” e inciso VII, da Lei Eleitoral n.º 9.504/1997.

29. Afirma que realizou um baixo investimento em comparação a grandes instituições públicas, que possuem muito mais investimento e tempo. Aduz que “a Câmara Municipal em pouco tempo e com escasso recursos buscou mudar a sua imagem negativa e obteve, sim, uma mudança de pensamento acerca da instituição”.



30. Informa que a escolha dos sites que recebem as mídias era feita a critério das agências de publicidade de acordo com sem planejamento de engajamento.

31. Sobre a confecção de placas referentes a Nota Fiscal nº 11935 da ZIAD⁹ (apontadas pela auditoria como divulgação sem complexidade, que não poderia ser realizadas por meio das agências de publicidade nos termos da Lei nº 12.232/2010) alega que este pagamento não foi realizado, ante a constatação de que sua contratação deveria ser realizado mediante rito da nº 8.666/93.

32. Na sua análise, a **unidade de instrução** cita jurista Hely Lopes Meirelles para frisar que o objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia, e não basta que a função administrativa seja desempenhada apenas observando-se a legalidade.

33. Aduz que questão apontada no relatório preliminar na mesma pesquisa “Como você fica sabendo o que o vereador que você escolheu está fazendo na política?” também é capaz de apresentar informações sobre a fonte de busca de informações da população. Não é possível separar a pessoa do vereador eleito e seu desempenho e o Poder Legislativo Municipal (princípio da impessoalidade).

34. Defende que, se os gestores da Câmara Municipal utilizassem uma metodologia mais adequada e anterior a contratação das agências de publicidades, verificariam que em ambas as questões, tanto a televisão como a site de notícias/internet aparecem com percentuais médios elevados, sendo 20,5 e 18%, respectivamente, com isso, poderiam optar pelos meios de comunicação mais eficientes.

35. A equipe técnica confirma que a Câmara Municipal gastou 61,73% dos recursos de publicidades com campanhas que tentam de alguma maneira melhorar a imagem negativa do ente legislativo junto à sociedade cuiabana, ao mesmo tempo gasta 0,0049% com a promoção da audiência pública relativa à Lei Orçamentária

9 Documento digital nº 232418/2020



Anual – LOA do Município de Cuiabá e menos de 15% com campanha convocando a população para a prestação de contas do ente.

36. Ademais, aponta que o gasto da Câmara Municipal com campanha de Natal foi pelo menos oito vezes maior que os gastos com a promoção da audiência pública para a discussão da LOA do Município de Cuiabá.

37. Defende que, se os gestores sabiam que os valores cobrados na produção e mídia são altos valores em virtude do final de ano, a Câmara Municipal deveria zelar pela economicidade na contratação do referido serviço. Assim, afirma que conduta esperada era a de contratar no começo do ano, pois, além de conseguir valores mais econômicos, teriam todo o ano de 2019 para promover a divulgação das ações do Poder Legislativo Municipal.

38. Concluem que a campanha foi ineficaz em virtude do tempo de realização (somente três meses), quanto ao resultado alcançado junto ao público-alvo pelas campanhas “Se liga cidadão” e “Você presente”, não evidenciando benefício algum para a Câmara Municipal de Cuiabá; pela desproporcionalidade dos valores gastos, uma vez que, se fossem contratados e realizados ao longo ano, em vez de no último trimestre, seriam mais econômicos e, por fim, pela inadequada elaboração do Plano de Mídia.

39. Em sendo assim, a equipe técnica concluiu pela manutenção das irregularidades apontadas ao responsável.

40. O **Ministério Público de Contas**, após toda a exposição fática e documental nos autos, coaduna do entendimento da unidade instrutiva pela manutenção das irregularidades constatadas.

41. Inicialmente cabe rememorar que a administração pública deve pautar sua atuação, em especial quando envolve dispêndio de recursos públicos, pelos Art. 37. da Constituição Federal/88 – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

42. No que concerne ao princípio da eficiência, inserida como um dos



princípios norteadores da Administração Pública por força da Emenda Constitucional nº 20/1988, impõe aos gestores públicos o dever de eficiência, determinando que a Administração e seus agentes realizem suas atividades com presteza, perfeição, a fim de alcançar a satisfação do bem comum, produzindo resultados positivos que supram às necessidades da população com o intuito de proporcionar serviços públicos realizados com adequação à sociedade, e executados de forma econômica, em tempo hábil e sem burocracia, dentro dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização dos recursos públicos.

43. No âmbito das finanças públicas, Régis Fernandes de Oliveira¹⁰ leciona:

O princípio em análise somente pode ser estudado com proficiência ao vinculá-lo ao direito financeiro, isto é, na análise da gestão da coisa pública tendo em vista a despesa destinada a suportar o gasto. No equilíbrio entre o montante destinado ao dispêndio e o resultado obtido é que incide o princípio. Não é em outro lugar. **É a análise da adequação da despesa ao atingimento da finalidade. É o custo-benefício da despesa.** Ademais, sua análise toma imprescindível a conexão lógica do que se gasta com a satisfação dos interesses da sociedade. (grifo da transcrição)

44. Ressalta-se ainda que cabe ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Lei Complementar Estadual nº 269, de 29 de janeiro de 2007, acompanhar e verificar a legalidade, legitimidade e **economicidade** dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como dos processos licitatórios e contratos firmados pelo Estado e Municípios, firmados por quaisquer de seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.

45. Neste sentido, verifica-se que as defesas dos agentes públicos responsáveis pelo contrato nº 12/2019 não trouxeram alegações ou documentos de refutem a contatação inicial da equipe de Auditoria de que a Câmara Municipal de Cuiabá deu início a contratação de serviços de publicidade sem realizar previamente um estudo de custo-benefício e de como se chegou ao valor estimado da contratação

¹⁰ Oliveira, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019. pag. 197



de divulgação institucional.

46. Tão pouco há no Plano de Ação¹¹ elaborado pela Secretária de Comunicação da Casa de Leis, vigente a época da contratação, algum planejamento acerca publicidade para divulgação institucional.

47. Neste mesmo sentido, verifica-se que a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências, prevê em seu art. 2º, § 1º, I, a possibilidade de execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação a fim de instruir os serviços a serem prestados.

48. Verifica-se que dos documentos nos autos que a finalidade precípua da campanha SE LIGA CIDADÃO era divulgar o papel do vereador e o trabalho da câmara, e da campanha VOCÊ PRESENTE seria “Acabar com a imagem de casa de horrores” que a câmara possui, apresentar à população de Cuiabá que a Câmara é a casa do povo e, mostrar também como a câmara está diferente, representando a população em todos os cantos.”

49. Da própria descrição da finalidade das campanhas, fica claro que uma avaliação prévia do público-alvo, quando ao seu conhecimento e percepção sobre o Poder Legislativo Municipal, era fundamental para ao planejamento e à execução das ações publicitárias.

50. Todavia, no caso em tela observa-se que não foi realizada nenhuma pesquisa prévia à execução do objeto do contrato, e que o objetivo da campanha VOCÊ PRESENTE foi baseado unicamente em avaliação subjetiva da administração da Câmara sobre a percepção da população Cuiabá, sem nenhum fundamento objetivo, tais como pesquisa de opinião.

51. Além disso, não havia informações fidedignas para escolher as mídias

11 Doc. 232423/2020



que seriam mais eficientes a veiculação das campanhas. Conforme será melhor analisado mais a fundo na irregularidade a seguir, a única pesquisa que buscou avaliar a opinião da população sobre a Casa de Leis e como esta obtinha informações sobre sua atuação foi realizada em **11/11/2019**, após a veiculação das campanhas, servindo a avaliação dos resultados das campanhas realizadas.

52. Aliás, tal pesquisa comprova a ineficiência e falha no planejamento, pois apontou que a maioria esmagadora das pessoas ouvidas **não viram nenhuma das veiculações das campanhas SE LIGA CIDADÃO (80%) e VOCÊ PRESENTE (71%)**, bem como, demonstra que o desconhecimento e a percepção negativa da população sobre a instituição eram muito altas, mesmo após as propagandas institucionais:

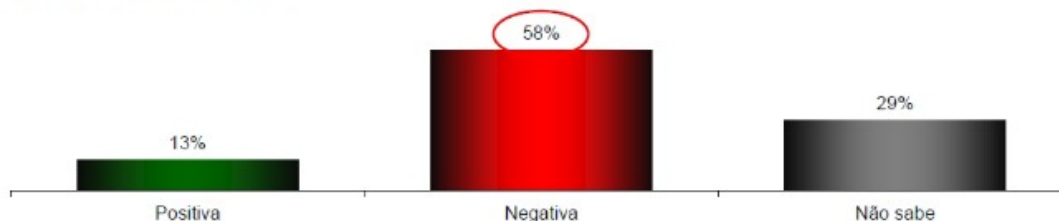




IMAGEM POSITIVA OU NEGATIVA



Essa imagem que lhe vem à cabeça é positiva ou negativa?



	Sexo (%)		Idade (%)					Escolaridade (%)			Renda Mensal Familiar (%)			Região (%)				
	Masculino	Feminino	De 16 a 24 anos	De 25 a 34 anos	De 35 a 44 anos	De 45 a 59 anos	De 60 anos ou mais	Até Primeiro Grau	Segundo Grau	Superior ou mais	Até 2 SM	Mais de 2 a 5 SM	Mais de 5 SM	Norte	Sul	Leste	Oeste	
Positiva	13	12	13	9	13	14	13	13	10	16	11	12	16	14	8	15	14	
Negativa	58	63	54	53	66	60	58	49	49	60	66	54	61	60	54	59	67	52
Não sabe	29	25	33	38	21	26	29	37	37	30	18	35	27	24	32	33	18	34
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

© Review Total/Idoc/Intervigilante. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código 20X615.

39



53. Aliás, acrescenta-se que, se estes números tivessem sido apurados de forma prévia a execução dos serviços, ficaria claro à gestão e às agências de publicidades contratadas que o período exíguo de apenas 3 (três) meses não seria suficiente para acabar ou minimizar o tamanho desconhecimento e a visão geral negativa da população cuiabana.

54. Conclui-se, em resumo, que boa parte das despesas foram ineficazes em virtude: a) pela inadequada elaboração do Plano de Mídia, que não cotejou um planejamento eficiente, com estudo de mercado prévio b) do tempo de realização (somente três meses), insuficiente para levar informações à população sobre os trabalhos da Câmara; c) pela desproporcionalidade dos valores gastos, uma vez que, se fossem contratados e realizados ao longo ano, em vez de no último trimestre, seriam mais econômicos e d) do desconhecimento da maioria esmagadora do público-alvo quanto as campanhas “Se liga cidadão” e “Você presente”, não evidenciando benefício algum para a Câmara Municipal de Cuiabá.



55. Quanto as responsabilidades, verifica-se que o Presidente da Câmara é responsável por ordenar as despesas, por meio de emissão de cheques e movimentação das contas bancárias da Casa, em conjunto com o 1º Secretário, e na ausência deste, com o Secretário de Gestão Financeira da Câmara Municipal (art. 36, inciso VII alínea “e” do Regimento Interno da Câmara Municipal).

56. Verifica-se ainda que o Secretário de Comunicação efetuou todas as autorizações de inserções de veiculações, de produção e criação das despesas com publicidade e propaganda oriundas do Contrato nº 12/2019.

57. Desta forma, os agentes públicos devem ser responsabilizados por dar início a execução do Contrato nº 12/2019, realizando despesa com publicidade e propaganda sem planejamento adequado, correndo o risco, que se concretizou, de realizar despesa ineficiente e antieconômica, causando lesão ao erário, incorrendo, portanto, em conduta ilícita, eivada de, no mínimo, erro grosseiro, capaz de atrair a responsabilização na esfera administrativa, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

58. Em sendo assim, não resta alternativa ao **Ministério Público de Contas** senão opinar pela **manutenção da irregularidade**, devendo-se aplicar **multa regimental** aos **Srs. Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), **Adevair Batista Cabral** (1º Secretário) e **Leonardo Arruda Magalhães** (Secretário de Comunicação), nos termos do art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).

59. Em acréscimo, considera-se pertinente ao caso a **instauração de tomada de contas** para apurar o possível dano ao erário decorrente da realização de despesas ineficazes com publicidade, possibilitando aos responsáveis o exercício do contraditório e da ampla defesa sobre eventual restituição de valores.

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)



Adevair Batista Cabral (1º Secretário)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA (Agência de publicidade contratada)

- JB 01. Despesa Grave 01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregularidades e lesivas ao patrimônio público ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar n.º 101/2000; art. 4º, da Lei n.º 4.320/1964).

Achado 2: Realização de pesquisas referentes à publicidade e propaganda da Câmara Municipal de Cuiabá sem a finalidade específica de execução de contrato n.º 12/2019, e ausência de zelo pela guarda da base de dados das pesquisas, infringindo os arts. 3º e 17, da Lei 12.232/2010, cujo pagamento indevido de comissões à agência de publicidade correspondei ao valor de R\$ 29.450,00.

60. A Equipe Técnica verificou que no bojo do Contrato nº 12/2019 foram realizadas as seguintes pesquisas para fins de publicidade e propaganda:

Quadro 06 – Demonstrativo das pesquisas realizadas

CAMPANHA / NE	NOTA FISCAL DA AGÊNCIA	DATA NF AGÊNCIA	VALOR BRUTO NF AGÊNCIA	COMISSÃO	PI	DATA REALIZAÇÃO	VEÍCULO
VOCE PRESENTE NE 331/2019	20269	21/11/2019	66.000,00	6.000,00	6116	27/09/2019	ZF PRESS ASSESSORIA DE IMPRENSA LTDA
VOCE PRESENTE NE 331/2019	20358	06/12/2019	66.000,00	6.000,00	6135	30/10/2019	ZF PRESS ASSESSORIA DE IMPRENSA LTDA
PESQUISA NE 331/2019	20479	13/12/2019	191.950,00	17.450,00	6139	11/11/2019	VETOR ASSES PESQ MERC OPIN PUBL LTDA ME EPP
TOTAL			323.950,00	29.450,00			

Fonte: planilha de demonstrativo de gastos com publicidade e a íntegra dos resultados das pesquisas (documento digital nº 232412/2020 e 232420/2020)

61. Evidência que as pesquisas demonstradas no Quadro acima foram entregues uma ao final de outubro, a outra ao final de novembro e a última na 1ª quinzena de dezembro/2019, porém os resultados obtidos não foram utilizados para adequação das estratégias de veiculação, já que não foram comprovadas quaisquer alterações no Plano de Mídia após o resultado das pesquisas.



62. Na última pesquisa, realizada pela empresa Vetor, foram realizadas questões referentes à publicidade, questões relativas ao planejamento estratégico geral da Câmara de Cuiabá e, ainda, questões com enfoque político. Portanto, a realização dessa pesquisa também não teve a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias realizadas em decorrência da execução do Contrato nº 12/2019.

63. As questões de enfoque político foram duas, as quais não tiveram correlação com os objetivos das campanhas de publicidade referentes ao Contrato nº 12/2019 (vedação do § 1º do art. 3º da Lei 12.232/2010), bem como deveriam ter sido evitadas, face as eleições iminentes de 2020:

- E para você qual é hoje o vereador de Cuiabá com a melhor atuação?
- Agora vou citar o nome dos Vereadores de Cuiabá e gostaria que você me dissesse se... (ler opções)? Conhece e aprova sua atuação? Conhece e desaprova sua atuação? Não conhece?

64. Informa-se, ainda, que foi solicitada a base de dados das pesquisas para subsidiar as análises desta auditoria, e foi respondido que essas informações não foram arquivadas. Todavia, de acordo com art. 17 da Lei 12.232/2010 as agências contratadas deverão, durante o período de, no mínimo, 5 (cinco) anos após a extinção do contrato, manter acervo comprobatório da totalidade dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas.

65. Em virtude do exposto, as comissões pagas à agência de publicidade DMD não são devidas, já que as despesas deveriam ter sido realizadas por meio da Lei 8.666/93, por não ser objeto específico do Contrato nº 12/2019, bem como não houve zelo pela guarda dos dados comprobatórios das pesquisas realizadas.

66. As **defesas** dos Srs. Misael Oliveira Galvão, Leonardo Arruda Magalhães e Adevaír Batista Cabral, alegam que o objetivo das duas pesquisas realizadas pela agência ZF Press Assessoria de Imprensa Ltda (setembro e outubro de 2019) foi



detectar quais os canais de maior relevância para a divulgação das ações da Câmara Municipal de Cuiabá, quais os termos de maior relevância, ligados à sua imagem, mapear os principais publicadores de conteúdos positivos do trabalho e ações do Poder Legislativo.

67. Com relação à pesquisa realizada pela Vetor Assessoria Pesquisa de Mercado e Opiniões Publicidade LTDA (realizada em novembro de 2019), o enfoque qualitativo e quantitativo, segundo a defesa, foi para atender o público com a finalidade de efetuar o planejamento e execução nos meios adequados de divulgação nos quais foram difundidas as peças e ações publicitárias.

68. A defesa alega que as pesquisas continuam sendo válidas para orientar as Câmara na elaboração de novas campanhas e estratégias de comunicação, sendo dessa maneira, permitido o pagamento de comissão às agências sobre a pesquisa e ser realizada pela Lei n.º 12.232/10.

69. Sob os argumentos acima, a **unidade técnica** inicialmente registra que os objetivos da realização das duas primeiras pesquisas – Notas Fiscais da Agência 20269 e 20358, não tiveram a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a possibilidade de mensurar os resultados das campanhas publicitárias, conforme o art. 3º, da Lei 12.232/2010.

70. As pesquisas realizadas pela ZF Press Assessoria de Imprensa Ltda (setembro e outubro de 2019) conseguiram aferir os aspectos ligados somente à veiculação das campanhas publicitárias em decorrência da execução do contrato.

71. No mesmo sentido, identificou-se que o objetivo da pesquisa – Nota Fiscal da Agência n.º 20479, realizada pela empresa Vetor Assessoria Pesquisa de Mercado e Opiniões Publicidade LTDA (realizada em novembro de 2019) não teve correlação com os objetivos das campanhas, de acordo com o Contrato n.º 12/2019.

72. Sobre esse aspecto, a equipe técnica compreende que as pesquisas realizadas são insuficientes para atender o art. 3º, da Lei n.º 12.232/10, uma vez que



lhes faltam as informações suficientes para atender os aspectos relacionados ao desenvolvimento estratégico a veiculação das peças e ações publicitárias.

73. Nesse sentido, a compreende-se que a defesa não foi suficiente para afastar a irregularidade apontada.

74. A **defesa** da empresa **DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA**, alega que as pesquisas por ela realizadas respeitam o art. 2º, §1º da Lei n.º 12.232, de 29 de abril de 2010, bem como o contrato n.º 12/2019, que em sua cláusula 9.4., de forma clara e taxativa prevê que a agência DMD será remunerada por honorários de 10% (dez por cento) sobre os custos referentes ao planejamento e execução de pesquisas.

75. Defende que todas as pesquisas de comunicação foram encomendadas a partir da necessidade de entender melhor o comportamento do público e o seu entendimento sobre o papel da casa de leis, tendo como finalidade aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração das campanhas publicitárias realizadas.

76. Alega que por lei cabe a agência manter acervo probatório do material final, que no caso foi a pesquisa, e esta foi devidamente enviada para fins de comprovação.

77. A **Equipe Técnica** ressalta que o art. 3º, parágrafo único da Lei n.º12.232/10 veda a “a inclusão nas pesquisas e avaliações de matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação publicitária ou com o objeto do contrato de prestação de serviços de publicidade”.

78. Aponta certa incongruência na alegação da defesa, pois, “como seria possível realizar a mensuração das campanhas publicitárias se não houvesse uma pesquisa prévia que pudesse ser comparada posteriormente”. Ou seja, argumenta que não há como realizar comparação entre a percepção da população em momentos diversos, antes e após a campanha publicitária.



79. Quanto ao arquivamento dos dados das pesquisas, a alegação que o resultado da pesquisa foi suficiente para comprovar o cumprimento do art. 17, da Lei n.º 12.232/10 não é suficiente, uma vez que o citado artigo fala em manter um acervo comprobatório de totalidade de seus serviços prestados e das peças publicitárias produzidas, e tal material não fora encaminhado para a equipe técnica.

80. Diante do exposto, mantém a irregularidade e a empresa DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA, como cooresponsável.

81. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.

82. O art. 2º, § 1º, I, da Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe:

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.

§ 1º Nas **contratações de serviços de publicidade**, poderão ser incluídos como **atividades complementares** os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de **pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento** sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

83. Sobre pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento, a referida lei fixou importantes diretrizes nos art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º As pesquisas e avaliações previstas no inciso I do § 1º do art. 2º desta Lei terão a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias realizadas em decorrência da execução do contrato.

Parágrafo único. É vedada a inclusão nas pesquisas e avaliações de matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação



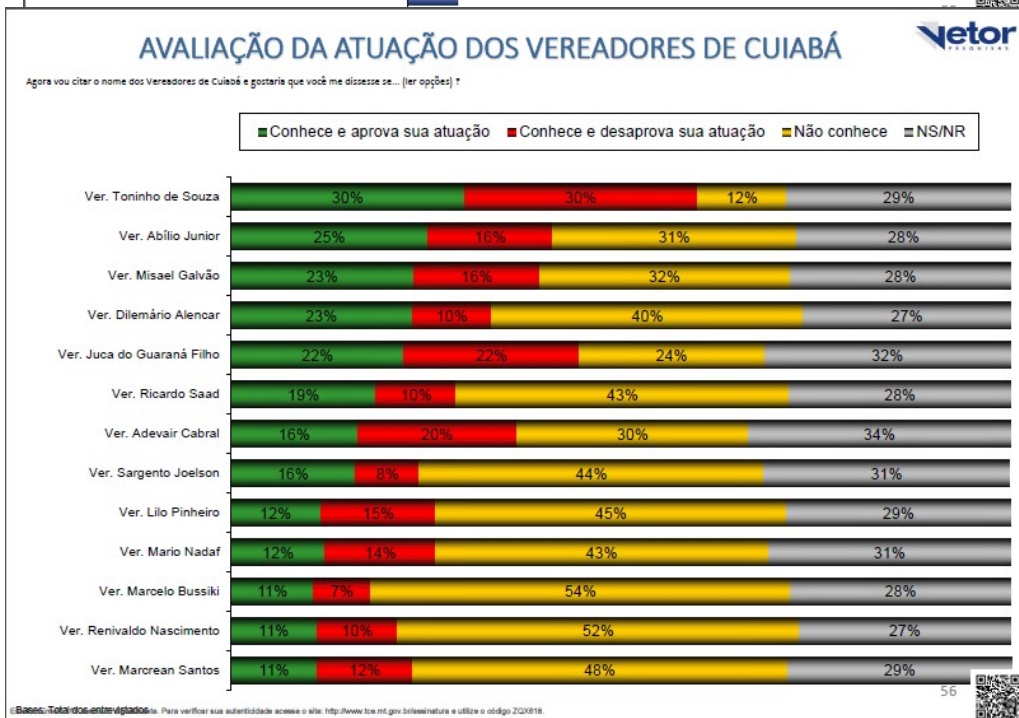
publicitária ou com o objeto do contrato de prestação de serviços de publicidade.

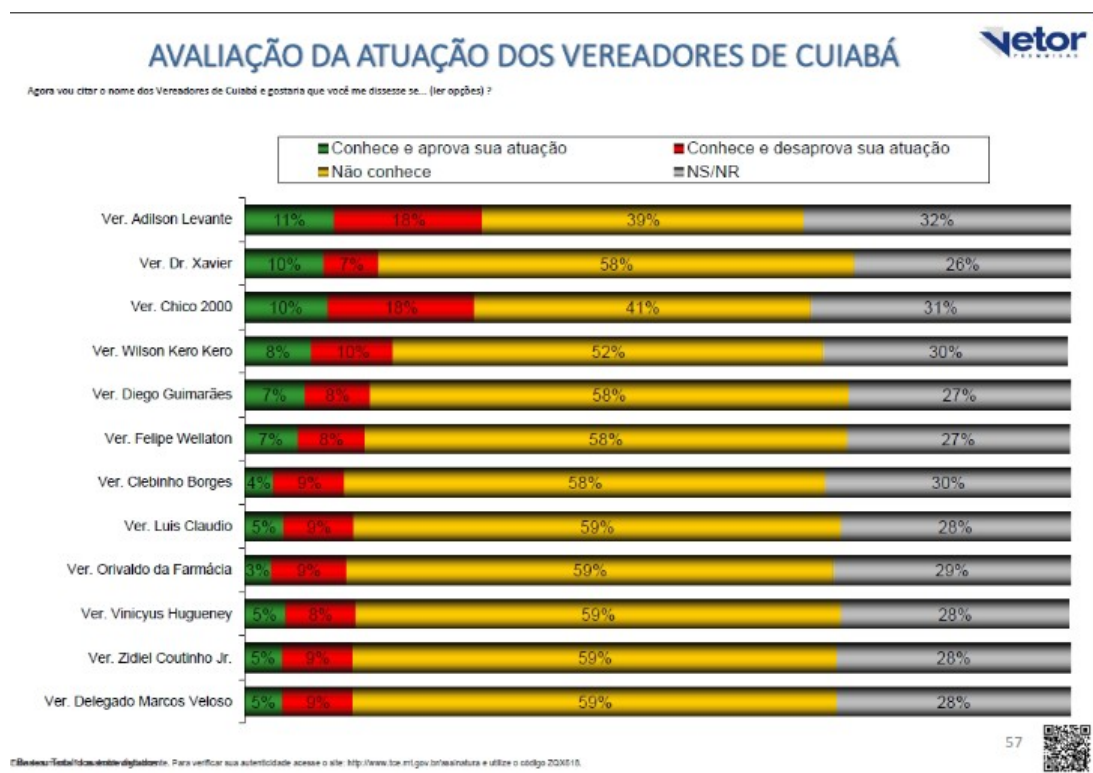
84. A Equipe Técnica verificou a inobservância dos dispositivos acima colacionados, haja vista que não foram encontradas evidências de que as pesquisas de opinião realizadas no Contrato nº 12/2019, foram utilizadas para o propósito de desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação, pois foram elaboradas durante e após a veiculação das campanhas e não implicaram alterações no plano de mídia anteriormente traçado pelas Agências.

85. Em que pese a pesquisa da empresa Vetor Assessoria Pesquisa de Mercado e Opiniões Publicidade LTDA (realizada em novembro de 2019) ter apresentado a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias SE LIGA CIDADÃO e VOCÊ PRESENTE, verifica-se que os dados colhidos não foram utilizados como fonte de informações de publicidades futuras, tendo em vista que o contrato foi rescindido em dezembro de 2019.

86. Ademais, conforme apontaram os próprios defendentes, a gestão estava impedida de realizar despesas no primeiro semestre do ano eleitoral que excedam a média dos gastos do primeiro semestre dos últimos anos que antecedem o pleito (que, no caso foi de R\$ 00,00 no 1º semestre de 2019), conforme o art. 73, VI, "b" e inciso VII, da Lei Eleitoral n.º 9.504/1997, de forma que os resultados da pesquisa não poderia ser usados em 2020, sendo, portanto, inúteis a médio prazo.

87. Além disso, esta pesquisa de novembro/2019 contém conteúdo estranho e sem pertinência temática com a ação publicitária e com o objeto do contrato de prestação de serviços de publicidade, pois foram realizadas perguntas relacionadas a opinião popular sobre a pessoa pública dos vereadores, de forma individualizada, conforme se extrai das imagens a seguir:





88. Ressalta-se que não foi objeto das campanhas publicitárias a apresentação de cada um dos vereadores, seus nomes e atuação, afinal, tal indagação configura claramente uma indisfarçável pesquisa de intenção de votos para as eleições municipais/2020 e estaduais/2022, configurado, assim, desvio de finalidade da despesa pública desembolsada para a pesquisa, em benefício pessoal dos agentes políticos.

89. Por fim, verifica a afronta ao art. 17 da Lei n.º 12.232/10 (“As agências contratadas deverão, durante o período de, no mínimo, 5 (cinco) anos após a extinção do contrato, manter acervo comprobatório da totalidade dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas”), uma vez que a agência de publicidade DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA., mesmo requisitada, não apresentou a base de dados que subsidiou a pesquisa da empresa Vetor.



90. Ressaltando-se que a lei determina que deve se manter comprovação da totalidade dos serviços e não merece prosperar a alegação da defesa de que tem dever de conservar apenas o resultado da pesquisa.

91. Quanto as responsabilidades, verifica-se que o Presidente da Câmara e o 1º Secretário e na ausência deste, como ordenadores de despesa, autorizaram a realização de pesquisas referentes à publicidade e propaganda da Câmara Municipal de Cuiabá sem a finalidade específica de execução de contrato n.º 12/2019, e ausência de zelo pela guarda da base de dados das pesquisas, infringindo os arts. 3º e 17, da Lei 12.232/2010, cujo pagamento indevido de comissões à agência de publicidade.

92. Verifica-se ainda que o Secretário de Comunicação efetuou todas as autorizações das despesas com publicidade e propaganda, bem como os serviços complementares como pesquisas oriundas do Contrato nº 12/2019.

93. Ao não zelar pela guarda da base de dados das pesquisas, bem como não orientar sobre o desvio de finalidade da pesquisa, a empresa DMD contribuiu fortemente para que, agregada a falta de zelo dos responsáveis da Câmara Municipal de Cuiabá, ocorresse o descumprimento do art. 3º e 17 da Lei 12.232/2010, combinado com o item 18 do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda de 1957.

94. Desta forma, os agentes públicos e a agência de publicidade contratada devem ser responsabilizados por execução pesquisa no bojo Contrato nº 12/2019, em afronta aos art. 2ª §1º, I, e arts. 3º e 17, incorrendo, portanto, em conduta ilícita, eivada de, no mínimo, erro grosseiro, capaz de atrair a responsabilização na esfera administrativa, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

95. Em sendo assim, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade**, devendo-se aplicar **multa regimental** aos Srs. **Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), **Adevair Batista Cabral** (1º Secretário) e **Leonardo Arruda Magalhães** (Secretário de Comunicação), nos termos do



art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).

96. Além disso, pela **condenação** dos Srs. **Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), **Adevair Batista Cabral** (1º Secretário) e **Leonardo Arruda Magalhães** (Secretário de Comunicação), e a **DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA.**, de forma solidária, a restituição do montante, atualizado, de **R\$ 29.450,00** (vinte e nove mil quatrocentos e cinquenta reais), referente as 3 (três) pesquisas realizadas contrato n.º 12/2019 que não atingiram as finalidades impostas pelo art. 3º da Lei 12.232/2010.

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Adevair Batista Cabral (1º Secretário)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

Ziad A. Fares Publicidade – EPP (Agência de publicidade contratada)

DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA (Agência de publicidade contratada)

- **JB 01. Despesa Grave_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregularidades e lesivas ao patrimônio público ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar n.º 101/2000; art. 4º, da Lei n.º 4.320/1964).**

Achado 3: Realização de despesas de publicidade e propaganda referente ao Contrato n.º. 12/2019 sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, constando nome e imagens que caracterizaram promoção pessoal do Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, cujo valor correspondeu a R\$ 22.441,50, desobedecendo o §1º do art. 37 da Constituição Federal.

97. A Equipe Técnica verificou que as seguintes despesas com publicidade não se enquadram como de caráter educativo, informativo ou de orientação social e contém promoção pessoal, sendo lesivas ao erário e antieconômicas:



Quadro 07 – Demonstrativo das despesas com publicidade que não se enquadram como divulgação institucional e contendo promoção pessoal

CAMPANHA/NE	NOTA FISCAL DA AGÊNCIA/ DATA	VALOR BRUTO NF AGÊNCIA	COMISSÃO	PI/PP/OC	DATA PRODUÇÃO /VEICULAÇÃO	VEÍCULO/ FORNECEDOR	TIPO	AGÊNCIA
NATAL CÂMARA NE 331/2019	20432 12/12/2019	5.500,00	500,00	6142	06/12/2019	QaQ PRODUÇ DE FILMES E VIDEOS LTDA-EPP	PRODUÇÃO DE VIDEO	DMD
NATAL CÂMARA NE 564/2019	20553 27/12/2019	12.571,50	670,00	6171	27/12/2019	MONKEY FILMES EIRELI	PRODUÇÃO DE VIDEO	DMD
NATAL CÂMARA NE 495/2019	20554 30/12/2019	770,00	70,00	8562	23/12/2019	EDUARDO LEHR ME	PRODUÇÃO DE ÁUDIO (SPOT)	DMD
INSTITUCIONAL NE 332/2019	*11896 23/12/2019	3.600,00	720,00	33401	16 -24/12/2019	SITE CIRCUITO MATO GROSSO 2 - CUIABA	VEICULAÇÃO EM SITE	ZIAD
TOTAL		22.441,50	1.960,00					

Fonte: Planilha de gastos com publicidade e processos de despesas (documento digital nº 232412/2020, documento digital nº 232424/2020 páginas 1 a 107, documento digital nº 232426/2020 página 146 a 150 e documento digital nº 232427/2020)

* O valor da Nota fiscal nº 11896 foi de R\$ 8.100,00 (documento digital nº 232426/2020 página 149), porém, neste quadro foi demonstrado apenas o valor do vídeo de natal que foi veiculado no site (documento digital nº 232427/2020 página 8), cujo vídeo contém promoção pessoal do presidente referente a PP 6142 (documento digital nº 232427/2020 página 33 a 41).

98. De acordo com a SECEX, na produção PP 6142, um dos vídeos da campanha publicitária “Natal Câmara”, contém a promoção do Presidente da Câmara no dia que houve comemoração de revitalização da praça Moreira Cabral e festividade de Natal, sendo que, na amostragem de despesas verificadas, constatou-se a veiculação desse vídeo por 9 (nove) dias no site Circuito Mato Grosso (documento digital nº 232427/2020 páginas 1 a 20).

99. Ressalta-se que as produções PP 6171 de vídeo e PP 8562 de áudio simplesmente contiveram mensagens de felicitação, desejando feliz natal para população cuiabana.

100. Os vídeos mencionados no Quadro acima estão no documento digital nº 232413/2020 (ID 10603 e 10607), podendo os usuários do Sistema Control-P visualizar e ouvir os vídeos e áudios que foram veiculados na Televisão e rádio.



101. Afirma que a falta de zelo no cumprimento da legislação vigente por parte das agências, fez com que a Câmara Municipal de Cuiabá incorresse em lesão ao erário no valor de R\$ 22.441,50, sendo R\$ 18.841,50 (dezoito mil oitocentos e quarenta e um reais e cinquenta centavos) da DMD e R\$ \$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais) da ZIAD.

102. **As defesas** dos Srs. Misael Oliveira Galvão, Leonardo Arruda Magalhães e Adevaír Batista Cabral, alegam que o vídeo PI 6142, em que há a imagem do presidente foi uma reportagem da QaQ Produção de Filmes e não foi enviada para a publicação em quaisquer veículos de comunicação. Defendem que não foi disponibilizada como mídia no Circuito Mato Grosso; o que foi veiculado foi a campanha “prestação de contas”.

103. Aduz que o vídeo da publicidade “Prestação de Contas”, PI 033401, foi veiculado no site Circuito Mato grosso. Na Campanha “Prestação de Contas”, que teve o anúncio do banner, segundo a defesa, não contempla nenhuma imagem do presidente.

104. Asseguram que as campanhas de felicitações de Natal (PP 6171 e 8562) tiveram a missão institucional de informar com impessoalidade, sem promoção pessoal. Apresenta a Nota Fiscal n.º 1547, tendo em vista que não foi possível retirar a autenticidade da produção da trilha do fornecedor Eduardo Lehr ME (PP 8562), uma vez que a mesma só fica disponível para tal consulta até 180 dias após a sua emissão.

105. A **unidade instrutiva** refuta os argumentos trazidos, pois conflitam com as informações da defesa da empresa Ziad A. Fares – EPP, de que as debatidas imagens foram veiculadas no site Circuito Mato Grosso.

106. A defesa da empresa **Ziad A. Fares Publicidade – EPP** alega que a mídia veiculada pelo site Circuito Mato Grosso se refere à campanha “Prestação de Contas” e que não se extrai dela nenhuma passagem qualquer menção ao nome ou imagem do Sr. Misael Galvão, então presidente da Câmara Municipal de Cuiabá.



107. Alegam que dos 60 segundos do mencionado vídeo, aparecem somente informações referentes ao trabalho legislativo daquela casa no ano de 2019. Apresentam o comparativo do *print* da tela do site em que ocorreu a veiculação e a tela inicial do vídeo veiculado e afirmam que ocorreu erro material na consulta do processo pela equipe de auditoria. Nesse contexto, pedem para que seja afastado a irregularidade do citado achado.

108. A **Equipe Técnica** considera que a defesa não conseguiu afastar as irregularidades apontadas no Relatório Preliminar, uma vez que houve a promoção pessoal do Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá por meio da veiculação dos citados produtos de publicidade, bem como a ausência de caráter educativo, informativo ou de orientação pessoal, como apontou o Relatório Técnico Preliminar.

109. A **defesa da empresa DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA.** afirma que não incorreu em irregularidade ou descumprimento da legislação no tocante à contratação da campanha “Natal Câmara”. Afirma que a empresa cumpriu o contrato n.º 12/2019, apenas atendendo ao pedido do ente público contratante.

110. Com relação ao vídeo produzido para a TV PP 6171/OC 8557 (VT) e os áudios produzidos para a Rádio PP 6173/OC 8562 (Spot), a defesa encaminhou em anexo documentos que comprovam a regularidade das ações da empresa (documento digital n.º 181334/2021, fls. 13 e14; 19 a 23).

111. Afirma que os comprovantes dos serviços executados de acordo com a PP 6142 demonstram que foram contratados apenas captação de imagens e não VT para veiculação.

112. A **Equipe Técnica** avalia que os documentos encaminhados são frágeis e não constam das assinaturas dos fornecedores e dos responsáveis dos pedidos, bem como as “imagens”, que não dão robustez à argumentação da defesa.

113. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas.**

114. Como é sabido, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, §1º, traçou diretrizes para a publicidade institucional da administração pública direta e



indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos



Municípios, in verbis:

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

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

115. Reforçando a importância deste preceito constitucional, a partir da lei nº 14.230/2021 a realização de publicidade que “promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos” é considerada ato de improbidade administrativa atentatória aos princípios da Administração Pública.

116. No caso em tela, como relação a **PP 6142** (nota fiscal nº20432), um dos vídeos da campanha publicitária “Natal Câmara”, no qual haveria promoção pessoal



do Presidente da Câmara durante a cobertura do evento de Entrega da revitalização da praça Moreira Cabral, assiste razão às defesas.

117. O vídeo produzido sob a PP 6142 não é o mesmo vídeo veiculado por 9 (nove) dias no site Circuito Mato Grosso (documento digital nº 232427/2020 páginas 1 a 20), pois, conforme se constata no ID 10603 acostado aos autos digitais, este VT tem duração total de 2:30 minutos, enquanto aquele publicado no site tem 60 segundos de duração, conforme imagens abaixo:





118. Na lista acostada no doc. 232412/2020, em que consta relação de notas fiscais, e respectivos valores pagos, campanha, matéria produzido, veículo e agência responsável, verifica-se que a PP 6142 não está relacionado a um veículo de exibição, constando a anotação “PRODUÇÃO”.

119. De acordo com a nota fiscal dos serviços prestados pela QaQ produções de filmes e vídeos, no valor de 5 mil reais, foram pagos serviços de “captação de imagens aéreas com drone e filmagem do evento, conforme PP 0061142”. No processo de despesa referente a esta nota não há nenhuma referência ou comprovante de contratação de veiculação do vídeo em site ou televisão.

120. Desta forma, não há documentos nos autos comprovando que houve veiculação pública do vídeo produzido pela QaQ produções de filmes e vídeos, não caracterizando, portanto, publicidade irregular à luz do art. 37, §1º, CF/88.


121. Aparentemente, houve um equívoco no relatório técnico preliminar, ao considerar a PP 6142 (Natal) e a PP 33401 (Prestação de Contas) como o mesmo material publicitário, pois verifica-se que o que foi contratado com o site Circuito Mato Grosso foi a veiculação de *banner* e vídeo de acordo com a PP 33401, conforme declaração da responsável pelo site:



DECLARAÇÃO DE EXECUÇÃO

Declaro sob as penas previstas no Artigo 299 do Código Penal Brasileiro, bem como das demais medidas legalmente cabíveis que FLÁVIA S GONÇALVES, inscrito sob o CNPJ nº 31.974.787/0001-16, representado legalmente por Leda Cristina Toledo Rosa, portador do CPF nº 353.014.301-49, veiculou integralmente a mídia contratada para os dias 16 à 24 de Dezembro de 2019, conforme o Pedido de Inserção nº 033401 em favor da CAMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ, inscrito no CNPJ sob o nº 33.710.823/0001-60.

Cuiabá – MT 26 de Dezembro de 2019.


CPF: 353.014.301-49
RG: 575.579-4

CNPJ: 31 974 787/0001-16
FLÁVIA S. GONÇALVES
Rua Major Severino de Queiroz,
Nº. 455-A - Duque de Caxias
CEP: 78.043-372 - CUIABÁ - MT

122. Quanto ao mérito da **PI 033401** (acostado aos autos sob ID 10619), também apontada pela Equipe Técnica como irregular, verifica-se que trata-se de *banner* e vídeo que informa que as atividades da Câmara Municipal durante o exercício 2019, fez 33.154 (trinta e três mil cento e cinquenta e quatro reais), que o vídeo explica tratar-se de “pedidos feitos ao Poder Executivo, como asfalto, iluminação, sinalização e até reformas”, além de apresentar o número de decretos e leis aprovadas, conforme se extrai do momento 00:51 do vídeo e de *print* do site Circuito Mato Grosso acostado ao processo de liquidação da despesa:





123. Verifica-se ainda que no vídeo veiculado não há imagem e nomes de agentes políticos. Assim, sendo, no entendimento do *Parquet* de Contas a campanha “PRESTAÇÃO DE CONTAS” possui caráter informativo e não viola o art. 37, §1º, CF/88, afastando, portanto a responsabilização da empresa Ziad A. Fares Publicidade – EPP pela irregularidade nº 03.

124. Quanto ao vídeo produzido para a TV **PP 6171** (VT), trata-se de vídeo animado em 2D contendo felicitações de Natal e Ano Novo à população cuiabana, e o áudio produzido para a Rádio **OC 8562** (Spot), contém o mesmo áudio do vídeo, conforme ID 10607 e 11503, respectivamente, anexos aos autos.

125. Verifica-se que neste ponto assiste razão à Equipe Técnica, quanto a ausência de caráter educativo, informativo ou de orientação social das duas peças publicitárias.

126. Quanto as responsabilidades, verifica-se que o Presidente da Câmara e o 1º Secretário, como ordenadores de despesa, autorizaram a realização publicidade da Câmara Municipal de Cuiabá veiculação na televisão da PP 6171/OC 8557 (VT) e os áudios produzidos para a Rádio PP 6173/OC 8562 (Spot) em afronta ao art. 37, §1º, CF/88.

127. No mesmo sentido, o Secretário de Comunicação efetuou todas as autorizações das despesas e do conteúdo da publicidade e propaganda oriundas do Contrato nº 12/2019.

128. A empresa DMD contribuiu fortemente para que, agregada a falta de zelo dos responsáveis da Câmara Municipal de Cuiabá, ocorresse o descumprimento ocorresse o descumprimento do §1º do art. 37 da Constituição Federal, haja vista que é sua responsabilidade pelas infrações a legislação levar o cliente a cometer, nos termos do item 18 do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda de 1957.



129. Desta forma, os agentes públicos e a agência de publicidade contratada incorreram em conduta ilícita, eivada de, no mínimo, erro grosseiro, capaz de atrair a responsabilização na esfera administrativa, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

130. Em sendo assim, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **parcial manutenção da irregularidade**, devendo-se aplicar **multa regimental aos Srs. Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), **Adevair Batista Cabral** (1º Secretário) e **Leonardo Arruda Magalhães** (Secretário de Comunicação), nos termos do art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 327, I, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021).

131. Além disso, pela **condenação** dos Srs. **Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), **Adevair Batista Cabral** (1º Secretário) e **Leonardo Arruda Magalhães** (Secretário de Comunicação), e a **DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA.**, de forma solidária, a restituição do montante, atualizado, de **R\$ 13.341,50** (treze mil trezentos e quarenta e um reais e cinquenta centavos), referente a PP 6171/OC 8557 (nota fiscal nº 20553, R\$ 12.571,50) e os áudios produzidos para a Rádio PP 6173/OC 8562 (nota fiscal nº 20554, R\$ 770,00)

132. Sugere-se, em face ao conteúdo dos achados de auditoria nºs 01, 02 e 03, o **envio de cópia integral dos autos ao Ministério Público Estadual**, para que, caso entenda necessário, apure eventual prática de fatos que possam configurar infração penal e/ou atos de improbidade administrativa, lesivos ao erário.

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Adevair Batista Cabral (1º Secretário)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

Etevaldo José Crisóstomo de Almeida (Fiscal de Contrato n.º 012/2019)

Ziad A. Fares Publicidade – EPP (Agência de publicidade contratada)



DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA. (Agência de publicidade contratada)

- **JB 03. Despesa_Grave_03. Paga-mento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular li-
quidação (art. 63, §2º, da Lei n.º 4.320/1964; art. 55, §3º e 73, da Lei n.º 8.666/1993).**

Achado 4.1: Realização de despesas com publicidade e propaganda pela Câmara Municipal de Cuiabá sem a regular liquidação, contrariando aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, cujo valor correspondeu a R\$ 84.005,73.

Achado 4.2: Realização de despesas com publicidade e propaganda pela Câmara Municipal de Cuiabá sem a regular liquidação, contrariando aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, cujo valor correspondeu a R\$ 31.350,00.

133. A SECEX Verificou inicialmente que as despesas referentes as veiculações a seguir, no montante total de R\$ 84.005,73 (oitenta e quatro mil e cinco reais e setenta e três centavos) não foram devidamente comprovadas na forma prescrita em contrato (**irregularidade 4.1**):

a) nota fiscal nº 11898 faltaram prints de tela de duas veiculações, do dia 15 e 16/12/2019, sendo o valor parcial de R\$ 2.333,34 não comprovados (ZIAD);

b) nota fiscal nº 11901 e 11866 não aparecem as datas de veiculação, conforme valores totais das notas fiscais de R\$ 6.094,00 e R\$ 5.000,00 não comprovados (ZIAD);

c) nota fiscal nº 11179, foi comprovado o primeiro e último dia de veiculação, os demais 17 dias não tiveram prints de tela diário, no valor parcial de 4.533,39 não comprovados (ZIAD);

d) notas fiscais nº 11294 e nº 11907 não tiveram prints de tela diário nos valores de R\$ 12.000,00 e R\$ 10.000,00 (ZIAD);

e) nota fiscal nº 20456 não teve print de tela diário no valor de R\$ 12.000,00 (DMD);

f) notas fiscais nº 11360, nº 11361 e nº 11818 não permitem verificar o preço cobrado nas tabelas contidas nos processos de despesa, bem como não se permitiu verificar em quais jornais foram feitas divulgações



ao visualizar as veiculações, no valor total de R\$ 12.045,00, R\$ 10.000,00 e R\$ 10.000,00 respectivamente, não comprovados (ZIAD).

134. Além disso, não houve comprovação do vídeo produzido no valor de R\$ 31.350,00 (trinta e um mil trezentos e cinquenta reais), da campanha “Prestação de Contas”, havendo comprovação apenas do roteiro (documento digital nº 232431/2020 páginas 22-23) (**irregularidade 4.2**).

135. Nesse roteiro aparecem informações das ações da câmara, como número de indicações, de projetos de leis de 2019 e outros dados, porém tais informações do exercício de 2019 não foram encontradas no Portal Transparência para conferência, conforme consulta em 09/10/2020 (documento digital n. 232432/2020).

136. Outra constatação foi que além dos números relativos as ações da câmara, nessa produção houve divulgação de ações da prefeitura, como asfaltamento, obras, serviços de educação, de saúde, etc., que em vez de informar efetivamente sobre as ações da câmara, podem levar o cidadão a entender que a câmara executa despesas que são inerentes ao Poder Executivo.

137. A **empresa DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA.** foi citada para apresentar alegações apenas em relação a nota fiscal nº 20456, no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) (achado de auditoria 4.1).

138. Em sua defesa, alega que com relação ao PI 69967, Nota Fiscal n.º 20456, a compra se baseia em Custo Por Mil – CPM e a base de comprovação desse método se dá por relatório de auditoria realizada pela DOUBLECLICK (empresa Google Inc. Doubleclick) terceirizada por parte do veículo (site).

139. Salaria que esse tipo de contratação é permitido e de credibilidade, por isso a comprovação se dá por relatório, e traz em anexo documento do veículo que reforça a forma da comprovação da execução do serviço.



140. A **Equipe Técnica** verifica que nas compras de Custo Por Mil – CPM, é possível evidenciar que o sistema utilizado é fixado previamente e cobrado do anunciante a cada 1.000 (mil) vezes que determinada peça publicitária é exibida em um site, independente se for acessada ou não, e que este o modelo padrão nas campanhas em mídia impressa e eletrônica.

141. Conclui que não houve irregularidade cometida pela empresa com relação ao mencionado achado, uma vez que a DMD apresentou os documentos que comprovem a prestação do mencionado serviço.

142. A **defesa dos agentes públicos** encaminhou *checklist* com todas as liquidações, conforme os documentos digitais n.º 86230/2021, 181334/2021 e 183916/2021.

143. No mesmo sentido, a defesa da **empresa Ziad A. Fares Publicidade** traz aos autos documentos comprobatórios das despesas¹², bem como vídeo finalizado pela empresa Monkey Filmes (DOC. 17), contratado pelo pedido de produção 23290, NF 11731, veiculado no site Circuito MT descrito no apontamento do achado da auditoria n.º 3.3.

144. Quanto ao conteúdo do vídeo, expõe que nada se relaciona ao quanto fora apurado pela equipe técnica. Acredita que o material analisado pela equipe técnica não foi o efetivamente contratado e entregue, não passando a presente questão de um mero equívoco na organização e entrega das informações pelo órgão municipal a este e. Tribunal de Contas.

145. A **equipe técnica** constatou que as defesas conseguiram comprovar a regular liquidação das despesas de publicidade e propaganda da Câmara Municipal de Cuiabá, relativas ao Contrato n.º 12/2019, apontadas preliminarmente em relatório técnico e sanou o achado n.º 4, itens 4,1 e 4.2.

146. Passa-se a análise do **Ministério Público de Contas**.

¹² Documentos digitais n.º 18916, 183917 e 183918/2021.



147. Como é sabido, a realização de despesas públicas é regida sobremaneira pela lei nº Lei 4.320/64, que estabelece, em outras prescrições, que pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação (art. 62), e que deve ter como base no contrato, na nota de empenho e nos comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (Art. 63, § 2º e incisos).

148. Especificamente quanto as despesas com publicidade, a lei nº 12.232/2010, em seu art. 15., prevê que os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados, entre outros, de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

149. No caso específico do Contrato nº 12/2019 os comprovantes da efetiva prestação dos serviços constavam especificadas na cláusula 6.1.1., in verbis:

6.1.1. O comprovante de veiculação a que se refere o subitem 6.1, 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:

a) TV, Rádio e Cinema: documento usualmente emitido pelo veículo (mapa ou comprovante de veiculação ou inserção ou irradiação e similares) e 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, local, data, nome do programa (quando for o caso), dia e horário da veiculação;

a.1) Como alternativa ao procedimento previsto na alínea “a”, as CONTRATADAS poderão apresentar documento usualmente emitido pelo veículo (mapa ou comprovante de veiculação ou inserção ou irradiação e similares) em que figure a declaração prevista na alínea “a” deste subitem, na frente ou no verso desse documento, mediante impressão eletrônica ou a carimbo, desde que essa declaração seja assinada e que



esse documento “composto” contenha todas as informações previstas na alínea “a”.

b) Mídia Exterior:

i. Mídia Out Off Home: relatório de exibição fornecido pela empresa que veiculou a peça que devem constar as fotos, 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;

(...)

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

6.1.1.1. As formas de comprovação de veiculação em mídia não previstas nas alíneas “a”, “b”, e “c” do subitem 6.1.1., III, serão estabelecidas formalmente pelo CONTRATANTE, antes da aprovação do respectivo Plano de Mídia.

150. A defesa demonstrou que os processos de liquidação dos pagamentos foram instruídos com os documentos arrolados no contrato, razão pela qual o **Parquet de Contas** coaduna com a Equipe Técnica pelo **saneamento das irregularidades 4.1 e 4.2**.

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

- NB 99. Diversos_Grave_99. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em



classificação especial na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.

Achado 5: Ausência de procedimento de seleção interna entre as agências e ausência de divulgação dos relatórios e informações de despesas sobre os gastos com publicidade e propaganda da Câmara Municipal de Cuiabá em sítio próprio, desobedecendo ao §º 4º do art. 2º e art. 16 da Lei nº 12.232/2010.

151. No que tange à seleção das empresas contratadas, a SECEX aponta que na licitação foram vencedoras duas agências, e a Lei nº 12.232/2010 estabelece no parágrafo 4º do artigo 2º a obrigatoriedade de instituir a seleção interna para escolha da melhor campanha, cuja metodologia deve ser aprovada pela Administração e publicada na imprensa oficial.

152. Informou ainda, que no Portal Transparência não consta demonstração dos gastos com publicidade e propaganda, pois, ao encontrar a informação, esta está incompleta, aparecendo apenas de dados parciais, sem a integralidade dos valores gastos, tão pouco os totais de cada tipo de serviço, de fornecedores e de cada meio de divulgação (documento digital nº 232433/2020).

153. A **defesa** informa que a definição do gasto era realizada mediante reunião de *briefing* com as representantes das duas agências, quanto eram passados os conceitos e eles desenvolviam as peças; com isso eram apresentadas duas propostas para a execução.

154. A escolha das melhores peças publicitárias passava pelo Secretário de Comunicação, pela Diretoria de Marketing e Propaganda e, por fim, pelo Presidente. Assim que escolhia, era feito o pedido de execução às agências, conforme recomendação da Lei n.º 12.232/2010 e que foram observados os parâmetros descritos pela Instrução Normativa SC n.º 001/2019.

155. Destaca que foi providenciado pela Secretaria de Finanças, que era a responsável pela divulgação dos relatórios e informações de despesa sobre os gastos com publicidade, a inserção e publicação no Portal da Transparência.



156. A **equipe técnica**, por sua vez, aponta que a Instrução Normativa SC n.º 001/2019 descreveu o procedimento de seleção interna entre as contratadas. Contudo, não foi possível constatar a publicação da mencionada IN no Diário Oficial do Estado, mantendo a irregularidade.

157. Informa que ao acessar o Portal de Transparência no endereço https://www.gp.srv.br/transparencia_cuiabacm/servlet/mdespesas_orcamentarias?1,26,12,01,,,,,20009,,0,929,0,0,0,0,DESPESASFUNCOES_0,1 (acesso realizado no dia 10/05/2023), verificou o saneamento da irregularidade neste ponto.

158. Diante do exposto, conclui que o achado n.º 5 deve ser sanado parcialmente, uma vez que permanece a irregularidade quanto à ausência de procedimento de seleção interna entre as agências.

159. O **Ministério Público de Contas** coaduna em parte com a opinião técnica.

160. De fato, verifica-se que a Câmara Municipal de Cuiabá normatizou o procedimento de seleção interna entre as contratadas, por meio da Instrução Normativa SC n.º 001/2019, nos termos dos §§ 3 e 4º, art. 2º, lei nº 12.232/2010. Porém, deixou de publicar a referida normativa na imprensa oficial, conforme prescrição legal, devendo ser mantida a irregularidades neste ponto:

Art. 2º (...)

§ 3º Na contratação dos serviços de publicidade, faculta-se a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, sem a segregação em itens ou contas publicitárias, mediante justificativa no processo de licitação.

§ 4º Para a execução das ações de comunicação publicitária realizadas no âmbito dos 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. (grifo da transcrição)



161. Entretanto, quanto a divulgação dos relatórios e informações de despesas sobre os gastos com publicidade e propaganda, o *Parquet* de Contas respeitosamente discorda da SECEX, pois o ex-Presidente admitiu a ocorrência das inconformidades no Portal da Transparência, e alegou em defesa, datada de 13/04/2021¹³, que esta falha estava sendo corrigida, ou seja, até aquele momento ainda não haviam informações no referido portal.

162. Ou seja, as irregularidades perduraram por, pelo menos 20 meses, (outubro/2019 a abril/2021), ou até por mais tempo, pois só foi possível verificar as adequações em 10/05/2023, não podendo o achado de auditoria ser afastado neste ponto, ante o longo período sem a regular divulgação das informações, nos termos exigidos pelo art. 16 da lei nº 12.232/2010, *in verbis*:

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.

163. Quanto as responsabilidades, considera-se que ser imputada ao Sr. **Misael Oliveira Galvão**, pois na condição de Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, compete ordenar a publicação das matérias que devam ser divulgadas, nos termos do art. 35, V, c do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá, bem como, na condição de ordenador de despesas, zelar pela transparência e publicidade das despesas públicas.

164. Quanto ao Sr. Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação) verifica-se que a ele foi atribuída responsabilidade somente pela ausência de regulamentação interna sobre publicidade. Contudo, este foi o ponto do achado de auditoria sanado, razão pela qual sua responsabilização deve ser afastada.

13 Doc. 86211/2021



165. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, em concordância parcial com a unidade instrutiva, opina pela **manutenção da irregularidade nº 5** (NB99) antes inobservância do disposto no art. 2º, §4º (parte final) e art. 16 da lei nº 12.232/2010, e aplicação de **multa** ao **Sr. Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 327, II, do Regimento Interno do TCE/MT.

Responsáveis:

Misael Oliveira Galvão (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá)

Leonardo Arruda Magalhães (Secretário de Comunicação)

MB 99. Prestações de contas_Grave_99. Irregularidade referente à Prestação de Contas, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.

Achado 6: Ausência de implementação de normativas internas para adequada aplicação das despesas com publicidade e propaganda da Câmara de Cuiabá (art. 16 inciso II da Lei Orgânica de Cuiabá).

166. informa a Equipe Técnica que no decorrer da auditoria foi questionado sobre a existência de normas internas para regulamentar assuntos específicos ao tema de publicidade e propaganda (documento digital nº 232434/2020), e foi respondido que há apenas normas de âmbito federal, não havendo regulamentações na Câmara de Cuiabá

167. Também constatou-se a ausência regulamentação interna pela câmara quanto ao uso de assinatura eletrônica nos processos de despesas, mesmo a presidência tendo ciência da irregularidade, já que foi feita consulta pela Câmara de Cuiabá ao TCE/MT sobre o assunto.

168. A **defesa** dos Sr. Misael Oliveira Galvão, Presidente da Câmara e do Sr. Leonardo Arruda Magalhães, Secretário de Comunicação, em suma, alegam que não há na Lei Orgânica do Município ou em outro instrumento legal exigência legal que determine à Câmara dos Vereadores regulamentar questões de publicidade e propaganda de formação específica, ou até mesmo de forma genérica.



169. Quanto a alegação de falta de normalização acerca da utilização de assinatura eletrônica, importa lembrar que a assinatura eletrônica foi regulada de forma geral no Brasil em 2001, com a Medida Provisória nº 2.200-2, segundo a qual a assinatura eletrônica poderia ser utilizada desde que feita com certificado digital expedido por autoridade certificadora.

170. Defendem que, em que pese o TCE afirmar que as assinaturas eletrônicas se deram sem respaldo em regulamentação interna pela câmara, temos que apenas em 2020 houve a regulamentação do uso de assinaturas eletrônicas nos entes públicos, através da publicação da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, quando o senhor Misael Galvão já não era mais presidente da Câmara.

171. Alega que, portanto, até a publicação da Lei nº 14.063/2020, o único requisito legal para se utilizar a assinatura eletrônica nos órgãos públicos era que tal assinatura fosse feita utilizando-se de certificado digital expedido por entidade legalmente habilitada para tanto, o que foi observado pelo Senhor Misael Galvão e que não havia qualquer exigência legal de normatização durante seu período na presidência.

172. A **Equipe Técnica** concluiu pelo **saneamento** da irregularidade, sob os seguintes fundamentos:

Com relação a ausência de implementação de normativas internas que tratem sobre a adequada aplicação das despesas, a equipe técnica compreende que, de fato, não há exigências na Lei Orgânica Municipal de Cuiabá sobre a regulamentação específica sobre as questões de publicidade e propaganda.

Embora o relatório técnico preliminar tenha afirmado que a Câmara Municipal de Cuiabá não possua normas internas para regulamentar assuntos específicos sobre publicidade e propaganda, não se constatou, de maneira clara, quais os critérios objetivos para a regulamentação dos temas apresentados no citado relatório preliminar. Neste caso, o Poder Legislativo fica desobrigado de legislar sobre o tema.

Com relação à assinatura digital, após analisar as informações relativas à Consulta formulada pelo TCE-MT, constatou-se que não houve irregularidades por parte dos gestores.



173. No entendimento do **Ministério Público de Contas** assiste razão à defesa no que concerne a alegação de que não existem exigências legais para que a Câmara Municipal de Cuiabá normatize questões de publicidade e propaganda.

174. Ressalta que a regulamentação que motivou a elaboração deste achado não se confunde com o planejamento e os estudos prévios à contratação, os quais são efetivamente de responsabilidade da gestão por força da lei nº 8.666/1993 e 14.063/2020, e são objeto do Achado nº 01.

175. Quando à questão da assinatura digital, apenas com o advento da Lei nº 14.063/2020, portanto, após aos fatos analisados nesta Representação, exigiu-se que os órgãos constitucionalmente autônomos de cada ente federativo deveriam estabelecer o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em documentos e em interações com o ente público.

176. Acrescenta-se que a matéria passou a ser prevista no Regimento Interno da Câmara por meio das Resoluções normativas nº 24/2020 e 25/2022.

177. Pelo exposto, manifesta-se o *Parquet* de Contas, em concordância com a Equipe Técnica, pelo **saneamento da irregularidade**.

3. CONCLUSÃO

178. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **opina**:

a) pelo **conhecimento** da presente representação de natureza interna, uma vez que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade elencados nos arts. 192 e 194 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa TCE/MT nº 16/2021);



b) no mérito, pela sua **parcial procedência**, em razão da **manutenção** das irregularidades nº 1, 2, 3 (parcialmente) e 5 (parcialmente) e **saneamento** dos achados de auditoria nº 4.1, 4.2 e 6, apontados no relatório técnico inaugural;

c) pelo **afastamento da responsabilidade** do Sr. Leonaldo Arruda Magalhães, Secretário de Comunicação pela ocorrência da irregularidade nº 05 e da empresa **Ziad A. Fares Publicidade – EPP** quanto ao achado nº 03

d) pela **aplicação de multa** aos Srs. **Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), **Adevair Batista Cabral** (1º Secretário) e **Leonardo Arruda Magalhães** (Secretário de Comunicação), com fundamento no art. 75, IV, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 327, III, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), pela ocorrência das seguintes irregularidades:

- **NB 99. Diversos_Grave_99. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação especial na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.**

Achado 1: Ineficiência na aplicação dos recursos com a publicidade e propaganda pela Câmara Municipal de Cuiabá referente ao Contrato n.º 12/2019, infringindo o princípio da eficiência, instituído no caput do art. 37, da CF/1988;

- **JB 01. Despesa_Grave_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregularidades e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar n.º 101/2000; art. 4º, da Lei n.º 4.320/1964).**

Achado 2: Realização de pesquisas referentes à publicidade e propaganda da Câmara Municipal de Cuiabá sem a finalidade específica de execução de contrato n.º 12/2019, e ausência de zelo pela guarda da base de dados das pesquisas, infringindo os arts. 3º e 17, da Lei 12.232/2010, cujo pagamento indevido de comissões à agência de publicidade correspondeu ao valor de R\$ 29.450,00.

- **JB 01. Despesa_Grave_01. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregularidades e lesivas ao patrimônio público ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar n.º 101/2000; art. 4º, da Lei n.º 4.320/1964).**

Achado 3: Realização de despesas de publicidade e propaganda referente ao Contrato nº. 12/2019 sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, constando nome e imagens que caracterizaram promoção pessoal do Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, cujo valor correspondeu a R\$ 22.441,50, desobedecendo o §1º do art. 37 da



Constituição Federal.

d) pela **aplicação de multa** ao Sr. **Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), com fundamento no art. 75, IV, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 327, III, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021), pela ocorrência da seguinte irregularidade:

NB 99. Diversos_Grave_99. Irregularidade referente ao assunto "Diversos", não contemplada em classificação especial na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.

Achado 5: Ausência de procedimento de seleção interna entre as agências e ausência de divulgação dos relatórios e informações de despesas sobre os gastos com publicidade e propaganda da Câmara Municipal de Cuiabá em sítio próprio, desobedecendo ao §º 4º do art. 2º e art. 16 da Lei nº 12.232/2010.

e) pela **condenação solidária de restituição aos cofres públicos** dos Srs. **Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), **Adevair Batista Cabral** (1º Secretário) **Leonardo Arruda Magalhães** (Secretário de Comunicação) e da **DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA** (Agência de publicidade contratada), no montante, a ser devidamente atualizado, de **R\$ 29.450,00** (vinte e nove mil quatrocentos e cinquenta reais) (**achado nº 02**), sem prejuízo de multa proporcional ao dano ocasionado ao erário, nos termos do art. 328 do RITCE/MT;

f) pela **condenação solidária de restituição aos cofres públicos** dos Srs. **Misael Oliveira Galvão** (Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá), **Adevair Batista Cabral** (1º Secretário) **Leonardo Arruda Magalhães** (Secretário de Comunicação) e da **DMD Associados Assessoria e Propaganda LTDA** (Agência de publicidade contratada), no montante, a ser devidamente atualizado, de **R\$ 13.341,50** (treze mil trezentos e quarenta e um reais e cinquenta centavos), (**achado nº 03**), sem prejuízo de multa proporcional ao dano ocasionado ao erário, nos termos do art. 328 do RITCE/MT;



g) pela **instauração de tomada de contas** para apurar o possível dano ao erário decorrente da realização de despesas ineficazes com publicidade, possibilitando aos responsáveis o exercício do contraditório e da ampla defesa sobre eventual restituição de valores (**achado nº 01**)

h) pelo **envio de cópia integral dos autos ao Ministério Público Estadual** para que, caso entenda necessário, apure eventual prática de fatos que possam configurar infração penal e/ou atos de improbidade administrativa, lesivos ao erário.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 30 de maio de 2023.

(assinatura digital)¹⁴

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

¹⁴ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.