

PROCESSO Nº:	@RLA 17/00615316
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Chapecó
RESPONSÁVEL:	José Cláudio Caramori
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Chapecó
ASSUNTO:	Apurar possíveis irregularidades no processo licitatório relativo à Concorrência n. 120/2013, bem como no Contrato n. 413/2013 e respectivas prorrogações; liquidação de despesa; com análise dos serviços prestados pela empresa PRO3 Comunicação Ltda.
RELATOR:	Luiz Roberto Herbst
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 4 - DLC/CAJU/DIV4
RELATÓRIO Nº:	DLC - 363/2017

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Chapecó no período de 20 a 24 de março de 2017, originada do Despacho proferido pelo Diretor Geral de Controle Externo, Sr. Carlos Tramontin, com a finalidade de analisar a legalidade da Concorrência nº 120/2013 e do Contrato nº 413/2013, tendo por objeto a contratação de serviços de agência e campanha publicitária, em cumprimento à programação de fiscalização 2016/2017 (Proposta de Auditoria n. 123).

A equipe técnica, credenciada pelo Ofício DLC nº 1.646/2017 para realizar a fiscalização dos procedimentos, se apresentou no dia 20/03/2017 na Prefeitura Municipal de Chapecó, oportunidade em que o citado documento foi entregue (fl. 09).

A presente auditoria é composta de duas partes. Na primeira foram examinados pela equipe o processo licitatório da Concorrência nº 120/2013 e o Contrato nº 413/2013. Na segunda foram examinados os processos de pagamento gerados à medida que as despesas foram realizadas, totalizando o valor empenhado de R\$ 13.131.497,20 (treze milhões, cento e trinta e um mil, quatrocentos e noventa e sete reais, e vinte centavos) no período fiscalizado, de acordo com a lista de empenhos apresentadas pela Controladoria Geral do Município (Pasta de arquivo – EMPENHOS – localizada na mídia eletrônica PEN DRIVE – Objeto nº 509/2017 localizado no Arquivo Geral do TCE/SC – Sala de Provas).

1.1. VISÃO GERAL

Para se entender como a equipe realizou a auditoria na Unidade, convém fazer um breve histórico da licitação e da contratação da agência de publicidade.

Objetivando a contratação de serviços de agência de publicidade, a Prefeitura Municipal de Chapecó realizou a Concorrência nº 120/2013. O certame foi do tipo técnica e preço e os serviços foram contratados sob o regime de empreitada por preço global estimativo e execução indireta para cada lote.

O processo licitatório foi regido pela Lei nº 12.232/2010 e, nos termos do §2º do art. 1º, foi aplicada de forma complementar a Lei nº 8.666/93.

De acordo com o edital, os serviços licitados compreendiam: contratação de serviços de agência publicitária, que se constituem de planejamento, criação, distribuição, veiculação e controle de campanhas publicitárias e demais serviços descritos no art. 2º da Lei nº 12.232/10, objetivando promover a divulgação do Município de Chapecó na sua atividade institucional.

Participaram da concorrência as empresas: WHB Publicidade e Propaganda Ltda., INSIGHT Desing Ltda., T12 Comunicação Ltda., PRO3 Comunicação Ltda. e ONEWG Multicomunicação Ltda. Durante o processo houve interposição de recursos e a licitação teve seu objeto adjudicado em favor da empresa PRO3 Comunicação Ltda. Em 04 de novembro de 2013, celebrou-se o Contrato nº 413/2013, que foi aditado três vezes para prorrogação de sua vigência.

Na análise dos documentos relativos ao edital e ao contrato, pelo número de participantes e suas propostas, não se identificaram irregularidades no processo licitatório, salvo a ausência de pesquisa de preços para estimar o valor da licitação e ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, bem como as possíveis irregularidades no âmbito da execução do contrato, sendo os achados relatados adiante.

1.2. OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA

De acordo com o planejamento estabelecido na Matriz de Planejamento, a auditoria teve como objetivo a avaliação da legalidade da Concorrência nº 120/2013 e do Contrato nº 413/2013, tendo por objeto a contratação de serviços de agência e campanha publicitária, mediante a análise do cumprimento da legislação

aplicável, incluindo a Lei nº 12.232/10, a Lei nº 8.666/93, a idoneidade das notas fiscais apresentadas, a obediência aos termos contratuais, a existência da documentação exigida, a razoabilidade dos preços, promoção pessoal e outras questões pontuais surgidas ao longo dos trabalhos.

A partir do objetivo do trabalho foram elaboradas 9 (nove) questões de auditoria:

1. Foi observado algum procedimento do processo licitatório que possa configurar descumprimento da Lei nº 8.666/93, aplicada de forma complementar, e da Lei nº 12.232/2010, que “dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda”?

2. Foi comprovada a regularidade fiscal e do contratado perante a Administração Pública?

3. Ocorreram aditivos ao contrato em valor significativo?

4. A empresa contratada efetivamente executou o contrato?

5. Houve execução de despesas fora do objeto do contrato ou para as quais a agência recebeu sem que tenha prestado o serviço?

6. Os preços executados no contrato são compatíveis com os praticados no mercado?

7. As empresas que apresentaram preços comparativos ou que foram subcontratadas pela empresa PRO3 Comunicação Ltda. existem e possuem capacidade operacional para a realização das atividades subcontratadas?

8. Os serviços contratados pela agência de publicidade no âmbito do contrato foram efetivamente prestados, de acordo com as especificações e sem caracterizar a promoção pessoal de autoridade pública?

9. A fiscalização do contrato e o acompanhamento de sua execução foram efetivamente realizados, de forma satisfatória, pelo contratante?

1.3. METODOLOGIA UTILIZADA

No desenvolvimento dos trabalhos observaram-se os padrões gerais de auditoria definidos por esta Corte de Contas, tendo sido utilizadas as matrizes de planejamento, de achados e de responsabilização (que podem ser verificadas nas

pastas de arquivo localizadas na mídia eletrônica “PEN DRIVE” – Objeto nº 509/2017 localizado no Arquivo Geral do TCE/SC – Sala de Provas).

Para responder as questões de auditoria levantadas, foram adotadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental, entrevista e pesquisas em sistemas informatizados como o e-Sfinge.

1.4. LIMITAÇÕES ENCONTRADAS

Limitação de tempo para análise mais percutiente da grande quantidade de processos de pagamento compostos por notas fiscais e comprovantes de prestação de serviços. Limitação para avaliar o julgamento das propostas técnicas (planilhas de pontuações) e a melhor nota, que além de possuírem alta dose de subjetividade são de competência de subcomissão técnica, constituída por três membros, formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em tais áreas, matéria que foge ao conhecimento da equipe de auditoria.

Neste sentido cabe salientar a ausência de documentação referente à escolha dos membros da Subcomissão Técnica, restando impossibilitada assim a verificação do preenchimento dos requisitos para escolha dos mesmos, de acordo com as regras previstas no instrumento convocatório, em seu item 15.

Além do grande volume de documentos a ser analisado, cabe ressaltar a ausência das informações no sistema e-Sfinge deste Tribunal de Contas, no que concerne à totalidade dos gastos despendidos pela Prefeitura Municipal em favor do Contrato nº 413/2013, e seus respectivos aditivos, já que, conforme busca realizada junto ao sistema e-Sfinge, só é possível verificar os empenhos relativos ao ano de 2013 e 2014.

Mais um obstáculo encontrado se refere à ausência de detalhamento dos serviços correspondentes à cada empenho, que restaram genericamente definidos como “Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de Publicidade e Propaganda”, sem delinear o objetivo, campanha ou serviço específico contratado.

A ausência de uma planilha geral e detalhada dos gastos da Prefeitura nesse contrato, delineando os valores exatos, favorecidos (agência, terceiros ou veículo) e, principalmente, descrição dos serviços, que em tese, deveriam constar

nos arquivos e-sfinge (Instrução Normativa TC – 01/2015), tornou moroso e pode prejudicar o trabalho de auditoria realizado.

Outra limitação refere-se à ausência de um fiscal do contrato que pudesse esclarecer dúvidas, o que a equipe buscou esclarecer nas entrevistas e informações com os servidores da Prefeitura, porém considera-se que tal limitação não implica em risco para o resultado e conclusão da auditoria.

1.5. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 13.131.497,20 (treze milhões, cento e trinta e um mil, quatrocentos e noventa e sete reais, e vinte centavos) no período fiscalizado, que corresponde ao valor empenhado em favor da agência de publicidade contratada no período, de acordo com a lista de empenhos apresentadas pela Controladoria Geral do Município.

Apesar do parâmetro financeiro identificado, indicando o montante do valor empenhado em favor do Contrato nº 413/2013, entende-se que a ausência de uma planilha de gastos, no que concerne à totalidade dos recursos aplicados pela Prefeitura Municipal em favor daquele contrato, e seus respectivos aditivos; somada à ausência de uma fiscalização contínua dos serviços executados, com uma demonstração periódica de análise dos quantitativos dos serviços executados; não possibilita atestar a totalidade dos gastos da Prefeitura Municipal de Chapecó naquele contrato.

Desta forma, não se descarta a existência de outros desembolsos em favor do Contrato nº 413/2013, mas que não restaram identificados e/ou apresentados por ocasião da auditoria “in loco”, podendo representar uma variação no volume de recursos fiscalizados.

1.6. BENEFÍCIOS DA FISCALIZAÇÃO

Entre os benefícios desta fiscalização, pode-se mencionar a melhoria na organização administrativa da Prefeitura, expectativa do controle e elevação do sentimento de cidadania da população, não sendo possível, por ora, mensurar monetariamente os benefícios quantificáveis desta auditoria.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

Antes de adentrar diretamente na análise de mérito, cabe ressaltar que em atenção a Norma de Auditoria NAG 4111.3.5, restou promovida a análise da resposta à “Opinião do Auditado” apresentada pela Unidade.

Tal expediente não se confunde com o exercício do contraditório e da ampla defesa, sendo permitido, portanto, a realização de nova avaliação dos fatos e situações apuradas, que podem ser inclusive revistas antes mesmo da elaboração do relatório.

Por outro lado, cabe ressaltar que, após análise da resposta à “Opinião do Auditado”, entendeu-se que os elementos trazidos não foram suficientes ao afastamento e desconsideração dos achados que foram detectados através dos trabalhos de campo e configuram-se nas possíveis irregularidades a seguir sedimentadas:

2.1. Ausência de pesquisa de preços para estimar o valor da licitação e ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em desacordo com o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 13 da Lei nº 12.232/10.

2.1.1. Situação encontrada

O item 21.1 do edital do processo licitatório indica o valor estimado a ser gasto anualmente, trazendo a seguinte informação:

[...]

21. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

21.1. O valor destinado para os gastos com os serviços de Publicidade e Propaganda será de R\$9.000,00 (nove milhões). Computando-se todos os objetos citados no item 5.1 deste Edital.

21.2. O Município reserva-se o direito de, a seu exclusivo juízo, utilizar ou não a totalidade da verba prevista para execução dos serviços de publicidade.

No caso em tela, o objeto da licitação é a contratação de serviços de agência publicitária, que se constituem de planejamento, criação, distribuição, veiculação e controle de campanhas publicitárias e demais serviços.

Trata-se, sem dúvida, da contratação de um serviço e segundo o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, os serviços somente podem ser licitados quando existir

orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Logo, a norma embora de aplicação subsidiária em relação aos serviços de publicidade da Lei nº 12.232/10, determina a elaboração de planilha de custos unitários para a licitação do serviço que a prefeitura contratou.

Em exame inicial, essa planilha não foi localizada no edital da Concorrência nº 120/2013. Assim, não há no processo a existência de pesquisa de preços, nem planilha que detalhe os custos envolvidos para se chegar ao valor estimado da contratação que alcançou R\$9.000.000,00 (nove milhões); há somente a descrição genérica do objeto no edital reproduzindo o teor do art. 2º, caput e § 1º, da Lei nº 12.232/10, sem indicar a composição dos custos de cada campanha publicitária (criação, produção, veiculação etc.).

Os serviços prestados pela agência de publicidade são remunerados por um desconto sobre a tabela de preços do Sindicato das Agências de Propaganda de Santa Catarina- SINAPRO. Contudo, sem uma planilha que detalhe os custos envolvidos, questiona-se como a unidade gestora chegou a esses valores. A falta de transparência prejudica o controle pelos órgãos de fiscalização, inclusive quanto à análise do atendimento ao art. 13 da Lei nº 12.232/10:

Art. 13. A definição do objeto do contrato de serviços previstos nesta Lei e das cláusulas que o integram dar-se-á em estrita vinculação ao estabelecido no instrumento convocatório da licitação e aos termos da legislação em vigor.

Parágrafo único. A execução do contrato dar-se-á em total conformidade com os termos e condições estabelecidas na licitação e no respectivo instrumento contratual.

Desse modo, apesar da descrição do objeto contratado no ato convocatório, não existe a delimitação de quais os serviços que seriam prestados e quais os custos individuais desses serviços, apenas indicando o valor máximo estimado de R\$9.000.000,00 (nove milhões) no período de vigência, o que não atende os requisitos legais acima descritos.

2.1.2. Critérios

Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, II c/c art. 13 da Lei nº 12.232/10.

2.1.3. Evidências

Edital de Concorrência nº 120/2013

2.1.4. Causa da ocorrência do achado

Negligência

2.1.5. Efeitos

A falta da apresentação do orçamento detalhado apresentando a composição dos custos unitários é uma irregularidade grave, pois não permite verificação da adequação da proposta vencedora, e, além disso, dificulta o acompanhamento dos custos da contratada.

2.1.6. Responsáveis

Sr. José Cláudio Caramori – CPF nº 342.398.719-72, Cargo: Prefeito Municipal de Chapecó.

Conduta: Por ter assinado o edital.

Nexo de causalidade: Por ter assinado o edital sem apresentação do orçamento detalhado.

Culpabilidade: era razoável se esperar que o Sr. José Cláudio Caramori teria condições de observar que o edital foi elaborado sem pesquisa de preços para estimar o valor da licitação e sem orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, o que poderia permitir uma contratação antieconômica. Portanto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável.

2.2. Falta de acompanhamento e fiscalização do contrato, em desacordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/93 e com a cláusula décima terceira do Contrato nº 413/2013.

2.2.1. Situação encontrada

De acordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/93 a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representante (preposto) da administração especialmente designado, devendo ser registradas por esse representante as ocorrências relacionadas ao contrato.

Nos termos do Contrato nº 413/2013, celebrado entre a agência e a Administração:

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA

Da Fiscalização.

13.1. A contratante fiscalizará a execução dos serviços cuja execução foi expressamente autorizada, inclusive, quanto ao cumprimento das

especificações técnicas, cabendo-lhe rejeitar, no todo ou em parte, quando não corresponderem ao desejado ou solicitado.

13.2. A fiscalização dos serviços, objeto do presente contrato, será exercida pela Assessoria de Comunicação da Contratante.

No contrato analisado pela equipe de auditoria não consta **designação formal** pela Administração Municipal de um representante para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato. Observou-se nos processos de pagamentos que a atuação da Prefeitura se restringe a apor o atesto da prestação do serviço ou recebimento do bem nas faturas apresentadas pela agência de publicidade, sem nenhum preenchimento de relatório de acompanhamento e/ou fiscalização da execução do contrato.

Em que pese o contrato tenha atribuído a responsabilidade pela fiscalização à Assessoria de Comunicação, a Lei nº 8.666/93 sugere a obrigatoriedade de indicação de um representante da Administração designado especialmente para atividade de fiscalização.

Em entrevistas com alguns servidores e agentes municipais, inclusive com a própria Diretora de Comunicação – Sra. Vanessa Hubner Giroto, os depoentes afirmaram que, de fato, não havia um representante formal designado pela Administração Municipal para acompanhar e fiscalizar a execução contratual, e que essa fiscalização era feita com base nos documentos emitidos e enviados pela própria agência contratada.

Verificou-se, inclusive, que a Prefeitura não dispunha de um mecanismo interno que garantisse o controle da veiculação em rádio e TV, deixando o encargo nas mãos da própria agência contratada, em situação de flagrante desrespeito à legislação federal e ao próprio contrato.

Na mídia exterior (outdoor, frontlight), da mesma forma que na mídia em rádio e TV, o controle de divulgação nesse tipo mídia dependia muito mais da atuação da agência do que de mecanismos internos da Prefeitura, fato reconhecido pela Diretora de Comunicação da unidade.

A forma de atesto das despesas é, em alguns casos, baseada em fotografias datadas dos locais onde foram fixados os anúncios de mídia exterior, o que pode ser considerado satisfatório para comprovar a prestação dos serviços. Entretanto, em vários outros casos, a liquidação da despesa foi baseada tão somente nas notas fiscais da agência.

2.2.2. Critérios

Lei nº 8.666/93, art. 67

Contrato nº 413/2013, cláusula décima terceira.

2.2.3. Evidências

Ausência de documento formalizando a designação de um fiscal de contrato.

2.2.4. Causa(s) da ocorrência do achado

Deficiências de controles.

2.2.5. Efeitos

Ausência de efetivo acompanhamento e fiscalização da execução contratual, com a ocorrência de diversos problemas e falhas decorrentes dessa ausência de fiscalização.

2.2.6. Responsáveis

Sr. José Cláudio Caramori - CPF nº 342.398.719-72, Cargo: Prefeito Municipal de Chapecó.

Conduta: Assinar o contrato, que contempla cláusula que não atende à determinação do artigo 67, da Lei nº 8.666/93, no que se refere à indicação de um fiscal de contrato, e na fase de execução como ordenador da despesa sem credenciar um preposto ou representante para acompanhamento e fiscalização do contrato.

Nexo de causalidade: a assinatura do contrato sem designação de um responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução, culminou no deficiente acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Culpabilidade: decorre da anuência em assinar contrato que não atende aos requisitos legais da legislação vigente, tornando temerário sua execução por conta da ausência de um preposto devidamente credenciado para acompanhamento e fiscalização dos serviços contratados.

2.3. Realização de despesas sem finalidade pública, com a inclusão de serviços publicitários ausentes de conotação educacional, informativa ou institucional, em desacordo com o art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

2.3.1. Situação encontrada

A publicidade governamental é a forma pela qual a administração pública utiliza os meios de comunicação para divulgar seus atos, programas, serviços e campanhas. Assim, essa publicidade deve revestir-se de caráter informativo, educativo e de orientação social, concernentes com o interesse público.

Justamente por isso, as campanhas publicitárias do governo devem estar em consonância com os princípios que regem toda a administração pública, em especial, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

A Constituição Federal, em seu art. 37, § 1º, vedou a vinculação entre as ações de governo e a personalidade do agente público mediante a utilização de nomes, símbolos ou imagens, para fins de promoção pessoal, que é a utilização da publicidade pelo agente público, valendo-se da função que ocupa, para promover propaganda própria ou de outrem, visando um proveito atual ou futuro.

Sobre o conteúdo jurídico e o alcance dos comandos extraídos do art. 37, § 1º, da Carta Magna, a doutrina¹ ensina que cada vez mais a publicidade governamental deve ter sua atuação pautada na moralidade e na impessoalidade. Confira-se:

O preceito do artigo 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal, vem, nos últimos anos, ganhando relevância e despertando inúmeras interpretações, visando dilatar seu alcance a fim de preencher e dar efetividade a intenção do constituinte.

Numa primeira leitura, o preceito constitucional pode gerar a falsa percepção de estar pautado, única e exclusivamente, na vedação à publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Pode ainda, dar azo ao entendimento de que esta publicidade deve ser explícita e causar prejuízo ao erário.

Entretanto, por se tratar de regra atrelada à moralidade e que prega uma atuação impessoal, sua interpretação deve ir além e levar em conta qualquer situação que possa desvirtuar a vontade do constituinte.

Aliás, publicidade, moralidade e impessoalidade, apresentam-se intrincadas, havendo instrumentalização recíproca, de modo que a observância da publicidade dificulta medidas contrárias à moralidade e a impessoalidade; a moralidade, por sua vez, implica observância estrita da impessoalidade e da publicidade e, a impessoalidade, ao seu turno, cria meios de uma atuação pautada na moralidade.

Sendo assim, a fim de apresentar os contornos de tão relevante preceito, insta frisar que este não restringe apenas à promoção pessoal dos servidores públicos e das autoridades, mas também, por exemplo, dos partidos políticos a que estas pertençam, de modo que, a fim de assegurar a impessoalidade, entende-se que a mera possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que a norma requer.

Ademais, no tocante ao teor desta publicidade, a mera inclusão de conteúdo subliminar que possa identificar governante ou seu partido político já caracteriza publicidade pessoal ilícita. Ou seja, no instante que existe a menor possibilidade de reconhecimento ou identificação da origem pessoal

1 RAMOS, Diego da Silva. *A publicidade dos atos governamentais. Limites, vedações e implicações*. http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7515

ou partidária da publicidade há, sem dúvida, o rompimento da lisura desejada pelo constituinte, até mesmo porque, qualquer margem de abertura nesse princípio poderia ensejar exceções que levariam a completa inutilidade do dispositivo.

Pouco importa, ainda, o fato de a propaganda oficial ter custo relativamente baixo, irrisório, de modo que mesmo se esta for custeada as expensas do agente público permanece o caráter ilícito, pois não é a lesão ao erário que torna a conduta mais ou menos imprópria.

Assim, tendo em vista as decisões consignadas, notamos que as interpretações dadas a este preceito visam, cada vez mais, extirpar de nossa realidade a publicidade pessoal e oportunista, visando uma publicidade governamental pautada em lisura e honestidade, de mãos dadas com a moral e compromissada com a cidadania.

Como se vê, a publicidade governamental deve moldar-se aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, e sempre contendo o caráter educativo, informativo ou de orientação social, sob pena de ser considerada contrária ao interesse público e sem finalidade social.

No que diz respeito aos casos práticos que acontecem rotineiramente nas fiscalizações dos órgãos de controle externo, vale citar importante artigo publicado na imprensa especializada.

Assim, Ivan Barbosa Rigolin e Gina Copola², no estudo *Despesas impróprias para Municípios*, elencam uma série de despesas públicas que são consideradas impróprias pelos apontamentos constantes dos relatórios das auditorias e fiscalizações realizadas pelos TCEs nos municípios. Vejamos alguns exemplos:

Considerem-se despesas públicas impróprias, dentre muitas outras possíveis:

1) homenagens de qualquer natureza e a qualquer título.

Tanto no Executivo quanto no Legislativo a palavra homenagem, quando significar despesa paga com dinheiro público, deveria ser extirpada com brevidade máxima do elenco das imagináveis despesas.

Ainda que não conste essa palavra homenagem do evento, qualquer festividade ou festejo com caráter de celebração a alguma pessoa, viva ou morta, ou ainda alguma comemoração onerosa a datas e eventos, precisaria ser banida de vez do rol de despesas públicas.

O dinheiro público tem e sempre teve destinação necessariamente melhor que a de homenagear quem quer que seja, ainda que de mérito notório e incontestável, porque é preciso considerar a essencial futilidade dessa despesa pública quando confrontada com despesas necessárias à população, para as quais as autoridades foram eleitas e cumprem seus mandatos.

Trata-se quase da conhecida cortesia com chapéu alheio; com todo efeito, quem deseje homenagear alguém pode e deve fazê-lo se atende a um imperativo de sua consciência, mas sempre observando o detalhe de arcar com a despesa respectiva. Não se condena a parceria com a iniciativa

2 RIGOLIN, Ivan Barbosa; COPOLA, Gina. Despesas impróprias para Municípios. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 10, n. 109, jan. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35430>>. Acesso em: 25/03/2017.

privada que custeie a despesa, mas o que não faz sentido, repita-se, é a despesa pública apta a homenagear pessoa alguma, e também se repita, por mais extraordinários que tenham sido os méritos dessa pessoa. (...)

7) Locação de outdoors e confecção de painéis, placas ou cartazes para inauguração de obras e benfeitorias.

Ocorrem vez por outra despesas publicitárias pagas com dinheiro público relativas a cartazes, paredros, outdoors, banners, placas, grandes anúncios de inauguração de obras ou benfeitorias na comunidade.

São tidas em tese como irregulares porque desde logo parecem imoderadas, excessivas, sabendo-se que bastaria a divulgação radiofônica, televisiva, na internet, impressa oficialmente ou mesmo extraoficialmente, para atender os reclamos de conhecimento público dos eventos.

8) Divulgação em carro de som e transmissão de eventos esportivos em telões e instalações de prédio público, ou confecção de faixas e bandeiras para o mesmo fim.

Não se concebe que o poder público arque com despesas relativas a atividades esportivas privadas, porque é de supor que o dinheiro público merece aplicação mais condizente com interesse mais essencial das populações, voltado a atender reclamos e demandas efetivamente relevantes – por mais estima e gosto que tenha a população por aqueles eventos

Mesmo clubes e entidades regularmente estipendiadas pelo poder público não merecem essa cobertura, tida invariavelmente por imprópria e desviada de finalidade.

9) Patrocínio de monumentos religiosos ou clubísticos.

...

A rigor não cabe ao poder público prestigiar e estipendiar eventos ou pessoas vinculadas a religiões, clubes, associações, agremiações e outras entidades privadas se não vinculadas estritamente a fatos históricos ou culturais relevantes e reconhecidos sem questionamento como ínsitos à tradição e à cultura locais.

Em não sendo assim, e em não se vinculando o evento ou a pessoa prestigiada a uma tradição local evidente, então a despesa se configura como subsídio a particular e se revela simplesmente inconstitucional, a teor do disposto na Constituição, art. 19, incs. I e III. (...)

15) Publicidade sem conotação educacional, informativa ou institucional.

Neste caso não se trata de despesa apenas imprópria, inadequada ou desviada de finalidade pública, mas simplesmente ilegal - e melhor seria dizer inconstitucional, porque afronta a restrição imposta pela Constituição, art. 37, § 1º, à publicidade oficial.

Por essa conhecida regra constitucional 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", o que exige algum comentário.

Em boa parte tem caráter infelizmente subjetivo esta ordem constitucional, característica essa que sempre constitui o pior azar, o maior infortúnio e o grande opróbrio do agente público, na medida em que se cada cabeça profere uma sentença ele jamais pode sentir-se seguro de ter praticado a ação correta, ou o procedimento adequado na sua conduta pública.

Como se verifica do estudo transcrito, podem ser consideradas como despesas impróprias as seguintes situações, dentre outras: a) homenagens de

qualquer natureza e a qualquer título; b) divulgação e transmissão de atividades esportivas privadas; c) patrocínio de clubes, associações, agremiações e outras entidades particulares; d) locação de outdoors e confecção de painéis, placas ou cartazes; e) publicidade sem conotação educacional, informativa ou institucional etc.

Examinando a execução contratual objeto da presente fiscalização (Contrato nº 412/2013), a Equipe de Auditoria, no exercício de suas atividades, mediante a técnica de amostragem, identificou as seguintes despesas e documentos de execução de serviços que caracterizam realização de despesas sem finalidade pública:

TABELA I - DESPESAS DECORRENTES DE VEICULAÇÃO DA PUBLICIDADE E PROPAGANDA.

	EMPENHO	VALOR TOTAL (SENDO 80% DO VEÍCULO E 20% DA AGÊNCIA)	NOTA FISCAL DA AGÊNCIA	OBJETO
1	14059/13	R\$3.822,00	1337/2013	Publicação no Jornal Sul Brasil – Acesso Chapecó Série A
2	14059/13	R\$5.040,00	1362/2013	Publicação de uma página no Jornal Voz do OESTE – Ref. Time da Chapecoense – Acesso Série A
3	14059/13	R\$4.620,00	1363/2013	Publicação de uma página no Jornal Diário de Iguazu – Ref. Time da Chapecoense – Acesso Série A
4	14059/13	R\$2473,80	1379/2013	Publicação na TV RIC RECORD – Ref. Time da Chapecoense – Acesso Série A
5	14059/13	R\$861,00	1381/2013	Publicação na RÁDIO SUPER CONDÁ Ref. Time da Chapecoense – Acesso Série A
6	14059/13	R\$767,42	1455/2013	Publicação na RÁDIO ANTENA 1– Ref. Time da Chapecoense – Acesso Série A
7	489/14	R\$597,24	1473/2014	Publicação na RÁDIO ANTENA 1– Ref. Time da Chapecoense – Acesso Série A
8	489/14	R\$645,65	1617/2014	Publicação na RÁDIO SONORA FM– Ref. Time da Chapecoense – Acesso Série A
9	9432/14	R\$2000,27	3006/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal Voz do Oeste
10	7615/14 7599/14	R\$5.014,55	2793/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal LE NOTÍCIAS
11	7615/14 7592/14	R\$4.491,90	2837/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal LE NOTÍCIAS
12	7615/14 7591/14	R\$1.107,65	2880/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal DESTAQUE
13	7598/14	R\$4.861,29	2935/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal CHAPECÓ URGENTE
14	7608/14	R\$3.822,00	2810/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal SUL BRASIL
15	7615/14 7599/14	R\$2.500,34	2813/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal LE NOTÍCIAS
16	7615/14 7592/14	R\$4.491,90	2878/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal DIÁRIO DO IGUAÇU
17	7615/14 7592/14	R\$3.750,04	2879/14	Veiculação de Anúncio – Orgulho Chapecoense – Jornal FOLHA DE CHAPECÓ

18	14059/15	R\$6.250,00	1378/15	Transmissão de Eventos Esportivos – Chapecoense – Série B
19	14059/15	R\$6.250,00	1476/15	Transmissão de Eventos Esportivos – Chapecoense – Série B
20	14059/15	R\$6.250,00	1356/15	Transmissão de Eventos Esportivos – Chapecoense – Série B
21	2689/16	R\$2.431,00	4234/16	Transmissão Onda Verde e Branca – RBSTV Chapecó
22	2681/16	R\$1.250,00	4234/16	Transmissão Onda Verde e Branca – Rádio SuperCondá
23	2684/16	R\$6.449,54	4234/16	Transmissão Onda Verde e Branca – TV O ESTADO – RICRECORD
24	5946/16	R\$2245,95	4234/16	Transmissão Onda Verde e Branca – RÁDIO CHAPECÓ ANTENA 1
25	N/I	R\$2.500,34	2877/14	Veiculação Mensagem do Dia do Professor – Jornal Voz do Oeste.
26	N/I	R\$3.822,00	2814/14	Veiculação Mensagem do Dia do Professor – Jornal Sul Brasil.
27	N/I	R\$4.491,90	2878/14	Veiculação Mensagem do Dia do Professor – Jornal Diário do Iguaçu.
28	N/I	R\$3.750,04	2879/14	Veiculação Mensagem do Dia do Professor – Jornal Folha de Chapecó.
29	N/I	R\$2.500,34	2813/14	Veiculação Mensagem do Dia do Professor – Jornal LÊ Notícias.

Legenda: N/I – Não identificado.

TABELA II - DESPESAS DECORRENTES DE CRIAÇÃO – PRO3 COMUNICAÇÃO.

	EMPENHO	VALOR TOTAL (JÁ COM O DESCONTO DE 81% SOBRE A TABELA SINAPRO)	NOTA FISCAL DA AGÊNCIA	OBJETO
1	2758/16	R\$7.680,89	4233/16	Criação da Campanha Onda Verde
2	7615/14	R\$1.044,48	2957/14	Criação da Campanha – Orgulho Chapecoense
3	N/I	R\$1.094,48	2959/14	Criação da Campanha Dia do Professor
4	N/I	R\$494,51	2961/14	Criação da Campanha Dia do Médico
5	11502/15	R\$499,92	3903/15	Criação da Homenagem à Guto Ferreira

Legenda: N/I – Não identificado.

TABELA III – DESPESAS DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS.

	EMPENHO	VALOR TOTAL (SENDO 13,5% DA AGÊNCIA)	NOTA FISCAL DA AGÊNCIA	OBJETO
1	14059/13	R\$1.872,75	1340/2013	Produção de spot rádio – Produção de trilha + locução – 30 segundos
2	14059/13	R\$12.059,37	1341/2013	Produção de VT de 30 segundos, sobre Acesso do Time da Chapecoense para a Série A
3	14059/13	R\$3.849,00	1373/2013	01 Filme de Computação Gráfica de 30 segundos – Natal Verde e Branco
4	14059	R\$ 4.256,00	1347/201	Impressão digital em lona relógio; lona relógio e

			3	lona front aeroporto – Esporte Série A
5	2757/16	R\$2.472,96	4217/16	Confecção Painele Onda Verde e Branca
6	2757/16	R\$787,20	4217/201 6	Homenagem ao Esporte – Chapecoense – Impressão Lona
7	1937/16	R\$888,48	4216/16	Impressão de Lona – Campanha Onda Verde e Branca
8	N/I	R\$30.240,00	150/15	Produção do 7º Workshop da Mulher

Legenda: N/I – Não identificado.

Os referidos empenhos, notas fiscais e pagamentos referem-se às seguintes campanhas publicitárias abaixo relacionadas:

1. Campanha Dia do Professor.
2. Campanha Dia do Médico.
3. Campanha Orgulho Chapecoense.
4. Campanha Onda Verde e Branca.
5. Campanha Time da Chapecoense – Acesso Série A.
6. Transmissão de Eventos Esportivos – Chapecoense – Série B.
7. 7º Workshop da Mulher.
8. Homenagem à Guto Ferreira

Do exposto, e de acordo com os conceitos delineados neste Relatório, verifica-se no caso específico do Contrato nº 413/2013 da Unidade fiscalizada, que os pagamentos descritos nas Tabelas I, II e III caracterizam-se como despesas sem finalidade pública e social, haja vista a ausência de conotação educacional, informativa ou institucional das campanhas publicitárias.

2.3.2. Critérios

Constituição Federal, art. 37, § 1º.

Constituição Federal, art. 37, caput.

Lei nº 12.232/2010, art. 2º, parágrafo 2º.

2.3.3. Evidências

As evidências são as despesas elencadas nas Tabelas I, II e III, com a respectiva indicação do empenho, nota fiscal da agência e objeto contratado.

2.3.4. Causa(s) da ocorrência do achado

Deficiências de controles.

2.3.5. Efeitos

Realização de despesas sem finalidade pública. Ausência de interesse público. Possível dano ao Erário, mesmo que de pequena ou média monta.

2.3.6. Responsáveis

- **Sr. José Cláudio Caramori** – CPF nº 342.398.719-72, Cargo: Prefeito Municipal de Chapecó.

- **Sr. Fernando Jorge Brum Mattos** – CPF nº 020.579.399-10 – Cargo: Assessor de Comunicação Social.

Conduta: a participação do Prefeito no certame ocorreu ao assinar o contrato e na fase de execução ordenar a despesa, que deve ser somado ainda à ausência de credenciamento de fiscal especialmente designado para acompanhamento e fiscalização do contrato, respondendo solidariamente, neste caso, pelos atos de seus subordinados quando do acompanhamento do Contrato nº 413/2013.

A participação do Assessor de Comunicação ocorreu na fase de execução, como responsável pela respectiva pasta e pela fiscalização do contrato (ainda que ausente uma designação específica), ao negligenciar a análise da finalidade pública pretendida nas campanhas publicitárias referente ao Contrato nº 413/2013.

Nexo de causalidade: a assinatura do contrato (pelos responsáveis) e ordenação da despesa sem análise da finalidade pública proposta pela contratação, resultou no deficiente acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Culpabilidade: decorre da negligência e/ou imperícia em ordenar despesa sem análise de sua finalidade pública, em afronta ao artigo 67 da Lei nº 8.666/93 e da cláusula oitava do Contrato nº 413/2013.

2.4. Ausência de manutenção e divulgação da publicidade da execução contratual, garantindo livre acesso às informações por quaisquer interessados.

2.2.1. Situação encontrada

Durante os trabalhos de auditoria restou visualizada a ausência de cumprimento dos termos do artigo 16 da Lei nº 12.232/2010, que se constitui na obrigatoriedade imposta à administração pública, em manter banco de dados com

acesso público sobre as informações da execução contratual dos contratos de publicidade, conforme segue:

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.

O achado, constitui-se em irregularidade aparentemente formal, mas que vai de encontro com a proposta legal insculpida na Lei nº 12.232/2010, eis que se destina à transparência que é o que permite o controle da sociedade e favorece o controle externo e governamental.

2.3.2. Critérios

Lei nº 12.232/2010, art. 16º.

2.3.3. Evidências

As evidências restam lastreadas na ausência de apresentação da referida publicidade dos atos relativos à execução do contrato, conforme relatado no item 1.5 do presente relatório.

2.3.4. Causa(s) da ocorrência do achado

Deficiências de controles.

2.3.5. Efeitos

Realização de despesas e atividade públicas sem a publicidade exigida pela lei, omissão no dever legal de atenção ao princípio da publicidade.

2.3.6. Responsáveis

- **Sr. José Cláudio Caramori** – CPF nº 342.398.719-72, Cargo: Prefeito Municipal de Chapecó.

- **Sr. Fernando Jorge Brum Mattos** – CPF nº 020.579.399-10 – Cargo: Assessor de Comunicação Social.

Conduta: a participação do Prefeito no certame ocorreu ao assinar o contrato e não proporcionar a devida publicidade conforme orientação legal na fase de execução.

A participação do Assessor de Comunicação ocorreu na fase de execução, como responsável pela respectiva pasta e pela fiscalização do contrato (ainda que ausente uma designação específica), ao negligenciar no que se refere a publicidade dos atos conforme exigência contida no artigo 16º da Lei nº 12.232/10.

Nexo de causalidade: a assinatura do contrato (pelos responsáveis) e ordenação da despesa e pagamento de despesas sem publicação de acesso integral na rede mundial de computadores à eventuais interessados, consiste em barreira ao eficiente acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Culpabilidade: decorre da omissão em proceder o atendimento à exigência legal, tornando transparentes e acessíveis todas as informações acerca do contrato executado, o que constitui óbice à eventual fiscalização concomitante do contrato.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. Conhecer do Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Chapecó, com o objetivo de analisar a Concorrência nº 120/2013 e o Contrato nº 413/2013 para contratação de serviços de agência e campanha publicitária e arguir as seguintes irregularidades.

3.1.1. Ausência de pesquisa de preços para estimar o valor da licitação e ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em desacordo com o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 13 da Lei nº 12.232/10 (item 2.1 deste Relatório).

3.1.2. Falta de acompanhamento e fiscalização do contrato, em desacordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/93 e com a cláusula décima terceira do Contrato nº 413/2013 (item 2.3 deste Relatório).

3.1.3. Realização de despesas sem finalidade pública, com a inclusão de serviços publicitários ausentes de conotação educacional, informativa ou institucional, em desacordo com o art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal (item 2.3 deste Relatório).

3.1.4. Ausência de manutenção e divulgação da publicidade da execução contratual, garantindo livre acesso às informações por quaisquer interessados, em desacordo com o previsto no artigo 16 da Lei nº 12.232/10;

3.2. Determinar Audiência dos responsáveis abaixo, nos termos do art. 29, § 1º, c/c art. 35 da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, para no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno (Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresentarem alegações de defesa acerca das irregularidades descritas acima:

3.2.1. Sr. José Cláudio Caramori – CPF nº 342.398.719-72, Cargo: Prefeito Municipal de Chapecó à época, **itens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 e 3.1.4** da conclusão deste Relatório.

3.2.2. Sr. Fernando Jorge Brum Mattos – CPF nº 020.579.399-10– Cargo: Assessor de Comunicação Social à época, **itens 3.1.3 e 3.1.4** da conclusão deste Relatório.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 31 de outubro de 2017.

GUSTAVO PICCOLI PFITSCHER
Auditor Fiscal de Controle Externo

MURILO RIBEIRO DE FREITAS
Auditor Fiscal de Controle Externo

ANTONIO CARLOS BOSCARDIN FILHO
Chefe da Divisão

DENISE REGINA STRUECKER
Coordenadora

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator.

FLAVIA LETICIA FERNANDES BAESSO MARTINS

Diretora