| | | |
|---|---|---|
| **ACÓRDÃO DA 1ª CAMARA** | **:** | **AC01-G.RC-899/2014** |
| **PROCESSO TC/MS** | **:** | TC/23060/2012 |
| **PROTOCOLO** | **:** | 1270327 |
| **ÓRGÃO** | **:** | FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DE CORUMBÁ |
| **RESPONSÁVEL** | **:** | LUCIENE DEOVA DE SOUZA |
| **CARGO DO RESPONSÁVEL** | **:** | WX-DIRETORA PRESIDENTE |
| **ASSUNTO DO PROCESSO** | **:** | CONTRATO ADMINISTRATIVO 001/2012 |
| **RELATOR** | **:** | CONS. RONALDO CHADID |

## I – EMENTA:

**CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PUBLICIDADE. FORMALIZAÇÃO DO TERMO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE MERCADO. IRREGULARIDADE. MULTA. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS REGULARES.**

1. Contrato de publicidade.
2. Ausência de pesquisa mercadológica ou comprovação da impossibilidade de sua realização.
3. Parâmetros apresentados em tabela de custos referenciais, defasados em oito anos em relação à data da contratação.
4. Entendimento das Cortes de Conta do país no sentido de que as contratações públicas só podem ser efetivadas após as devidas estimativas prévias de valor.
5. Irregularidade do procedimento licitatório e da formalização do termo de contrato.
6. Imposição de multa por ato praticado sem a observância dos requisitos legais exigidos, nos termos do art. 42, inciso IX, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012.
7. Concessão do prazo de sessenta dias para recolhimento da pena pecuniária ao FUNTC.
8. Execução financeira de acordo com as prescrições da Lei n.º 4.320/64.
9. Regularidade contábil.

## II – RELATÓRIO

Trata-se de processo de contas em que se julga a contratação pública – Contrato Administrativo n.º 01/2012 – celebrada pelo Município de *Corumbá*, por intermédio da *Fundação do Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário – FUNTERRA*, através de procedimento licitatório deflagrado na modalidade *Concorrência n.º 005/2011*, para serviços de publicidade e propaganda, compreendendo planejamento, estudo, pesquisa, criação, produção, distribuição de materiais publicitários à veiculação e controle de resultados de campanhas publicitárias e institucionais.

Os serviços licitados foram adjudicados à empresa *Futura Comunicação e Marketing Ltda*, pessoa jurídica de direito privado devidamente qualificada em termo de contrato à peça n.º 50; com quem a avença foi celebrada pelo prazo de 12 (doze) meses, ao custo global de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Após a análise da documentação trazida para a instrução do feito, a unidade de auxílio técnico constatou a ausência de indicação do objeto e do valor estimado da pesquisa de mercado; bem como da lei que estabelece o veículo de divulgação dos atos oficiais do município.

Regularmente intimada a prestar esclarecimentos quanto às impropriedades verificadas, a Autoridade Ordenadora de Despesas o fez através das justificativas e documentos acostados às folhas 491/550 dos autos.

Dando prosseguimento à análise técnica, a 5.ª Inspetoria de Controle Externo concluiu que o procedimento licitatório não se realizou em conformidade com as disposições legais estabelecidas pela Lei Federal n.º 8.666/93, e regulamentares previstas na Instrução Normativa n.º 35/2011 desta Corte. Quanto ao termo de contrato e sua execução financeira, atestou suas regularidades formais e obediência à legislação aplicável.

No mesmo sentido se pronunciou o Ministério Público de Contas, através do *r.* parecer exarado por seu douto representante às folhas 659/660. Em virtude das impropriedades verificadas, opinou pelo julgamento de irregularidade do certame e formalização contratual, e regularidade dos atos praticados no decorrer da execução financeira.

É o relatório.

## III – VOTOS

**Conselheiro Ronaldo Chadid (Relator):**

Antes de adentrar à análise de mérito dos aspectos relativos à (i)regularidade da contratação, cumpre estabelecer que, consoante à nova disposição regimental contida no artigo 10, § 3.º, inciso IV, alínea *a* e § 4.º[1], c/c artigo 13, inciso II, alínea *a* [2], ambos da Resolução Normativa n.º 76/2013, em razão do valor total atribuído ao contrato – R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) – e o valor da UFERMS[3] na data da assinatura de seu termo de formalização – R$ 16,21 (dezesseis reais e vinte e um centavos) em fevereiro de 2012 –; a competência para este julgamento será da Câmara.

Passo a expor as razões do voto.

De fato, como bem observou a unidade de auxílio técnico, não consta nos autos a necessária pesquisa prévia de mercado ou a comprovação da impossibilidade de sua realização, conforme exige o art. 15, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93 . O que existe é uma tabela de custos referenciais para serviços de publicidade, emitida pelo Sindicato das Agências de Propaganda de Mato Grosso Sul (f. 25/30). Mas os parâmetros ali apresentados são do mês de setembro do ano de 2004, defasados, portanto, em oito anos em relação à celebração do contrato, ocorrida em fevereiro de 2012. Por razões óbvias, portanto, não se pode pretender que os dados apresentados pudessem oferecer os requisitos mínimos de descrições e especificações dos serviços demandados às

[1] § 4º O referencial de UFERMS estabelecido no inciso II do caput é considerado:
I - na data da assinatura do respectivo instrumento de formalização, relativamente ao disposto no § 3º, I;
II - pelo valor, conforme o caso, da ata de registro de preços, do lance vencedor da licitação, do ato de dispensa ou de inexigibilidade de licitação ou do contrato celebrado, relativamente ao disposto no § 3º, IV, a e b, e V;
III - consoante as disposições do ato normativo pertinente, para os demais casos.
[2] Art. 13. Às Câmaras compete:
II - julgar:
a) as contas prestadas ou tomadas que envolvam valores superiores aos de quatro mil UFERMS, observado o disposto no art. 10, §§ 3º e 4º
[3] Resolução da Secretaria de Estado de Fazenda n.º 2.480/13.

agências de propaganda interessadas em concorrer no certame, de modo a permitir que as propostas por elas apresentadas contivessem elementos que possibilitassem a comparação de preços.

Aliás, o entendimento adotado por esta Corte, pelos demais Tribunais de Contas Estaduais do País e pelo Tribunal de Contas da União, tem sido o de afirmar que as contratações públicas somente poderão ser efetivadas após as devidas estimativas prévias de valor, que devem obrigatoriamente ser juntadas ao processo de contratação e a ao instrumento convocatório publicado. Vejamos:

> GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 013.091/2005-3 Natureza: Relatório de Auditoria. Unidade: Banco da Amazônia S.A. – Basa. SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. ACÓRDÃO 879/2005-PLENÁRIO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA. IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DE PARTE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTAS. JUNTADA DA DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE ÀS CONTAS ANUAIS DE 2004 E 2005 DO BASA. […] Entende-se, todavia, que deveria ter sido publicado briefing que versasse sobre o real plano de publicidade da instituição a ser adotado no exercício, ou seja, o que seria de fato praticado, de modo a permitir aos licitantes precificarem adequadamente suas propostas, em moeda corrente nacional, podendo ainda utilizar critérios de negociação dos percentuais de desconto e de honorário, conforme preceituam as Normas-Padrão da Atividade Publicitária expedida pelo Conselho Executivo de Normas-Padrão. Ressalte-se que o projeto básico é o documento que norteia a forma com se que será executado o objeto. **Ademais, o edital não possuía planilha de custos estimados de preços, dificultando a verificação de prática de preços compatíveis aos de mercado**. […] 13. A defesa não merece prosperar. A uma, porque todo contrato deve conter, necessariamente, cláusula específica estipulando o valor, que será aquele obtido no processo de licitação, bem como as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento, nos exatos termos do inciso III do art. 55 da Lei 8.666/1993. 14. Em segundo lugar, não se confunde o valor do contrato com o crédito pelo qual correrá a despesa, com indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, possuindo, cada um, cláusula específica prevista, respectivamente, nos incisos III e V, do mencionado artigo. 15. **Além disso, o edital para contratação dos serviços de publicidade não possuía planilha de custos estimados de preços, impossibilitando a verificação da compatibilidade dos preços a serem praticados pela empresa vencedora com os preços de mercado.”**

Devo dizer que, ao contrário do que afirmou o Superintendente de Suprimentos e Serviços do Município em sua manifestação às folhas 495/496, que a Lei n.º 12.232/2010, responsável por disciplinar a contratação de agências de publicidade pela administração pública; não a desobrigou de realizar a pesquisa mercadológica. O enunciado do art. 6.º, *caput*, da referida legislação, apenas previu a desnecessidade de inserção do projeto básico e do orçamento detalhado em planilhas no edital, mas não a confecção deste ato em si. Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Contas da União:

> "GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO TC 018.664/2013-0. Natureza: Relatório de Auditoria. Unidade: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – Secom/PR. Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.
> SUMÁRIO: AUDITORIA. PUBLICIDADE E PROPAGANDA. AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DEFICIÊNCIAS DE PROCEDIMENTOS E AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE ROTINAS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. […] ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em: […] 9.2. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno, recomendar à Secom/PR que: 9.2.2. **formalize requisitos mínimos de descrições das especificações de bens e serviços demandados às agências de propaganda, de modo a permitir que as propostas apresentadas pelos fornecedores contenham elementos que possibilitem a comparação de preços"**

Pelo que se viu, muito embora a legislação exija a realização de pesquisa de preços prévia à instauração do procedimento licitatório, já que essa estimativa é imprescindível para escolha da modalidade licitatória e, também, para impedir que a administração pública contrate serviços por valores que extrapolam o que usualmente é cobrado no mercado, vê-se que, no caso em análise, a Autoridade Ordenadora de Despesas requisitou a instauração de procedimento cujo valor estimado – R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) – foi arbitrariamente definido, à revelia de qualquer pesquisa mercadológica.

Concluo, pelas razões e disposições legais apontadas, que o procedimento licitatório deflagrado pelo Município de *Corumbá* padece de fundamentos jurídicos válidos para sustentar sua regularidade e, por isso, não é merecedor da aprovação desta Corte de Contas. Do mesmo, a formalização do termo contratual deverá ser declarada irregular, por força da disposição contida no art. 49, § 2.º da Lei n.º 8.666/93, que estabelece que a nulidade do certame

induz à do contrato.

No entanto, a despeito das considera, a Autoridade Ordenadora de Despesas obteve êxito em sua obrigação constitucional de comprovar o correto processamento das despesas contratadas, o que, em última análise, é o ponto fulcral da fiscalização a cargo desta Corte de Contas, ou seja, a correta aplicação dos recursos públicos despendidos. A planilha abaixo permite visualizar a correção contábil a que me refiro:

| RESUMO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO | |
|---|---|
| VALOR INICIAL DO CONTRATO | R$ 200.000,00 |
| VALOR TOTAL EMPENHADO | R$ 200.000,00 |
| VALOR TOTAL ANULADO | R$ 132.187,25 |
| DIFERENÇA ENTRE O VALOR EMPENHADO E ANULADO | R$ 67.812,75 |
| DESPESAS LIQUIDADAS (NF) | R$ 67.812,75 |
| PAGAMENTOS EFETUADOS (OB/OP) | R$ 67.812,75 |

Verifica-se, portanto, que a despesa contratada foi corretamente processada, tendo sido empenhada, liquidada e paga conforme as disposições da Lei Federal n.º 4.320/64[4].

De outro vértice, ainda que as falhas apontadas tenham sido substancialmente formais e não tenham trazido prejuízos e desfalques aos cofres municipais de *Corumbá*, a conduta perpetrada pela Ex-Diretora-Presidente da *Fundação do Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário*, não escapará à imposição das sanções regimentais, em função da prática dos atos apontados, sem a observância dos requisitos exigidos, conforme prevê o art. 42, inc. IX, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012.

Assim, tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte, o conjunto de elementos de convencimento demonstrados, em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, que prevê multa de 10 a 1.800 UFERMS, e o grau de reprovabilidade da conduta praticada; proponho sua fixação em valor correspondente a 300 (trezentas) UFERMS, valor que considero suficiente a dar tratamento isonômico ao gestor submetido à

[4] **Lei n.º 4320, de 17 de março de 1964**: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

jurisdição desta Corte de Contas, através da exata quantificação da sanção.

São as razões que fundamentam o voto.

Pelos argumentos expendidos, em comunhão com o *r.* parecer do Ministério Público de Contas, e sob o fundamento legal insculpido no artigo 13, inciso II, alínea *a*, da Resolução Normativa n.º 76/2013, **V O T O:**

I – Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório – Concorrência n.º 05/2011 –, e da formalização do termo do Contrato Administrativo n.º 01/2012, firmado entre o Município de *Corumbá*, por intermédio da *Fundação do Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário – FUNTERRA*, e a empresa *Futura Comunicação e Marketing Ltda;* por infração ao artigo 15, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93;

II – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, em valor correspondente a 300 (trezentas) UFERMS, a Senhora *Luciene Deová de Souza*, brasileira, casada, geógrafa, Ex-Diretora-Presidente da *Fundação do Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário*, portadora do RG n.º 60885 SSP/MS e do CPF n.º 580.183.601-20, por violação do artigo 15, § 1.º, da Lei Nacional n.º 8.666/93; com fulcro no art. 42, inc. IX, da LC n.º 160/2012;

III – Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação do Acórdão no DOTCE/MS, para pagamento da multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do artigo 172, § 1.º, incisos I e II c/c artigo 83 da Lei Complementar n.º 160/2012;

IV – Pela **REGULARIDADE CONTÁBIL** da execução financeira do Contrato, por guardar a devida conformidade com as disposições legais de direito financeiro aplicáveis, especialmente aquelas contidas nos artigos 60 a 69, da Lei n.º 4.320/64;

É o voto.

**Conselheiro *Waldir Neves Barbosa:***

Com o relator.

## IV – DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Conselheiros da 1.ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, sob a presidência do Excelentíssimo Conselheiro *Ronaldo Chadid*, na 13.ª Sessão Ordinária, de 19 de agosto de 2014, na conformidade da ata de julgamentos n.º 13, por unanimidade de votos, nos termos do relatório e voto do Conselheiro Relator; em declarar a **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório – Concorrência n.º 05/2011 –, e da formalização do termo do Contrato Administrativo n.º 01/2012, firmado entre o Município de *Corumbá*, por intermédio da *Fundação do Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário – FUNTERRA*, e a empresa *Futura Comunicação e Marketing Ltda;* por infração ao artigo 15, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93; em **APLICAR MULTA** em valor correspondente a 300 (trezentas) UFERMS, a Senhora *Luciene Deová de Souza*, brasileira, casada, geógrafa, Ex-Diretora-Presidente da *Fundação do Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário*, portadora do RG n.º 60885 SSP/MS e do CPF n.º 580.183.601-20, por violação do artigo 15, § 1.º, da Lei Nacional n.º 8.666/93; com fulcro no art. 42, inc. IX, da LC n.º 160/20122; em **CONCEDER O PRAZO** de 60 (sessenta) dias para o recolhimento da multa ao FUNTC, conforme o art. 83 da Lei Complementar n.º 160/2012, devendo comprovar o pagamento nos autos em prazo idêntico, sob pena de cobrança executiva judicial; em declarar a **REGULARIDADE CONTÁBIL** da execução financeira do Contrato, por guardar a devida conformidade com as disposições legais de direito financeiro aplicáveis, especialmente aquelas contidas nos artigos 60 a 69, da Lei n.º 4.320/64. DISCUSSÃO: Nesta oportunidade ninguém fez uso da palavra; DECISÃO: Aprovado, por unanimidade, o relatório e voto do Conselheiro Relator.

Participaram, ainda, deste julgamento: Excelentíssimo Senhor Conselheiro *Waldir Neves Barbosa,* e o Representante do Ministério Público de Contas, Procurador de Contas, Dr. *João Antônio de Oliveira Martins Júnior.*

Publique-se.

Campo Grande – MS, 19 de agosto de 2014.

Ronaldo Chadid
Conselheiro Relator