

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Processo TCM nº 06.219/2011

Exercício financeiro: 2009

Prefeitura Municipal do Salvador

Gestor: João Henrique de Barradas Carneiro

Relator: Paolo Marconi

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

Trata o presente de **Pedido de Reconsideração** em face da **Deliberação nº 852/2012**, que teve por objeto a **Auditoria Especial** determinada pelo Presidente deste Tribunal de Contas dos Municípios - TCM, conforme **Ato nº 314/11**, com o propósito específico de analisar as despesas de publicidade realizadas pela **Prefeitura Municipal do Salvador**, no **exercício financeiro 2009**, sob responsabilidade do Sr. **João Henrique de Barradas Carneiro**, julgada **parcialmente procedente** em 18/12/2012, com fundamento no art. 1º, inciso XX, da Lei Complementar nº 06/91, nos termos do art. 10, § 2º, c/c os arts. 22 e 23, ambos da Resolução TCM nº 1.225/06, em face da constatação de **13 falhas e irregularidades** na contratação, veiculação e pagamento dos serviços de publicidade, a saber:

- *Pagamento de **R\$ 4.714.772,04** superior ao limite anual do contrato de publicidade, descumprindo o art. 65, da Lei Federal nº 8.666/93 (item 14.1);*
- *Pagamento de publicidade com caráter autopromocional do Gestor (PP nº 204, 271, 181, 4745 – R\$ 117.324,03 – **item 18.18 - parcial**), com ofensa ao §1º, do art. 37 da Constituição Federal;*
- *Falta de justificativa para publicação de ação promovida pela Secretaria Municipal da Educação em jornal de Baixa Grande - PP nº 2607/2009 - **R\$ 10.000,00** – (item 18.17);*
- *Não apresentação das peças publicitárias relativas a 96 processos de pagamento, totalizando **R\$ 1.329.345,07**, impedindo a análise do respectivo conteúdo (item 15);*

- *Apresentação de mídias eletrônicas defeituosas - "sem som; com imagem e sem som" - inviabilizando a análise material dos respectivos conteúdos, totalizando R\$ 1.451.531,70 (pp nº 613, 432, 671, 517, 500, 387 e 631 - Papéis de Trabalho nº 3);*
- *Pagamento de R\$ 5.788.385,14 sem comprovação da correlação de preços dos serviços com a Tabela do Sindicato das Agências e Publicidade do Estado da Bahia (item 18.9), descumprindo §6º, da cláusula segunda dos Contratos nº 01 a 04/2005;*
- *Irregular pagamento de R\$ 2.752.076,23 com publicidades a título de indenizações (item 14.3), com inobservância do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64;*
- *Gastos de R\$ 268.619,50 com publicidades usando recursos do Fundo Municipal da Educação – FME, com desvio de finalidade (itens 17 e 18.2), posto que em desacordo com os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 c/c o art. 23 da Lei Federal nº 11.494/2007;*
- *Falta de comprovação da regularidade fiscal das empresas terceirizadas nos 428 processos analisados, descumprindo o §16, da Cláusula Segunda dos Contratos de Publicidade (itens 18.1, 18.11 e 18.12);*
- *Despesas de R\$ 461.580,00, consideradas irrazoáveis, na produção de "release eletrônico" ao longo de apenas 90 dias;*
- *Fragilidade no sistema de controle interno da Prefeitura por falta de identificação de pagamento de despesa sem comprovação nos autos a exemplo do ocorrido no PP nº 439/2009;*
- *Illegal prática de emissão de notas fiscais diretamente contra a Prefeitura de Salvador pelas empresas terceirizadas ao invés de fazê-lo contra as agências (itens 18.20 e 18.21), descumprindo a Lei Federal nº 8.666/93 e a Lei Municipal nº 7.186/06;*

- *Descumprimento do §21, Cláusula 2ª do Contrato que determinou a distribuição equitativa dos serviços entre as agências de publicidade contratadas (itens 18.4, 18.5, 18.6 e 18.8).*

Pelas irregularidades acima relacionadas, ao ex-Gestor foram imputados, com base nos inc. II, III e VII, do art. 71, **multa de R\$ 36.069,00** (trinta e seis mil, sessenta e nove reais), além do **ressarcimento**, com recursos pessoais, de **R\$ 2.908.200,77** (dois milhões, novecentos e oito mil, duzentos reais, setenta e sete centavos), com fundamento no art. 76, inc. III, da Lei Complementar nº 06/91, em decorrência do "*pagamento de publicidade com caráter autopromocional do Gestor (R\$ 117.324,00); da falta de justificativa para o pagamento de R\$ 10.000,00 com a publicação de ação promovida pela Secretaria Municipal da Educação em jornal de Baixa Grande; da falta de apresentação do conteúdo das publicidades relativas a 96 processos de pagamento (R\$ 1.329.345,07); apresentação de mídias defeituosas prejudicando a análise material dos respectivos conteúdos (R\$ 1.451.531,70)*". (sic)

O Relatório/Voto ainda traz determinação para formulação, por intermédio da Assessoria Jurídica - AJU do TCM, de representação ao Ministério Público do Estado da Bahia, para as providências que entender cabíveis, em face das graves irregularidades associadas ao Prefeito Municipal do Salvador, Sr. João Henrique de Barradas Carneiro.

Em 03/01/2013, portanto, dentro do prazo regimental para interposição de recurso, foi protocolado expediente - **Ofício CGM nº 618/2012** - subscrito pela então Controladora Geral do Município, Herculina Carballo Martinez, apresentando, em nome do Prefeito do Município do Salvador, "*esclarecimentos referentes ao Processo nº 6219/2011 - Relatório de Auditoria Especial referente às Despesas com Publicidades no exercício de 2009.*" (sic), cuja autuação neste Tribunal foi processada sob o nº 118-13.

O citado expediente encabeça, além de cópia do Relatório/Voto (fls. 09/44), outro expediente - **Ofício nº 31/2012** -, preparado pela Assessoria de Imagem e Gestão, unidade integrante da estrutura da Casa Civil da Prefeitura do Município do Salvador, subscrito pelo Assessor Especial Luciano Suedde, conforme fls. 02/08. Por sua vez, este último expediente traz expressa referência, ainda que de

modo parcial, aos achados de auditoria não descaracterizados pela defesa, referindo-se "[...] **apresentamos em cada item os novos argumentos a este Pedido de Reconsideração.**" (destaque no original)

Ressalte-se que o citado documento não contesta nem apresenta prova em contrário em relação a quatro ressalvas consignadas originalmente no Relatório/Voto, a saber:

- **pagamento de R\$ 4.417.772,04 além do limite anual do contrato de publicidade (item 14.1);**
- **despesas de R\$ 461.580,00 com "release eletrônico", consideradas irrazoáveis;**
- **fragilidade do sistema de controle interno da Prefeitura, em face do pagamento de despesa sem comprovação nos autos, a exemplo do p.p. nº 439/2009; e,**
- **apresentação de mídias eletrônicas defeituosas, prejudicando a análise material dos respectivos conteúdos (R\$ 1.451.531,70).**

Preliminarmente, registre-se que, em 17/01/2013, o processo TCM nº 118-13 foi diligenciado para a Assessoria Jurídica - AJU deste Tribunal a fim de se manifestar sobre o feito.

A manifestação inicial da AJU, anexada às fls. 46/50, foi no sentido do não-conhecimento do referido Pedido de Reconsideração por entender que não faria parte da missão institucional da Controladoria Geral do Município - CGM a interposição de recurso em nome do Gestor municipal, bem assim em face da falta de comprovação nos autos da legal habilitação da titular da referida Unidade para eventual encaminhamento de justificativas.

Entretanto, diligência promovida por esta Relatoria junto à 1ª IRCE confirmou a existência de delegação de competência, expedida pelo Prefeito João Henrique de Barradas Carneiro - **Ofício nº 126/2012** -, em favor da servidora Herculina Carballo Martinez, Controladora Geral do Município, nomeada em 05/09/2012, nos termos do Decreto nº 5.688/2012, cuja cópia passa fazer parte da instrução processual (fl. 1.520).

De acordo com o mencionado ofício, a Controladora Geral estava credenciada perante este Tribunal não só para encaminhar os balancetes mensais da Prefeitura do Salvador, como também para *"receber desse Tribunal notificações decorrentes de prestação de contas e termos de ocorrências do Município, bem como prestar esclarecimentos resultantes desses eventuais questionamentos."* (sic), dentre os quais se incluem os procedimentos de auditoria, como no presente caso.

À luz do documento trazido à instrução por esta Relatoria (fl. 1.520), a AJU reviu seu posicionamento anterior, passando a acolher como legítima a Sr^a Herculina Carballo Martinez para representação do Prefeito neste feito e, por conseguinte, no encaminhamento do respectivo Pedido de Reconsideração, nos termos das fls. 1.522/1.523.

Quanto ao mérito das ressalvas contestadas - *ausência de comprovação da regularidade fiscal empresas terceirizadas (item 18.1, 18.11 e 18.12), irregularidade nas despesas com publicidade, e falta de apresentação do conteúdo veiculado (item 15)* -, aduz a defesa, sem produzir qualquer prova, que os respectivos documentos encontravam-se sob a guarda da 1^a Inspeção de Controle Externo - IRCE, ficando por isso impossibilitada de proceder sua reanálise, motivo pelo qual requer para cada um dos citados tópicos *"uma outra auditoria nos itens mencionados, para que possa ser descaracterizado este apontamento."* (sic)

Entende esta Relatoria que a mera alegação acima suscitada pelo Recorrente não é suficiente para descaracterizar as respectivas ressalvas, vez que decorrentes de constatação material pela equipe de Auditores deste Tribunal. Além do mais, quando o Gestor teve oportunidade de se manifestar, ainda no curso de seu mandato, acerca dos achados (fls. 1.268/1.300) especificados no Relatório de Auditoria (fls. 14/68) e respectivos anexos, não o fez suficientemente.

Também, no presente recurso, não há indicação de forma objetiva quanto à existência de qualquer contradição ou omissão no Relatório/Voto. Logo, em relação aos citados pontos, não merece prosperar o Pedido de Reconsideração.

Sobre a ressalva pela *publicidade paga sem correlação com a Tabela de Preço do Sindicato (item 18.19)*, sinteticamente consigna

o documento que a tabela era anexada aos processos de pagamento, conforme cópia referida ao "Anexo I". Entretanto, a defesa se limita a uma argumentação genérica, sem qualquer referência aos casos concretos analisados pelos técnicos deste Tribunal - **Papéis de Trabalho nº 3 e 4 - fls. 210/211** -, como também não fez constar dos autos, mais uma vez, a mencionada tabela de preços, apesar de sua expressa referência, motivo porque mantém-se a ressalva.

Em relação ao *indevido pagamento de publicidades por indenização (item 14.3)*, a defesa discorda do entendimento manifesto deste Tribunal, para tanto indicando a Orientação Normativa nº 4, de 1º de abril de 2009, emanada do Supremo Tribunal Federal - STF, que aduz:

"A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa." (sic)

Ocorre que, no presente caso concreto, a ilegalidade apontada no Relatório/Voto decorreu do fato da Prefeitura Municipal do Salvador ter demandado serviços às agências de publicidade **sem o prévio empenho**, não obstante a existência de contrato válido, eficaz e em vigor, portanto, circunstância distinta daquela contemplada no norma acima editada pelo STF. Logo, não merece prosperar o insubsistente argumento exposto no Pedido de Reconsideração.

Para contestar a ressalva concernente ao *desvio de finalidade na aplicação de recursos do Fundo Municipal de Educação - FME (item 18.2)*, o documento estranhamente registra apenas a necessidade de *"anexar argumentos da SECULT, através da Controladoria a despesa se refere ao Fundo Municipal de Educação."* (sic), porém nada foi concretamente apresentado, permanecendo assim o registro original.

Melhor sorte não assiste às quatro outras ressalvas apontadas no Relatório/Voto - *subcontratação irregular de terceiro para realização de serviço estranho ao objeto licitado (item 17); despesas de publicidade com características de autopromoção do gestor (itens 18.17 e 18.18); direcionamento da distribuição dos serviços entre as agências de publicidade (itens 18.4, 18.5, 18.6 e 18.8); e,*

irregularidade fiscal praticadas pelas empresas terceirizadas (itens 18.20 e 18.21) -, vez que a Administração Municipal manifesta apenas mera discordância da conclusão alcançada pelo Pleno deste Tribunal, sem qualquer produção de prova que descaracterizasse as respectivas falhas e irregularidades, razão porque também não merecem acolhimento.

Finalmente, o Ofício nº 31/2012 ressalta a existência de medida liminar concedida pelo MM Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública no bojo do processo judicial nº 0358284-90.2012.8.05.0001 que determina a "*suspensão da exigibilidade dos créditos inscritos na Dívida Ativa do Município de Salvador, baseado nas sanções impostas pelo TCM.*" (sic)

Desta forma, comprovada a legitimidade da subscritora na representação do Prefeito do Salvador para o encaminhamento de justificativas, entendimento também corroborado pela AJU nos termos da manifestação de fls. 1.522/1.523, porém sem que houvesse produção de prova nem justificativas suficientes à descaracterização de quaisquer irregularidades apontadas no Relatório/Voto ora contestado, somos pelo **conhecimento** do presente **Pedido de Reconsideração**, para, em relação ao mérito, **negar provimento**, com fundamento no parágrafo único do art. 88 da Lei Complementar nº 06/91, por não ficar configurada existência de erro ou engano no referido decisório.

Mantem-se na íntegra o teor da **Deliberação nº 852/2012** que, com fundamento no art. 1º, inciso XX, da Lei Complementar nº 06/91, nos termos do art. 10, § 2º, c/c os arts. 22 e 23, da Resolução TCM nº 1.225/06, considerou **parcialmente procedente** os achados relativos à Auditoria Especial, em face da constatação de diversas falhas e irregularidades na contratação, veiculação e pagamento de serviços de publicidade ao longo do exercício financeiro de 2009, com imputação ao ex-Gestor, com base nos inc. II, III e VII, do art. 71, **multa de R\$ 36.069,00** (trinta e seis mil, sessenta e nove reais), além do **ressarcimento**, com recursos pessoais, de **R\$ 2.908.200,77** (dois milhões, novecentos e oito mil, duzentos reais, setenta e sete centavos), com fundamento no art. 76, inc. III, da Lei Complementar nº 06/91, em decorrência do pagamento de publicidade com caráter autopromocional do Gestor (R\$ 117.324,00); da falta de justificativa para o pagamento de R\$ 10.000,00 com a publicação de ação promovida pela Secretaria Municipal da



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Educação em jornal de Baixa Grande; da falta de apresentação do conteúdo das publicidades relativas a 96 processos de pagamento (**R\$ 1.329.345,07**); apresentação de mídias defeituosas prejudicando a análise material dos respectivos conteúdos (**R\$ 1.451.531,70**), além da formulação de representação, por intermédio da Assessoria Jurídica - AJU do TCM, ao Ministério Público do Estado da Bahia, para as providências que entender cabíveis, em face das graves irregularidades associadas ao Prefeito, Sr. João Henrique de Barradas Carneiro.

SALAS DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 13 de março de 2013.

Cons. Paolo Marconi
Relator