



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

**PROCESSO TCM Nº 72807-13 – TERMO DE OCORRÊNCIA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE MUCURI**  
**DENUNCIADO: Sr. PAULO ALEXANDRE MATOS GRIFFO – Gestor Municipal**  
**INTERESSADO: 15ª INSPETORIA REGIONAL**  
**EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2012**  
**RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO VITA**

## **I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos de Termo de Ocorrência lavrado pela 15ª Inspeção Regional, versando sobre supostas irregularidades na Tomada de Preços nº. 001/12 (**R\$ 550.000,00**) e nos Termos Aditivos ao Contrato nº PR022/11, oriundo do Pregão Presencial nº 022/11.

Informa o diligente Inspetor que o Gestor realizou procedimentos licitatórios “(...) **visando o planejamento, criação, produção, execução de um Projeto de Comunicação Publicitária e pesquisa de opinião pública no montante de R\$ 667.500,00 (seiscentos e sessenta e sete mil e quinhentos reais) (...)**”.

Ressalta que da importância supramencionada foram pagos o valor total de **R\$ 656.682,21 (seiscentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e oitenta e dois reais e vinte e um centavos)** às empresas Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Municipal e Imaginare Arte Técnica em Vídeo Ltda.

Questiona o fato da Tomada de Preços n.º 001/12 “ (...) **desta monta ter tido apenas um concorrente e não ser apresentado qualquer parecer escrito da administração fundamentando-o com motivos razoáveis a continuidade do processo, o que evidencia desta forma a ausência dos objetivos básicos do certame licitatório, quais sejam: obtenção da maior vantagem para a Administração Pública e a oportunidade iguais a todos (...)**”.

Sustenta que matérias publicitárias pagas, através dos processos de pagamento n.ºs **1798/12 e 2201/12** contêm veiculação do nome e da imagem do Prefeito Municipal, de modo a ofender o disposto no art. 37, § 1º da Constituição Federal.

Finaliza apontando diversas irregularidades nos procedimentos licitatórios Tomada de Preço n.º. **001/12** e Pregão Presencial n.º. **022/11.**, *in verbis*:

- Inexistência de indicação orçamentária para cada unidade orçamentária, tanto no processo administrativo, como no contrato de prestação de serviços;
- Inexistência de justificativa/comprovação da compatibilidade dos preços estimados com aqueles praticados no mercado;

- Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício (art. 16, I da Lei Complementar n.º 06/91);
- Ausência de declaração do ordenador de despesa no sentido da adequação orçamentária e financeira do gasto com a contratação com a LOA, PPA e LDO (art. 16, II da LC n.º 101/2000);
- Não comprovação da efetiva realização dos serviços em alguns processos de pagamento que identifica;
- Ausência de indicações das pessoas responsáveis pelas fiscalizações de todos os contratos indicados na exordial;
- Inexistência das cotações de preços, com identificações dos nomes e endereços das empresas consultadas;
- Ausência de certidão negativa do FGTS em parte dos documentos de despesa;
- Ausência de projeto básico em determinados certames licitatórios;
- Inexistência de publicação resumida do instrumento do contrato, bem como seus respectivos termos aditivos.

Ressalta o descumprimento, por parte do Gestor, da determinação prevista no art. 4º, § 1º, inciso I, alínea e da Resolução TCM nº 1060/05, vez que a Tomada de Preços nº 001/12, foi enviada apenas em cópia à Inspeção.

Por fim, realça a ofensa aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade e economicidade, bem como defende que **“(...) tais procedimentos contrariam também, o artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92 (...)”**, constituindo, portanto, ato de improbidade administrativa.

Objetivando a garantia do devido processo legal e do direito de defesa constitucionalmente assegurados, foi notificado o Gestor, o que restou atendido através da publicação do **Edital nº 243**, que circulou no DOE de 25 de outubro de 2013, restando consignado o prazo de 20 (vinte) dias para defesa.

Atendendo ao chamado da Corte, apresentou o Gestor a sua defesa, protocolizada sob o nº **TCM 17423-13**, onde rebateu os fatos contidos no presente expediente, sustentando, inicialmente, a legalidade nas contratações elencadas na exordial.

Realça que na modalidade licitatória denominada Tomada de Preços não há exigência legal de número mínimo de propostas válidas, aduzindo que tal requisito é apenas essencial em relação ao convite, conforme os ditames previstos na Lei de Licitações.

Aduz que **“(...) as despesas com serviços de publicidade são humanamente, razoáveis e econômicas para o Município de Mucuri e, neste particular, ainda que se entenda, de forma subjetiva, que a despesa é irrazoável, a municipalidade não**

***poderia esquivar-se de praticar serviços essenciais para a comunidade carente e distante da sede do Município (...)***”.

Além disso, rebate o Gestor as supostas irregularidades previstas na exordial, de forma a defender a regularidade dos procedimentos licitatórios.

Conclui pela não ocorrência de ofensa aos princípios da moralidade, razoabilidade e economicidade, punhando pela improcedência do Termo de Ocorrência.

Em despacho proferido às **fls. 765**, foi solicitado o pronunciamento da douda Assessoria Jurídica deste Tribunal, o que resultou na emissão do Parecer **TOC – 02560-13**, encartado às **fls. 766/775** da lavra do Assessor Jurídico Alessandro Macedo.

Estando o feito em ordem, sem a necessidade de novas diligências, passo a proferir o voto na forma a seguir delineada.

## **II – VOTO**

Em razão da profundidade na apreciação da matéria, louvar-me-ei do Parecer referenciado, que adotou a seguinte linha intelectual:

“(…)

**1 – TOMADA DE PREÇOS N° 001/12 – VALOR R\$550.000,00 – participação apenas de um concorrente, “não sendo apresentando qualquer parecer escrito da administração, fundamentando-o com motivos razoáveis a continuidade do processo”.**

O processo licitatório constante nos volumes III e IV, assim como os comprovantes de publicidade encaminhados pela defesa, apensados às Pastas AZ em anexo, sinalizam para a regularidade formal do respectivo certame.

Quanto a participação de apenas um concorrente, elemento este aventado na inicial, verifica-se à luz da jurisprudência e doutrina pátrias, que o mesmo não denota *de per si* a irregularidade do processo licitatório.

Nesta linha de intelecção, anota realçar que desde que todos os procedimentos determinados pela lei, a fim de dar publicidade e transparência à licitação (publicação na imprensa oficial e jornal de grande circulação – artigo 21 da Lei n° 8.666/93), tenham sido cumpridos, não há óbice ao prosseguimento do certame que

possua apenas um participante; o que não se admite é a restrição da publicidade ou a não publicação do resumo presente feito, que ofereceria, portanto, a restrição combatida no Estatuto das Licitações; **fato este que não ocorreria, na medida em que a publicação fora realizada e de forma ampla.**

Sendo assim, **em face do exame meramente documental**, fica evidente que todos os interessados tiveram a oportunidade de tomar conhecimento dessa Licitação; todavia consagrando-se vencedora do certame, a Immagine Arte e Técnica em Vídeo Ltda, única participante do certame.

**Pelos aspectos suscitados na exordial, em contraposição aos argumentos assentados na peça de defesa, não se identifica uma suposta irregularidade de direcionamento, em face da inexistência de um mero parecer escrito da administração fundamentando a continuidade do processo.**

Quanto ainda a participação de apenas um concorrente na modalidade licitatória da Tomada de Preços, o Tribunal de Contas da União, em recente decisão, assinalara:

[...] a existência de apenas um concorrente em determinada fase do certame, a meu ver, não desnatura a aplicação § 3º do art. 48 da Lei nº 8.666/1993. Ressalvados os casos de licitação na modalidade convite, onde se exige o número mínimo de três propostas aptas à seleção, a Lei nº 8.666/1993 não condiciona a validade de seus certames à participação de um número mínimo de licitante”. O Tribunal, ao acolher a proposta do relator, deu provimento parcial aos embargos, mantendo, contudo, inalterado o acórdão recorrido. Acórdão 3520/2013-Segunda Câmara, TC 040.179/2012-5, relator Ministro Aroldo Cedraz, 18.6.2013.

Desta forma, o excerto do Acórdão da Corte de Contas da União de forma categórica registra que apenas na modalidade CONVITE há obrigatoriedade de participação de mais de um concorrente, conforme expressa determinação contida no §7º, art. 22 de Lei de Licitações; sendo incabível, portanto, a referida exigência para as demais modalidades, inclusive a Tomada de Preços. **Logo no plano da Legalidade, a Lei nº 8666/93 não estabelece qualquer proibitivo no sentido de impedir a participação de um único licitante em licitações realizadas sob a modalidade citada.**

Avançando no campo jurisprudencial, trazemos à tona, outros posicionamentos do Tribunal de Contas da União, neste sentido:

Quanto ao comparecimento de somente uma empresa ao pregão em tela, alinho-me à unidade técnica no sentido de que não há impedimento na legislação à conclusão da licitação, a menos que o edital contenha exigências restritivas ao caráter competitivo do certame, o que se verificou no caso (TCU: Acórdão 408/2008 — Plenário, DOU de 14/03/2008).

Considerando-se que a apresentação de somente um licitante configura indício, mas não evidência, de que a competitividade da licitação teria restado em alguma proporção prejudicada, realizou-se a ora combatida determinação. Note-se que o Tribunal não entendeu serem tais irregularidades bastantes para a anulação do contrato, nem que o comparecimento de apenas um licitante constitui qualquer tipo de óbice à contratação (TCU: Acórdão 1316/2010 — Primeira Câmara, DOU de 19/03/2010).

**No caso em tela, o comparecimento de apenas um licitante não constitui por si só impedimento para a contratação, até porque a administração municipal, comprovou nos autos, conforme alhures mencionado, a ampla publicidade, com o fito de afastar uma possível limitação à competitividade. Adiciona-se o fato, de que a partir do exame documental, não foi possível concluir que um possível desinteresse dos convidados, fora provocado pela Administração Municipal, nas duas situações possíveis, extraídas das célebres lições do Prof. JOSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR:**

[...] A questão, porém, não se veste dessa simplicidade porque o desinteresse, antes de ser manifesto, pode decorrer de:

(a) erro da administração, que terá formulado, no ato convocatório, exigências inatendíveis pelas empresas do ramo do objeto em licitação;

(b) insuficiência de publicidade, mercê da qual número bastante de empresas do ramo não teve ciência da realização do torneio<sup>1</sup>;

---

1 PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. Renovas, Rio de Janeiro, 2003.

**2 – Infração ao Princípio da Impessoalidade e ao “Parecer Normativo nº 11/2005”, uma vez que “nos processos de pagamento nº 1798/12 e 2201/12 constam a imagem e nome do gestor”.**

Quanto às matérias veiculadas relativas ao gestor, em que pese constem a imagem e o nome do mesmo, estas não guardam menor relação com o objeto da contratação, e com os processos de pagamento relativos à fornecedora de serviços, a Immaginare Arte Ltda; se relacionando, porém, com a publicação de um programa do Governo Estadual, que incluía a participação do município, conforme menciona a própria matéria publicitária.

O Parecer Normativo TCM nº 11/2005, reproduzindo a previsão constitucional estabelecida no art. 37, §1º da CARTA DE OUTUBRO, assevera:

I – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, inclusive quando veiculada em Diários Oficiais de Municípios, ou em órgão considerado oficial, **deve ter caráter exclusivamente educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, apelidos, símbolos, imagens, logotipos, slogans ou recursos auditivos e visuais outros que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (grifo nosso)

Além do aspecto de inexistência de vinculação da imagem com o objeto da prestação de serviço sob exame, verifica-se que a publicação às fls. 735, onde aparece a imagem e o nome do gestor, tem o caráter nitidamente **INFORMATIVO**, conforme regra disposta no Parecer Normativo acima transcrito; registrando-se, adicionalmente, o fato de que a matéria jornalística apresentava também a imagem do atual Governador do Estado da Bahia, e objetivava o *“lançamento oficial do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Costa das Baleias”*, que englobava a participação de mais 13 municípios.

Quanto ao indigitado § 1º, do art. 37, da Constituição Federal, que cuida da publicidade institucional ou oficial, determinando que tal publicidade deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, cabem breves considerações:

É imperioso que se fixe os limites da publicidade institucional ou oficial prevista pela nossa Magna Carta, com o fito dar contornos jurídicos ao *casu sub examinem*.

A publicidade pessoal proibida pela Constituição Federal, se caracteriza pelo AUTOELOGIO, AUTOENALTECIMENTO, ou seja se reveste da utilização do dinheiro público para elaborar veículos publicitários; na direção, portanto, da propaganda imoderada do nome, enaltecendo as virtudes pessoais da autoridade, seja candidato ou não, **aspectos estes não presentes nas publicações mencionadas na inicial.**

Ainda conforme consta na CARTA DE DIREITOS, a publicidade tem caráter pessoal quando utiliza-se de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, ou seja, quando a publicidade dá maior enfoque ao nome da autoridade, do que ao ato, programa, serviço, etc. por ela realizado ou autorizado; **enfoque este também não identificado nas publicações citadas na exordial.**

Ressalte-se que a Constituição Federal não proíbe a publicidade de atos e programas realizados pela Administração e sem qualquer conotação pessoal.

Logo, não é qualquer veiculação publicitária governamental, que contenha o nome da autoridade que expediu o ato, programa, obra, serviço ou campanha, e por eles se responsabiliza, que estará maculada com o vício do personalismo.

Nesse sentido, inclusive, mencione-se aresto, do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Sétima Câmara de Direito Público, EI nº 094.956-5/5-01, voto nº 15.463, que dera provimento aos Embargos Infringentes, para julgar afinal improcedente a ação civil pública proposta, cujo objeto era a condenação de autoridade municipal por prática de publicidade pessoal.

“O § 1º do artigo 37 da Constituição da República **não proíbe que da publicidade oficial constem nomes, símbolos ou imagens, visando a identificar a autoria ou o remetente, mas que constem esses nomes, símbolos ou imagens quando caracterizem promoção pessoal.**” (grifamos)

Logo, após breves considerações doutrinárias, e em face da imprescindível necessidade de que se concilie o Princípio Constitucional da Publicidade previsto no caput, do art. 37, da CF, com a publicidade institucional praticada por autoridades, prevista no § 1º, do art. 37, em análise, **conclui-se que o gestor, através da publicidade institucional, não ultrapassou aos limites previstos na Magna Carta, mesmo porque cabe ao administrador a obrigação de prestar contas sobre seu governo à população, devendo esta tarefa ser realizada de forma impessoal, como de ocorrera *in casu sub examinem*.**

### **3 – Diversas irregularidades identificadas na análise dos certames licitatórios.**

“Ausência de indicação de valores orçamentários para cada unidade orçamentária – elemento de despesa - tanto no processo administrativo quanto no contrato de prestação de serviço...”;

Aduz a defesa a referida previsão orçamentária, nos documentos de abertura de licitação, no contrato e seu respectivo extrato. **Compulsando aos autos, mais precisamente quanto à documentação referida, situada nas PASTAS AZ em anexo, verifica-se a referida indicação orçamentária, afastando o *quantum* consignado na inicial.**

“Ausência de justificativa/comprovação dos preços estimados estarem compatíveis com os praticados no mercado e no âmbito da administração pública.”

Conforme cita a peça de defesa, verifica-se que a pesquisa de preços fora realizada na fase interna dos certames, conforme documentação apresentada (PASTAS AZ em anexo), **não tendo guarida a irregularidade citada pelo subscritor do Termo de Ocorrência.**

“Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício nos moldes do art. 16, I da LC 101/00”/ ausência de declaração do ordenador de despesa de que o gasto necessário do procedimento licitatório e que à consequente



contratação tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (art. 16, II da LC 101/00)”

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, outras exigências foram impostas ao gestor público para promover licitações públicas,  **todavia sendo obrigatórias quando a despesa se referir à “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa”, e neste caso a realização de processo licitatório, com previsão orçamentária, consubstanciada por dotação já aprovada no Orçamento, conforme alhures mencionado, não atrai as exigências da LRF, da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e nos dois subseqüentes e declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA) e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO).**

Conforme afirma o Prof. IVAN BARBOSA ROGOLIN, o legislador federal, ao inserir a expressão “*ação governamental*” no caput do art. 16 da LRF, quis fazer referência a:

[...] um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais, ou, como bem informa o dispositivo, a expansão ou o aperfeiçoamento de algum deles, que signifique a modificação, para mais onerosa, de qualquer uma daquelas ofensivas governamentais, que a própria lei. Ou a criação ou o agrandamento da ofensiva de governo, portanto, compreendem-se na dicção ação governamental, para os efeitos do art. 16 da LRF<sup>2</sup>.

Portanto, infere-se que “*ação governamental*” não pode ser entendida como qualquer despesa pública, mas sim como um programa diferenciado de governo, ou seja, toda ação governamental que se possa enquadrar como projeto, programa ou atividade determinada de governo e, quase sempre, gera despesa adicional, o que não se aplica à licitação sob análise.

---

2 RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Que significa ação governamental, no art. 16 da Lei de Responsabilidade fiscal?** Sobre a necessidade de clareza das leis. Boletim de Direito Municipal, v. 19, n. 1, p. 9-11, jan. 2003.

Ainda na visão de TOLEDO JÚNIOR E ROSSI não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se aos preceitos do art. 16 da LRF, pois:

[...] livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas, apenas e tão-somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se prevêm na LDO nem no PPA.<sup>3</sup>

Por fim, nesta direção, ressalta-se o Acórdão TCU nº 883/2005 – 1ª Câmara, seguindo o voto do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, no qual foi firmado o seguinte:

[...] 28. Assim, quando da abertura de processo licitatório para a execução da despesa, deverá o processo estar instruído com os elementos dispostos nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar 101/2000, **desde que se trate da execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa**. Proceder-se-á, então, por parte do gestor público, a anexação dos documentos de que tratam os incisos I e II já mencionados ao processo licitatório<sup>4</sup>. (grifo nosso)

Na linha de inteligência supracitada, o gestor em sua peça de defesa responde que é *“desnecessário formalizar e juntar aos autos de certame licitatório as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal”*, mais notadamente no art. 16, incisos I e II, *“em face de que as despesas incorridas já se encontravam consignadas na Lei Orçamentária e não se submetiam aos novos requisitos impostos pela LRF”*, assim como assinala o Alcaide, para o fato de que tais exigências não estão dispostas na Lei de Licitações e Contratos, **entendimento estes os quais nos filiamos, apoiando-se, inclusive, na doutrina e jurisprudência citadas, e que são**

3 TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: comentada artigo por artigo. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

4 Tribunal de Contas da União. Pedido de reexame apresentado pelo diretor-geral da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 1.817/2003 - 1ª Câmara (Relação 50/2003, Ata 29/2003), prolatado em representação formulada pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo em vista possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 18/02 realizada por aquela Casa Legislativa. Conhecimento. Provimento parcial. Insubsistência de item do acórdão recorrido. Ciência ao interessado. Acórdão nº 883/2005 – TCU – 1ª Câmara. Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Ata nº 15, 17 mai. 2005 – Ordinária – 1ª Câmara. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/SESSOES/ATAS/PRIMEIRA\\_CAMARA/PRIMEIRA\\_CAMARA\\_2005/ATA\\_1C\\_15\\_DE%2017-5-2005.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/SESSOES/ATAS/PRIMEIRA_CAMARA/PRIMEIRA_CAMARA_2005/ATA_1C_15_DE%2017-5-2005.PDF)>. Acesso em: 21 jun. 2006.

**suficientes para o afastamento das possíveis pendências constantes na exordial.**

“Ausência de comprovação de que os serviços foram realmente realizados, pois nos documentos de despesa n° 0994, 1040, 1316, 1349, 1379, 1518, 1537, 1655, 1867, 2045, 2407, 2496, 2768/12, não foi verificado qualquer documento comprovando a realização dos serviços, em descumprimento do próprio contrato, bem como dos dispositivos constantes na Lei n° 4.320/64, no que se referem as fases da despesa.”

Refuta o *quantum* alegado na inicial, aduzindo a defesa que “*consta nos próprios processos de pagamento, declaração do secretário responsável, atestando os serviços como prestado*”, o que de fato, juntamente com as notas fiscais apresentadas pela defesa, é suficiente para demonstrar que foi atestado o serviço, para a promoção posterior do respectivo pagamento, pelo agente público municipal responsável.

Logo, diante do caráter genérico da irregularidade suscitada na inicial, pelo seu subscritor, e em face do que fora alegado pela defesa, acrescido pelo fato de que documentalmente fora atestada a prestação do serviço contratado, não há outro caminho em desconsiderar o que fora oferecido no Termo de Ocorrência, quanto a comprovação de realização do serviço.

“Ausência das cotações de preços.../Ausência de certidão negativa do FGTS nos documentos de despesas/Ausência do projeto básico.../Ausência de publicação resumida do instrumento do contrato e seus aditamentos...”

Analisando minuciosamente a documentação apensada pela defesa aos autos (04 PASTAS AZ em anexo), verifica-se que foram apresentados os documentos acima discriminados, que se encontravam ausentes, conforme subscrito na exordial; **sanando, portanto, a alegada pendência documentação.**

### **CONCLUSÃO - a síntese possível e necessária**

Em consonância com os fatos e fundamentos jurídicos acima expendidos, e em atenção à solicitação do Relator do processo, manifestamo-nos pela **IMPROCEDÊNCIA** do Termo de Ocorrência, posto que lograram desconstituídas pela defesa, todas as irregularidades consignadas na inicial.(...)”

Forte nestes argumentos, **acolhidos parcialmente**, conclui-se pela existência de irregularidades nos procedimentos adotados pelo Gestor, resultando na violação de parte dos preceitos legais indicados na peça de ingresso, com a conseqüente necessidade de imputar multa ao Gestor responsável, em razão da vulneração aos princípios que dimanam do art. 37 da Constituição Federal.

**Outrossim, permito-me ponderar e divergir em parte do entendimento da douta Assessoria Jurídica desta Corte de Contas, nas questões abaixo delineadas.**

Neste sentido, conforme consignado no Parecer suso transcrito, inexistente qualquer irregularidade no fato de apenas um licitante ter participado do certame, vez que a modalidade licitatória adotada foi a Tomada de Preços.

Assim resta evidente que, compulsando-se a documentação colacionada ao presente Termo de Ocorrência, a Administração Municipal promoveu a publicidade mínima exigida em Lei para a modalidade licitatória em apreciação.

Todavia, diante do montante envolvido em tal contratação, seria **conveniente e oportuno** a utilização de outros meios de publicidade do certame não obrigatórios na Lei de Licitações.

Por outro lado, **a acusação acerca da publicidade autopromocional do denunciado merece prosperar** vez que os documentos colacionados aos autos indicam que o mesmo utilizou-se de matérias publicitárias para enaltecer a sua atuação na Administração Municipal.

Sabe-se que Administração Pública deve observar o princípio da impessoalidade, **de modo a impedir que administrador se aproveite da possibilidade de dar publicidade a seus atos para se autopromover.**

Outrossim, o objetivo de educar, informar e orientar do princípio da publicidade, previsto no art. 37, §1º da Lei Maior, estaria sendo flagrantemente violado.

O supramencionado dispositivo constitucional, ainda determina a proibição expressa de *nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

Logo, infere-se do preceptivo constitucional que a publicidade na Administração Pública somente será permitida, caso possua cunho totalmente impessoal, bem como objetivo informar, educar ou orientar.

Neste mesmo sentir, a *Resolução TCM n.º 1254/07*, que disciplina a matéria no âmbito deste Tribunal, preceitua pelo seu art. 1º que “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos, ainda que veiculada em Diários Oficiais ou órgãos assim considerados, terá caráter exclusivamente educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, apelidos, símbolos, imagens, logotipos, slogans ou recursos auditivos e visuais outros que venham a caracterizar promoção pessoal de autoridades ou servidores.”.

**Volvendo-se à situação em apreciação, observa-se que as matérias veiculadas (fls. 735 e 801-A), se revestem de índole completamente autopromocional, na medida em que é cristalina a exaltação de eficiência e correção de todos os atos praticados pela Administração Municipal do Gestor.**

Portanto, em se tratando de elogios contundentes à Administração Pública, com cunho eminentemente personalístico, a propaganda revela-se como autêntico marketing político.

Conclui-se então pela EXISTÊNCIA de despesas com PUBLICIDADE de cunho AUTOPROMOCIONAL, vulnerando a orientação que dimana do Parecer Normativo TCM nº 11/2005 dessa Corte de Contas e o §1º do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil, este último a seguir transcrito:

Art. 37 - .....

§ 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, SIMBOLOS OU IMAGENS QUE CARACTERIZEM **PROMOÇÃO PESSOAL DE AUTORIDADES OU SERVIDORES PÚBLICOS.**

A par desta circunstância, analisadas as matérias publicitárias contidas nos autos, conclui-se que o Sr. Gestor deixou de observar o regramento que disciplina o tema alusivo à divulgação institucional e informativa da publicidade oficial, conforme definida no dispositivo constitucional suso transcrito e dissecada no Parecer Normativo TCM nº 11/2005 desse Tribunal.

**Tal conclusão assoma de modo claro em razão da simples observação das peças publicitárias encartadas nos autos (fls. 735 e 801-A), onde se constata a inserção de nome e imagem do Gestor Municipal, contrariando a norma constitucional que determina expressamente a vedação deste tipo de publicidade, dita autopromocional, na divulgação de atos de Governo.**

Por via oblíqua, aduz a Inspeção Regional que os documentos de despesas n.ºs 0994, 1040, 1316, 1349, 1379, 1518, 1537, 1655, 1867, 2405, 2407, 2496, 2768/12 não contém “qualquer documento comprovando a realização dos serviços”, omissão que caracterizou descumprimento do contrato, bem como às disposições da Lei n.º 4.320/64 atinentes às fases da despesa pública.

De modo a refutar tal delação, o Gestor sustentou que junto aos processos de pagamentos, **foi colacionada declaração do secretário responsável, atestando os serviços como prestados.**

**Todavia, entendo que tal documentação, somada às notas fiscais não são hábeis a comprovar a efetiva realização do serviço contratado.**

Cumprido consignar que, conforme disposto no item 5.1.12 do Instrumento contratual, os processos de pagamento, devem ser devidamente instruídos com o “relatório de despesas de produção e veiculação autorizadas no mês anterior.

Além da documentação supramencionada é necessário a observância da obrigação imposta pelo **PARECER NORMATIVO TCM N.º 011/2005**, especificamente em seus itens V e VI, segundo os quais “Os processos de pagamento a serem examinados pelas Inspeções Regionais de Controle Externo deste TCM, relativos a despesas com publicidade, de caráter obrigatório ou não, deverão ser **acompanhados dos elementos que viabilizem a constatação da efetiva publicação da mensagem, notadamente o mapa de veiculação, quando se tratar de publicidade em mídia eletrônica (rádio e televisão), bem como o comprovante de publicação, no caso de publicidade impressa**”.

Ressalva o item VI daquele diploma que “O encaminhamento dos elementos indicados no item anterior não exige o gestor da obrigatoriedade de enviar, sempre que solicitado por este Tribunal, cópias das fitas de VT e áudio, CD’s e/ou DVD’s, bem assim qualquer outro meio apto a comprovar o conteúdo do material publicitário veiculado.”.

**Portanto, a regular liquidação da despesa (art. 63 da Lei n.º 4.320/64) com a publicidade contratada, para fins de sua comprovação perante este Tribunal, não se acha comprovadamente demonstrada nos processos de pagamento questionados na Acusatória, já que não se acham acompanhados daqueles elementos exigidos pelo Parecer Normativo n.º 11/05, já que o conteúdo da declaração do secretário responsável, atestando o serviço como prestado, não tem o condão de suprir a documentação reclamada por aquele diploma.**

**Não demonstrada a realização do serviço nos moldes exigidos por Lei e pelo Parecer Normativo TCM nº 011/2005, deverá ocorrer o cabível ressarcimento, no valor total de R\$ 362.496,36 (trezentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e noventa e seis reais e trinta e seis centavos), alusivo aos processos de pagamento n.ºs 0994, 1040, 1316, 1349, 1379, 1518, 1537, 1655, 1867, 2405, 2407, 2496, 2768/12, cujos serviços não restaram comprovados nos autos.**



**Além disso, pecou a administração no que diz respeito à observância dos princípios constitucionais da razoabilidade e economicidade, em especial no que tange à desproporção dos gastos efetivados com a contratação de serviços de publicidade para o Município.**

Cabe lembrar, que os princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência, propiciam a fiscalização da obediência a todos os demais princípios e regras albergadas pelo sistema.

A administrativista Maria Sylvia Z. Di Pietro<sup>5</sup>, a seu turno, consagra a tese de que o controle da economicidade, assim como da legitimidade, envolve “*questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício.*”

**Assim, tenho por violados os princípios constitucionais da razoabilidade e economicidade, pecando, ao meu sentir, quando destinou recursos da ordem de R\$ 656.682,21 (seiscentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e oitenta e dois reais e vinte e um centavos) para tal contratação, quantia esta que poderia ser melhor aplicada em ações administrativas voltadas para a melhoria das condições de vida da população.**

**Como não se tem notícia acerca da não realização de parte dos serviços expostos na exordial, deixa-se de determinar o ressarcimento do montante total despendido.**

Todavia, por ter sido considerada irregular e de natureza autopromocional a despesa paga através dos Processos de Pagamento indicados no Termo de Ocorrência, deverá ocorrer o cabível ressarcimento, cujo valor total corresponde a R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

**Em razão destes fatos, adverte-se o Gestor para que providencie o estrito cumprimento à determinação legal no que se refere à formatação dos contratos futuros, podendo servir-se, para tanto, das orientações emanadas da Instrução TCM nº 02/05, adequando-se, sempre e em qualquer hipótese, aos princípios constitucionais emanados do art. 37 da Magna Carta.**

As demais delações indicadas na peça inovativa carecem de fundamentação jurídica, razão pela qual não merecem prosperar, conforme bem delineado no Parecer elaborado pela Doutra Assessoria Jurídica da presente Corte de Contas.

Diante do exposto, vota-se, fundamentado no inciso XX, do art. 1º, da Lei Complementar 06/91, combinado com o art. 3º e §2º do art. 10, da Resolução TCM nº 1.225/06, *pelo conhecimento e PROCEDÊNCIA PARCIAL* do Termo de Ocorrência - Processo TCM nº 72807-13, lavrado contra o Sr. PAULO ALEXANDRE MATOS GRIFFO – Gestor Municipal de Mucuri. Em consequência aplica-se ao Gestor, com arrimo nos incisos II e III do art. 71 da citada Lei Complementar nº 06/91, ao Gestor, **multa de R\$ 8.000,00 (oito mil reais)** e determina-se, com fundamentado no art. 76, inciso III, letra “c”, da citada Lei nº 06/91, no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado do presente processo, o

---

5 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “Direito Administrativo”, 8ªed., São Paulo, Atlas, 1997, p. 490



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

ressarcimento do valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) pela publicidade autopromocional e R\$ 362.496,36 (trezentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e noventa e seis reais e trinta e seis centavos), alusivo aos processos de pagamento n.ºs 0994, 1040, 1316, 1349, 1379, 1518, 1537, 1655, 1867, 2405, 2407, 2496, 2768/1, cuja execução dos serviços não restou demonstrada.

**A multa aplicada e o débito imputado deverão ser recolhidos ao erário municipal, na forma estabelecida nas Resoluções TCM nº 1124/05 e 1125/05, respectivamente, sob pena de se adotar as medidas preconizadas no art. 74 da multicitada Lei Complementar. Tais cominações se não forem pagas no prazo devido, serão acrescidas de juros legais.**

**Em face das irregularidades consignadas nos autos, determina-se a representação da presente Denúncia, por intermédio da Assessoria Jurídica deste TCM, ao douto Ministério Público, fundamentado no inciso XIX, do art. 1º e na letra “d”, do inciso I, do 76, da Lei Complementar nº 06/91.**

Cópia deste decisório ao denunciado e ciência à competente Coordenadoria de Controle Externo.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, em 26 DE JUNHO DE 2014.

**Cons. FERNANDO VITA**  
**Relator**

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade deste, vá na página do TCM em [www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br) e acesse o formato digital assinado eletronicamente.