



PROCESSO TC – 03.679/14

Administração Direta Estadual. SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. Prestação de Contas Anual, exercício de 2013. Irregularidade das contas prestadas pela Srª Estelizabel Bezerra de Sousa. Aplicação de multa. Assinação de prazo para recolhimento da multa. Determinações e recomendação à atual gestão. Determinação para formalização de processo específico de pessoal.

ACÓRDÃO APL - TC 00068/21

RELATÓRIO

Os autos do **Processo TC-03679/14** correspondentes à **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (PCA)**, relativa ao **exercício de 2013**, da **SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL - SECOM**, sob a responsabilidade da Sra. Estelizabel Bezerra de Sousa, foram examinados pela **Auditoria deste Tribunal**, cujo relatório (fls. 78 a 103) observa, em **resumo**:

- Apresentação da **PCA** no prazo legal em conformidade com a Resolução Normativa **TC nº. 03/2010**.
- A **SECOM** foi criada pela Lei nº 8.186, de 16 de março, tendo como finalidade: formular a política de comunicação e divulgação social do governo, implantar programas informativos e, ainda, proceder à coordenação, à supervisão e ao controle da publicidade dos órgãos que integram o Poder Executivo em todos os seus níveis de administração.
- A **Lei nº 9.949, de 02 de janeiro de 2013**, referente ao orçamento anual para o exercício de 2013, fixou a **despesa** para a Secretaria de Estado da Comunicação Institucional, no montante de **R\$ 20.242.000,00**, equivalente a **0,25%** da despesa prevista para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Poder Executivo - fixada na LOA em **R\$ 8.200.066.881,00**.
- A **despesa total empenhada** importou em **R\$ 52.462.492,77**, representando **259,18%** do previsto inicialmente para esta Unidade Orçamentária, equivalente a **0,70%** do total da despesa empenhada no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade do Poder Executivo.
- Foram **anuladas e suplementadas** dotações nas ordens de **R\$782.000,00** e **R\$35.645.000,00**, respectivamente. As **suplementações** decorrentes de utilização de **superávit**, verificado em **31/12/2012**, totalizaram **R\$34.863.000,00**, tendo sido **suplementados**, ainda, **R\$ 782.000,00** - decorrentes de **anulação** de dotações da própria unidade orçamentária.
- As **despesas orçadas e empenhadas** por programas de trabalho e ações, respectivamente, foram:



Foram inscritos **R\$ 251.096,13** em **restos a pagar**, dos quais foram **pagos R\$142.883,33**, até **30 /05/2014**, segundo dados do **SIAF**.

Não houve empenho de despesas realizadas mediante **adiantamentos** no âmbito da **SECOM**, de acordo com os dados registrados no **SAGRES**.

Não houve **procedimentos licitatórios** iniciados ou executados no exercício em análise.

Dos **contratos firmados** se destacam:

Contrato nº 014/2011, na modalidade concorrência, firmado com oito agências de publicidade, no valor de **R\$61.250.000,00**, tendo recebido aditivos que elevaram o valor para **R\$105.000.000,00** até o dia **14/04/2014**.

Contrato nº 008/2012, firmado com a empresa Santa Geradores Ltda., homologado em 22/09/2012, decorrente da adesão à Ata nº 060/2012, na modalidade pregão nº 122/2012, para atendimento da cobertura dos eventos institucionais do Governo em todo o Estado, no valor de **R\$ 184.500,00**, tendo recebido aditivos que elevaram o valor para **R\$ 3.609.000,00** até do dia **14/04/2014**.

Contrato nº 011/2012, em função da adesão à Ata nº 0133/2012, na modalidade pregão nº 275/12, celebrado com a empresa HWJ, para locação de palcos, tabladros, tendas e arquibancadas, no valor de **R\$ 2.560.000,00**, homologado em 28/11/12, tendo recebido aditivos que elevaram o valor para **R\$5.120.000,00** até o dia **14/04/2014**.

Contrato nº 014/2012, em função da adesão à Ata nº 046/2012, na modalidade pregão nº 052/2012, firmado com a Telasat Locadora de Telões Ltda-ME, para locação de equipamentos áudio visual, de informática, iluminação e filmagem, homologado em 15/01/2013, no valor de **R\$ 681.823,00**, tendo recebido aditivos que elevaram o valor para **R\$ 1.363.646,60** até o dia **14/04/2014**.

De acordo com informações obtidas da **Secretaria de Estado da Comunicação Institucional** (Doc. TC nº 29194/14), o **quadro de pessoal**, ao final do **exercício de 2013**, estava constituído, conforme demonstrado:

Tabela 2 – Quantitativo de pessoal da SECOM – 2012/2013

DISCRIMINAÇÃO	EXERCÍCIO	
	2012	2013
Servidores comissionados	048	050
Servidores efetivos ativos	161	168
Servidores à disposição de outros órgãos	136	138
Servidores de outros órgãos à disposição da SECOM	018	02
Outros	-	01
TOTAL	363	359

Fonte: Doc. TC nº 29194/14.

Ocorreu **divergência** entre o **valor do quantitativo de pessoal** lotado na **SECOM** informado pela **Secretaria** (Documento TC nº 29194/14) e o registrado no **SAGRES**, conforme demonstrado:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300 / 3208-3364



Tabela 3 – Quantitativo de pessoal lotado na SECOM – 2013

DISCRIMINAÇÃO	FONTE		DIFERENÇA
	SECOM	SAGRES	
Servidores comissionados	050	056	06
Servidores efetivos ativos	168	162	(06)
Outros	001	003	02
TOTAL	219	221	02

Fonte: SAGRES e Doc. TC nº 29194/14.

50 nomeações de servidores comissionados, destes **13** estão **irregulares** (sem amparo legal), haja vista, que a **Lei nº 8.186/2007** prevê para a Secretaria de Estado da Comunicação Institucional - **SECOM** o total de **37 cargos de provimento em comissão**.

Constatou-se que dos **168 servidores ativos**, **138** estão à disposição de outros órgãos. Verificou-se ainda a existência de **um servidor** na situação de **"outros"** que não se enquadra em nenhuma situação de efetivo, ativo, comissionado ou requisitado.

Consta nos autos **laudo técnico** (Documento TC nº 29192/14) que informa a ocorrência de **violação dos arquivos da Secretaria**, sem que se tenha conhecimento de que o gestor tomou as providências, a fim de que fosse instaurado o devido **inquérito administrativo**, com vista à apuração da ocorrência.

As **despesas** realizadas no âmbito do **Programa 5068 – Comunicação Institucional e Divulgação de Políticas Públicas** – totalizaram **R\$ 42.428.885,50**, valor que corresponde ao percentual de **81,00%** dos gastos da **SECOM (R\$52.462.493,77)**, segundo os dados registrados no **SAGRES**. As empresas responsáveis pelos serviços de agenciamento e publicidade – inseridos no referido Programa - são:

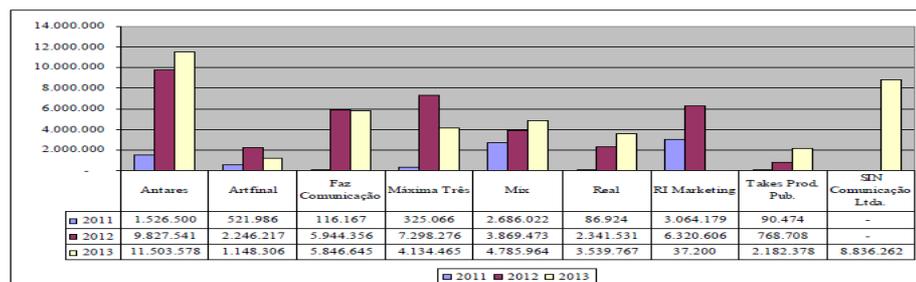
Tabela 4 - Despesas do Programa 5068 – Comunicação Institucional e Divulgação de Políticas Públicas – 2013

CREDOR	OBJETO	DESPESA (R\$)
Antares Publicidade Ltda.	Prestação de serviços de publicidade decorrentes do contrato nº 014/2011.	11.503.578
Artfinal de Propaganda Ltda.		1.148.306
Faz Comunicação Ltda.		5.846.645
Maxima Três Comunicações Ltda-ME		4.134.465
Mix Com. Ag. Prop. e Pub. Ltda.		4.785.964
Real Publicidade Ltda.		3.539.767
RI Marketing Ltda.		37.200
SIN Comunicação Ltda.		8.836.262
Takes Produção e Publicidade Ltda.		2.182.378
Tela Sat Locadora de Telões Ltda.	Prestação de serviços de publicidade decorrentes do contrato nº 14/2012.	414.320
TOTAL		42.428.885

Fonte: SAGRES (Documentos TC nº 28628/14, nº 28630/14 e nº 28631/14).

Os **gastos** com as **agências de publicidade**, nos últimos **03** (três) **exercícios**, foram:

Gráfico 1 – Comportamento das despesas com publicidade - por agência (exercício de 2011, 2012 e 2013)

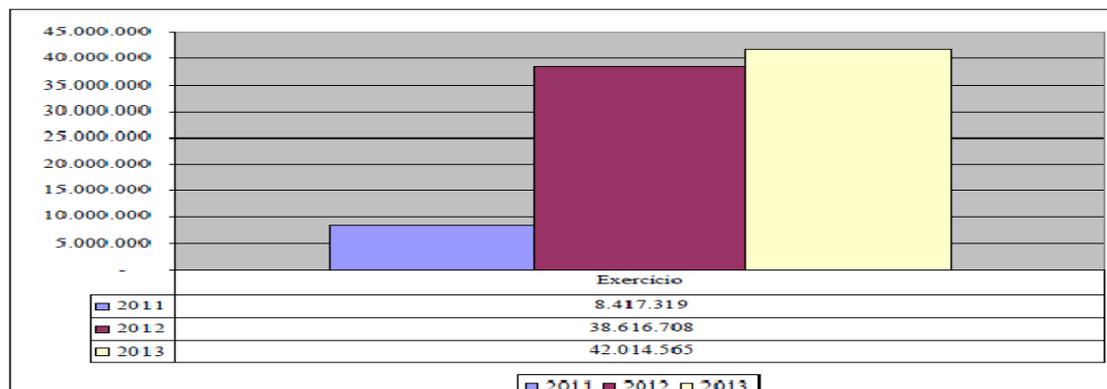


Fonte: SAGRES.

O **total** destinado às **agências de publicidade** nos **exercícios de 2011, 2012, 2013** foi:



Gráfico 2 – Total destinado às agências de publicidade (exercício de 2011, 2012 e 2013)



Observou-se que a forma **discricionária e informal** como vêm sendo realizadas as **escolhas das agências** à elaboração de campanhas publicitárias encontra-se em total desconhecimento com dispositivo legal estabelecido no **Art. 2º, § 3º e §4º, da Lei Federal nº 12.232/10**.

Inexiste controle dos gastos e da execução dos serviços por parte da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional - **SECOM**, o que releva descumprindo de sua função definida pela **Lei nº 8.186, de 16 de março de 2007**.

Houve registro de **denúncia** a respeito da possível **utilização irregular de verbas públicas com publicidade** no **exercício de 2012** (Doc. TC nº 27539/12), a qual foi anexada ao **Processo TC nº 02943/13**, e se encontra em fase de defesa.

Verificou-se que as **solicitações de campanhas publicitárias**, realizadas pelos diversos órgãos estaduais junto à **SECOM**, são (foram) feitas mediante **"e-mails" e "contatos diretos"** entre gestores/servidores, não existindo qualquer tipo de documento que formalize e ateste a necessidade das mesmas.

A Secretaria de Estado da Comunicação - **SECOM** não cumpre o seu papel com relação ao planejamento, execução e avaliação dos resultados dos gastos com publicidade. As **agências** detêm todo o poder de definir quais veículos vão utilizar, quais prestadores de serviços devem contratar, quanto tempo e inserções devem ser pactuados, gerando uma situação de extrema dependência da Secretaria frente a essas empresas, sendo **delegada a terceiros a gestão do dinheiro público**.

Foi realizada **despesa insuficientemente comprovada** referente à contratação do **Jornal Brasil de Fato**, no valor de **R\$ 28.229,16** (Notas fiscais 000319, 000332 e 000338) contidas no **empenho 2170**.

Constatou-se **despesas irregulares**, por **não** estarem devidamente **comprovadas**, relativas à contratação da empresa **I2 Informação e Inteligência Ltda.** para efetuar checagem de conteúdo editorial, tendo o Estado pago a essa empresa, através dos **empenhos 02118, 00010, 00123, 00715, 01052, 01242, 01809, 01439, 00371 e 00989**, o total de **R\$695.819,60**.

Verificou-se que foram realizados vários **pagamentos de despesas** que estão **insuficientemente comprovadas**, no montante de **R\$3.149.247,40**.

Os **gastos em publicidade** foi objeto de **Ação Cautelar Exibitória de Documentos** (Processo nº 0017981-11.2013.815.2001), ajuizada na **6ª Vara da Fazenda Pública da Capital**, determinando que a Secretaria Estadual de Comunicação Institucional - **SECOM** apresentasse **todos os documentos** referentes aos **gastos do governo com publicidade e propaganda** nos anos **2012 e 2013**.

Ocorreu **pagamento de empenhos**, no total de **R\$ 5.875.832,11**, **sem o atesto de recebimento**, por parte da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional - **SECOM**, dos



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300 / 3208-3364



objetos das despesas (Documentos TC nº 28789/14, 28684/14, 28685/14, 28688/14, 28694/14, 28697/14 e 28700/14) – (item 9.3).

Verificou-se o **não cumprimento** da **Resolução TC nº. 05/2013**, no **exercício financeiro de 2013**, haja vista as distorções existentes entre os valores pagos disponibilizados no **Portal da Transparência – PB** (Transparência SECOM) e aqueles fornecidos pelo **SAGRES** (item 9.4), bem como não foi cumprida a decisão constante no **Alerta – ANDF – 001/2013**, para que, no **prazo de 60 dias**, a gestora cumprisse as determinações constantes na **Resolução TC nº05/2013**.

Todos os históricos das **notas de empenho** emitidas pela **SECOM**, para a realização de **despesas com publicidade**, ao longo do **exercício de 2013**, trazem informações vagas, genéricas, sem qualquer vinculação ao serviço específico efetivamente prestado.

Notificada, a Secretária Sra. Estelizabel Bezerra de Souza apresentou **defesa**, e em sede de preliminar, requer a **nullidade** do **relatório de análise** da **prestação de contas anual**, sob a alegação de que o mesmo contém uma série de situações que fazem comprovar a completa **parcialidade** do posicionamento dos **Audidores** que a elaboraram, bem como, *por existir acusações genéricas de irregularidades que dificultam ou mesmo impossibilitam a defesa do gestor*.

A **Auditoria** emitiu os relatórios (fls.1236/1262/1266/1275) **concluindo da seguinte forma:**

- No concernente às preliminares levantadas pela postulante, entende-se que a ex-Gestora da SECOM deveria ter refutado as constatações da Auditoria com comprovações técnicas e documentais, abstendo-se das graves acusações aqui levantadas, haja vista o corpo técnico desta Corte de Contas ser formado por servidores concursados, seguidores dos ditames da Constituição Federal e de todas as normativas que regem o controle externo.
- As dúvidas relativas ao posicionamento da Auditoria poderiam ter sido questionadas pela postulante – ou procurador legal - mediante contato com o órgão técnico – apesar da inexistência de obscuridade na falha apontada no item 7.2 do relatório inicial.
- Reduzido para **R\$ 5.777.561,85**, o total das despesas pagas sem atesto de recebimento dos serviços ou produtos pela Secretaria.
- **Inalteradas as demais irregularidades** apontadas inicialmente, a saber:
 - Contrato nº 010/2010 – vigente em 2013 – em desacordo com a Lei 8.666/93;
 - Divergência entre o valor da quantidade de pessoal lotado na SECOM informado pela Secretaria e aquele registrado no SAGRES;
 - Forma discricionária e informal das escolhas das agências, para elaboração de campanhas publicitárias que estão em total descompasso com o Art. 2º, § 3º e 4º, da Lei Federal nº 12.232, com também vai de encontro aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, atribuídos pela Constituição Federal à Administração Pública, em seu Art. 37;
 - Inexistência de controle dos gastos e execução dos serviços pela SECOM;
 - Despesas agrupadas inviabilizando a análise dos itens individualizados, no total de R\$ 1.552.199,76;
 - Despesas insuficientemente comprovadas no total de R\$ 3.149.247,40;
 - Não cumprimento da Resolução TC nº 05/2013, ante as distorções de dados existentes entre aqueles disponibilizados pelo SAGRES e os relacionados no Portal da Transparência;
 - Não cumprimento do Alerta – ANDF – 001/2013, emitido em 22/10/2013;



- Todos os históricos das notas de empenho emitidas pela SECOM, para a realização de despesas com publicidade, ao longo do exercício de 2013, trazem informações vagas, genéricas, sem qualquer vinculação ao serviço específico efetivamente prestado.

Encaminhados os autos ao **Ministério Público junto ao Tribunal**, este, no **Parecer nº. 01679/15**, da lavra do Procurador LUCIANO ANDRADE FARIAS, após exposição da fundamentação, observou:

- Não ter ocorrido irregularidade no que tange à previsão de vigência de 5 anos no contrato nº 10/2010, porquanto os cinco anos de vigência mencionados no item 7.3 do contrato, foram inseridos em virtude da cláusula 7.1 que trata da garantia dos materiais contratados. O prazo para entrega dos bens foi inserido no item 5.1, tendo sido fixado em 5 dias a contar da ordem de compra. A vedação de dilatação do prazo para além dos créditos orçamentários, nos termos da Lei de Licitações, aplica-se para a celebração e pagamento do objeto. A cláusula 7, como trata de garantia, é benéfica à Administração Pública.
- A análise deste processo deverá ocorrer conjuntamente com o Processo TC 12699/14, que envolve Inspeção Especial de Contas na SECOM, no mesmo exercício, e apresenta fatos que só corroboram as graves irregularidades mencionadas nos presentes autos no que tange à gestão do órgão.
- Ao final, opinou pela:
 1. **Irregularidade das contas** relativas à Secretaria de Estado da Comunicação Institucional – SECOM, sob a responsabilidade da Sr.^a Estelizabel Bezerra de Souza, referentes ao exercício de 2013, com aplicação de multa à referida gestora, nos termos da LOTCE/PB;
 2. **Imputação de débito** no valor correspondente às despesas não comprovadas e acatadas no corpo deste Parecer;
 3. **Recomendações à SECOM** no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, e, em especial, para evitar a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise;
 4. **Representação ao Ministério Público Estadual** acerca dos fatos atinentes às respectivas atribuições;
 5. **Expedição de determinação à atual gestão da SECOM**, no sentido de reduzir de modo considerável o número de servidores cedidos a outros órgãos.

Na sessão de **25/11/2015**, este Tribunal julgou o **Processo TC 12699/14** que trata de **Inspeção Especial de Contas** da Sr.^a Estelizabel Bezerra de Souza, relativa ao **exercício de 2013**, com o objetivo de verificar eventuais diferenças entre os valores efetivamente despendidos com agências de publicidades e aqueles disponibilizados no **Portal da Transparência do Governo do Estado/SECOM**, bem como a regularidade da comprovação das despesas realizadas.

Após análise de defesa, a **Auditoria** entendeu remanescerem as **seguintes irregularidades**:

- 01.05.1. Inconsistências entre os valores pagos às agências constantes do Portal da Transparência e aqueles apurados mediante comprovantes de despesas fornecidos pela SECOM;
- 01.05.2. Descumprimento da Resolução TC nº 05/2013;
- 01.04.3.3. Realização de empenhos a posteriori, contrariando o art. 60 da Lei Federal 4.320/64;
- 01.05.3. Diversos proprietários das empresas e/ou responsáveis pelos “blogs” ou “portais eletrônicos” – contratados pela Antares para realização de serviços de publicidade – são servidores públicos estaduais, contrariando o art. 107,



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300 / 3208-3364



inciso VI, alínea "b" da Lei Complementar Estadual nº 58, de 30 de dezembro de 2003;

- 01.05.4. Utilização de notas fiscais em duplicidade com vista à comprovação de um mesmo empenho;
- 01.05.5. Descumprimento de cláusula contratual (Contrato nº014/2011).

O **Tribunal Pleno**, por meio do **Acórdão TC 00672/15**, cujo ato foi anexado aos autos às 1299/1308, decidiu:

- 01.06.1. Julgar irregulares as contratações das empresas e/ou responsáveis pelos "blogs" ou "portais eletrônicos" para realização de serviços, cujos proprietários são servidores públicos, contrariando o que dita o Art. 107, inciso VI, alínea "b", do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Paraíba.
 - 01.06.2. Determinar à atual gestão da SECOM para que: **a)** não persistam os pagamentos a blogs e portais sob responsabilidade de agentes públicos estaduais, ainda que comissionados, sob pena de imputação de débito das despesas pagas ilegalmente, solidariamente ao ente público e as agências contratadas; **b)** as inserções publicitárias custeadas com recursos públicos obedeçam sempre ao que dispõe o art. 37, § 1º, da Carta Magna, sendo vedado o pagamento pela mera inserção de logomarcas estáticas do Governo do Estado, tendo em vista a ausência de caráter informativo, educativo ou de orientação social.
 - 01.06.3. Determinar a anexação deste processo aos autos do Processo TC 03679/14 – PCA da SECOM, referente ao exercício financeiro de 2013, para unificação das irregularidades constatadas.
 - 01.06.4. Recomendar à SECOM no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, em especial, para evitar a reincidência das falhas observadas no exercício em análise.
 - 01.06.5. Encaminhar cópia desta decisão à Receita Federal para conhecimento dos valores recebidos pelos proprietários dos "blogs" ou "portais eletrônicos" relacionados no voto do relator.
 - 01.06.6. Determinar formalização de processo específico, visando à análise da legalidade dos cargos comissionados dos servidores envolvidos na contratação de serviços de "blogs" ou "portais eletrônicos".
- 1.07. O presente processo foi **retirado de pauta**, na sessão de **14.09.2016**, tendo vista, a preliminar do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, aprovada por maioria pelo **Tribunal Pleno**, no sentido de que os autos retornassem à **Auditoria**, a fim de que fosse verificado, in loco, inclusive nas agências de propaganda, se houve fraude ou não nos documentos apresentados nos autos, como forma de comprovar os atestos não realizados.
- 1.08. A **Auditoria** emitiu o relatório (fls. 1310 a 1312), nos termos a seguir, resumidamente:
- 1.08.1. Quanto à necessidade de verificação in loco nas agências de publicidade, esclarece-se que o assunto está exaustivamente tratado nos autos do processo por meio dos documentos oferecidos pelas agências à SECOM, bem como aqueles gerados pela própria Secretaria na formalização das diversas fases da despesa e trazidos aos autos por ocasião da instrução do processo por este Órgão Técnico, além daqueles acostados pela defesa, não sendo necessária a diligência suscitada, em vista da completude da documentação.
 - 1.08.2. As notas fiscais fornecidas pelas agências à SECOM, as quais serviram de comprovação na fase de liquidação e pagamento, não haviam sido atestadas. Por



ocasião da defesa, estas mesmas notas são trazidas aos autos, desta feita com o atesto, e o mais grave, com data do atesto retroagindo ao tempo da execução da despesa, fato este que foi considerado como FRAUDE por este órgão de instrução. Os fatos a seguir comprovam o denunciado:

- Em 30/05/2014 foi inserido pela Auditoria o DOC TC 28701/14 (Pág.80) a nota fiscal de número 1000578 de emissão da SIN COMUNICAÇÃO LTDA no valor de R\$ 43.711,86, referente ao empenho 02209 onde se verifica que não continha assinatura e nem data de atesto da despesa pela Secretaria.
- Em 05/08/2014 foi inserido pela Defesa o DOC TC 43501/14 (Pág.536) a mesma nota fiscal descrita no item anterior, desta vez com data e assinatura do "atesto".
- Em 29/05/2014 foi inserido pela Auditoria o DOC TC 28685/14 (Pág. 62) a nota fiscal 1000081 de emissão da MÁXIMA COMUNICAÇÃO LTDA no valor de R\$ 207.128,50 referente ao empenho 02236.
- Em 05/08/2014 foi inserido pela Defesa o DOC TC 43501/14 (Pág 627) a mesma nota fiscal descrita no item anterior, desta vez com data e assinatura do "atesto".

1.08.3. A Auditoria reitera que houve o cometimento de FRAUDE nos documentos apresentados pela defesa e sugere o encaminhamento legal que o caso requer a fim de identificar os autores do procedimento. Por fim entende que as despesas realizadas através dos empenhos 02209 e 02236, no montante de R\$ 250.840,36 sejam consideradas irregulares.

1.09. Os autos retornaram à **DIAFI** para análise dos documentos 55694/16 e 54953/16 que emitiu o relatório de fls. 1458/1479 entendendo pela **permanência de todas as irregularidades** mencionadas no **item 01.03.04** e **retificando** para **R\$5.777.561,85**, o total das despesas pagas sem atesto de recebimento dos serviços ou produtos pela Secretaria.

1.10. O processo foi incluído na pauta desta sessão, **com notificação dos interessados**.

2. VOTO DO RELATOR

Quanto à **preliminar suscitada pela defesa (fls. 112/1232)**, quanto a **nulidade do relatório** por **suspeição** dos **Audidores de Contas Públicas**, observa-se no **relatório da Auditoria** que é possível **distinguir** o **conteúdo técnico** e o que denota **mera opinião e ou juízo de valor**, razão pela qual considero **insuficientes os fatos alegados** para que se acate o pedido da defendente.

Concernente à alegação de **conteúdo genérico** quanto ao **Contrato n.º 10/2010**, o **Órgão Técnico** demonstrou que a **irregularidade** diz respeito ao **prazo do contrato**, que também **não merece acolhida a tese de nulidade**.

01. DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS NOS PRESENTES AUTOS

- **Contrato nº 010/2010 – vigente em 2013 – em desacordo com a Lei 8.666/93.**

A Auditoria verificou que o contrato de nº 010/2010 teve a sua vigência de 25/08/2010 a 25/08/2015, estando o mesmo em desacordo com a Lei 8666/93 que prevê, no Art. 57, a duração dos contratos adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

Quanto à matéria, **o Relator se acosta ao entendimento do Órgão Ministerial que se pronunciou da seguinte forma:**



"Ocorre que os cinco anos de vigência mencionados no item 7.3 do contrato foram inseridos em virtude da cláusula 7.1, que trata da garantia dos materiais contratados. Ressalte-se, além disso, que o prazo para a entrega dos bens foi inserido no item 5.1, tendo sido fixado em 5 dias a contar da ordem de compra. A vedação de dilação do prazo para além dos créditos orçamentários, nos termos da Lei de Licitações, aplica-se para a celebração e pagamento do objeto. A cláusula 7, como trata de garantia, é benéfica à Administração Pública. Nesse sentido, entendo não haver irregularidade no que tange à mencionada previsão".

- **Divergência entre informação da PCA e SAGRES quanto ao quantitativo de pessoal.**

A diferença apontada é de ínfima representatividade, **não** ensejando a **reprovação das contas** mas cabendo **recomendação** à atual gestão da **SECOM** para que as informações prestadas em todos os meios espelhem o que de fato ocorre na administração pública. Em relação ao excesso de servidores cedidos a outros órgãos, cabe **determinação** à atual gestão da **SECOM**, para que o excesso de servidores cedidos seja revertido.

- **Forma discricionária e informal como vêm sendo realizadas as escolhas das agências à elaboração de campanhas publicitárias encontra-se em total desconformidade com o Art. 2º, § 3º e 4º da Lei Federal nº 12.232/10.**

A forma de escolha das agências contratadas para elaboração de campanhas de propaganda, denota a ausência de previsão de procedimento objetivo de seleção das agências, estando em desconformidade com o disposto no **Art. 2º, § 4º da Lei 12.232/10**. Neste aspecto, cabe **determinação** à gestão da **SECOM** para que institua, por meio de regulamento, procedimento de seleção interna entre as contratadas, aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial.

- **Insuficiência no controle de gastos dos serviços prestados à SECOM.**

A Auditoria constatou que, em diversos processos de despesas com propaganda não há autorização prévia, por parte da **SECOM**, quanto à reserva e à compra de espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação, o que contraria o **art. 4º, § 2º da Lei nº 12.232/2010**. A irregularidade comporta **determinação** à gestão da **SECOM** para que proceda a autorização prévia das ações de propaganda governamental, bem como para evitar gastos dispendiosos e pouco eficazes.

- **Despesas agrupadas inviabilizando a análise dos itens individualizados, no total de R\$ 1.552.199,76.**

A Auditoria apontou que diversas despesas são irregulares por não ter sido disponibilizada a individualização dos valores por item contratado. No caso, houve pagamento global por diversos serviços. A irregularidade comporta **determinação** à **SECOM** para que seja exigida das agências de publicidades, quando da emissão da nota fiscal, a descrição dos serviços, permitindo perfeita identificação dos mesmos, bem como o preço unitário do serviço.

1Lei 12.232/10

Art. 2º.....

§ 4º Para a execução das ações de comunicação publicitária realizadas no âmbito dos contratos decorrentes das licitações previstas no § 3º deste artigo, o órgão ou a entidade deverá, obrigatoriamente, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial.

2Art. 4º.....

§ 2º A agência contratada nos termos desta Lei só poderá reservar e comprar espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação, por conta e por ordem dos seus clientes, se previamente os identificar e tiver sido por eles expressamente autorizada.



- **Despesas insuficientemente comprovadas, no valor de R\$ 3.149.247,40 e despesas pagas sem atesto de recebimento dos serviços, no total de R\$ 5.777.561,85.**

As despesas cuja finalidade foi à veiculação de propaganda institucional em emissoras de rádio e televisão, os quadros com indicação dos horários de veiculação – distribuídos ao longo dos documentos 28787/14, 28769/14, 28771/14 e 28786/14, apesar de não atestar a efetiva veiculação das inserções publicitárias, como bem observou o **Ministério Público de Contas** – são suficientes, tendo em vista a inexistência de critério específico previamente estabelecido para sua comprovação, com a finalidade de demonstrar a prestação do serviço contratado. A comprovação, ainda que mínima, **afasta a imputação de todo o débito**.

No tocante às despesas com produção de folders, distribuição, confecção de adesivos, faixas de lona, banners, displays e outdoors, a documentação contida nos autos – Documento TC n.º 28787/17 - indica fortes indícios de que o objeto contratado foi fornecido, embora não seja possível afirmar que todo o quantitativo pago foi efetivamente entregue. Os elementos constantes dos autos **afastam a imputação de débito**, haja vista não ser razoável considerar que os bens e serviços não foram prestados. Quanto às despesas pagas sem atesto, a irregularidade, de natureza grave, fere a fase da liquidação da despesa, disposta no **art. 63, inciso III, da Lei n.º 4.320/64**, cabendo **aplicação de multa**, e **determinação** à gestão da **SECOM**, para observe a legislação pertinente.

Quanto à suposta distribuição de revistas a empresários, jornalistas, médicos, profissionais liberais e funcionários públicos, refere-se à confecção de 200.000 revistas grampeadas "Notícia da Paraíba", no valor de **R\$ 239.210,00**, conforme NF 100014 (Documento TC 28769/15). Na referida nota fiscal consta o atesto da execução dos serviços. A falha consiste na ausência de comprovação da distribuição do material, o que **não justifica imputação de débito da despesa**, mas comporta **determinação** à gestão da **SECOM** para providenciar o controle de distribuição de material desta natureza, a fim de evitar futuras sanções e penalidades.

Com relação à **despesa**, no valor de **R\$ 250.840,36**, apontada no relatório de complementação de instrução, a **Auditoria** ratificou seu entendimento inicial quanto aos atesto colocados a posteriori nas notas fiscais. Embora esteja caracterizada a eiva neste aspecto, entendo que o fato por si só **não** é suficiente para **imputação de débito**, haja vista que **não se pode admitir existência de lesão presumida ao erário**, ante a ausência de comprovação de que os serviços não tenham sido prestados. A **Lei nº 12.232/10** que disciplina a matéria sobre publicidade em seu **art. 17** estabelece que "*as agências contratadas deverão, durante o período de, no mínimo, 5 (cinco) anos após a extinção do contrato, manter acervo comprobatório da totalidade dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas*".

No caso em análise **não houve inspeção nas agências de publicidade**, com a finalidade de demonstrar a prestação do serviço contratado, assim, como já mencionado anteriormente, a comprovação nos autos, ainda que mínima, **afasta a imputação de todo o débito**. Quanto à **irregularidade dos atestos a posteriori é cabível aplicação de multa**.

- **No tocante aos históricos das notas de empenho com informações vagas, genéricas e sem qualquer vinculação ao serviço específico efetivamente prestado.**

Cabe **recomendação** à gestão da **SECOM** no sentido de que seja feita maior especificação da despesa empenhada, possibilitando controle mais efetivo.

- **Não disponibilização em sítio, na rede mundial de computadores, de informações relevantes inerentes à gestão da SECOM, incluindo-se despesas efetuadas, em descumprimento da Resolução TC 05/13.**
- **Não cumprimento do Alerta – ANDF – 001/2013, emitido em 22/10/2013;**

A falha no exercício financeiro de 2013 consistiu nas distorções existentes entre os valores pagos disponibilizados no **Portal da Transparência – PB** (Transparência SECOM) e



aqueles fornecidos pelo **SAGRES**, cabendo **recomendação** à gestão da **SECOM** e **aplicação de multa** à então gestora.

• A **Auditoria** verificou ainda que de conformidade com a **Lei nº 8.186/2007** há autorização para a Secretaria de Estado da Comunicação Institucional o total de 37 cargos de provimento em comissão. Contudo, os dados constantes do Documento TC nº 29194/14 revelam que das 50 nomeações de servidores comissionados, 13 (treze) são irregulares por não terem amparo legal e sugeriu o envio dos autos à Divisão de Auditoria da Gestão de Pessoal (DIGEP) para análise. Também constatou o Órgão Técnico que dos 168 servidores ativos, 138 estão à disposição de outros órgãos.

Acompanho o entendimento da Auditoria, enviando os autos à Divisão de Auditoria da Gestão de Pessoal (DIGEP) para análise. envio dos autos à Divisão de Auditoria da Gestão de Pessoal (DIGEP) para análise.

02. DAS IRREGULARIDADES CONSTANTES DO PROCESSO TC 12699/14

1. Inconsistências entre os valores pagos às agências constantes do Portal da Transparência e aqueles apurados mediante comprovantes de despesas fornecidos pela SECOM; Descumprimento da Resolução TC nº 05/2013;
2. Realização de empenhos a posteriori, contrariando o art. 60 da Lei Federal 4.320/64;
3. Diversos proprietários das empresas e/ou responsáveis pelos “blogs” ou “portais eletrônicos” – contratados pela Antares para realização de serviços de publicidade – são servidores públicos estaduais, contrariando o art. 107, inciso VI, alínea “b” da Lei Complementar Estadual nº 58, de 30 de dezembro de 2003;
4. Utilização de notas fiscais em duplicidade com vista à comprovação de um mesmo empenho;
5. Descumprimento de cláusula contratual (Contrato nº 014/2011).

O **voto do Relator** proferido no autos do **processo TC 12699/14** foi nos seguintes termos:

“No tocante a inconsistências entre os valores pagos às agências constantes do Portal da Transparência e àqueles apurados mediante comprovantes de despesas fornecidos pela SECOM; descumprimento da Resolução TC nº 05/2013; realização de empenhos a posteriori, contrariando o art. 60 da Lei Federal 4.320/64, tais infrações à norma legal ensejam aplicação de multa à gestora que deverá ser aplicada por ocasião da análise da PCA 2013.

Quanto ao descumprimento de cláusula contratual, considerando que não há indício de prejuízo ao erário decorrente desta cláusula, cabe recomendação ao gestor no sentido de ser observado o cumprimento das garantias contratuais; que será feita quando do exame da PCA 2013.

Concernente à utilização de notas fiscais em duplicidade inicialmente apontada, inexistente a irregularidade, porquanto examinada a documentação apresentada pela defesa (fls. 178 à 233/234 à 263/264 à 361), verifica-se que as despesas empenhadas estão comprovadas pelas notas fiscais das agências nºs 2385 (R\$ 243.707,30), 4274 (R\$ 13.537,50), 2261 (R\$ 208.863,20), observando-se que nas referidas notas fiscais estão deduzidos os valores pagos aos veículos de comunicação”.

Quanto aos Blogs e Portais Eletrônicos titularizados por servidores públicos que veicularam propaganda institucional, verifica-se que alguns dos titulares de portais eletrônicos são (ou eram, à época) vinculados a Secretarias de Estado e Assembleia Legislativa, o que fazia incidir a vedação da Lei de Licitações, assim como a proibição do Estatuto dos Servidores. Verifica-se que estes servidores



receberam, no exercício de 2013, por estes serviços o montante de R\$ 276.480,00 (Documento TC 57814/14).

A Lei de Licitações e Contratos tem norma direcionada à Administração Pública, que deve, em fase pré-contratual, observar as seguintes vedações: Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: I - II -..... III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Como bem observou o Ministério Público junto ao Tribunal, deve ser afastada a alegação de algumas defesas apresentadas, no sentido de que os blogs e portais receberam recursos diretamente das agências publicitárias – e não da SECOM –, o que afastaria qualquer vedação legal. Ocorre que, a vedação também existe nos casos de participação indireta na licitação ou execução dos serviços, o que é o caso. Já o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Paraíba, em seu art. 107, dispõe que: Art. 107 - Ao servidor é proibido: (...) VI - participar do capital social, da diretoria, da gerência, da administração, do conselho técnico ou administrativo de empresa ou sociedade privada: a) - contratante, conveniente, permissionária ou concessionária de serviço público; b) - prestadora ou fornecedora de serviço ou bem de qualquer natureza a qualquer órgão ou entidade estadual. As alegações de que as vedações não se aplicariam aos comissionados não devem prosperar, visto que, o Estatuto dos Servidores também se aplica aos ocupantes de tais cargos. As infrações ensejam, além de outras determinações, a aplicação de multa à gestora que permitiu as contratações, não obstante a opção pelos blogs e portais tenha decorrido de atuação das agências publicitárias, porquanto a responsabilidade do pagamento e do controle das despesas seria da SECOM”.

Por meio do **ACÓRDÃO APL - TC -00672/15**, o **Tribunal Pleno** decidiu nos autos do **Processo TC 12699/14**:

- **Julgar irregulares** as contratações das empresas e/ou responsáveis pelos “blogs” ou “portais eletrônicos” para realização de serviços, cujos proprietários são servidores públicos, contrariando o que dita o Art. 107, inciso VI, alínea “b”, do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Paraíba.
- **Determinar** à atual gestão da SECOM para que: a) não persistam os pagamentos a blogs e portais sob responsabilidade de agentes públicos estaduais, ainda que comissionados, sob pena de imputação de débito das despesas pagas ilegalmente, solidariamente ao ente público e as agências contratadas; b) as inserções publicitárias custeadas com recursos públicos obedeçam sempre ao que dispõe o art. 37, § 1º, da Carta Magna, sendo vedado o pagamento pela mera inserção de logomarcas estáticas do Governo do Estado, tendo em vista a ausência de caráter informativo, educativo ou de orientação social.
- **Determinar** à anexação deste processo aos autos do Processo TC 03679/14 – PCA da SECOM, referente ao exercício financeiro de 2013, para unificação das irregularidades constatadas.
- **Recomendações** à SECOM no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, em especial, para evitar a reincidência das falhas observadas no exercício em análise.



- **Encaminhar cópia desta decisão à Receita Federal para conhecimento dos valores recebidos pelos proprietários dos "blogs" ou "portais eletrônicos" relacionados no voto do relator.**
- **Determinar formalização de processo específico, visando à análise da legalidade dos cargos comissionados dos servidores envolvidos na contratação de serviços de "blogs" ou "portais eletrônicos", bem como dos cargos em comissão sem amparo legal.**

Ante o exposto, o **Relator vota** pela:

1. **Irregularidade das contas** da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional – SECOM, sob a responsabilidade da Sr.ª Estelizabel Bezerra de Souza, referentes ao **exercício de 2013**;
2. **Aplicação de multa** à gestora, no valor de **R\$ 6.500,00** (seis mil e quinhentos e quinhentos reais), o equivalente 120,43 UFR/PB, por transgressão a normas legais, nos termos do **art. 56, II da Lei Orgânica desta Corte** (LC nº 18/93);
3. **Assinação do prazo de 60 (sessenta) dias** ao responsável, a contar da data da publicação do Acórdão, para efetuar o recolhimento da multa ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE). Em caso do não recolhimento voluntário, deve-se dar a intervenção do Ministério Público comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;
4. **Determinação** ao atual gestor da **Secretaria de Estado de Comunicação Institucional** para:
 - a) instituir, por meio de regulamento, procedimento de seleção interna entre as contratadas, aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial;
 - b) exigir das agências de publicidade, quando da emissão da nota fiscal, a descrição dos serviços, permitindo perfeita identificação dos mesmos, bem como o preço unitário do serviço;
 - c) proceder maior especificação da despesa empenhada, possibilitando controle mais efetivo, bem como providenciar controle de distribuição de material, a fim de evitar futuras sanções e penalidades;
5. **Determinação** à atual gestão da SECOM para que:
 - a) reduza de modo considerável o número de servidores cedidos a outros órgãos;
 - b) não persistam os pagamentos a blogs e portais sob responsabilidade de agentes públicos estaduais, ainda que comissionados, sob pena de imputação de débito das despesas pagas ilegalmente, solidariamente ao ente público e as agências contratadas;
 - c) as inserções publicitárias custeadas com recursos públicos obedeçam sempre ao que dispõe o art. 37, § 1º, da Carta Magna, sendo vedado o pagamento pela mera inserção de logomarcas estáticas do Governo do Estado, tendo em vista a ausência de caráter informativo, educativo ou de orientação social.
6. **Determinação as agências de publicidade contratadas**, relacionadas no item 1.1.16 deste relatório, com fundamento no art. 70, parágrafo único da CF/88, para que:
 - a) quando da realização da despesa com serviços de publicidade pelos veículos de comunicação, proceda estrita observância aos princípios da administração pública, insculpido no art. 37 da Constituição Federal;



- b) quando da autorização para realização dos diversos serviços de publicidade pelos veículos de comunicação, incluir na respectiva autorização o nº da nota de empenho da SECOM;
 - c) exija dos veículos de comunicação contratados a comprovação da regularidade fiscal.
7. **Recomendação** à atual gestão no sentido observar o cumprimento das garantias contratuais, bem como guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;
 8. **Determinação** à Auditoria para formalização de processo específico, visando à análise da legalidade dos cargos comissionados dos servidores envolvidos na contratação de serviços de "blogs" ou "portais eletrônicos", bem como dos cargos em comissão sem amparo legal;
 9. **Encaminhamento** ao Ministério Público Comum para as providências cabíveis.

3. DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-03679/14, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- 1. JULGAR IRREGULAR as contas da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional – SECOM, sob a responsabilidade da Sr^a Estelizabel Bezerra de Souza, referentes ao exercício de 2013;***
- 2. APLICAR MULTA à referida gestora, no valor de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), o equivalente a 120,43 UFR/PB, por transgressão a normas legais, nos termos do art. 56, II da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);***
- 3. ASSINAR O PRAZO de sessenta (60) dias à responsável, a contar da data da publicação do Acórdão, para efetuar o recolhimento da multa ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE). Em caso do não recolhimento voluntário, deve-se dar a intervenção do Ministério Público comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada;***
- 4. DETERMINAR à atual gestão da Secretária de Estado de Comunicação Institucional para:***
 - a) instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas, aprovado pela administração e publicado na imprensa oficial;***
 - b) exigir das agências de publicidades, quando da emissão da nota fiscal, a descrição dos serviços, permitindo perfeita identificação dos mesmos, bem como o preço unitário do serviço;***



c) proceder maior especificação da despesa empenhada, possibilitando controle mais efetivo, bem como providenciar controle de distribuição de material, a fim de evitar futuras sanções e penalidades.

5. DETERMINAR à atual gestão da SECOM para que:

a) reduza de modo considerável o número de servidores cedidos a outros órgãos;

b) não persistam os pagamentos a blogs e portais sob responsabilidade de agentes públicos estaduais, ainda que comissionados, sob pena de imputação de débito das despesas pagas ilegalmente, solidariamente ao ente público e as agências contratadas;

c) as inserções publicitárias custeadas com recursos públicos obedeçam sempre ao que dispõe o art. 37, § 1º, da Carta Magna, sendo vedado o pagamento pela mera inserção de logomarcas estáticas do Governo do Estado, tendo em vista a ausência de caráter informativo, educativo ou de orientação social.

6. DETERMINAR as agências de publicidade contratadas, relacionadas no item 1.1.16 deste relatório, com fundamento no art. 70, parágrafo único da CF/88, para que:

a) quando da realização da despesa com serviços de publicidade pelos veículos de comunicação, proceda estrita observância aos princípios da administração pública, insculpido no art. 37 da Constituição Federal;

b) quando da autorização para realização dos diversos serviços de publicidade pelos veículos de comunicação, incluir na respectiva autorização o nº da nota de empenho da SECOM;

c) exija dos veículos de comunicação contratados a comprovação da regularidade fiscal.

7. RECOMENDAR à atual gestão no sentido observar o cumprimento das garantias contratuais, bem como guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes;

8. DETERMINAR a Auditoria a formalização de processo específico, visando à análise da legalidade dos cargos comissionados dos servidores envolvidos na contratação de serviços de "blogs" ou "portais eletrônicos", bem como dos cargos em comissão sem amparo legal;



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Rua Profº Geraldo von Sohsten, nº 147 - Jaguaribe - 58.015-190 - João Pessoa-PB
Portal Eletrônico: www.tce.pb.gov.br / Fone: (83) 3208-3300 / 3208-3364



9. ENCAMINHAR ao Ministério Público Comum para as providências cabíveis.

*Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.
Sala das Sessões do TCE/PB - Sessão Virtual.
João Pessoa, 24 de março de 2021.*

Assinado 25 de Março de 2021 às 10:01



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 24 de Março de 2021 às 20:41



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
RELATOR

Assinado 26 de Março de 2021 às 13:44



Manoel Antônio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL