EM TRAMITAÇÃO

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-002.152.10-56

CONSULTA. PARECER. CMSP. Pagamento de serviços de publicidade institucional prestados por intermédio de agências de propaganda. CONHECIDA. Pagamentos devem ser efetuados à Agência de Propaganda, que emitirá a Nota Fiscal em face do contratante. Votação unânime.

2.525ª Sessão Ordinária

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Roberto Braguim.

Decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, conhecer da consulta, por preencher adequadamente os requisitos estatuídos no artigo 61 do Regimento Interno desta Corte.

Decidem, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito, formular a seguinte resposta ao quesito apresentado pela Egrégia Câmara Municipal de São Paulo:

'Os pagamentos a serem efetuados pelo Poder Público contratante deverão ser feitos diretamente à Agência de Propaganda contratada, sendo que os veículos de comunicação podem emitir, em nome do anunciante, o documento fiscal condizente com o serviço prestado, o qual deverá servir de instrução da Nota Fiscal Fatura ou Nota Fiscal, a ser emitida pela Agência de Propaganda em face de seu contratante.'

Decidem, ainda, à unanimidade, determinar a expedição de ofício à ilustrada Consulente, acompanhado do V. Parecer proferido por esta Egrégia Corte de Contas.

Participaram do julgamento os Conselheiros Eurípedes Sales – Revisor, Antonio Carlos Caruso e Maurício Faria.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de outubro de 2010.

Edson Simões
Presidente

Roberto Braguim
Relator.

RELATÓRIO

A Câmara Municipal de São Paulo consulta esta Egrégia Corte sobre questão relacionada com o pagamento dos serviços de publicidade institucional, prestados por intermédio de agências de propaganda, formulando, para resposta, o seguinte quesito:

'Poderão ser aceitas notas fiscais emitidas diretamente em nome da Câmara Municipal de São Paulo, por veículos de divulgação e eventuais outros terceiros contratados pela agência de publicidade ou somente poderão ser admitidas notas fiscais emitidas pela agência de publicidade contratada?'

Tal formulação vem instruída de parecer da Procuradoria da Egrégia Edilidade extraído do processo CMSP nº 1547/2009 (fls. 4/10).

Na apreciação inicial dessa problemática, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle aduziu que, em tese, poderiam ser aceitas as notas emitidas em nome da contratante, diretamente pela agência de publicidade contratada, como também por terceiros subcontratados executores do serviço, a exemplo do que ocorre no Contrato nº 001/SECOM/2007, pactuado no âmbito do Executivo Paulistano, em face de previsão contida na sua Cláusula 11.1[1], transcrita na manifestação daquela unidade.

Com base nesse parâmetro, o ilustre Subsecretário de Fiscalização e Controle opinou pela revisão da sistemática de pagamento do contrato da Egrégia Câmara, caso o serviço englobe a participação de terceiros, a título de produção e veiculação da publicidade colimada, cabendo à contratada encaminhar o documento fiscal correspondente com os comprovantes da prestação do serviço (fls. 142/143).

Entretanto, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, procedendo a análise criteriosa da matéria, à luz da legislação federal e municipal aplicável aos contratos objetivando serviços de publicidade, concluiu que, de modo

---

[1] **11.1** - Para a execução do pagamento dos serviços prestados na Cláusula Oitava, a CONTRATADA deverá apresentar a correspondente Nota Fiscal-Fatura ou Nota Fiscal, que será emitida sem rasura, em letra bem legível, em nome da Secretaria Executiva de Comunicação, CNPJ n.º 04.543.079/001-58, acompanhada de uma via do documento fiscal do fornecedor com o comprovante do respectivo serviço e da informação do número de sua conta corrente, o nome do Banco e a respectiva Agência para crédito.

geral, a obrigação e o pagamento de todo e qualquer serviço prestado por terceiro deverão obedecer ao procedimento ditado no artigo 58 e seguintes da Lei Federal nº 4.320/1964, com especial atenção ao artigo 63, § 2º, inciso I[2], do mesmo Texto Legal, sempre em benefício daquele com quem foi celebrado o ajuste, quando este envolver o Poder Público.

Salientou, ainda, nos pareceres exarados às fls. 145/151 e 152, que o Decreto Federal nº 57.690/1966, regulamentar da Lei Federal nº 4.680/1965, e a Lei Federal nº 12.232/2010, citados no expediente, não modificaram a sistemática da liquidação da despesa adotada pelo Diploma Federal atrás citado.

Essa orientação foi encampada pela Procuradoria da Fazenda Municipal e Secretaria Geral, na conformidade dos pareceres de fls. 153/162 e 163/168.

Examinando o feito, entretanto, determinei que a matéria em pauta fosse analisada em face dos termos do Contrato 01/SECOM/2007, celebrado pelo Executivo, cujo item 11.1, consoante noticiado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, prevê a possibilidade de emissão de nota fiscal-fatura pelos veículos de comunicação em nome da contratante.

O Senhor Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo, reestudando a matéria, acresceu que, diante do disposto no Decreto Federal nº 57.690/66, que regulamenta a Lei Federal nº 4.680/65, *'que o veículo de comunicação deve efetuar em nome do anunciante a emissão do documento fiscal condizente com o serviço prestado'*, em que pese, por outro lado, o fato da contratante só poder efetuar o pagamento à Agência de Propaganda com o qual mantém vínculo contratual.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral acompanharam o entendimento expressado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, valendo ressaltar, todavia, que a Secretaria Geral expôs entendimento de que o já referido Contrato nº 01/SECOM/2007 não prevê a possibilidade de emissão de documento fiscal pelo veículo de divulgação diretamente à contratante.

É o relatório abreviado.

VOTO

---

[2] **Art. 63.** A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo.

Anoto, em princípio, que a consulta tem cabimento nos artigos 29 da Lei Municipal nº 9.167/1980[3] e 60[4] do Regimento Interno desta Casa, e preenche adequadamente os requisitos estatuídos no artigo 61[5] deste último Diploma.

Examinando a documentação compilada no expediente, verifico que a Consulta formulada decorre de aparente conflito entre os itens 11.2 e 11.12, da Cláusula XI[6] – Pagamento, do Contrato nº 11/2010, com a legislação federal que regula a matéria, a qual possibilita aos terceiros prestadores dos serviços de produção e aos veículos de comunicação o faturamento direto contra a contratante, aos cuidados da agência.

A Lei Federal nº 12.232/2010, recentemente editada, dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade por intermédio de agências de propaganda.

Logo, os serviços de publicidade prestados aos entes públicos passaram a ter uma regência especial em razão de suas características e de sua natureza atípica, onde sua execução, via de regra, é realizada por terceiros, subcontratados pela agência de propaganda vinculada ao ajuste celebrado com o Poder Público.

Todavia, o novel Diploma não alterou a sistemática de pagamento no âmbito da Administração Pública, que continua regida pela antiga Lei Federal nº 4.320/64, cujo Capítulo III, do Título VI, dispõe sobre o empenhamento, processamento e liquidação da despesa.

Da mesma forma, a Lei Federal nº 4.680, de 18.06.1965, que dispôs sobre o exercício da profissão de publicitário e de agenciador de propaganda, aplicada complementarmente por força do artigo 1º, § 2º, da precitada

---

[3] **Art. 29.** O Tribunal emitirá parecer sobre consulta que lhe for feita pela Administração, por intermédio do Prefeito ou Presidente da Câmara Municipal, a respeito de dúvidas suscitadas na execução de disposições legais concernentes à matéria financeira e orçamentária.

[4] **Art. 60.** O Plenário emitirá parecer sobre consultas decorrentes de dúvidas suscitadas na interpretação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal.

[5] **Art. 61.** A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades:
I - ser subscrita pelo Prefeito ou pelo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo;
II - referir-se a matéria de competência do Tribunal;
III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;
IV - ser formulada em tese, com apresentação de quesitos;
V - vir instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

[6] **11.2** - Os pagamentos devidos serão efetuados somente após atestada pelos Centro de Comunicação Institucional da Câmara Municipal de São Paulo a realização dos serviços, e mediante a apresentação, com antecedência mínima de 10 (dez) dias dos respectivos vencimentos das faturas da agência,acompanhadas das notas fiscais, recibos, ou documentos de cobrança equivalente de fornecedores e de veículos,e respectivos comprovantes de realização dos serviços,conforme o caso. Não serão aceitas notas fiscais de terceiros emitidas diretamente no nome da Contratante, de conformidade com o disposto no item 11.12.
11.12 - Os pagamentos a terceiros por serviços prestados,incluídos os de veiculação, serão efetuados pela Contratada,nos prazos e condições previamente aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo.

Lei Federal nº 12.232/2010[7], e seu Decreto regulamentar nº 57.690, de 01.02.1966, não interferiram nos critérios e procedimentos da execução da despesa, estatuídos na Lei Federal nº 4.320/1964.

Todos esses aspectos foram colocados em evidência pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, no erudito parecer de fls. 145/151, subscrito pelo Assessor Chefe, onde se acentuou que *'todo e qualquer pagamento efetuado pelo Poder Público deverá se dar em benefício daquele com quem foi celebrado o respectivo ajuste'*, rematando, ainda, que *o 'terceiro indicado pela agência contratada somente com esta estabelece vínculo obrigacional, inexistindo relação jurídica que justifique a possibilidade de pagamento direto àquele pelo Poder Público'*.

Em suma, a sistemática de realização e liquidação da despesa prescrita na Lei Federal nº 4.320/1964, continua em pleno vigor e eficácia, não tendo sido modificada pelas Leis Federais nºs 4.680/1965 e 12.232/2010, esta de edição recentíssima.

Daí gerando aparente contradição consubstanciada nos itens 11.2 e 11.12 da antes citada Cláusula XI do Contrato nº 11/2010. Aparente, explico, pois as legislações mencionadas complementam-se, ao invés de contraporem-se.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em manifestação de fls. 173/174, a qual contou com a concordância da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, demonstrou a plena conciliação dos dispositivos da Lei nº 4.320/64 com as normas que cuidam de publicidade, agências de propaganda e contratação dessas atividades pelo Poder Público. Vale transcrever, por sua meridiana clareza, excerto do referido pronunciamento: *'O Decreto Federal nº 57.690/66, que regulamenta a execução da Lei Federal nº 4.680/65, estabelece no artigo 15 que o faturamento da divulgação será feito em nome do anunciante, devendo o veículo de divulgação remetê-lo à agência responsável pela propaganda. Concluiu-se, portanto, por força de tais disposições, que o veículo de comunicação deve efetuar em nome do anunciante a emissão de documento fiscal condizente com o serviço prestado, e que este documento deve servir de instrução da nota fiscal-fatura, ou nota fiscal a ser emitida pela agência de propaganda em face do seu contratante. Entretanto, a contratante (Poder Público), ao efetuar o pagamento pelos serviços prestados, deverá fazê-lo em sua totalidade para a agência de propaganda, com quem tem o vínculo jurídico contratual, e não para o veículo de comunicação. Realizados os pagamentos à agência de propaganda (contratada) estarão atendidas as exigências dos artigos 58 e seguintes da Lei Federal nº 4.320/64.*'

---

[7] **Art. 1º** Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (...)
§ 2º As Leis nºs 4.680, de 18 de junho de 1965, e 8.666, de 21 de junho de 1993, serão aplicadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei, de forma complementar.

Assim, respaldado pelos elementos que instruem o presente, especialmente pelas manifestações dos Órgãos Técnicos desta Casa e da Procuradoria da Fazenda Municipal, que passam a integrar o presente, permito-me formular a seguinte resposta ao quesito da Egrégia Câmara Municipal de São Paulo:

Os pagamentos a serem efetuados pelo Poder Público contratante deverão ser feitos diretamente à agência de propaganda contratada, sendo que os veículos de comunicação podem emitir, em nome do anunciante, o documento fiscal condizente com o serviço prestado, o qual deverá servir de instrução da nota fiscal fatura ou nota fiscal, a ser emitida pela agência de propaganda em face de seu contratante.

É o entendimento que submeto à elevada consideração de meus nobres Pares, encaminhando-se, oportunamente, ofício à ilustrada Consulente, acompanhado da Decisão proferida por esta Egrégia Corte de Contas.