TC nº 72-004.890.14-61

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. CMSP. Serviços de publicidade. Fragilidades na pesquisa de preços de produção de filmes. Irregulares o cancelamento de nota de empenho e utilização das despesas de exercícios anteriores. Não encaminhado relatórios sobre os gastos publicitários ao Poder Executivo. ACOLHIDO. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 60, Lei 4.320/64. Art. 118, LOMSP.

Relatório e voto englobado TCs 72-004.890.14-61 e 72-004.619.14-08.

2.891ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 25/04/2017

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando especialmente a manifestação exarada pela Coordenadoria I da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, explicitadas nos subitens 4.1 e 4.2, de folha 68 dos autos, bem como os argumentos aduzidos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, em acolher a execução contratual examinada.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Câmara Municipal de São Paulo que:

I) Passe a observar, com rigor, as disposições contidas nos artigos 60 da Lei Federal 4.320/64 e 118 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

II) Aperfeiçoe os critérios para a realização de pesquisa de preços, bem como dos controles de gestão de seus contratos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o procedimento das comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, EDSON SIMÕES e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de setembro de 2016.

MAURÍCIO FARIA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trago a julgamento o TC n.º 72-00**4.619.14-08** (item I), que cuida do exame da Concorrência n.º 02/2013/CMSP, do Contrato n.º 43/2013/CMSP e dos Termos Aditivos n.ºs 01 e 02, ambos de 2014, firmados entre a Câmara Municipal de São Paulo - CMSP e Artplan Comunicação S.A., destinados à prestação de serviços de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade de competência da Diretoria de Comunicação Externa da Câmara Municipal de São Paulo aos veículos e demais meios de divulgação, nestes últimos apenas nos casos previstos no Contrato. De sua parte, o Termo Aditivo n.º 01/14 alterou o item 6.1 da Cláusula Sexta do Contrato fixando o valor estimado em R$ 24.416.143,75 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e dezesseis mil, cento e quarenta e três reais e setenta e cinco centavos), enquanto o Termo Aditivo n.º 02/14 prorrogou a vigência do Contrato por 12 (doze) meses e alterou os itens referentes aos pagamentos e à garantia, estimando, ainda, o valor do Ajuste em R$ 26.003.757,11 (vinte e seis milhões, três mil, setecentos e cinquenta e sete reais e onze centavos).

Em julgamento, também, o processo TC n.º 72-00**4.890.14-61** (item II), no qual se análise da Execução dos referidos Ajustes.

Anoto, de início, que, nos autos do processo TC nº 72-00**1.442.13-43**, o Plenário, à unanimidade, acolheu o Edital de Concorrência n.º 02/2013/CMSP.

Após esse preâmbulo, passo a relatar o TC n.º 72-00**4.619.14-08** (item I).

As análises promovidas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontaram no sentido da regularidade da Concorrência n.º 02/2013, do Contrato n.º 43/2013, e do Termo de Aditamento n.º 01/2014, ressalvando no Termo Aditivo n.º 02/2014, a ausência de Despacho de Autorização.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da SFC, exceto quanto TA n.º 01/2014, que deu por irregular pela falta de justificativa prévia para ampliação do valor operacionalizado e pela não aplicação do desconto padrão de 5% (cinco inteiros por cento) para o período prorrogado e ao TA n.º 02/2014, devido à ausência de Despacho

Autorizatório, que configuraria, também, irregularidade desse Aditamento.

Ainda por provocação da AJCE, na sequência, foram chamadas a Supervisora de SGA da Contratante e a Contratada, para manifestação.

Em atendimento, a Supervisora da Secretaria Geral Administrativa – SGA 22 informou que a autoridade apta para expedir despacho de autorização é a mesa da Câmara, e anotou que não detinha competência para cuidar do desconto padrão da Agência, que cabia, na verdade, à unanimidade requisitante do acréscimo.

Quanto a não concessão do desconto, a Contratada apresentou os valores dispendidos entre a mídia e a produção, apontando que a margem negociável recai sobre os valores gastos com a mídia. Cotejou os valores constantes do Anexo B das normas padrão comprovando que a Câmara continuará a fazer jus à margem negociável do Instrumento.

Novamente foram encaminhados os autos à SFC, que entendeu que a ausência de Despacho de Autorização do TA n.º 02/2014 não restou justificada. No mais, as justificativas apresentadas para comprovar que o desconto permaneceu para o período prorrogado foram consideradas suficientes para superar a falha registrada. Recomendou, todavia, que nas prorrogações futuras, o cálculo fique devidamente registrado no Processo Administrativo competente.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que a falta de Despacho Autorizatório pode ser considerada convalidada face à emissão da Nota de Empenho e à formalização do Termo Aditivo subsequentemente. Quanto à falta de motivação do acréscimo de valor estimado do Contrato, considerou que a confirmação a posteriori saneou a falha. Concluiu, assim, pelo acolhimento dos Instrumentos, com as ressalvas apontadas por SFC.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo acolhimento dos Atos examinados, enquanto a Secretaria Geral acompanhou as conclusões dos Órgãos Técnicos, inclusive quanto às recomendações propostas.

Detenho-me, agora, no enfrentamento do TC n.° 72-00**4.890.14-61** (item II) que trata do Acompanhamento da Execução do Contrato n.º 43/2013/CMSP.

Em seu relatório, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que o Contrato estava sendo executado conforme pactuado e que a despesa analisada no período de outubro de 2013 a outubro de 2014, no montante de R$ 23.658.290,51 (vinte e três milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, duzentos e noventa reais e cinquenta e um centavos), apresenta-se regular, anotando, todavia, as seguintes impropriedades:

"a) Os serviços prestados em 2013 eram conhecidos e deveriam ter permanecido suportados nos empenhos efetuados à época, tendo em vista o disposto no artigo 60, da Lei Federal n.º 4.320/64. Além disso, foi irregular a utilização das Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, nos termos do artigo 37 da mesma lei;

b) Há fragilidades na pesquisa de preços de produção de filmes, que merecem atenção da Diretoria de Comunicação Externa;

c) A Diretoria de Comunicação Externa, responsável pela gestão do Contrato e pelo controle dos gastos com publicidade, deve implantar controle gerencial informatizado, inclusive para possibilitar a criação de banco de dados para que se tenha referência, por exemplo, do histórico dos preços praticados pelos fornecedores das agências de publicidade;

d) Considerando que as empresas, autarquias e fundações (administração indireta) enviam seus relatórios sobre os gastos publicitários ao Poder Executivo para consolidação e publicação, a Câmara Municipal (administração direta) deve adotar igual procedimento;

Face ao apontado, determinei que fossem as conclusões encaminhadas à CMSP e à Contratada para que apresentassem suas justificativas.

A CMSP informou, em apertada síntese, que não havia disponibilidade de recursos ao final do exercício de 2013, para honrar os valores inscritos em Restos a Pagar e que o prazo para solicitação de recursos à PMSP já havia se esgotado. De outra parte, para atender ao disposto no artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram canceladas as Notas de Empenho emitidas, pagando-se as despesas, com recursos do orçamento de 2014. Alegou, ainda, que o desatendimento das disposições contidas no artigo 60, da Lei n.º 4.320/64 não causou prejuízo financeiro ou operacional para as partes e que os pagamentos cancelados, e posteriormente pagos no exercício de 2014, referente

à conta da dotação de "Despesas de Exercícios Anteriores", face aos procedimentos adotados são regulares.

A SFC, analisando essas justificativas, ratificou seu entendimento. Apontou que as despesas de um exercício devem ser empenhadas onerando a dotação do exercício em que foram realizadas, em obediência ao Princípio da Anualidade. Na ocorrência do não pagamento no exercício, seus valores deveriam ser inscritos em Restos a Pagar, e não cancelados e pagos à conta da dotação de Despesas de Exercícios Anteriores, implicando, ainda, a não observância da regra insculpida no artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não podendo ser aceita a justificativa da perda de prazo para solicitação de transferência de recursos.

Quanto à fragilidade na pesquisa de preços apresentada para a produção de filmes, a Câmara afirmou que foram escolhidos os menores valores ofertados, sendo certo que o objeto não suscitou dúvidas entre os Concorrentes.

A SFC não aceitou tal justificativa, por entender que os filmes produzidos eram praticamente idênticos e a cotação foi realizada por filme, e não pelo conjunto. Com relação às diferenças de nomenclatura, a Câmara informou que serão adotados novos procedimentos para a verificação das informações técnicas, não esclarecendo quanto à implantação de controle gerencial que permita avaliar o histórico dos preços praticados pelos fornecedores. Neste particular, SFC considerou que a defesa apresentada não abordou a questão central, qual seja, a da implantação de controle para avaliação de preços.

Por fim, quanto ao cumprimento do disposto no artigo 118, da Lei Orgânica do Município[1], a CMSP entendeu que o Executivo não tem como função a fiscalização, que compete ao Poder Legislativo.

A SFC discordou desse entendimento, considerando que a consolidação das despesas pela Administração permite o cumprimento do disposto no parágrafo 1º, do artigo 37, da Constituição Federal[2], e dá acesso para o munícipe formular denúncia sobre atos que entenda irregulares.

Em resumo, a SFC, acompanhada pela AJCE, entendeu que as impropriedades detectadas não infirmaram às conclusões da

---

[1] **Art. 118** - O Poder Executivo publicará e enviará ao Poder Legislativo, no máximo 30 (trinta) dias após o encerramento de cada semestre, relatório completo sobre os gastos publicitários da administração direta e indireta, para fins de averiguação do cumprimento do disposto no parágrafo 1º, do artigo 37 da Constituição da República.

[2] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
§ 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, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

regularidade da Execução no período verificado, conforme exposto no subitem 4.1, de folha 68 dos autos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, a seu turno, considerando que a Câmara não agiu de forma indevida e pelo fato de os serviços terem sido executados a contento, e, ainda, que as impropriedades possuem caráter formal, opinou no sentido do reconhecimento dos efeitos financeiros da presente Execução, com as determinações pertinentes.

A Secretaria Geral, por sua vez, concluiu no sentido da irregularidade da Execução Contratual sob exame.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Primeiramente passo ao julgamento da Concorrência n.º 02/2013/CMSP, do Contrato n.º 43/2013/CMSP e dos Termos de Aditamento n.ºs 01 e 02 ambos de 2014, matéria tratada nos autos do TC n.º 72-00**4.619.14-08** (Item I).

As análises procedidas pela Coordenadoria I apontaram, após o exame das defesas apresentadas, que não restaram pendências no que toca à Concorrência, ao Contrato e ao Termo n.º 01/2014, permanecendo, no entanto quanto ao Termo n.º 02/2014, a ausência de Despacho Autorizatório. Nesse passo, no entanto, parece-me caber razão à AJCE ao admitir que a expedição da Nota de Empenho correspondente teria convalidado o ato, não tendo ocorrido, ademais, qualquer prejuízo.

Do mesmo modo, entendo que as justificativas apresentadas no que tange à adoção do desconto padrão de Agencia de 5% para a prorrogação cuidada no TA n.º 02/2014 e à ausência de motivação acerca do acréscimo do valor do Contrato mostram-se adequadas e suficientes para superar as falhas.

Face ao exposto, acolho os Instrumentos sob exame.

Quanto à matéria versada nos autos do TC n.º 72-00**4.890.14-61** (Item II), relativa à Execução Contratual, enfrento, preliminarmente, as impropriedades apontadas pela Coordenadoria I.

A primeira delas, relativa ao cancelamento de Empenho, com seu posterior pagamento onerando a dotação Despesas de Exercícios Anteriores, apesar de justificada pela Câmara, não se mostra passível de correção, uma vez que consolidada no tempo. Todavia, inclino-me a considerar que o alcance da ação praticada deve ser focalizado no momento do exame das Contas daquela Casa, já que configura ato relativo à execução do orçamento e não do Ajuste em si.

Quanto aos preços contratados, parece-me que o critério utilizado, da escolha do menor preço ofertado, não se mostra equivocado, devendo, porém ser aprimorado, conforme proposta da Auditoria.

Por fim, a não observância do disposto no artigo 118, da Lei Orgânica do Município, quanto ao envio dos relatórios sobre os gastos publicitários ao Poder Executivo para consolidação e publicação, não possui força suficiente para macular o exame realizado.

Isso posto, e considerando especialmente a manifestação exarada pela Coordenadoria I, em suas análises, explicitadas nos subitens 4.1 e 4.2, de folha 68 do processo TC n.º 72.004.890.14.61 (Item II), bem como os argumentos aduzidos pela Procuradoria da Fazenda Municipal, aprovo a Execução Contratual examinada, determinando que a Câmara Municipal:

I) passe a observar, com rigor, as disposições contidas nos artigos 60, da Lei nº 4.320/64 e 118 da Lei Orgânica do Município de São Paulo;

II) aperfeiçoe os critérios para a realização de pesquisa de preços bem como dos controles de gestão de seus contratos.

Procedidas às comunicações de praxe, arquivem-se os autos.