Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-81/2023

Processo - TC/012546/2020
Auditada - Secretaria do Governo Municipal/Secretaria Especial de Comunicação
Objeto - Auditoria Programada – Avaliar a adequabilidade dos controles sobre as despesas com publicidade de interesse do Município de São Paulo, bem como o atendimento aos comandos legais relativos à publicidade institucional no último ano de mandato, abrangendo o período de 1º de janeiro a 31 de novembro de 2020

41ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA PROGRAMADA. SGM. SECOM. Avaliar a adequabilidade dos controles sobre as despesas com publicidade. 1. As campanhas efetuadas obedeceram às normas legais por serem dotadas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, sem menção a nomes, símbolos ou imagens que pudessem caracterizar promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. 2. O valor total da publicidade divulgado no DOC apresentou uma diferença líquida a menor em relação aos valores liquidados registrados no SOF. 3. Necessária revisão do contrato com as agências. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Corrija as imperfeições constatadas na espécie. Votação unânime

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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, em conhecer da auditoria programada, para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Especial de Comunicação – SECOM que corrija as imperfeições constatadas na espécie, adotando as providências necessárias para tanto.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 22 de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/affo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 18/04/2023 18:29:25 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 19/04/2023 14:40:23 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item V) e-TCM nº 12.546/2020

Interessados: Secretaria Especial de Comunicação – SECOM.

Objeto: Avaliar se os controles relativos à publicidade institucional no último ano de mandato do Prefeito de São Paulo são adequados e atendem à legislação vigente.

Responsável: Marcus Vinicius Sinval – Secretário Especial de Comunicação.

Relator: **Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Programada para verificar a adequação à legislação vigente dos controles relativos à publicidade institucional, realizada no último ano de mandato da Administração Municipal, abrangendo o período de 01/01/2020 a 30/11/2020.

A Lei nº 17152/2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – estabeleceu, consoante artigo 17, que "as

despesas com publicidade de interesse do Município restringir-se-ão aos gastos necessários à divulgação institucional, de investimentos, de serviços públicos, bem como de campanhas de natureza educativa ou preventiva, excluídas as despesas com publicação de editais e outras publicações legais", compreendendo, assim, as despesas com publicidade institucional e a publicidade de interesse público, com dotações próprias, sendo responsável por elas o Secretário Especial de Comunicação, nos termos do Decreto nº 58.954/2019.

A Coordenadoria I esclareceu que a prestação dos serviços técnicos de publicidade está sendo exercida pelas Agências Lua Propaganda Ltda. e Nova SB Comunicação Ltda., detentoras dos Contratos nºs 46/2017-SGM e 47/2017-SGM, respectivamente.

Esclareceu, ainda, que a EC nº 107/2020, em seu artigo 1º, § 3º, VII prescreveu que os gastos liquidados com publicidade institucional, realizados até 15 de agosto de 2020, não poderão ultrapassar a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) anos anteriores à realização do pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Ressalte-se que é a primeira vez que um dispositivo legal estabelece expressamente que devem ser considerados os gastos "liquidados" com publicidade, para

obtenção do limite fixado, posto que a Lei nº 9504/1997 não explicitava o momento em que a despesa deveria ser considerada para obtenção do teto desses gastos, o que gerava interpretações divergentes (momento da liquidação, da veiculação da campanha).

A Auditoria entendeu, sob este prisma, que, adotado o critério da EC nº 107/2020, não é possível desconsiderar, para o cálculo do limite, a liquidação de restos a pagar não processados (RPNP), pois estes compõem os gastos com publicidade liquidados no período (2020) e não podem ser expurgados do cálculo, como fez a SECOM.

De outra parte, a Auditoria constatou que as campanhas atenderam aos requisitos de caráter educativo, informativo ou de orientação social, delas não constando nomes, símbolos ou imagens que caracterizassem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, tudo consoante prescreve a legislação, bem assim observaram a exigência de inclusão de artistas e modelos negros na realização de comercial ou anúncio, nos termos da Lei nº 12353/1997.

Observou ainda, no que tange aos controles e à legitimidade da documentação examinada, que a Prefeitura, no Projeto 2421 – Publicidade Institucional – contratou duas agências para veiculações no Facebook, Instagram e Programática sem comprovação de observância

da cláusula contratual 3.4.3, relativa à coleta de orçamento dos fornecedores, em envelopes fechados, para abertura em sessão pública, sendo elas a Zaha Hub de Soluções Digitais (prestação de serviços de execução e otimização de campanha de mídia digital) e Masx Comunicação Digital Ltda. (inserção de disparos no Whatsapp).

Todavia, a SECOM entende que não há necessidade de cumprimento da referida cláusula 3.4.3, por constituírem, a seu ver, serviços de mídia, que estariam sujeitos à cláusula 3.5.

Destaque-se, por oportuno, que a PMSP promoveu inúmeras campanhas voltadas a esclarecimentos à população sobre a pandemia do COVID.

Em síntese, a C-I constatou as seguintes infringências:

1) a partir da interpretação restritiva do artigo 1º, § 3º, VII da EC nº 107/2020 – cômputo do limite dos gastos a partir das despesas liquidadas – a C-I apontou que esses gastos excederam a média legal permitida em ano eleitoral - média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito -, em R$ 4.463.689,87;

2) na publicação no DOC, o valor sintético correspondente às campanhas veiculadas em 2019 e liquidadas em 2020 apresentaram uma diferença de R$ 4.927.050,55 em relação ao analítico, prejudicando a compreensibilidade dos valores apontados;

3) o valor total da publicidade institucional divulgado no DOC apresentou uma diferença líquida de R$ 563.737,67 a menor em relação aos valores liquidados registrados no SOF (infringência aos itens 3.10 e 3.26 da NBC TSP Estrutura Conceitual);

4) verificaram-se propostas de prestação de serviços atribuídos a 2 (duas) agências – Zagh e Masx, já mencionadas, referentes a veiculações no Facebook, Instagram e Programática, sem observância do disposto na cláusula 3.4.3 dos Contratos 46/2017 – Lua Propaganda Ltda. e 47/2017 – Nova S B Comunicação Ltda.;

5) para as Ordens de Serviços examinadas pela C-I, relativas aos Contratos 46/2017 e 47/2017, não havia incidência de justificativas da agência e da decisão da SGM/SECOM (infringência ao item 3.4.5 dos Ajustes citados);

6) a SECOM deveria promover a conciliação dos valores que constariam do relatório semestral de gastos publicitários com os registrados no SOF, visando à

identificação de eventuais desvios e a garantir a fidedignidade das informações;

7) deveriam ser revistos os Contratos com as agências a fim de que atendessem também os serviços relacionados a mídias digitais, que apresentam características distintas dos tradicionais, evitando a dubiedade de interpretação quanto aos procedimentos a serem seguidos;

8) deveria ser revisto o Contrato com as agências de modo a prever a prestação de serviços de envio de mensagens (Whatsapp e SMS) e a forma de cobrança dos honorários por essas agências.

Encaminhado ofício à SECOM para manifestação sobre o Relatório de SCE (peça 8), a Pasta deixou transcorrer o prazo concedido, sem intervir nos autos (peça 12).

A C-I propôs, a seguir, que o apontamento mencionado no item 1 fosse tratado no Relatório Anual de Fiscalização – RAF de 2020.

Determinei, então, fosse novamente encaminhado ofício à Secretaria (peças 20 e 21) que, desta feita, apresentou defesa constante da peça 25, na qual alegou que os cálculos da fiscalização levaram em conta os restos a pagar decorrentes de gastos autorizados em 2019, considerando inadequada essa conduta; que a diferença apontada no item 2 foi devidamente corrigida na publicação

seguinte, referente às despesas com publicidade no relatório do segundo semestre de 2020; que a empresa Fator F Inteligência em Comunicação Ltda. é detentora do Contrato nº 06/2019-SGM/SECOM, que objetiva atender a PMSP no que toca à comunicação digital, ou seja, não se refere a publicação institucional, sendo, inclusive, originário de Licitação por Técnica e Preço, nos termos da Lei nº 8666/1993; que, em reunião de janeiro/2021, com a Auditoria deste Tribunal, restou acertado que seria feita a revisão dos procedimentos de aquisição de mídia digital, evitando, assim, interpretações equivocadas; que realizou a necessária conciliação dos valores mencionados no item 6, pois, por equívoco, a campanha "Chuvas de Verão" deixou de constar da publicação no DOC; no que concerne aos itens 7 e 8, reiterou as explicações relativas aos itens 4 e 5, respectivamente. (peça 25).

Os argumentos expendidos pela SECOM não se mostraram hábeis para alterar as conclusões da C-I, que, excluído o item 1 - que seria objeto de análise no RAF - só considerou superados os apontamentos 2 e 6 do Relatório, enquanto que, com relação ao apontamento 5, informou que o processo de cotação foi alterado, buscando atender à previsão contratual mencionada pela Auditoria, que manteve as demais infringências constatadas (peça 31).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando as conclusões de SCE de natureza

predominantemente técnica e fática, acompanhou a C-I (peça 33).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de sua vez, considerou que a Auditoria pode ser conhecida e registrada, pois prescinde de análise de mérito (peça 37).

A Secretaria Geral, da mesma forma, afirmou que os autos reúnem condições para serem submetidos à apreciação do Relator, para conhecimento, sem prejuízo de eventuais recomendações e determinações (peças 39 e 40).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Auditoria Programada para verificar se os controles relativos à publicidade institucional, no Município de São Paulo, no último ano de mandato do governante em exercício à época, eram adequados e atenderam à legislação vigente sobre a matéria.

A Análise da Coordenadoria I concluiu que as campanhas efetuadas no exercício de 2020 obedeceram às normas legais por serem dotadas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, sem menção a nomes,

símbolos ou imagens que pudessem caracterizar promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, consoante prescreve a legislação, bem assim que houve cumprimento da exigência de inclusão de artistas e modelos negros nos comerciais e anúncios, consoante determina a Lei nº 12353/1997.

A seguir, voltou-se a C-I ao exame da legalidade das publicações dos gastos publicitários no 1º semestre de 2020 e dos controles e da legitimidade da documentação apresentada para esse fim, alcançando as conclusões apontadas nos itens 1 a 8, detalhados no Relatório, mantidas, ao final, as infringências constantes dos itens 3, 4, 6, 7 e 8.

No que concerne ao item 1, partindo de disposição contida na EC nº 107/2020 - que considerou a liquidação dos restos a pagar não processados – RPNP como componentes dos gastos com publicidade institucional, realizada até 15/08/2020 - o tema foi incluído e tratado no Relatório Anual de Fiscalização da PMSP 2020, e-TCM 5.538/2021.

De outro lado, considerou superados os apontamentos nomeados como 2 e 6, esclarecendo, quanto ao de número 5, que foram processadas alterações buscando obedecer à previsão contratual mencionada pela Auditoria,

restando, então, os apontamentos 3, 4, 7 e 8, conforme especificado no Relatório.

Por todo o exposto, conheço da Auditoria, determinando à SECOM que corrija as imperfeições constatadas na espécie, adotando as providências necessárias para tanto.

É como voto.

TCM, 07 de março de 2023.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2023.03.06 09:09:52 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente

ERR/SPF/RB/smbp