

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/05862

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Publicidade

2.2. Objetivo

Avaliar a regularidade da publicidade institucional em 2021

2.3. Unidade Fiscalizada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

2.4. Período da Realização

10.01.22 a 18.02.22

2.5. Período de Abrangência

01.01.21 a 31.12.21

2.6. Equipe Técnica

Rogério Sorensen

RF 821

2.7. Procedimentos

- Verificar o cumprimento da legalidade no âmbito federal e municipal inerente à publicidade de interesse do município;

- Verificar se a execução orçamentária do exercício está consistente com o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Verificar se há aderência aos termos contratuais e aditamentos pactuados com as agências de publicidade;
- Verificar se a documentação constante nas medições apresenta aderência às cláusulas contratuais e ordens de serviço contratadas e se estavam evidenciadas por meio de processo controlado no âmbito do Sistema Eletrônico de Informação (SEI).

2.8. Siglas

CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
DOCSP	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
OES	Ordem de Execução de Serviço
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
SECOM	Secretaria Especial de Comunicação
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

A Lei Municipal 17.469 de 16.09.20, que aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) referente ao exercício de 2021, traz o seguinte comando em seu art. 19 com relação às despesas com publicidade de interesse do Município:

Art. 19. 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 a publicação de editais e outras publicações legais.

§ 1º Os recursos necessários às despesas referidas no caput deste artigo deverão onerar as seguintes dotações dos Poderes Executivo e Legislativo, nos termos do art. 21 da Lei Federal nº 12.232, de 29 de abril de 2010:

I - despesas com publicidade institucional;

II - publicidade de utilidade pública.

§ 2º Deverão ser criadas, nas propostas orçamentárias da Secretaria Municipal de Educação e do Fundo Municipal de Saúde, as atividades referidas nos incisos I e II

do § 1º deste artigo, com a devida classificação programática, visando à aplicação de seus respectivos recursos vinculados, quando for o caso.

De acordo com o art. 18, incisos II e VIII¹ do Decreto 58.954, de 19.09.19, cabe ao Secretário Especial de Comunicação (SEC) gerir as ações de comunicação, imprensa, publicidade e programas informativos e gerenciar os contratos e dotações orçamentárias relativos à publicidade legal, à publicidade de interesse do Município.

Por sua vez, a Lei Municipal 17.544/20², que aprovou a Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente para o exercício de 2021, em seu quadro de detalhamento de despesa, previu o orçamento inicial de R\$ 40 milhões, atualizado para R\$ 138,3 milhões, empenhados em sua integralidade na atividade 2421 - publicidade institucional, conforme evidencia o quadro a seguir:

Quadro 1 – Execução orçamentária do exercício de 2021

Em R\$

Conta despesa	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
84 - FMS	500.000	500.000	-	-	-
11 - SGM	39.523.374	137.844.270	137.844.270	123.386.331	123.386.331
Total	40.023.374	138.344.270	137.844.270	123.386.331	123.386.331

Fonte: Relatórios do SOF.

A prestação de serviços técnicos de publicidade está sob a responsabilidade das agências Lua Propaganda LTDA. e Nova SB Comunicação LTDA., detentoras dos contratos de publicidade 46/2017-SGM e 47/2017-SGM, assinados em 01.11.17, e respectivos aditamentos.

Ressalta-se que, por meio dos Termos de Apostilamento nº 03/20 ao contrato 46/2017-SGM e nº 04/20 ao contrato 47/2017-SGM, ambos de 16.01.20, houve a formalização da mudança da dotação orçamentária, conforme Cláusula Primeira:

Constitui objeto do presente Termo de Apostilamento a alteração da Cláusula Décima- Recursos Orçamentários – Subcláusula 10.2, para ficar constando a alteração da dotação orçamentária de 11.20.24.131.3012.8.052.33903900.00 para 11.10.24.131.3012.2.421.3.3.90.3900.00 – Atividade: 2421 – Publicidade Institucional e a inclusão da dotação orçamentária 11.10.24.131.3012.2.430.3.3.90.3900.00 Atividade: 2430 – Publicação de Utilidade Pública.

¹ II - gerir as ações de comunicação, imprensa, publicidade e programas informativos da Administração Pública Municipal, inclusive das empresas públicas municipais e das sociedades de economia mista das quais o Município seja acionista majoritário;
VIII- gerenciar os contratos e dotações orçamentárias relativos à publicidade legal, à **publicidade de interesse do Município** e os referentes às Coordenações de Imprensa, de Publicidade e de Comunicação Digital (grifo nosso).

² Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2021.

Verificou-se que não houve utilização da atividade 8052 – publicações de interesse do município.

Em relação às diretrizes propostas para comunicação da Prefeitura por parte da Pasta, a Origem respondeu que:

“Embora não haja registro formal, todas as Ações de Comunicação da Pasta foram realizadas segundo as 3 Diretrizes determinadas pelo Prefeito à época, e que foram mantidas pelo Prefeito atual.

São elas:

1. Oferecer atendimento médico a todos que precisassem;
2. Disponibilizar atendimento social, especialmente em segurança alimentar, aos mais necessitados;
3. Garantir funeral digno aos que inevitável e infelizmente viessem a falecer”.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos a respeito de eventuais mudanças de diretrizes nos materiais publicitários a serem divulgados em virtude de ocorrências ao longo da pandemia, tais como internações nas UTIs e público alvo das vacinações, a Origem informou que comunicou às agências a imediata interrupção das campanhas vigentes (Ofício 034/Secom/2020) e solicitou, com caráter de urgência, a campanha relativa ao Covid-19 (Ofício 035/Secom/2020).

Conforme consta nas medições, o PA de seleção, aprovação e autorização das campanhas publicitárias é o de nº 6010.2020/0000801-0.

3.2. Realização de publicidade institucional

Em observância ao artigo 118³ da Lei Orgânica do Município (LOM), o Poder Executivo publicou no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOCSP) em 30.07.21 e em 27.01.22. A única campanha realizada pela Administração, conforme publicação semestral dos gastos com publicidade, foi a do “Coronavírus (2021)”. Os totais investidos de acordo com a publicação foram os seguintes:

³ 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 de administração direta e indireta, para fins de averiguação do cumprimento do disposto no parágrafo 1º, do artigo 37, da Constituição da República.

Quadro 2 – Total investido em publicidade de acordo com as publicações semestrais

Em R\$

Descrição	1º semestre	2º semestre	Total
Publicidade Institucional	54.086.837	77.633.633	131.720.471
Publicação de Editais e Outras Legais	231.919	443.130	675.049

Fonte: DOCSP.

O envio semestral dos relatórios completos sobre gastos publicitários ao Legislativo se deu em 02.08.21 e 31.01.22, de acordo com a informação do expediente da Presidência da CMSP, em atendimento ao art. 118.

Quanto à obrigatoriedade prevista no artigo 16, da Lei Federal 12.232, de 29.04.10⁴, a respeito da divulgação na internet sobre os contratos, consultando o *site* da transparência da PMSP⁵, verificou-se que são divulgadas diversas informações, como gastos por veículo, os valores contratados, descrição dos serviços e nº do processo administrativo. O acesso às informações é simples, não exigindo cadastro ou autorizações. Dessa forma, considera-se atendido o dispositivo legal.

3.3. Legalidade das campanhas

Acerca das campanhas realizadas em 2021, a Secretaria informou que se limitaram à campanha “Coronavírus 2021”, no sentido de minimizar os efeitos inevitáveis da pandemia de Covid 19 e envolver comunidades em práticas preventivas, a partir dos relatórios obtidos no sistema Ábaco/TCM e nas diversas medições analisadas.

Os valores investidos nas diversas mídias foram os seguintes:

⁴ Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por meio intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.

⁵ Acesso em 04.02.22: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/relatorios-orcamentarios/investimentos-em-publicidade/>.

Quadro 3 - Distribuição das publicidades por mídia em 2021

Em R\$

Meio	Montante	
	1º semestre	2º semestre
Tv	17.293.553	23.602.941
Rádio	14.418.935	21.808.172
Internet	12.444.455	19.281.164
Mídias alternativas	5.930.052	7.010.705
Produção	2.452.577	3.270.651
Impressos	1.547.265	2.660.000
Total	54.086.837	77.633.633
	131.720.471	

Fonte: Secretaria Especial de Comunicação.

Dentre as divulgações analisadas, verificou-se que as seguintes divulgações no Instagram (Internet) não guardam relação com controle ou prevenção à pandemia do coronavírus:

Quadro 4 - Vídeos divulgados no Instagram de assuntos diversos

Material/vídeo	Mês	OES
Compostagem	Junho	450L/2021
Cestas saudáveis	Junho	450L/2021
Unidades habitacionais	Junho	450L/2021
Parcelamento incentivado	Agosto	638L/2021
Neonatal Waldomiro	Agosto	638L/2021
Zeladoria calçadas	Outubro	827L/2021
Social Ônibus	Outubro	827L/2021
Social Costureiras	Outubro	827L/2021
Jardins de chuva	Novembro	906L/2021

Fonte: SEI.

Ainda, nas Ordens de Execução de Serviço (OES) mencionadas, consta na descrição dos serviços das propostas das fornecedoras:

Execução e otimização de campanha para o ambiente digital com o objetivo de divulgar e orientar a população, **de forma clara e objetiva, sobre as ações** da Prefeitura de São Paulo **para controle do coronavírus na cidade** (grifo nosso).

Nas OES expedidas, consta como objetivo a veiculação da campanha “Coronavírus 2021” e também “gerenciamento de internet”. Embora sejam ações da PMSP em benefício do munícipe, não são totalmente aderentes ao objetivo das OES expedidas e às propostas das fornecedoras pesquisadas.

Quanto aos materiais publicitários exibidos na TV, os seguintes foram objetos de exame: “Alerta dos Hospitais (nova pirâmide)”; “Vacinação começou. Não vamos baixar a guarda”; “Vacina Sampa”; “Atenção aos cuidados da Covid 19”; “Programa Cidade Solidária”; “Atenção a População em situação de rua”; “PPI”; “Obrigado”; “Esperança”. Nos subitens a seguir, constam as análises desses materiais exibidos na TV sob os aspectos exigidos na legislação.

3.3.1. Caráter educativo, informativo ou de orientação social da publicidade

As campanhas atenderam aos quesitos de caráter educativo, informativo ou de orientação social, bem como, não constam nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, tendo como base os seguintes comandos legais: Constituição Federal (art. 37, § 1º)⁶; Lei Orgânica do Município (art. 85)⁷; LDO 2021 (art.19)⁸.

3.3.2. Símbolos Oficiais

A Lei Municipal 14.166/06⁹ determina que os governantes do Município de São Paulo não poderão usar nenhuma logomarca de identificação de sua administração que não seja o brasão oficial da cidade, com a inscrição “Cidade de São Paulo”.

Identificou-se que todas as campanhas examinadas estavam aderentes à legislação municipal.

⁶ 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.

⁷ Art. 85 - A publicidade das atividades, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundacional e órgão controlado pelo Poder Municipal, independente da fonte financiadora, deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem propaganda partidária, promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.

⁸ Art.19 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 a publicação de editais e outras publicações legais. [...]

⁹ Art. 1º Os governantes do Município de São Paulo não poderão usar nenhuma logomarca de identificação de sua administração que não seja o brasão oficial da cidade, com a inscrição “Cidade de São Paulo”.

§ 1º Fica expressamente proibido o uso de qualquer logotipo ou logomarca que insinue ou lembre por semelhança o símbolo de partido político.
§ 2º A proibição de que trata este artigo é aplicável à Administração Direta e Indireta de todos os poderes do Município, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Art. 2º A proibição a que se refere o artigo anterior é também aplicável aos veículos oficiais e conveniados, prédios, uniformes, placas de publicidade ou identificação de obras, a qualquer tipo de material, objetos e alimentos doados à população e publicações oficiais.

3.3.3. Artistas e Modelos Negros

A Lei Municipal nº 12.353/97¹⁰ estabelece que as agências de publicidade e produtores independentes, quando contratados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), deverão incluir artistas e modelos negros na idealização e realização de comercial ou anúncio, estendendo-se tal obrigatoriedade aos comerciais e anúncios dos quais a Prefeitura seja patrocinadora.

Nas campanhas examinadas, o dispositivo foi devidamente observado.

3.4. Controles e legitimidade da documentação

Com exceção da publicação de editais e outras publicações legais, a totalidade de gastos se deu na atividade 2421 – publicidade institucional.

Do montante de R\$ 120,9 milhões dos empenhos de 2021, 34 medições foram analisadas no total de R\$ 20,2 milhões, equivalente a 16,7% do total:

Quadro 5 - Medições de mídias analisadas Em R\$

Tipo de mídia	Nr de OES avaliadas	Total
TV	22	12.839.830
Facebook, Instagram	6	5.158.623
WhatsApp	4	2.186.999
Produção de materiais	1	57.500
Rádio	1	7.200
Total		20.250.153

Fonte: processos administrativos – SEI.

As inconsistências mapeadas estão descritas nos subitens a seguir.

3.4.1. Não aplicação da cláusula 3.4.3 dos contratos

Não há indício da aplicação da cláusula 3.4.3¹¹ referente à cotação nas seguintes OES:

¹⁰ “Art. 1º As agências de publicidade e produtores independentes, quando contratados pela Prefeitura do Município de São Paulo, deverão incluir no mínimo 25% de artistas e modelos negros na idealização e realização de comercial ou anúncio. Parágrafo único. O disposto no “caput” estende-se também aos comerciais e anúncios que tenham a Prefeitura Municipal de São Paulo como patrocinadora”.

¹¹ 3.4. O valor dos serviços será orçado pela CONTRATADA para cada caso, obedecendo-se, rigorosamente, sob pena de responsabilidade, sua compatibilidade com os preços de mercado, e deverão sempre ser submetidos à apreciação do Gestor do Contrato da SGM/SECOM, que decidirá quanto à sua aprovação.

Quadro 6 - OES onde não foi observada a cláusula 3.4.3.

Em R\$

OES	Valor	Mídia
275L/2021	882.899	Facebook e Instagram
351L/2021	1.135.231	Facebook e Instagram
450L/2021	1.116.993	Facebook e Instagram
638L/2021	712.500	Facebook e Instagram
718L/2021	712.500	Facebook e Instagram

Fonte: própria, desenvolvida com base nos processos eletrônicos do SEI.

É necessário o cumprimento da cláusula 3.4.3 do Contrato por se tratar de serviços de mídia em que não há fornecedores exclusivos, tanto que as agências contratadas fazem cotações com fornecedores, e que dessa forma, têm por objetivo preços compatíveis com os de mercado. Não foi identificada, nos documentos que compõe a medição, a formalização descrita na cláusula 3.4.3, quais sejam: coleta de orçamentos em envelopes fechados; abertura em sessão pública; fiscalização desses procedimentos pela SGM/Secom. Dessa forma, a cláusula do Contrato permanece não atendida.

3.4.2. Inserções de disparos no WhatsApp

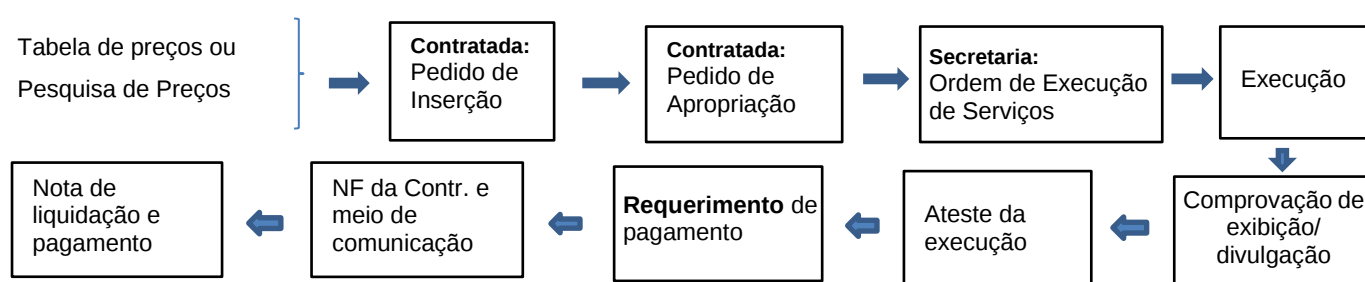
Nas OES (cláusula 3.3 dos contratos 46 e 47/2017) analisadas relativas à WhatsApp, constatou-se que têm sido realizadas pesquisas de preços.

No eTCM 012546/2020, que teve como objeto os gastos com publicidade em 2020, foi apontada a necessidade de um maior detalhamento dos relatórios gerenciais que comprovam a prestação dos serviços. Nas OES 261L/20 e 1204/N/2020 verificou-se que, comparativamente às OES analisadas por ocasião da presente auditoria (203L/2021, 952L/2021 e 1025L/2021), houve um complemento das informações, pois, além do número total enviado por tipo de mensagem, como efetuado anteriormente, também são divulgadas informações do número de usuários que receberam a mensagem; que receberam e não leram; e que bloquearam o canal, portanto, com maior nível de detalhe.

[...] 3.4.3. Caso o valor estimado da contratação seja superior a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global deste contrato, a CONTRATADA procederá à coleta de orçamentos de fornecedores em envelopes fechados, que serão abertos em sessão pública, convocada e fiscalizada pela SGM/SECOM, nos termos do § 3º do art. 14 da Lei Federal 12.232 de 29.04.10.

3.4.3. Ordens de Execução de Serviços e Medições

A documentação das medições normalmente se inicia com as tabelas de preços das mídias a serem contratadas, como no caso da TV, ou pesquisas de preços entre pelo menos três fornecedores, como no caso das mídias (Facebook e Instagram). Não se observou variações de preços nos resultados das pesquisas entre fevereiro e agosto de 2021, por exemplo. O fluxo dos procedimentos, conforme consta na documentação de medição, é o seguinte:



Fonte: Processos SEI.

Em alguns momentos, registrou-se nos documentos de comprovação de exibição emitidos pelos meios de comunicação, representados por “prints” de telas, que são de difícil leitura, o que demonstra a necessidade de aprimoramento por parte da contratada. Os comprovantes analisados relativos às OES 275L/2021 e 351L/2021 se revelaram em boas condições de leitura. A explicação da Origem foi de que, ao compactar os arquivos nos padrões exigidos pelo sistema SEI, os mesmos perdem a resolução dificultando a leitura, o que se considera factível, embora existam variações na resolução dos documentos que compõem as medições no SEI.

Acerca da pré-aprovação dos materiais que deverão ser divulgados e em quais períodos para cada OES, a Secretaria de Comunicação afirma que no momento da emissão dos “pedidos de inserção”, a Secom tem o material aprovado e definido para o início da divulgação por meio de comunicação com as agências contratadas.

Nas ordens de serviço que constam nas medições, observou-se que em relação aos serviços que serão executados, constam o período da execução, o número total de disparos nas mídias discriminadas, e o valor total já líquido da comissão.

Embora os materiais a serem divulgados já tenham sido anteriormente aprovados, como afirma a

Secretaria Especial de Comunicação, conclui-se, a partir dos exames, que:

- Os contratos 46 e 47 de 2017 são genéricos, não indicando especificamente as campanhas que deverão ser realizadas ou os períodos, o que é factível devido às características das contratações, entretanto também não há esse detalhamento nas OES;
- As Ordens de Execução de Serviço, que são oriundas dos contratos 46 e 47, também não estabelecem com clareza, de forma adicional aos contratos anteriores, os serviços que deverão ser executados, haja vista que não há indicação de quais materiais deverão ser divulgados, do detalhamento de disparos nas mídias requeridas ou programas de TV em que serão veiculados os vídeos. Não se detecta isso na documentação que compõe as medições;
- Com base nas Ordens de Execução de Serviços, conforme informação da Secretaria, a contratada emite os Pedidos de Inserção, que evidenciam detalhamento de disparos para cada uma das mídias (Facebook, Instagram e programática) e, no caso da TV aberta, os programas e os dias em que serão divulgados os materiais publicitários. Não há indicação da aprovação dos pedidos de inserção propostos, o que atribuiria maior clareza à contratação objetivada.

Assim, consigna-se que seria desejável, por ocasião da emissão da OES, a fim de atribuir maior clareza quanto aos serviços que deverão ser executados: a indicação da distribuição dos materiais publicitários nas mídias Facebook, Instagram e programática; indicação dos programas e dias de divulgação na TV aberta, haja vista os valores individuais contratados de maior vulto e em determinados horários, onde há maior diferencial de alcance entre os diferentes tipos de programa, e consequentemente, público alcançado.

Ressalte-se, ainda, que os comprovantes das chamadas “mídias programáticas” são sintéticos, pois não há indicação dos *sites*, ainda que dos mais visualizados, em que foram efetuadas divulgações. Quando solicitada à Secretaria que informasse em quais mídias foram divulgadas as chamadas programáticas nas OES 450L/2021, 638L/2021 e 718L/2021, esta informou mais de 100 *sites*, o que não se vislumbra com base na documentação que compõe as medições.

No ateste de recebimento de serviços, emitido pela equipe de Coordenação de Publicidade do Gabinete do Prefeito, consta que os materiais/serviços prestados discriminados no documento

fiscal foram entregues e/ou executados a contento. A nota fiscal indica o período de veiculação e o nome da campanha.

Nos documentos “pedido de inserção” e “comprovante de exibição” emitidos pelas empresas diretamente responsáveis pelas mídias de divulgação, há indicação de conferência entre esses dois documentos. Não foram detectadas, nas OES analisadas, inconsistências entre esses dois documentos.

4. CONCLUSÃO

O exame das despesas relativas à publicidade institucional da PMSP em 2021 suscitou os seguintes apontamentos:

4.1. Houve divulgações no Instagram que, embora sejam relativas a ações da PMSP em benefício do munícipe, não são coerentes com o objetivo das propostas das fornecedoras e não guardam relação com controle ou prevenção à pandemia do coronavírus (subitem **3.3**);

4.2. Não houve cumprimento da cláusula 3.4.3, dos Contratos 46 e 47 de 2017, nos casos analisados de contratações superiores a 0,5% do total contratado (subitem **3.4.1**);

4.3. A documentação que compõe as medições necessita de maior clareza e detalhamento quanto aos serviços que deverão ser executados no momento da emissão das OES, tais como a indicação da distribuição dos materiais publicitários nas mídias Facebook, Instagram; indicação dos programas, dias e horários de divulgação na TV aberta (subitem **3.4.3**).

Em 21.02.22.

ROGERIO SORENSEN

Agente de Fiscalização

De acordo, em 08.03.22,

GUSTAVO FELIPE RIPPER C.T. DE SOUZA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle 1

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I

RP: RAS