TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
SEXTA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO (6ª CCE)
GERÊNCIA DE AUDITORIA 6A

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - SECOM
PERÍODO: JANEIRO A JUNHO DE 2019

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

SUMÁRIO

1. IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....3
2. INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ).....3
3. INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....3
4. ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....4
5 RESULTADO DA AUDITORIA.....6
5.1 Área contábil, orçamentária e financeira.....6
5.2 Área jurídica.....19
6 ACOMPANHAMENTO DE AUDITORIAS REALIZADAS.....32
6.1 Acompanhamento das recomendações/determinações do TCE/BA.....32
7 CONCLUSÃO.....41

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

RELATÓRIO DE AUDITORIA

1. IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza:	Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira
Ordem de serviço:	SGA nº 091/2019
Período:	Janeiro a junho de 2019
Equipe de auditoria:	Maurício Souza Ferreira (Coordenador), Alex Pereira dos Santos (Gerente de Auditoria), Márcio Augusto de Oliva Menezes (Líder de Auditoria), Luiza Edith Mesquita (Líder de Auditoria), Lívia Aguiar Fernandes Pereira (Auditora Estadual de Controle Externo).

2. INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ)

Denominação:	Secretaria de Comunicação Social - SECOM
Natureza jurídica:	Órgão da Administração Direta
Finalidade:	Propor, coordenar e executar a Política de Comunicação Social do Governo, bem como coordenar as atividades da Ouvidoria Geral do Estado.
Endereço:	3ª Avenida, 310, Centro Administrativo da Bahia – CAB, Salvador/BA, CEP: 41745-005.
Dirigente máximo:	André Curvelo
Cargo:	Secretário de Comunicação da Bahia
Período da gestão:	A partir de 01/01/2015

3. INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em conformidade com a Resolução nº 168, de 18/12/2018, que aprovou o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) para o exercício de 2019, e com o Ato nº 095/2019, que aprovou a Programação Anual para o referido exercício, e de acordo com a Ordem de Serviço n.º 091/2019, expedida pela 6ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Secretaria de Comunicação Social - SECOM, relativa ao período de 01/01 a 30/06/2019.

A Secretaria de Comunicação Social - SECOM foi selecionada para exame considerando a ordenação de prioridade da Matriz de Risco do TCE/BA, a qual é lastreada por critérios de materialidade, risco e relevância.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

O trabalho teve por objetivo verificar o cumprimento das disposições legais pertinentes e a regularidade na aplicação dos recursos públicos.

4. ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os exames foram realizados na extensão devida, em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro e as Normas Brasileiras de Auditorias do Setor Público (NBASP), compreendendo: planejamento dos trabalhos; constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam os valores e as informações apresentadas, e verificação da observância às normas aplicáveis.

A auditoria abrangeu as áreas orçamentária, financeira, contábil e jurídica.

Os principais procedimentos de auditoria utilizados foram os seguintes:

a) levantamento de dados no Sistema de Observação das Contas Públicas (MIRANTE) e no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN) e confronto com a documentação suporte dos registros;
b) conferência de cálculos;
c) checagem de mídia;
d) exame de procedimentos licitatórios, suas exceções e contratos;
e) acompanhamento da implementação das recomendações/determinações do TCE/BA em auditorias anteriores.

Quanto ao procedimento denominado “checagem de mídia” foi realizado por empresa especializada no controle de publicidade em TVs, contratada por este Tribunal, com abrangência no Estado da Bahia e *expertise* na verificação, monitoramento e acompanhamento de veiculação de peças publicitárias, que prestou consultoria e viabilizou a realização deste procedimento.

A empresa forneceu relatórios de campanhas publicitárias veiculadas nas TV’s Bahia (janeiro e fevereiro), Itapoan (fevereiro), Bandeirantes (fevereiro) e Aratu (fevereiro) e foram realizados testes comparativos de algumas campanhas publicitárias constantes nos comprovantes de exibição fornecidos pelas emissoras de TVs, presentes nos processos de pagamento selecionados, por amostragem, pela Auditoria.

Na execução da auditoria foram utilizadas, principalmente, as seguintes fontes de critério:

a) Constituição Federal;
b) Constituição Estadual;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

c) Lei Complementar Federal nº 101/2000 - LRF – Estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;

d) Lei Federal nº 4.320/1964 – Estatui normas gerais de Direito Financeiro;

e) Lei Federal nº 8.666/1993 – Estatui normas para Licitações e Contratos Administrativos;

f) Lei Federal nº 12.232/2010 – Normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda;

g) Lei Complementar Estadual nº 005/1991 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (TCE);

h) Lei Complementar Estadual nº 33/2009 – Altera a LC nº 26/2006 e dá outras providências;

i) Lei Estadual nº 2.322/1966 – Dispõe sobre a Administração Financeira, Patrimonial e de Material do Estado;

j) Lei Estadual nº 9.433/2005 – Dispõe sobre licitação, contratação e alienação no âmbito estadual;

k) Lei Estadual n° 13.204/2014 – Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências;

l) Lei Estadual n°13.468/2015 – Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual para o período de 2016/2019;

m) Lei Estadual nº 13.973/2018 - Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019;

n) Lei Estadual nº 14.036/2018 - Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019;

o) Decreto Estadual nº 14.117/2012 – Homologa a Resolução nº 001/2012, de 04 de julho de 2012, que aprova o Regimento do Conselho Estadual de Comunicação Social;

p) Decreto Estadual nº 16.283/2015 – Aprova o Regimento da Secretaria de Comunicação Social – SECOM;

q) Portaria nº 27.117/2014 – Dispõe sobre a Seleção Interna das Agências de Publicidade;

r) Resolução Regimental nº 012/1993 do TCE – Dispõe sobre as normas de procedimento para o controle externo da Administração Pública;

s) Resolução nº 149/2019 do TCE - Dispõe sobre normas para prestação de contas pelos responsáveis por Unidades Jurisdicionadas da Administração Direta e Indireta Estadual para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia;

t) Resolução nº 168/2018 do TCE - Aprova as Diretrizes para o Planejamento Operacional e para o Sistema de Avaliação de Desempenho do exercício de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

2019; e

u) Informações disponíveis nos sistemas corporativos do Estado e na internet.

No transcurso da auditoria não foram impostas limitações no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos.

5 RESULTADO DA AUDITORIA

Concluídos os trabalhos relativos ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Secretaria de Comunicação Social - SECOM, relativa ao período de 01/01 a 30/06/2019, são apresentados a seguir os achados e fatos significativos observados pela Auditoria.

5.1 Área contábil, orçamentária e financeira

1. Ausência de comprovante da transferência bancária dos recursos repassados pela contratada para a subcontratada.

A auditoria verificou que nos processos relacionados a seguir os comprovantes de transferência bancária estavam ausentes:

Quadro 01 – Processos sem comprovantes de transferência bancária

Em R$

Processo	Contratada	Subcontratada	Valor do Serviço	Referência
6410180165210	CCA	ZOOM publicidade Ltda. ME	121.696,89	Fls. 30
008.9675.2019.0001163-17	Leiaute	Anadjara Santana de Carvalho	10.000,00	-
008.9675.2019.0000508-98	CCA	SG Comunicações e Eventos Ltda.	280.000,00	Fls. 55

Fonte: Processos de pagamento.

Assim sendo, por meio da Solicitação Conjunta nº SGA 091 – 2019 MA/LAFP/LM-001, demos conhecimento à SECOM e ao gestor, que se manifestaram, por intermédio do Ofício DAF/SECOM nº 120/2019, de 04/10/2019:

> Quanto ao processo nº 6410180165210 - CCA - Zoom Publicidade Ltda. ME - vislumbramos o valor bruto da prestação de serviços de R$ 121.696,89 (cento e vinte e um mil seiscentos e noventa e seis reais e oitenta e nove centavos) - NF 15907 à fl. 04.
>
> Assim, o valor líquido a receber da subcontratada, após as retenções devidas do ISS no valor de R$ 5.191,44 e IRRF de R$ 1.557,44 foi de R$ 97.080,69 (noventa e sete mil e oitenta reais e sessenta e nove centavos), valor efetivamente repassado à Zoom Publicidade Ltda., de acordo com o recibo acostado aos autos à fl. 30.
>
> Tais informações constam na Nota Fiscal - NF n. 1064 do veículo, à fl. 05, onde o valor original de R$ 103.829,61 sofreu dedução dos mencionados ISS e IRRF.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> Quanto ao processo nº 008.9675.2019.0001163-17 - Leiaute - Anadjara Santana de Carvalho - constatamos que o comprovante não foi anexado ao processo, mas após a constatação dessa Auditoria a situação foi regularizada com a juntada da comprovação da TED, no evento 00011099418.
>
> Quanto ao processo nº 008.9675.2019.0000508-98 - CCA - SG Comunicação e Eventos Ltda - vislumbramos o valor bruto da prestação de serviços de R$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais) - NF 17782, evento 5093652.
>
> Assim, o valor líquido a receber da subcontratada, após as retenções devidas do ISS no valor de R$ 14.000,00 e IRRF de R$ 4.200,00 foi de R$ 261.800,00 (duzentos e sessenta e um mil e oitocentos reais), valor efetivamente repassado à SG Comunicação e Eventos Ltda., de acordo com o recibo acostado aos autos no evento 7824167.
>
> Tais informações constam na Nota Fiscal - NF n. 232 do veículo, no evento 5093662, onde o valor original de R$ 280.000,00 sofreu dedução dos mencionados ISS e IRRF.

O Gestor anexou o comprovante de Anadjara Santana de Carvalho, permanecendo a ausência dos comprovantes de transferência bancária em relação aos outros dois processos de pagamento.

<u>Recomendamos à SECOM:</u>

a) que os fiscais de contratos façam a análise dos processos com o máximo rigor possível.

2. Pagamentos efetuados com base em dados fornecidos pelas próprias subcontratadas, sem checagem, pela SECOM, da veracidade das informações prestadas.

Em auditoria realizada anteriormente, conforme processo TCE/009471/2017, foi recomendado à SECOM que fossem implementados procedimentos de controle, ainda que por amostragem, para prevenção de possíveis fraudes na prestação de serviços de veiculação de anúncios/campanhas em TV e Rádio.

No presente trabalho, procedida a verificação da despesa, restou evidenciado que a Secretaria vem compondo os processos de pagamentos com documentos atinentes aos serviços, dentre eles, as Notas Fiscais com os devidos “atestos” dos serviços prestados. Além disto, a SECOM vem acostando aos autos um formulário intitulado “Relatório de Fiscalização”, cuja fonte informada é “OT AGE nº 02/17”.

Tais documentos indicam que a Secretaria vem aprimorando os controles no tocante à fiscalização, contudo o trabalho realizado pelo fiscal de contrato é, ainda, majoritariamente de verificação formal. O “Relatório de Fiscalização”, por exemplo, reflete que houve uma checagem da composição processual, com o serviço, em tese, já executado e concluído pela subcontratada, mas não contempla procedimentos de verificação tempestiva do trabalho realizado pelas empresas.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

O efetivo cumprimento do objeto contratado não vem sendo acompanhado de perto pelos fiscais da SECOM, mas atestado a partir do exame da documentação apresentada pelas próprias executoras dos serviços.

Nos processos de veiculação de publicidade em TVs e Rádios, por exemplo, as próprias emissoras subcontratadas informam os serviços como executados, pela apresentação dos "Comprovantes de Exibição". Estes documentos são considerados, por si só, suficientes para a SECOM efetuar o pagamento.

Também foi observado, no caso de veiculação em Outdoor, que os próprios fornecedores apresentam imagens impressas em papel tipo ofício, com breve descrição acerca da campanha e do local, sendo considerada, esta, a comprovação suficiente para o pagamento pela Secretaria de Comunicação.

Ainda, no exame das despesas, foram verificadas veiculações em Carros de Som, cujos pagamentos se basearam unicamente em documento intitulado "Mapa de Veiculação", emitido, também, pelas subcontratadas e uma declaração da mesma que prestou os serviços de publicidade. Não encontramos identificação dos carros de som utilizados (placas), motoristas envolvidos, contratos celebrados, recibos ou quaisquer outros elementos que possam dar alguma segurança de que o serviço foi prestado.

A tabela a seguir sintetiza o volume de despesa examinado, cujos pagamentos foram baseados em informações fornecidas pelas próprias subcontratadas. A amostra se restringiu a pagamentos efetuados de janeiro e junho de 2019:

Tabela 01 – Despesas examinadas com documentos fornecidos pelas subcontratadas

Em R$

Veículo	Documentos de Comprovação dos Serviços Prestados	Valor Pago
TV	Comprovantes de Exibição	4.919.691,57
Rádio	Comprovante de Exibição	2.263.436,57
Outdoor	Imagens impressas em papel tipo ofício	1.013.616,67
Carro de Som	Mapa de Veiculação	1.129.284,00
Total		**9.326.028,81**

Fonte: Processos de Pagamentos.

Mediante Solicitação Conjunta nº SGA 091/2019 – MA/LAFP/LM-001, de 24/09/2019, foram requeridos esclarecimentos acerca destas questões, ao que a Secretaria respondeu conforme Ofício DAF/SECOM nº 120/2019, de 04/10/2019:

> O procedimento de controle existe, tratando-se justamente dos documentos citados pela Auditoria. Até o momento não identificamos nenhuma falha na prestação de tais serviços.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> Quanto as emissões nas TVs e Rádios a fiscalização segue com a checagem dos documentos citados por essa auditoria, contudo o Edital da Concorrência Pública que contratará novas agências contempla tais aferições no seu objeto, razão pela qual haverá maior critério nas verificações.

Como se observa dos esclarecimentos prestados, a Secretaria admite que vem realizando o pagamento pelos serviços mediante exame dos documentos apresentados pelas próprias executoras. Acrescenta que haverá maior critério nas verificações a partir de serviços que ainda serão contratados, no próximo procedimento licitatório, quando houver a contratação de novas agências.

A este respeito, cumpre registrar que, no curso desta auditoria, a nova licitação para contratação de serviços de publicidade estava em andamento (Concorrência nº 01/2019) e, este assunto está tratado detalhadamente no item 5.2 - Análise Jurídica, deste Relatório.

O que se constatou na presente auditoria é que, apesar dos esforços da SECOM para aprimorar a fiscalização sobre os contratos de publicidade, pagamentos foram realizados com base em documentos de comprovação fornecidos pelas subcontratadas, sem que fossem realizados, pela Secretaria, procedimentos de checagem da veracidade das informações disponibilizadas nestes comprovantes.

A utilização de mecanismos de checagem visa afastar eventuais falhas e/ou fraudes na execução contratual, evitando, também, prejuízos ao erário por possíveis pagamentos indevidos. Jurisprudência do TCU ressalta a importância da fiscalização para a liquidação e pagamento de despesas:

> O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência. Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8.666/1993, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento *pari passu*, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário. Acórdão 767/2009 – TCU – Plenário.
>
> (*grifa-se*)

É dever da Administração fiscalizar os seus contratos. Quando a SECOM baseia-se em declarações emitidas pelas próprias prestadoras dos serviços, sem verificar a veracidade das informações dispostas nos documentos apresentados, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Recomendamos à SECOM:

a) para fins de liquidação e pagamento das despesas relacionadas aos contratos de publicidade, realizar uma verificação mais efetiva do cumprimento do objeto contratado, a fim de que se possa atestar os serviços prestados com maior margem de segurança, afastando possíveis pagamentos indevidos que gerem danos ao erário. Esta auditoria entende, assim como sugere o art. 15, da Lei Federal nº 12.232/2010, quanto às despesas relativas a veiculações em TV e Rádio, que a SECOM, por meio de empresa independente, deve atuar no sentido de promover a checagem das inserções;

b) efetuar os pagamentos às agências de propaganda somente com a comprovação de que as subcontratadas possam apresentar uma documentação mínima (identificação dos carros de som utilizados (placas), motoristas envolvidos, contratos celebrados, recibos, etc.) que comprove, realmente, a realização integral dos serviços prestados.

3. Ausência de documentos em processos de pagamento.

As empresas Sistema Cruzeiro de Comunicação, Maria João e Comunicação, AL Comunicação, Aura Representações e Serviços Ltda. e Atual Sistema de Comunicação Ltda. são representantes de diversas rádios que veiculam propagandas do Governo do Estado, principalmente no interior.

A auditoria analisou 34 (trinta e quatro) processos de pagamento referente a serviços de publicidade veiculados por intermédio destas rádios, no montante de R$1.899.605,99, conforme detalhado a seguir.

Tabela 02 – Processos de pagamento de publicidade em rádios do interior do Estado

Em R$

Processo nº	Agência				Subcontratada	
	Nome	Valor Bruto	Valor Líquido	Comissão	Nome	Valor
008.9675.2019.0000663-87	CCA Comunicação	188.897,22	186.958,54	29.825,88	Sistema Cruzeiro.	159.071,34
008.9675.2019.0001445-23		142.657,87	141.193,75	22.524,93		120.132,94
008.9675.2019.0000828-20	Leiaute Comunicação	118.663,45	117.445,59	18.736,33		99.927,12
008.9675.2019.0000820-72		197.772,42	195.742,65	31.227,22		166.545,20
008.9675.2019.0001722-25		197.772,42	196.211,06	31.227,22		166.545,20
008.9675.2019.0001709-58		158.217,94	156.968,85	24.981,78		133.236,16
008.9675.2019.0000852-50	CCA Comunicação	19.597,91	19.396,77	3.094,41	AL Comunicação	16.503,50
008.9675.2019.0000872-01		14.647,95	14.497,62	2.312,83		12.335,12
008.9675.2019.0000673-59		40.887,30	40.467,67	6.455,89		34.431,41
008.9675.2019.0000776-64	Leiaute Comunicação	10.709,73	10.599,81	1.691,01		9.018,72
008.9675.2019.0001422-37		18.425,34	18.236,24	2.909,26		15.516,08
008.9675.2019.0001920-99	Leiaute Comunicação	34.888,12	34.530,06	5.508,65	Atual Sistema.	29.379,47

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Processo nº	Agência				Subcontratada	
	Nome	Valor Bruto	Valor Líquido	Comissão	Nome	Valor
008.9675.2019.0001742-79	CCA Comunicação	21.142,02	20.925,04	3.338,21		17.803,81
008.9675.2019.0001898-96		11.579,38	11.460,54	1.828,32		9.751,06
008.9675.2019.0001896-24		24.749,68	24.495,67	3.907,84		20.841,84
008.9675.2019.0001753-21	Leiaute Comunicação	24.251,78	24.002,88	3.829,23		20.422,55
008.9675.2019.0000383-32	CCA Comunicação	61.801,60	61.167,32	9.758,14	Sistema Cruzeiro	52.043,46
008.9675.2019.0000409-14		68.379,40	67.677,61	10.796,74		57.582,66
008.9675.2019.0001408-89		76.710,06	75.922,77	12.112,12		64.597,94
008.9675.2019.0000769-35	Leiaute Comunicação	65.233,32	64.563,82	10.300,00		54.933,32
008.9675.2019.0001115-10		36.440,10	36.066,10	5.753,70		30.686,40
008.9675.2019.0000410-40	CCA Comunicação	11.031,94	10.918,72	1.741,88	Maria e João Com.	9.290,06
008.9675.2019.0001089-93		35.440,35	35.076,62	5.595,85		29.844,50
008.9675.2019.0001574-21	Leiaute Comunicação	12.350,00	12.223,25	1.950,00		10.400,00
008.9675.2019.0001642-14	Objectiva Comunicação	6.986,76	6.915,05	1.103,18		5.883,58
008.9675.2019.0000965-10	CCA Comunicação	11.312,05	11.195,95	1.786,11	Aura Representações	9.525,94
008.9675.2019.0000728-67		74.673,01	73.906,63	11.790,47		62.882,54
008.9675.2019.0000736-77		27.364,00	27.083,16	4.320,63		23.043,37
008.9675.2019.0000766-92		24.785,04	24.530,67	3.913,42		20.871,62
008.9675.2019.0001815-69		57.773,68	57.180,74	9.122,16		48.651,52
008.9675.2019.0001824-50		30.297,23	29.986,28	4.783,77		25.513,46
008.9675.2019.0001157-79	Leiaute Comunicação	40.521,41	40.105,53	6.398,11		34.123,30
008.9675.2019.0001223-92	Objectiva Comunicação	11.215,17	11.100,07	1.770,82		9.444,35
008.9675.2019.0001226-35		22.430,34	22.200,14	3.541,64		18.888,70
TOTAL		**1.899.605,99**	**1.880.953,17**	**299.937,75**		**1.599.668,24**

Fonte: Processos de pagamento

Não constatamos nos processos de pagamento documentos comprobatórios que atestem o pagamento as rádios pelas veiculações, contratos firmados entre as rádios e as representantes, bem como não encontramos os comprovantes de regularidade fiscal das rádios contratadas. Inclusive, conforme relatamos com os carros de som, somente localizamos o Mapa de Veiculação emitida pela subcontratada e uma declaração da mesma que prestou os serviços de publicidade. O Gestor, por meio do Ofício DAF/SECOM nº 128/2019, de 15/10/2019, assim se manifestou a respeito deste assunto:

> Item a
>
> As mencionadas empresas – Sistema Cruzeiro de Comunicação, Maria João e Comunicação, AL Comunicação e Atual Sistema de Comunicação Ltda. - são veículos de comunicação subcontratados pelas Agências contratadas, nos termos do art. 2º, *caput*, da Lei Federal n. 12.232/2010.
>
> Portanto, não há relação entre este órgão contratante e quaisquer outros atores, razão pela qual as informações fiscais estarem adstritas às Agências e veículos subcontratados.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> Item b
>
> Conforme mencionado no subitem anterior (a), as empresas supracitadas são efetivamente os veículos subcontratados, com o fim de executar mídias através do meio rádio, razão pela qual toda e quaisquer comprovações/notas fiscais se referirem aos mesmos.

Os subcontratados atuam como intermediários para os verdadeiros executores da propaganda governamental que são as rádios no interior da Bahia. Então, as rádios não são simplesmente "quaisquer outros atores", conforme afirmou o Gestor. A exigência da documentação fiscal para a Agência e o Subcontratado deverá se estender também para as rádios representadas. Mesmo porque tal exigência vale também para as rádios de Salvador que a cumprem.

Além disso, as subcontratadas têm que apresentar os contratos de representação celebrados e demonstrar que estão transferindo corretamente o valor para as rádios, procedimento que a própria SECOM exige das Agências de Publicidade, acatando determinação do TCE.

Recomendamos à SECOM:

a) efetuar os pagamentos às agências de propaganda somente após a devida comprovação de regularidade das rádios representadas perante os órgãos públicos federais, estaduais e municipais;

b) exigir das subcontratadas a apresentação dos contratos de representação e comprovantes de transferência de valores pagos as rádios representadas pelos serviços de publicidade prestados.

4. Processos de pagamento sem especificar os valores pagos as rádios representadas e o montante que cabe as empresas subcontratadas.

A auditoria verificou que não se encontram devidamente especificados, a exceção dos processos SEI nºs 008.9675.2019.0001445-23, 008.9675.2019.0001408-89 e 008.9675.2019.0001824-50, os valores pagos individualmente para cada rádio representada. Não identificamos em todos os processos, qual o valor que cabe a cada uma das empresas subcontratadas. Atendendo à Solicitação n° MA-006/2019, o Gestor, por meio do Oficio DAF/SECOM nº 128/2019, de 15/10/2019, esclareceu:

> Conforme mencionado nos subitens anteriores (a) e (b), as mencionadas empresas - Sistema Cruzeiro de Comunicação, Maria João e Comunicação, AL Comunicação e Atual Sistema de Comunicação Ltda. - são efetivamente os veículos subcontratados.
>
> Para exemplificar a questão vamos supor que o meio analisado fosse televisão, e o veículo contratado fosse a Rede Globo, em um VT de 30 (trinta) segundos, no horário de maior audiência de sua grade.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> Ora, no momento da veiculação a Agência demandará diretamente do veículo central, na sede da Rede Globo, e o respectivo processo terá a Nota Fiscal do veículo, juntamente com a Nota Fiscal da Agência, tão somente isto.
>
> Não há razão para fazermos menção exaustiva, *ipsis litteris* de todas as afiliadas espalhadas pelos 26 (vinte e seis) Estados e Distrito Federal onde igualmente o VT foi veiculado, uma vez que necessariamente a autorização deve ser feita junto a apenas um veículo responsável.

O Gestor não respondeu o que lhe foi perguntado. A auditoria requereu informações sobre valores pagos individualmente a cada rádio (informações constantes em três processos) e a parte que cabe a empresa subcontratada. Entendemos como questão de transparência dos gastos públicos.

Recomendamos à SECOM:

a) adotar providências junto as subcontratadas para que especifiquem, individualmente, os valores pagos a cada rádio representada, bem como o valor cabível a cada representante.

5. Divergências entre as planilhas de publicação de veiculação e os respectivos comprovantes emitidos.

A auditoria identificou divergências entre as planilhas de Autorização de Publicação emitidas pelas Agências de Propaganda e os documentos que comprovam a veiculação da propaganda emitidos pela empresa Atual Sistema de Comunicação Ltda., conforme quadro a seguir.

Quadro 01 – Divergências de informações entre Agência e subcontratada

Processo SEI	AP Nº	Rádio	Divergência
008.9675.2019.0001920-99	SB-029/19	Rádio Tropical FM	Compra de 82 inserções no período de 17 a 30/04/19 na faixa de 06 às 19h. Pagamento de 10 inserções fora da faixa horária no período contratado.
		Rádio Caraípe FM	Compra de 115 inserções no período de 17 a 30/04/19 na faixa de 06 às 19h. Pagamento de 22 inserções fora da faixa horária no período contratado.
		Rádio Cidade FM	Compra de 115 inserções no período de 17 a 30/04/19 na faixa de 06 às 19h. Pagamento de 22 inserções fora da faixa horária no período contratado.
008.9675.2019.0001753-21	SB-029/19	Rádio Tropical FM	Compra de 134 inserções no período de 17 a 30/04/19 na faixa de 06 às 19h. Pagamento de 10 inserções fora da faixa horária no período contratado.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Processo SEI	AP Nº	Rádio	Divergência
		Rádio Caraípe FM	Compra de 185 inserções no período de 17 a 30/04/19 na faixa de 06 às 19h. Pagamento de 44 inserções fora da faixa horária no período contratado.
		Rádio Cidade FM	Compra de 185 inserções no período de 17 a 30/04/19 na faixa de 06 às 19h. Pagamento de 24 inserções fora da faixa horária no período contratado.

Fonte: Processos de Pagamento.

Como podemos observar, foram veiculadas 132 inserções fora da faixa horária prevista. Assim, por meio da Solicitação n° MA-003/2019, requeremos esclarecimentos quanto a falha apontada. O Gestor mediante Ofício DAF/SECOM n° 128/2019, de 15/10/2019, assim justifica:

> Com relação ao presente item, esclarecemos que os valores praticados nas mencionadas inserções são montantes correspondentes ao método "rotativo", costumeiramente de menor custo, ao que se visou a vantajosidade das contratações.
>
> Na composição das Autorizações de Publicação - AP consta o método de "faixa de horário", que no mercado tem um custo mais elevado que o mencionado rotativo, entretanto primando pela eficiência mantemos o pedido desta forma para abarcar o maior número de inserções possíveis a um custo manifestamente inferior.
>
> Desta forma, conforme constatado nos dois processos mencionados neste item, a maioria das inserções foram executadas dentro da "faixa de horário" solicitada ao custo inferior do método "rotativo".

A questão mais significativa é que 132 inserções não foram realizadas na faixa horária contratada (06 às 19h), onde a audiência atinge maior número de pessoas e que o controle da SECOM falhou, sem sequer notificar a Agência de Publicidade para as devidas justificativas. A questão do custo e o tipo de contratação feita não são suficientes para justificar a quantidade de inserções realizadas fora da faixa horária.

Recomendamos à SECOM:

a) adotar providências no sentido de que as inserções não realizadas na faixa horária determinada sejam creditadas nas próximas faturas emitidas pela subcontratada.

6. Pagamento de campanha não condizente com os objetivos da propaganda institucional.

A Auditoria identificou que nos processos SEI nºs 008.9675.2019.0001642-14 e 008.9675.2019.0001995-14 foram efetuados pagamentos a campanha institucional "Vem Louvar" que consta na descrição da OS nº 128/2019 como "criação, produção e veiculação de peças publicitárias para divulgar a realização do evento religioso na

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

cidade de Feira de Santana, realizada pela Arquidiocese da cidade, com o apoio do Governo do Estado". O valor gasto nesta campanha foi de R$21.236,76.

A definição de Publicidade Institucional adotada pela União, constante na Instrução Normativa nº 01, de 27 de julho de 2017, da Secretaria Geral da Presidência da República diz:

> Destina-se a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior.

Não vislumbramos na campanha "Vem Louvar" qualquer tipo de ação, ato, programa, obra ou serviços, metas e resultados dos órgãos estaduais. Trata-se de divulgação de evento festivo religioso privado. O Gestor, por meio do Ofício nº DAF/SECOM nº 128/2019, de 15/10/2019, assim se pronunciou:

> Preliminarmente, cumpre destacar que a demanda analisada pelo presente item se enquadra nos objetivos de publicidade institucional, conforme consta no item 2.1.2.1 dos contratos de publicidade, *in verbis*:
>
> "*2.1.2.1 - Não se incluem no conceito de patrocínio mencionado no subitem precedente o patrocínio de mídia, ou seja, de projetos de veiculação em mídia ou em instalações, dispositivos e engenhos que funcionem como veículo de comunicação, e o patrocínio da transmissão de eventos esportivos, culturais ou de entretenimento comercializados por veículo de comunicação*".
>
> Portanto, o que a SECOM fez foi um apoio de mídia, assim, esclarecemos que não houve mais despesas com relação a esta campanha.

As justificativas apresentadas não sanam a irregularidade encontrada. O item 2.1.2 dos contratos vigentes na SECOM esclarece que é permitida a publicidade institucional quando se trata de transmissão de eventos culturais, esportivos ou de entretenimento por veículo de comunicação. Assim estabelecem os contratos:

> 2.1.2 Os serviços previstos no subitem 2.1.1 não abrangem as atividades de promoção, de patrocínio e de assessoria de comunicação, imprensa e relações públicas e a realização de eventos festivos de qualquer natureza.
>
> 2.1.2.1 Não se incluem no conceito de patrocínio mencionado no subitem precedente o patrocínio de mídia, ou seja, de projetos d veiculação em mídia ou em instalações, dispositivos e engenhos que funcionem como veículo de comunicação, e o patrocínio da transmissão de eventos esportivos, culturais ou de entretenimento comercializados por veículo de comunicação.

Como se depreende do texto acima a despesa foi equivocada, no sentido de não se enquadrar na situação descrita nos itens 2.1.2, subitem 2.1.2.1. Não houve patrocínio de transmissão de evento cultural/esportivo ou de entretenimento por veículo de comunicação. Diferente disto, houve pagamento de publicidade em *busdoor* e rádios para divulgação de evento promovido pela Arquidiocese de Feira de Santana, onde não

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

se divulgou nenhum assunto atinente aos programas de governo, ou seja, de propaganda institucional. Houve sim, a publicização das metas, objetivos e conteúdos do evento “Vem Louvar”, de interesse da igreja.

Ante o exposto, não havendo nenhuma ação de governo associada ao referido evento, a despesa não está autorizada a ser realizada, devendo os valores dispendidos serem ressarcidos aos cofres públicos.

Recomendamos à SECOM:

a) providenciar a devolução aos cofres públicos do valor gasto, com a devida apuração dos responsáveis que aprovaram a campanha “Vem Louvar”.

7. Diferenças superiores a dez dias entre os pagamentos efetuados pelo Estado à Contratada e o repasse efetuado por esta às Subcontratadas pelos serviços prestados de publicidade.

Da análise dos processos de pagamentos selecionados por amostragem, pela equipe de Auditoria, verificamos que houve, desde a data de recebimento dos recursos pagos pelo Estado às contratadas, um atraso superior a dez dias no repasse desses recursos às empresas subcontratadas pela prestação de serviços de publicidade, conforme pode-se observar no quadro a seguir:

Quadro 03 – Pagamentos as subcontratadas com atrasos superiores a dez dias

Em R$

Processo nº	Contratada	Subcontratada	Data do Pagamento			Valor Pago
			Contratada (a)	Subcontratada (b)	Δ Dias (b) - (a)	
008.9675.2019.0000724-33	CCA	TV Aratu	17/06/19	11/07/19	**24**	155.184,80
008.9675.2019.0000724-33	CCA	TV Aratu	15/05/19	31/05/19	**16**	149.344,80
008.9675.2019.0001360-08	CCA	TV Aratu	05/06/19	26/06/19	**21**	124.189,35
008.9675.2019.0001397-91	CCA	Outdoor na Bahia e Nordeste Ltda.	05/06/19	29/07/19	**54**	61.950,00
008.9675.2019.0001016-38	CCA	Zoom Publicidade Exterior	05/06/19	26/07/19	**51**	40.023,70
008.9675.2019.0000234-91	CCA	Zoom Publicidade Exterior	06/05/19	24/05/19	**18**	5.597,95
008.9675.2019.0001742-79	CCA	Atual Sistema de Comunicação	05/06/19	26/06/19	**21**	24.178,00
008.9675.2019.0001898-96	CCA	Atual Sistema de Comunicação	17/06/19	19/07/19	**32**	30.592,90
008.9675.2019.0001896-24						
008.9675.2019.0000852-50	CCA	AL Comunicação Ltda.	15/04/19	27/05/19	**42**	28.838,62
008.9675.2019.0000872-01						
008.9675.2019.0000673-59	CCA	AL Comunicação Ltda.	11/04/19	22/05/19	**41**	34.431,41
008.9675.2019.0000511-93	CCA	Baunce Central de Áudio e Serv.	11/04/19	17/05/19	**36**	9.988,65
008.9675.2019.0000101-61	CCA	D2 Promoções e Eventos Eirelli	06/05/19	24/05/19	**18**	7.980,00
008.9675.2019.0000410-40	CCA	Maria e João Comunicação	25/03/19	16/04/19	**21**	9.290,06
008.9675.2019.0001089-93	CCA	Maria e João Comunicação	15/05/19	31/05/19	**16**	29.844,50
008.9675.2019.0000966-09	CCA	Zygon Digital	15/02/19	17/05/19	**91**	30.400,00

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Processo nº	Contratada	Subcontratada	Data do Pagamento			Valor Pago
			Contratada (a)	Subcontratada (b)	Δ Dias (b) - (a)	
008.9675.2019.0000653-13	CCA	Zygon Digital	05/06/19	09/07/19	**34**	60.040,00
008.9675.2019.0000733-24	CCA	Zygon Digital	05/06/19	29/07/19	**54**	49.400,00
008.9675.2019.0000905-04	CCA	Zygon Digital	27/05/19	13/06/19	**17**	26.600,00
008.9675.2019.0000958-16						
008.9675.2019.0000962-94						
008.9675.2019.0000985-81	CCA	Zygon Digital	05/06/19	09/07/19	**34**	60.040,00
008.9675.2019.0000728-67	CCA	Aura Representações e Serviços	15/04/19	30/04/19	**15**	105.558,29
008.9675.2019.0000736-77						
008.9675.2019.0000766-92						
6410170132934	CCA	Ian Castro de Souza ME	05/02/19	26/03/19	**48**	90.198,08
008.9675.2019.0000544-51	TEMPO	Cian Gráfica e Editora LTDA - EPP	25/03/19	08/04/19	**14**	113.741,43

Fonte: Processos de Pagamento.

Da análise do quadro anterior percebemos que a média de atraso, no repasse dos recursos pelas contratadas às subcontratadas, foi de 31,7 dias, ou seja, um prazo bem superior aos 08 dias determinados pela legislação pertinente com relação ao pagamento das obrigações relativas à prestação de serviços no âmbito da Administração Pública.

A esse respeito, conforme o §5º do artigo 6º da Lei Estadual nº 9.433/2005:

> Art.6º. No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.
>
> §5º Observado o disposto no caput deste artigo, os pagamentos deverão ser efetuados no prazo de até 8(oito) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

A fim de esclarecermos as causas que motivaram o atraso no repasse dos pagamentos realizados pelas contratadas às subcontratadas, solicitamos à SECOM que apresentasse justificativas a esse respeito.

Em resposta, por intermédio do Ofício DAF/SECOM n° 120/2019, de 04/10/2019, o Gestor apresentou a seguinte justificativa:

> Considerando os questionamentos dessa Auditoria, sobretudo quanto a intempestividade dos repasses devidos às subcontratadas, configurando descumprimento de cláusula contratual, Notificamos a contratada, Agência CCA Comunicação (**ANEXO IV**).
>
> Em resposta (**ANEXO V**) a contratada alega que a ocorrência se deu com poucos processos considerando o montante instruído no decorrer do ano, sustentando a ausência de prejuízos de ambas as partes, subcontratadas e Administração.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> Corroborando com tais alegações os próprios veículos apresentaram manifestações (**ANEXO V**) alegando que não houve cobranças extraordinária tais como juros moratórios, correção monetária ou multas.
>
> Desta forma, independente da inexistência de dano ao erário ou lesão às subcontratadas a irregularidade foi anotada e será monitorada pela fiscalização do contrato.

Apesar de o Gestor em sua resposta argumentar que não houve a geração de prejuízos às subcontratadas e nem à Administração, bem como a despeito de não terem sido cobrados juros moratórios, correção monetária ou multas decorrentes do pagamento em atraso, vale dizer que o descumprimento pelo gestor, da ordem cronológica de pagamentos, exigida pelo legislador, além de ser ato manifestamente ilegal, gera efeitos deletérios no ambiente da contratação pública, na medida que afasta "bons" potenciais licitantes, que não aceitam o risco de inadimplemento ou atrasos no recebimento dos valores devidos, e induz os demais a ampliar o valor de suas propostas incluindo os custos desses "riscos".

Vale lembrar que o próprio constituinte, ao tratar das licitações no inciso XXI do artigo 37 da CF/1988, ressaltou a necessidade de "cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento". Essa garantia não objetiva proteger, especificamente, a empresa contratada, mas o próprio Poder Público, pois, a insegurança de pagamento se converte em custo, tornado mais cara a contratação.

Ademais, a banalização da ocorrência de atrasos nos pagamentos de obrigações apuradas no âmbito da Administração Pública acaba sendo considerada pelo mercado como um custo negocial, quando contrata com a Administração, o que não apenas amplia os preços ofertados, como restringe a competitividade, uma vez que nem todos os empresários admitem se submeter a tais atrasos.

Outrossim, vale ainda citar a doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres, conforme a seguir:

> Em situações mais desvirtuadas, esta prática acaba por fomentar um ambiente pernicioso, no qual participam das licitações apenas as empresas suscetíveis a tais relações ilegítimas, com o gestor de ocasião, forjando um ambiente propício ao conluio e à cartelização, como demonstram alguns recentes escândalos em nosso país.

Assim, para corrigir esse erro sistêmico, que prejudica a competitividade e tende a comprometer a lisura do processo licitatório, é fundamental dar-se verdadeira eficácia aos referidos dispositivos legais e constitucionais, tanto pela Administração Pública quanto pelos Tribunais de Contas e Controle Interno dos órgãos e entidades envolvidos no pagamento de recursos públicos a prestadores de serviços.

Desta forma, o que se aponta aqui é a fragilidade na fiscalização pela SECOM do repasse dos pagamentos realizados pelas empresas contratadas às empresas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

subcontratadas na prestação de serviços de publicidade, uma vez que liquidada a despesa, confirmando-se a prestação das obrigações, pelo particular, o pagamento é imposto pela Lei, sendo manifestamente ilegal o inadimplemento administrativo, com a quebra da ordem cronológica de pagamentos, que no caso em concreto apresentaram uma média de atraso de 31 dias.

Recomendamos à SECOM:

a) aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização das empresas contratadas no tocante ao repasse de recursos às empresas subcontratadas pela prestação de serviços de publicidade.

5.2 Área jurídica

5.2.1. Licitações e Contratos

A SECOM informou, de acordo com o Ofício DAF/SECOM n° 091/2019, de 01/08/2019, que no período de 01/01/2019 até 30/06/2019 foi realizado 01 Pregão Eletrônico para a aquisição de serviços de instalação e remanejamento de condicionadores de ar, sendo concluído no valor de R$35.410,00.

Além desta licitação, estava em andamento na Secretaria da Comunicação a Concorrência nº 01/2019, iniciada para a contratação de serviços de publicidade para órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo, com a sessão de abertura ocorrida em 12/08/2019.

A Secretaria também informou que estavam vigentes, no período citado, 36 contratos cujos desembolsos, até 30/06/2019, somaram R$41.567.787,38. Deste total, 03 contratos são referentes a serviços de publicidade: contratos n° 05/2014, 06/2014 e 07/2014, celebrados com as agências Leiaute Comunicação e Propaganda, CCA Comunicação e Propaganda e Objectiva Comunicação, respectivamente. Tais ajustes se destacam pelo valor desembolsado de: R$ 39.058.428,10. Esta soma representa 94% do total desembolsado pela SECOM, entre janeiro a junho de 2019.

5.2.1.1 Resultado dos Exames

O exame teve como base os contratos e licitações atinentes à prestação de serviços de publicidade institucional, haja vista a representatividade desta despesa que alcançou 94% (R$39.058.428,10) do total desembolsado no período auditado (R$41.567.787,38).

Durante os trabalhos desta auditoria, os serviços de publicidade na SECOM estavam sendo prestados pelas agências Leiaute Comunicação e Propaganda, CCA Comunicação e Propaganda e Objectiva Comunicação, conforme os contratos n°

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

05/2014, 06/2014 e 07/2014, respectivamente, todos originados da Concorrência Pública nº 01/2014. Estes ajustes foram aditivados em 20/05/2019.

Foi examinada a documentação relativa aos aditivos destes contratos, especialmente quanto ao acréscimo de mais 12 meses, além dos 60 meses alcançados, perfazendo um total de 72 meses. Tal prorrogação foi fundamentada no inciso II, do art. 140 e parágrafo único, da Lei Estadual nº 9.433/2005, que dispõe:

> Art. 140 - A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
>
> (...)
>
> II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a 60 (sessenta) meses;
>
> (...)
>
> Parágrafo único - Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II deste artigo poderá ser prorrogado por até 12 (doze) meses.

A análise da prorrogação excepcional dos contratos n° 05/2014, 06/2014 e 07/2014, revelou que foram atendidos os princípios da Administração, bem como a legislação e jurisprudência atinentes à matéria, estando em conformidade com a necessidade da continuidade dos serviços, conforme atribuições finalísticas da Secretaria da Comunicação.

Também foi examinada a documentação existente relativa à licitação em andamento, Concorrência Pública nº 01/2019, processo nº 6410180200474, que teve por objeto a contratação de serviços de publicidade. O valor estimado pela SECOM para esta licitação foi de R$ 142.000.000,00 e a vigência inicial de 12 meses.

Ao final dos trabalhos de campo solicitamos à SECOM que informasse o estágio em que se encontrava o processo. De acordo com o Ofício nº DAF/SECOM n° 121/2019, de 08 de outubro de 2019, a Secretaria esclareceu:

> Até a presente data foi realizada a 1ª sessão (em 12/08/2019), com a seguinte pauta:
>
> a) rubricar, no fecho, sem abri-los, os Invólucros nº 2 e nº 4, que permanecerão fechados sob a guarda e responsabilidade da Comissão Especial de Licitação, e separá-los dos Invólucros nº 1 e nº 3;
>
> b) retirar e rubricar no verso o conteúdo dos Invólucros nº 1, sem revelar seu conteúdo;
>
> c) abrir os Invólucros nº 3 e rubricar seu conteúdo;
>
> d) colocar à disposição dos representantes das licitantes, para exame e rubrica, os documentos que constituem os Invólucros nº 1 e nº 3;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> Foram encaminhados no dia 14 de agosto de 2019 à Subcomissão Técnica, constituída pela Portaria nº 07 de 29 de julho de 2019, 08 Envelopes denominados Invólucros nº 01 – Via Não Identificada do Plano de Comunicação Publicitária, para proceder o julgamento das propostas técnicas referente (*sic*) à Concorrência Pública nº 01/2019.
>
> Foram encaminhados no dia 11 de setembro de 2019 à Subcomissão Técnica, constituída pela Portaria nº 07 de 29 de julho de 2019, 08 Envelopes denominados Invólucros nº 03 – Proposta Técnica, capacidade de Atendimento, repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, para proceder o julgamento das propostas técnicas referente (*sic*) à Concorrência Pública nº 01/2019.
>
> Aguardando o envio dos relatórios e das planilhas de julgamento pela Subcomissão Técnica para a publicação da convocação da segunda sessão.

Abaixo são indicados os achados relativos à análise de parte da documentação referente à Concorrência nº 01/2019, considerando não ter sido possível o exame integral do processo, uma vez que o certame estava em pleno andamento, como se depreende dos esclarecimentos, acima transcritos.

5.2.1.1.1 Ausência de detalhamento da composição dos serviços a serem contratados, em quantidades e preços, no valor de R$142.000.000,00, referentes à Concorrência nº 01/2019.

Conforme processo nº TCE/011446/2015, relativo à auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, referente ao exercício de 2015, o exame da licitação para serviços de publicidade, revelou a seguinte irregularidade: “Omissão da base e dos meios de cálculo do valor estimado de R$142.000.000,00, referente à Concorrência nº 01/2014”, item 5.3.1.1, do relatório do Acompanhamento.

Este TCE se pronunciou acerca dos achados apontados na citada auditoria, conforme Resolução nº 12/2017, em plenário, decidindo, à unanimidade, juntar o Acompanhamento às Contas da Secretaria de Comunicação – SECOM, referentes ao exercício de 2015, processo nº TCE/001283/2016, em trâmite neste Tribunal, conforme consulta ao Sistema ProInfo, em 07/11/2019.

Na época do Acompanhamento realizado em 2015, a auditoria recomendou a observância dos princípios e normas atinentes às licitações públicas, bem como a jurisprudência do TCU.

Atualmente, em 2019, o exame do processo nº 6410180200474, referente à Concorrência nº 01/2019, revela ausência de realização de pesquisas que evidenciem os parâmetros quanto aos descontos, honorários e repasses vigentes em contratações similares para a instrução do citado processo licitatório. Quanto aos custos internos, há a indicação de adoção da tabela referencial de custos divulgada pelo Sindicato das

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Agências de Propaganda do Estado da Bahia – SINAPRO, contudo não há uma indicação, dentre os serviços tabelados pelo SINAPRO, quais aqueles que serão contratados, tampouco a estimativa da possível quantidade.

A SECOM limitou-se a aplicar percentuais aos valores globais dos contratos anteriores e a indicar a distribuição da despesa estimada para 2019, conforme consta às fls. 76 a 84, do processo nº 6410180200474:

> […] Após 5 (cinco) anos - contados da assinatura dos contratos de publicidade ora vigentes (2014) - todas as tabelas de remuneração de custos internos e de terceiros (veículos e produtoras) foram reajustados.
>
> Em 2009 o valor do contrato - oriundo da licitação realizada pela Casa Civil - foi de R$107.500.000,00 (cento e sete milhões e quinhentos mil reais). Em 2014 esse valor foi para R$142.000.000,00 (cento e quarenta e dois milhões de reais) sendo reajustado em 33% (trinta e três por cento) pelo índice INPC/113GE, e agora para 2018 utilizamos o mesmo DIPC/113GE para reajustar em 30% (trinta por cento), tendo Sim o novo valor de R$184.600.000,00 (cento e oitenta e quatro milhões e seiscentos mil reais).
>
> […] Baseado nos valores que vêm sendo utilizados nos últimos anos, estima-se que o valor de publicidade para o período de 2019 será de R$ 184.600.000,00 em valores atuais.
>
> a) A distribuição desse valor ao longo dos meses de 2019 é prevista conforme tabela e gráfico abaixo:

TABELA 1 — Distribuição mensal dos gastos de publicidade em 2019.

2019	VISÃO ORÇAMENTO 2019 CONSUMO MENSAL	ACUMULADO
JANEIRO	R$ 13.067.282,11	R$ 13.067.282,11
FEVEREIRO	R$ 23.631.311,17	R$ 36.698.593,28
MARÇO	R$ 16.735.485,68	R$ 53.434.078,96
ABRIL	R$ 10.220.864,45	R$ 63.654.943,41
MAIO	R$ 17.062.46126	R$ 80.717.404,67
JUNHO	R$ 21.097.048,86	R$ 101.814.453,54
JULHO	R$18.746.681,08	R$ 120.561.134,62
AGOSTO	R$ 13.555.761,78	R$ 134.116.896,40
SETEMBRO	R$ 16.180.363,66	R$ 150.297.260,06
OUTUBRO	R$ 10.291.629,92	R$ 160.588.889,98
NOVEMBRO	R$ 15.051.300,15	R$ 175.640.190,13
DEZEMBRO	R$ 8.959.809,87	R$ 184.600.000,00

Foi solicitado à SECOM que esclarecesse a ausência da demonstração dos custos componentes do valor referencial. A Secretaria respondeu conforme Ofício DAF/SECOM n° 121/2019: "*As justificativas estão às folhas 195/198 (mais precisamente fl. 196) do processo 6410180200474, Concorrência Pública nº 01/2019*".

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

As justificativas a que se refere o gestor são as seguintes (fls. 196, do processo nº 6410180200474):

> *Planilha contendo os valores detalhados de cada serviço: conforme consta à fl. 77 "as campanhas possuem custos unitários referentes a criação e planejamento(...), onde utilizamos a tabela do Sindicato das Agências de Publicidade — SINAPRO (custos internos e planejamento e custos internos de criação e planejamento (..)"*
>
> *"(...) Nos serviços de terceiros, seguiremos a Lei Federal n. 12.232/2010 que nos diz para sempre termos 3 (três) cotações de preço (orçamentos) e assim optarmos pelo menor valor. Esses valores não são possíveis de serem mensurados nesse momento, já que eles apenas são definidos após a criação da campanha por parte da agência escolhida para execução do serviço, nos termos da mencionada Lei Federal.*
>
> *As referidas tabelas do Sindicato das Agências de Propaganda - SINAPRO encontram-se às fls. 17/37. Não há, portanto, previsão estanque de quantitativos e valores unitários, razão pela qual foi editado o mencionado regramento jurídico específico (Lei Federal n. 12.232/2010).*

Esta auditoria entende que, uma vez que a SECOM estipulou idêntico valor da Concorrência nº 01/2014, para a Concorrência nº 01/2019, considerando que, desde o ano de 2014, os contratos de publicidade com as agências Leiaute, CCA e Objectiva, vem sendo executados, a cada 12 meses, ao valor de R$ 142.000.000,00, a Secretaria já conhece, de antemão, ainda que de forma estimada - ressaltando que, o valor referencial é apenas um parâmetro - as possíveis quantidades e preços unitários formadores do referido montante.

<u>Recomendamos à SECOM:</u>

a) instruir o processo licitatório com a devida transparência, demonstrando de forma detalhada a composição dos serviços a serem contratados, em quantidades e preços (projetos, planos, pesquisas, peças publicitárias e/ou outros), em observância aos princípios da Administração e às normas e jurisprudência atinentes às licitações públicas.

5.2.1.1.2 Ausência de demonstração da vantajosidade na contratação de serviços de publicidade, em 2019, por idêntico valor contratado em 2014 (R$142.000.000,00), considerando o aumento quantitativo no objeto a ser contratado e os reajustes de preços no mercado publicitário.

Como explicitado no item anterior, na documentação da Concorrência nº 01/2019, não há detalhamento em quantidades e preços para os projetos, planos, pesquisas, peças publicitárias e/ou outros para os serviços a serem contratados. É apontado como valor da licitação o montante de R$142.000.000,00. Nota-se que este é o mesmo valor estipulado para a licitação ocorrida no ano de 2014.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Ocorre que, o Edital da Concorrência nº 01/2019 aponta um objeto diferente daquele contratado na licitação realizada em 2014, na medida em que acrescenta vários serviços de publicidade, antes não contratados. Apesar do aumento no objeto da licitação realizada em 2019, a SECOM mantém o mesmo valor contratado na Concorrência de 2014, qual seja, R$142.000.000,00.

Analisando as justificativas da SECOM quanto a este aspecto, observa-se que a Secretaria, adotou valores diversos, em momentos diferentes, iniciando por R$184.600.000,00, depois passando para R$150.000.000,00, e, por fim, fixando em R$142.000.000,00. Com relação a tais reduções, a Secretaria esclareceu (fls. 76 a 84 e fls. 132/133, processo nº 6410180200474):

> [...] considerando o atual cenário da Secretaria no que se refere as restrições orçamentárias, justificado pela necessidade do Estado da Bahia em otimizar despesas, contribuindo assim como o objetivo de regularizar as contas públicas, e assim, visando evitar o aumento de despesas para a Administração, sugiro a redução da previsão do valor global proposto na presente licitação para R$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).
>
> [...] reiterando a consideração do atual cenário da Secretaria no que se refere as restrições orçamentárias, justificado pela necessidade do Estado da Bahia em otimizar despesas, contribuindo assim como o objetivo de regularizar as contas públicas, e assim, visando evitar o aumento de despesas para a Administração, sugiro uma nova redução da previsão do valor global proposto na presente licitação, desta vez para R$142.000.000,00 (cento e quarenta e dois milhões de reais). (*grifamos*)

Nota-se que a SECOM justifica a redução de valor com base em restrição orçamentária, contudo foi verificado que não consta do processo nº 6410180200474 nenhuma orientação no sentido de reduzir o valor a ser contratado, quer seja pelos setores internos da SECOM, pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ/BA) ou pela Secretaria da Administração (SAEB/BA), considerando que todos se manifestaram de forma técnica na Concorrência nº 01/2019 (fls. 71/73, 76/85, 87/89, 126/131, 136/138, processo nº 6410180200474).

Assim, a Secretaria pretendeu, em seus termos: "*regularizar as contas públicas, e assim, visando evitar o aumento de despesas para a Administração*". Contudo, não demonstrou através de qualquer estudo ou demonstrativo a vantajosidade da contratação a preços de 2019, com o mesmo desembolso anual contratado em 2014, considerando o aumento quantitativo do objeto, traduzido em maior número de serviços a serem executados.

a) Da qualidade dos serviços.

Outro aspecto que releva destacar, é que o Edital da Concorrência nº 01/2019 indica que a modalidade da referida licitação é melhor técnica, em concordância com o art. 5º,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

da Lei Federal nº 12.232/2010, o qual dispõe que serviços de publicidade serão licitados por melhor técnica ou técnica e preço. Isto porque tais serviços pressupõem uma *expertise* específica ante sua natureza complexa e intelectual.

Porém, também não restou demonstrado, no processo da referida concorrência, como a SECOM garantirá a qualidade dos serviços prestados, considerando o aumento quantitativo do objeto, sem o correspondente aumento nos recursos destinados à execução dos contratos.

b) Do acréscimo quantitativo ao objeto licitado.

Como já relatado, o objeto da atual licitação difere do objeto da Concorrência realizada em 2014, pela inclusão de serviços não previstos antes, expandindo, desta forma, quantitativamente o objeto contratual, como demonstrado no quadro seguinte:

Quadro 04 – Comparativo entre os Objetos das Licitações

Objeto Concorrência nº 01/2014	Objeto Concorrência nº 01/2019
2.1 O objeto deste presente contrato é a 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 aos veículos e demais meios de divulgação, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral. 2.1.1 Também integram o objeto deste contrato, como atividades complementares, os serviços especializados pertinentes: a) ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento relativos à execução dos contratos; b) à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária (para o público externo e interno) em consonância com novas tecnologias, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias; c) à produção e à execução técnica das peças e ou material criados pelas agências contratadas. d) à elaboração de marcas, de expressão de propaganda, de logotipos e de outros elementos de comunicação visual. 2.1.1.1 As pesquisas e outros instrumentos de avaliação previstos na alínea 'a' do subitem 2.1.1 terão	2.1 O objeto deste presente contrato é a prestação de serviços de publicidade institucional e monitoramento de redes sociais, 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 aos veículos e demais meios de divulgação, com o intuito de atender ao princípio da publicidade e ao direito à informação, de difundir ideias, princípios, iniciativas ou instituições ou de informar o público em geral. 2.1.1 Também integram o objeto deste contrato, como atividades complementares, os serviços especializados pertinentes: a) ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento relativos à execução dos contratos; b) à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária (para o público externo e interno) em consonância com novas tecnologias, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias; c) à produção e à execução técnica das peças e ou material criados pelas agências contratadas. d) à elaboração de marcas, de expressão de propaganda, de logotipos e de outros elementos de comunicação visual.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Objeto Concorrência nº 01/2014	Objeto Concorrência nº 01/2019
a finalidade de: a) gerar conhecimento sobre o mercado ou o ambiente de atuação da CONTRATANTE, o público-alvo e os veículos de divulgação nos quais serão difundidas as campanhas ou peças; b) aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a divulgação de mensagens; c) possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas ou peças, vedada a inclusão de matéria estranha ou sem pertinência temática com a ação publicitária. 2.1.2 Os serviços previstos no subitem 2.1.1 não abrangem as atividades de promoção, de patrocínio e de assessoria de comunicação, imprensa e relações públicas e a realização de eventos festivos de qualquer natureza. 2.1.2.1 Não se incluem no conceito de patrocínio mencionado no subitem precedente o patrocínio de mídia, ou seja, de projetos de veiculação em mídia ou em instalações, dispositivos e engenhos que funcionem como veículo de comunicação, e o patrocínio da transmissão de eventos esportivos, culturais ou de entretenimento comercializados por veículo de comunicação. 2.2 Para a prestação dos serviços deste contrato. 2.2.1 A agência não poderá subcontratar outra agência de publicidade para a execução dos serviços previstos no item 2.1. 2.2.2 O fornecimento de bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares deste objeto, se dará em conformidade com o disposto no art. 14 da Lei nº 12.232/10. 2.2.3 A agência atuará por ordem e conta da CONTRATANTE, em conformidade com o artigo 3º da Lei nº 4.680/65, na contratação de fornecedores de bens e serviços especializados, para a execução das atividades complementares de que trata o subitem 2.1.1 deste contrato, e de veículos e demais meios de divulgação, para a transmissão de mensagens publicitárias. 2.2.4 Para a execução dos serviços e a seleção interna de que trata o art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.232/2010, a SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL instituirá procedimento de seleção interna entre as agências contratadas, cuja metodologia será aprovada pela Administração e publicada na imprensa oficial.	2.1.1.1 As pesquisas e outros instrumentos de avaliação previstos na alínea 'a' do subitem 2.1.1 terão a finalidade de: a) gerar conhecimento sobre o mercado ou o ambiente de atuação da CONTRATANTE, o público-alvo e os veículos de divulgação nos quais serão difundidas as campanhas ou peças; b) aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a divulgação de mensagens; c) possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas ou peças, vedada a inclusão de matéria estranha ou sem pertinência temática com a ação publicitária. 2.1.2 Os serviços previstos no subitem 2.1.1 não abrangem as atividades de promoção, de patrocínio e de assessoria de comunicação, imprensa e relações públicas e a realização de eventos festivos de qualquer natureza. 2.1.2.1 Não se incluem no conceito de patrocínio mencionado no subitem precedente o patrocínio de mídia, ou seja, de projetos de veiculação em mídia ou em instalações, dispositivos e engenhos que funcionem como veículo de comunicação, e o patrocínio da transmissão de eventos esportivos, culturais ou de entretenimento comercializados por veículo de comunicação. 2.1.2.2 Para a realização dos serviços de Publicidade e Propaganda e Monitoramento de Redes Sociais pretendido com esta contratação estão contemplados ainda os seguintes serviços: 2.1.2.3 Elaborar plano publicitário, incluindo a concepção das mensagens, marcas e peças (Criação) e o estudo dos meios e Veículos que, segundo técnicas adequadas, assegurem a melhor cobertura dos públicos e/ou das regiões objetivados (Planejamento de Mídia), oferecendo melhor custo X benefício para a SECOM/BA. 2.1.2.4 Executar o plano publicitário, incluindo orçamento e realização das peças publicitárias (Criação e Produção) e a compra, distribuição e controle da publicidade nos veículos contratados (Execução de Mídia *on line e off line*). 2.1.2.5 Identificar a partir da análise dos públicos e/ou regiões onde o conceito, idéia, marca, politica pública ou serviço encontre melhor possibilidade de assimilação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Objeto Concorrência nº 01/2014	Objeto Concorrência nº 01/2019
2.2.5 Para fins deste contrato, as ações de publicidade abrangem a publicidade institucional, a publicidade mercadológica e a publicidade de utilidade pública, excluídas as ações de promoção e de patrocínio. 2.2.6 Os serviços serão solicitados à CONTRATADA de modo a garantir que o valor efetivamente realizado por ela, na vigência inicial de 12 (doze) meses deste contrato, não seja inferior a 15% (quinze por cento) do total executado pelas 03 (três) agências contratadas como resultado da concorrência que deu origem a este ajuste. 2.2.7 Na hipótese de prorrogação deste contrato, este percentual de garantia poderá ser reduzido, ou eliminado, a juízo da CONTRATANTE. 2.2.8 A CONTRATADA atuará de acordo com solicitação da CONTRATANTE, indistintamente e independente de sua classificação no referido certame, e não terá, particularmente, exclusividade em relação a nenhum dos serviços previstos nessa Cláusula 2.2.9 Os serviços serão executados de acordo com o procedimento de seleção interna entre as agências, cuja metodologia foi publicada no Diário Oficial do Estado, em ___ de ___ de 2014, Portaria nº _____. 2.2.10 Os serviços serão prestados com vistas à consecução de ações de publicidade de interesse dos Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia.	2.1.2.6 Assessorar, apoiar, contratar e desenvolver pesquisas de opinião e de mercado e outras que se fizerem necessárias à execução ou ao subsídio da estratégia de divulgação apresentada e/ou aprovada. 2.1.2.7 Planejar, conceber, criar, mensagens e peças para comunicação digital e posterior desenvolvimento, realização, produção, veiculação, implementação e monitoramento do material aprovado. 2.1.2.8 Incluir peças para internet, dispositivos móveis, mídias digitais sociais, email marketing, ações de inbound marketing, marketing de conteúdo, dentre outros formatos e meios digitais que venham a surgir ainda previstas na tabela da SINAPRO. 2.1.2.9 Planejar e executar pesquisas, monitoramento digital e outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o Governo, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas. 2.1.2.10 As pesquisas citadas neste item terão a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação para possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias a serem realizadas durante a execução do contrato. 2.1.2.11 Realizar a produção e a execução técnica das peças e projetos publicitários criados. 2.1.2.12 Criar e desenvolver formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias. 2.1.2.13 Elaborar plano estratégico e plano de mídia, incluindo pesquisa, levantamento de perfil do *target* (público alvo), avaliação de políticas públicas, estudos dos meios de publicidade e plano de mídia. 2.1.2.14 O Plano estratégico e o Plano de mídia devem sempre considerar a identificação e análise dos públicos ou região. 2.1.2.15 Desenvolver plano de mídia, incluindo estudo do *target* (público alvo), definição final dos meios, negociação de verba para contratação dos meios, contratação dos espaços publicitários, envio de material para os meios e acompanhamento da veiculação. 2.1.2.16 Contratar e acompanhar a produção, editorar e adequar conteúdo de linguagem e revisar as publicações impressas e digitais (cartilhas, livretos,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Objeto Concorrência nº 01/2014	Objeto Concorrência nº 01/2019
	livros, revistas, jornais, catálogos, boletins, cadernos, *folders*, folhetos, manuais, dentre outros). 2.1.2.17 Elaborar relatórios de Campanha e Projetos, em formato de apresentação, contendo objetivos, defesa, ações desenvolvidas, mídias utilizadas, peças criadas e produzidas, orçamentos e indicadores de resultados. 2.1.2.18 Elaborar pesquisas qualitativas e/ou quantitativas pré e/ou pós campanha para identificar conhecimento da politica ou serviço público entendimento da mensagem veiculada nas campanhas; desenvolvimento de indicadores ou índices que permitam monitorar a efetividade das campanhas veiculadas. 2.1.2.19 Desenvolver todas as peças publicitárias relacionadas às campanhas (mídia ou não mídia), incluindo direção de arte, criação e finalização dos materiais, bem como envio dos arquivos finais aos fornecedores e empresas gráficas, mídias, dentre outras. 2.1.2.20 Planejar, conceber, criar e produzir mensagens e peças para comunicação digital para internet, dispositivos móveis, e-mail marketing, mídias sociais, dentre outros meios digitais. 2.1.2.21 Desenvolver site, *hotsite, landing page*, página promocional, aplicativo e outras peças de produções digitais não descritas na tabela SINAPRO. 2.1.2.22 Assessorar, planejar e executar mídia digital e social, bem como acompanhar a veiculação, elaboração de relatórios específicos e análise de dados, para orientar na tomada de decisões estratégicas em campanhas online. 2.1.2.2.23 Comprar e veicular mídia digital com formato de impulsionamento, a exemplo de inserções nas redes sociais Facebook e Google, bem como por meio de aplicativos de dispositivos móveis (WhatsApp - SMS). 2.1.2.2.24 Disparos de WhatsApp. 2.1.2.2.25 Monitorar e controlar as inserções publicitárias (mídias contratadas), por meio de relatório mensal com comprovação das veiculações no ato da emissão da nota, sendo que, para as veiculações em mídias de massa (TV aberta, rádio, jornal, revista, internet e redes sociais/mídias digitais) deverá A CONTRATADA apresentar relatório de comprovação das veiculações respectivas, produzido por empresa independente e especializada em aferição ou auditoria de veiculação de mídia.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Objeto Concorrência nº 01/2014	Objeto Concorrência nº 01/2019
	2.1.2.26 Outros serviços que estejam compreendidos no âmbito de atuação das agências de publicidade e propaganda. 2.2 Para a prestação dos serviços deste contrato. 2.2.1 A agência não poderá subcontratar outra agência de publicidade para a execução dos serviços previstos no item 2.1. 2.2.2 O fornecimento de bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares deste objeto, se dará em conformidade com o disposto no art. 14 da Lei nº 12.232/10. 2.2.3 A agência atuará por ordem e conta da CONTRATANTE, em conformidade com o artigo 3º da Lei nº 4.680/65, na contratação de fornecedores de bens e serviços especializados, para a execução das atividades complementares de que trata o subitem 2.1.1 deste contrato, e de veículos e demais meios de divulgação, para a transmissão de mensagens publicitárias. 2.2.4 Para a execução dos serviços e a seleção interna de que trata o art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.232/2010, a SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL instituirá procedimento de seleção interna entre as agências contratadas, cuja metodologia será aprovada pela Administração e publicada na imprensa oficial. 2.2.5 Para fins deste contrato, as ações de publicidade abrangem a publicidade institucional, a publicidade mercadológica e a publicidade de utilidade pública, excluídas as ações de promoção e de patrocínio. 2.2.6 Os serviços serão solicitados à CONTRATADA de modo a garantir que o valor efetivamente realizado por ela, na vigência inicial de 12 (doze) meses deste contrato, não seja inferior a 15% (quinze por cento) do total executado pelas 04 (quatro) agências contratadas como resultado da concorrência que deu origem a este ajuste. 2.2.7 Na hipótese de prorrogação deste contrato, este percentual de garantia poderá ser reduzido, ou eliminado, a juízo da CONTRATANTE. 2.2.8 A CONTRATADA atuará de acordo com solicitação da CONTRATANTE, indistintamente e independente de sua classificação no referido certame, e não terá, particularmente, exclusividade em relação a nenhum dos serviços previstos nessa Cláusula 2.2.9 Os serviços serão executados de acordo com o procedimento de seleção interna entre as agências,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Objeto Concorrência nº 01/2014	Objeto Concorrência nº 01/2019
	cuja metodologia foi publicada no Diário Oficial do Estado, em ___ de ___ de 2019, Portaria nº _____. 2.2.10 Os serviços serão prestados com vistas à consecução de ações de publicidade de interesse dos Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Fonte: Minutas dos contratos constantes das Concorrências nº 01/2014 e nº 01/2019.

Da comparação dos objetos contratados, nas licitações de 2014 e de 2019, nota-se que foram acrescidos serviços aos novos contratos a serem celebrados a partir de 2019, conforme itens 2.1.2.2 até 2.1.2.26, trazendo para as agências maior número de atividades a serem desenvolvidas, com destaque para serviços descritos no item 2.1.2.2.25:

> 2.1.2.2.25 Monitorar e controlar as inserções publicitárias (mídias contratadas), por meio de relatório mensal com comprovação das veiculações no ato da emissão da nota, sendo que, para as veiculações em mídias de massa (TV aberta, rádio, jornal, revista, internet e redes sociais/mídias digitais) deverá A CONTRATADA apresentar relatório de comprovação das veiculações respectivas, produzido por empresa independente e especializada em aferição ou auditoria de veiculação de mídia. (*grifamos*)

Neste trecho dos novos contratos está claro que as futuras agências além de executarem número maior de atividades inerentes às suas próprias áreas de atuação, deverão providenciar a contratação de terceiros especializados em aferição ou auditoria de veiculação de mídia para a consecução dos objetivos descritos no item 2.1.2.2.25.

Este novo serviço representará uma nova despesa para as agências de publicidade e, como compõe o objeto contratado, por óbvio que está incluído no preço total ajustado, porém, também, aqui, não se sabe o valor correspondente, uma vez que a SECOM não apresentou demonstrativo da composição do valor licitado (R$142.000.000,00) conforme explanado no item 5.2.1.1.1, deste Relatório.

c) Da variação dos preços praticados no mercado.

Além do aumento quantitativo no objeto, sem o correspondente acréscimo no valor a ser desembolsado, também foi questionado pela auditoria os crescentes reajustes de preços praticados no mercado publicitário e que não foram considerados nas justificativas da SECOM. Apenas a título de exemplo, a seguir está a evolução dos preços de alguns itens pelas tabelas do Sindicato das Agências de Publicidade do Estado da Bahia – SINAPRO, entre 2015 e 2019:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Quadro 05 - Quadro Exemplificativo da Evolução dos Custos Internos

Em R$

Serviços	SINAPRO/Valor Total		(%) Variação Aproximada
	Período: 2015/2016(1)	Período: 2018/2019	
1. Totem	2.522,44	2.933,00	16,28
2. Placa de Sinalização	608,87	708,00	16,28
3, Planejamento de Comunicação Estadual	26.121,13	30.370,00	16,27
4. Calendário Anual Institucional	33.260,90	38.671,00	16,26
5. Mobiliário urbano	3.131,31	3.641,00	16,28
6. Outdoor	3.244,95	3.773,00	16,27
7. Painel/Frontlight/Backlight	3.983,72	4.632,00	16,27
8. Filme/VT Institucional 30'	6.360,23	7.395,00	16,27
9. Spot 30'	2.404,91	2.796,00	16,26
10. Tratamento de Imagem (com montagem) custo por foto	2.005,49	2.332,00	16,28

Fonte: Tabelas SINAPRO.

Nota 1: Foi adotada a tabela SINAPRO 2015 na comparação com a de 2019, uma vez que a SECOM informou que os contratos de 2014 estavam sendo executados com base na tabela referência de 2015 (Nota Técnica nº 02/2019/CPP/SECOM).

Como já relatado, também os reajustes de preços no mercado publicitário não foram considerados nas justificativas da SECOM, que assim esclareceu o método que adotou para a fixação do preço a ser contratado na Concorrência nº 01/2019 (fls. 76 a 84, processo nº 6410180200474):

> […] Em 2009 o valor do contrato - oriundo da licitação realizada pela Casa Civil - foi de R$107.500.000,00 (cento e sete milhões e quinhentos mil reais). Em 2014 esse valor foi para R$142.000.000,00 (cento e quarenta e dois milhões de reais) sendo reajustado em 33% (trinta e três por cento) pelo índice INPC/IBGE, e agora para 2018 utilizamos o mesmo INPC/IBGE para reajustar em 30% (trinta por cento), tendo assim o novo valor de R$184.600.000,00 (cento e oitenta e quatro milhões e seiscentos mil reais). (*grifamos*)

Como já detalhado na introdução deste item 5.2.1.1.2, a Secretaria adotou valores diversos, em momentos diferentes, iniciando por R$184.600.000,00, depois passando para R$150.000.000,00, e, por fim, fixando o valor a ser contratado em R$142.000.000,00.

Aqui, releva ponderar que uma estimativa inadequada gera uma ilusão de equilíbrio entre os serviços e os preços, se o valor estimado não estiver baseado em valores reais praticados no mercado, o resultado matemático não está, de fato, representando a economia pretendida.

Na Concorrência nº 01/2019, além de não haver a indicação da quantidade estimada de serviços a serem contratados e os seus respectivos custos, não há, também, qualquer justificativa que explique como a contratação de mais serviços, pelo mesmo

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

desembolso financeiro não resultará em possível queda da qualidade ou em inexecução contratual.

Recomendamos à SECOM:

a) realizar o acompanhamento contínuo da execução dos contratos de publicidade pelo controle interno, acatando as orientações deste TCE/BA e da AGE/BA, tendo em vista que não está demonstrada no processo licitatório da Concorrência nº 01/2019 a vantajosidade na contratação de serviços, em 2019, por idêntico valor contratado em 2014 (R$142.000.000,00), considerando o aumento quantitativo no objeto e os reajustes de preços do mercado publicitário

6 ACOMPANHAMENTO DE AUDITORIAS REALIZADAS

6.1 Acompanhamento das recomendações/determinações do TCE/BA

A Resolução TCE nº 000130/2018, determinou à SECOM, a elaboração e encaminhamento de um Plano de Ação, em consonância com as recomendações contidas no Relatório de Auditoria (Processo nº TCE/000976/2018). Em atendimento à citada determinação, a Secretaria elaborou o Plano de Ação e encaminhou a este TCE em 28/01/2019.

A presente Auditoria procedeu o acompanhamento do referido Plano, e, apesar de constatar a implementação da maioria das medidas propostas pela Secretaria, achados relevantes, levantados pelas auditorias anteriores, permanecem ainda sem a adoção das providências propostas pela própria SECOM, conforme destacado a seguir.

1. **Descumprimento reincidente do item 3, subitem b, da Resolução TCE nº 12/2017, quanto à implantação do Plano Estadual de Comunicação.**

O Acórdão TCE nº 000042/2019 proferido em 19/03/2019, nos autos do Processo nº TCE/000976/2018 (Processo de Contas – Processo de Contas Administração Direta, relativo ao exercício de 2017), sugeriu recomendações à SECOM para que continuasse adotando medidas necessárias à aprovação do Plano de Comunicação Social do Estado, em observância ao disposto no art. 2º, do Decreto nº 14.117/2012.

De acordo com o Plano de Ação apresentado pela SECOM em 28/01/2019, por meio do Ofício GASEC/SECOM n° 010/2019, o prazo previsto para implantação do referido Plano Estadual de Comunicação seria o dia 28/02/2019.

Na auditoria realizada no período de janeiro a junho de 2019 constatamos que a situação encontra-se semelhante a observada no ano de 2017, sem que tenha havido avanços significativos e efetivos nas medidas adotadas pela SECOM para a implantação do referido Plano.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

A fim de verificarmos as providências adotadas pela Secretaria para implementação do Plano Estadual de Comunicação, solicitamos ao Gestor que apresentasse justificativas para o não cumprimento do disposto no item 1 do Plano de Ação, ou seja, sobre a ausência da implantação do Plano.

O Gestor, por meio do Ofício GASEC/SECOM n° 116/2019, em atendimento à Solicitação nº LAFP02/2019, respondeu:

> Conforme consta na minuta da Ata da primeira reunião ordinária do Conselho (**ANEXO I**) a redação do Plano de Comunicação "*foi fruto de cinco encontros presenciais, mais discussões via e-mails do novo Grupo de Trabalho (GT) do Conselho. A conselheira Josenildes de Oliveira (da UNEB) fez a apresentação do documento, através do projetor, mostrando a sua estrutura, conteúdo, metodologia e conceitos. Os (as) conselheiros (as) aprovaram a proposta, mas pediram mais tempo para consultar as entidades às quais representam. Nesse sentido ficou deliberado que as contribuições sejam enviadas para a Secretaria Executiva do Conselho até o dia nove de agosto de 2019. Igualmente, ficou deliberado que entre os dias 12 e 16/08 o GT se reúna para analisar as propostas e dar por encerrada a minuta, que será enviada a todos (as) os (as) conselheiros (as) com até 15 (quinze) dias de antecedência da reunião ordinária*".
>
> Por esta razão, não pôde ser concretizada a implantação do PEC prevista para 28/02/2019.

Além disso, de acordo com as informações constantes na ATA nº 03/2019, solicitamos também que fosse apresentada a Ata das reuniões programadas para 12 e 16/08/2019, nas quais seriam analisadas propostas sugeridas pelo Grupo de Trabalho e previsto o encerramento e aprovação da minuta do Plano Estadual de Comunicação Social.

O Gestor, por meio do Ofício GASEC/SECOM n° 116/2019, em atendimento à Solicitação nº LAFP02/2019, assim se pronunciou:

> O documento "ATA n. 03/2019" trata-se de uma minuta a ser finalizada e assinada na próxima reunião ordinária do Conselho, de acordo com o art. 15 do Regimento do Conselho aprovado pelo Decreto Estadual n. 14.117/2012.
>
> Após a primeira reunião ordinária, em 24 de julho de 2019, a SECOM agendou encontro extraordinário para o dia 01 de agosto de 2019 para alinhamento das sugestões mencionadas em reunião, e conclusão da redação do Plano, todavia não houve avanços nos trabalhos, tendo em vista a pouca adesão ao encontro, conforme lista de presença (**ANEXO II**).
>
> No dia 07 de agosto de 2019, o representante da SECOM (Jaime Dourado) encaminhou via *e-mail* (para todos os conselheiros) pedido de contribuições para finalização da redação do Plano (concedendo prazo a ser cumprido na data limite de 09/08/2019), todavia não houve contribuições de nenhum representante.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> Adiante, no dia 12 de agosto de 2019, o representante da SECOM (Jaime Dourado) reiterou o pedido via *e-mail*, desta vez apenas para os membros do Grupo de Trabalho - GT, não havendo, mais uma vez, quaisquer contribuições.
>
> Finalmente, em 16 de setembro de 2019 foi agendada reunião com as conselheiras Josenildes Santos Oliveira (UNEB) e Maria Ivanilde (Secretaria da Educação - SEC/BA) para levantamento das contribuições e finalização do texto a ser submetido para votação.
>
> Tais e-mail foram acostados à presente peça (**ANEXO III**).
>
> Não houve registro em ata do encontro ocorrido em 19 de setembro de 2019, entretanto há uma lista de presença (**ANEXO IV**) confirmando a reunião, onde todas as contribuições dos conselheiros foram postas na redação do Plano, agora em fase de correções ortográficas e de digitação.

Ainda, foi requerido ao Gestor que informasse sobre o atual estágio de implantação do Plano Estadual de Comunicação, bem como a provável data de sua implantação.

A esse questionamento, obtivemos a seguinte resposta, por meio do Ofício GASEC/SECOM n° 116/2019, em atendimento à Solicitação nº LAFP02/2019:

> Considerando que a próxima reunião ordinária será realizada no mês de novembro/2019 (oportunidade em que nos quinze dias que antecedem o encontro, o PEC será enviado a TODOS os Conselheiros), bem como a necessidade de trâmite à Procuradoria Geral do Estado - PGE para revisão jurídica do documento, **a data provável de implantação é de 27 de dezembro de 2019**. (Grifamos)

Com base nos esclarecimentos e documentos apresentados pelo Gestor, verifica-se que as medidas adotadas pela SECOM não foram suficientes e nem efetivas para aprovação e implantação do Plano Estadual de Comunicação. Das atas das reuniões apresentadas pelo Gestor, observamos um número mínimo de participantes, entre 3 a 4 em sua maioria, dos quais só havia a presença de apenas um representante da SECOM, exceto na reunião do dia 19/09/2019 que houve 2 representantes da referida Secretaria.

Essa constatação, de reduzida participação dos envolvidos nas reuniões, revela-nos que não está sendo dada a priorização necessária à aprovação do referido documento.

Logo, por todo o exposto verificamos que o Plano Estadual de Comunicação ainda não foi aprovado, portanto, houve descumprimento do Plano de Ação apresentado pela SECOM, e, portanto, à determinação do Tribunal de Contas.

Cabe ao Secretário de Comunicação, como Presidente do Conselho de Comunicação Social, a responsabilidade por tomar as providências que se fizerem necessárias à aprovação do referido Plano, com a urgência que a situação requer.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

2. Volume significativo de gastos reconhecidos como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, representando, 37,48% do volume pago, no período.

No período de janeiro a junho de 2019, a SECOM pagou o montante de R$17.125.909,69 (Dezessete milhões, cento e vinte e cinco mil, novecentos e nove reais e sessenta e nove centavos) em Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, correspondendo a 37,48% do total pago de R$45.683.155,57 (quarenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta e três mil, cento e cinquenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos).

Desse total, verificamos que esse montante corresponde ao segundo maior valor pago pela Secretaria, considerando-se o critério elemento de despesa, perdendo apenas para a rubrica Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, cujo montante representou o valor de R$22.829.209,61.

A Auditoria analisou os processos de pagamento de DEA no montante de R$5.453.830,79, cujas despesas foram realizadas sem saldo suficiente de dotação orçamentária, conforme verifica-se a seguir:

Tabela 04 – Despesas realizadas sem saldo suficiente de dotação orçamentária

Em R$1,00

Processo	Ordem de Serviço	Credor	Atesto	Nº do Empenho	Data de Empenho	Data do Pagamento	Valor pago
6410170134368	405/2017	Objectiva	05/10/17	836-3	03/06/19	05/06/19	175.750,00
6410180171954	627/2017	Objectiva	06/03/18	299-3	08/03/19	15/03/19	135.830,94
6410170131539	405/2017	Objectiva	26/09/17	448-1	02/04/19	11/04/19	418.440,12
6410170132934	66/2017	CCA	03/10/17	120-2	04/02/19	05/02/19	101.304,00
6410180193338	657/2017	Objectiva	10/07/18	79-6	31/01/19	05/02/19	104.714,82
6410170124796	283/2017	Objectiva	04/09/17	385-1	21/03/19	25/03/19	239.230,77
6410170130893	405/2017	Objectiva	25/09/17	944-0	11/06/19	17/06/19	302.693,00
6410180190614	235/2017	Objectiva	15/06/18	836-3	03/06/19	05/06/19	142.500,00
6410180166500	583/2017	Objectiva	06/02/18	448-1	02/04/19	11/04/19	150.000,00
6410180167027	315/2017	Objectiva	06/02/18	944-0	11/06/19	17/06/19	140.000,00
6410170131482	405/2017	Objectiva	26/09/17	758-8	20/05/19	27/05/19	127.226,16
6410170138266	283/2017	Objectiva	03/10/17	309-4	11/03/19	15/03/19	119.700,00
6410170155748	650/2017	CCA	14/12/17	123-7	04/02/19	05/02/19	110.976,08
SEI 0000990-21	227/2018	Leiaute	26/12/18	381-7	21/03/19	25/03/19	138.945,02
SEI 0001010-25	227/2018	Leiaute	27/12/18	.381-7	21/03/19	25/03/19	21.742,10
6410180197058	91/2018	Leiaute	25/07/18	19-2	23/01/19	25/01/19	230.361,25
6410180171237	643/2017	Leiaute	05/03/18	843-6	04/06/19	05/06/19	346.400,00
6410170155861	289/2017	Objectiva	12/12/17	945-9	11/06/19	17/06/19	149.947,64

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Processo	Ordem de Serviço	Credor	Atesto	Nº do Empenho	Data de Empenho	Data do Pagamento	Valor pago
6410180197040	91/2018	Leiaute	25/07/18	19-2	23/01/19	25/01/19	230.361,25
6410180198151	595/2017	Leiaute	03/08/18	21-4	23/01/19	25/01/19	230.311,53
6410170155977	528/2017	CCA	14/12/17	160-1	11/02/19	15/02/19	261.727,75
6410180165202	529/2017	CCA	31/01/18	160-1	11/02/19	15/02/19	271.421,35
6410180190975	148/2018	Leiaute	20/06/18	78-8	31/01/19	05/02/19	139.000,00
6410180198097	595/2017	Leiaute	03/08/18	21-4	23/01/19	25/01/19	145.098,23
6410170140759	391/2017	CCA	31/10/17	160-1	11/02/19	15/02/19	139.006,56
6410170121363	391/2017	CCA	18/08/17	160-1	11/02/19	15/02/19	127.000,00
6410170145106	525/2017	CCA	20/11/17	26-5	23/01/19	25/01/19	145.368,37
6410180193664	57/2018	Leiaute	11/07/18	19-2	23/01/19	25/01/19	161.843,35
6410180165210	650/2017	CCA	31/01/18	160-1	11/02/19	15/02/19	113.786,60
SEI 0000980-59	220/2018	Objectiva	20/12/18	380-9	21/03/19	25/03/19	153.125,06
SEI 0000945-76	222/2018	Objectiva	10/12/18	337-1	13/03/19	18/03/19	32.676,74
SEI 0000947-38	218/18	CCA	12/12/18	284-5	07/03/19	15/03/19	28.959,70
SEI 0000944-95	222/2018	Objectiva	10/12/18	337-1	13/03/19	18/03/19	14.666,38
SEI 0000201-23	219/2018	Leiaute	07/02/19	381-7	21/03/19	25/03/19	9.205,66
SEI 0000101-61	223/2018	CCA	21/01/19	651-4	30/04/19	06/05/19	9.054,31
SEI 0000205-57	221/2018	Leiaute	07/02/19	708-1	08/05/19	15/05/19	15.818,00
SEI 0000467-85	221/2018	Leiaute	13/03/19	708-1	08/05/19	15/05/19	16.649,47
SEI 0000969-43	222/2018	Objectiva	12/12/18	337-1	13/03/19	18/03/19	5.870,99
SEI 0000966-09	218/2018	CCA	18/12/18	165-2	11/02/19	15/02/19	36.010,00
SEI 0000965-10	218/2018	CCA	18/12/18	165-2	11/02/19	15/02/19	11.107,59
Total							**5.453.830,79**

Fonte: Processos de pagamentos disponibilizados pela SECOM referentes a DEA.

Sabe-se que a atividade financeira do Estado deve pautar-se nas previsões de receitas e nas autorizações de despesas contidas nas leis que compõem o planejamento orçamentário, notadamente na Lei Orçamentária Anual, afigurando-se ilícita a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, conforme preceituado pelo art. 167, inciso II, da Constituição Federal, que assim dispõe:

> Art. 167. São vedados:
>
> [...]
>
> II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

A esse respeito, observamos que a SECOM, nos últimos anos, vem reiteradamente executando despesas superiores à capacidade dos seus créditos orçamentários, conforme pode-se verificar na análise das tabelas a seguir:

Tabela 05 - Saldo negativo resultante da diferença entre o valor de DEA do exercício atual em relação ao saldo orçamentário do exercício findo.

Em R$

Saldo Orçamentário		DEA		Diferença (b) - (a)
Período	Valor (a)	Período	Valor (b)	
2016	2.529.891,62	1º Semestre de 2017	46.823.959,65	-44.294.068,03
2017	2.873.170,79	1º Semestre de 2018	35.460.868,82	-32.587.698,03
2018	1.764.131,35	1º Semestre de 2019	17.125.909,69	-15.361.778,34

Fonte: Fiplan Gerencial.

Além do exposto, de acordo com o Fiplan Gerencial, no primeiro semestre de 2019, a SECOM pagou despesas correspondentes a R$17.125.909,69 no elemento “92 – Despesas de Exercícios Anteriores” (DEA), representando um decréscimo de aproximadamente 30% quando comparada com o primeiro semestre do exercício anterior. Contudo, embora tenha havido essa redução no ano de 2019, convém ressaltar que o montante continua sendo expressivo, quando comparado às outras despesas da Secretaria, conforme ilustra a tabela a seguir:

Tabela 06 – Evolução dos Valores de DEAs da SECOM nos últimos anos.

Em R$

Período	Despesa Total (a)	DEA(b)	(%) (b/a)
1º semestre de 2017	93.602.195,44	46.823.959,65	50,02
1º semestre de 2018	65.756.367,76	35.460.868,82	53,92
1º semestre de 2019	45.683.155,57	17.125.909,69	37,48

Fonte: Fiplan Gerencial.

Mediante Solicitação nº LAFP-02/2019, requeremos esclarecimentos acerca do volume expressivo pago como DEA, no exercício sob exame, considerando tratar-se de elemento de despesa, caracterizado pela sua natureza de excepcionalidade.

O Gestor, por meio do Ofício DAF/SECOM n°122/2019, de 08/10/2019, assim se pronunciou:

> As mencionadas atitudes foram tomadas junto aos órgãos de controle orçamentário e financeiro de Estado já no exercício de 2018, entretanto o presente achado se remete ao Plano de Ação, diligência esta que encontra-se em curso.
>
> Assim, conforme conhecimento público, tal ação **não** depende exclusivamente desta Secretaria de Comunicação Social - SECOM, há também diretrizes a serem traçadas pela Secretaria da Fazenda - SEFAZ e pela Secretaria do Planejamento - SEPLAN, motivo pelo qual há na recomendação desse colendo Tribunal de Contas do Estado - TCE o verbo "*envidar*".

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> (…)
>
> Referente a esta SECOM, alertamos ao ilustre examinador que o desempenho do Orçamento Estadual, na sub função "Comunicação Social", havia uma Previsão Orçamentária Fixada no Exercício Financeiro de 2018 **(ANEXO-I),** na ordem de R$ 23.819.000,00, alocados em outras Secretarias e Órgãos do Poder Executivo.
>
> Todos os esforços foram feitos junto a Secretarias do Planejamento e Fazenda, respectivamente, **no sentido de anular essas dotações vinculadas na sub função 131 – Comunicação Social aos orçamentos destes Órgãos e Secretarias, visando o remanejamento total das dotações da citada sub função – onde havia uma alocação orçamentaria inicial de R$23.819.000,00 para lastrear o montante apurado das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) na ordem de R$ 17.125.909,69**, todavia, a competência de autorizar a abertura dos créditos orçamentários, cabe as Secretarias de: Planejamento e Fazenda, respectivamente, que detém, um rigoroso acompanhamento da execução orçamentária através da criação de um comitê de controle do gasto público, instituído pelo DECRETO Nº 16.417 DE 16 DE NOVEMBRO DE 2015, onde estabelece medidas para a gestão das despesas e controle dos gastos de custeio e de pessoal, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

A partir da resposta apresentada pelo Gestor, verificamos que na subfunção 131 – Comunicação Social restou saldo final de dotação orçamentária no montante de R$857.357,71 e de R$2.903.050,88 nas demais secretarias, que somados representam o valor de R$3.760.408,59, insuficientes para suportar um DEA no montante de R$17.125.909,69, conforme podemos observar no quadro a seguir:

Quadro 06 – Despesas do Executivo na Subfunção 131 / Função: Comunicação Social (Exercício 2018).

Em R$

Secretaria	Dotação Inicial	Dotação Final	Suplementação	Liquidação	Saldo de Dotação
SECOM	92.377.000,00	103.283.474,00	10.906.474,00	102.426.116,29	857.357,71
Demais Secretarias	23.819.000,00	20.727.207,89	3.091.792,11	17.824.157,01	2.903.050,88

Fonte: ANEXO I DO OFÍCIO DAF/SECOM n°122/201, BASEADO NA LRF – RELATÓRIOS BIMESTRAIS – SEFAZ/FIPLAN GERENCIAL (POSIÇÃO EM 08/10/2019)

Dessa maneira, a partir da análise dos dados constantes da tabela acima, percebe-se que ainda que houvesse sido feito um remanejamento do saldo final das demais secretarias, a dotação não seria suficiente para suportar as despesas realizadas durante o ano de 2018, que assim foram pagas como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) no exercício de 2019, restando ainda um saldo negativo de R$13.365.501,29.

Ainda, o Gestor seguiu argumentando que todos os esforços foram feitos junto a Secretarias do Planejamento e Fazenda no sentido de anular aquelas dotações vinculadas na subfunção 131 – Comunicação Social aos orçamentos daqueles Órgãos e Secretarias, visando o remanejamento total das dotações da citada subfunção – onde

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

havia uma alocação orçamentária inicial de R$23.819.000,00 para lastrear o montante apurado das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) na ordem de R$17.125.909,69.

Mesmo assim, consciente que a competência de autorizar a abertura dos créditos orçamentários cabia às Secretarias de Planejamento e Fazenda, ainda assim o Gestor assumiu a responsabilidade de que tais despesas fossem realizadas sem demonstrar que havia previsão orçamentária ou disponibilidade financeira para cobri-las, no exercício de 2019, desrespeitando a legislação pertinente à matéria.

A Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, determina que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60). Em complemento, o art. 35, inciso II, da mesma Lei, impõe que a contabilização das despesas públicas respeite o princípio da competência, que obriga o reconhecimento da despesa, com a formalização do devido empenho, no exercício financeiro em que fora constituída a obrigação pecuniária a ser adimplida, com a realização dos correspondentes registros contábeis.

Vale observar o que foi apontado pelo Parecer n° 000240/2019, relativo ao Processo TCE/004460/2018, do Ministério Público de Contas, que assim sugere:

> Observe-se que o pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores sem a indicação dos motivos da não realização do empenho no exercício de origem e sem a certificação da existência de saldo orçamentário na respectiva dotação do exercício a que se refere, como determina a legislação, propicia a assunção de obrigações sem a existência de créditos orçamentários ou adicionais suficientes para suportá-los, em contrariedade ao princípio da legalidade orçamentária.

Embora o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964 autorize o pagamento de DEA, a execução desse tipo de despesa só deve ocorrer quando respeitados os requisitos exigidos pelo referido comando legal, que assim dispõe:

> Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Ainda a esse respeito, a LC n° 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, assim determina:

> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
>
> I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

Assim, a omissão do gestor em empenhar despesas públicas previsíveis no exercício de sua competência, adiando o seu processamento para o exercício seguinte, não se coaduna com o ordenamento jurídico pátrio, na medida em que enseja, de forma velada, a assunção de obrigações em patamar superior aos créditos orçamentários e adicionais existentes, contrariando a vedação contida no art. 167, II, da CF e gerando risco de comprometimento da execução dos orçamentos futuros.

O pagamento de DEA, portanto, quando em desconformidade com os parâmetros legalmente estabelecidos, caracteriza falha na estimativa da despesa, passível de provocar distorções nos atos de gestão financeira e orçamentária e de violar a transparência que se exige na gestão de recursos públicos, razão pela qual deve ser coibido fora das expressas conformações legais de excepcionalidade.

Assim, por todo o exposto, concluímos pela irregularidade da realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, que geraram como consequência um desequilíbrio orçamentário nas contas da Secretaria, tendo em vista que houve a assunção de obrigações, para as quais a SECOM não tinha créditos suficientes, contrariando o inciso II, art. 161 da Constituição Estadual, c/c com o art. 37, inciso IV, da LRF. Dessa forma, a Auditoria conclui que 100,00% das DEAs analisadas não atendem aos requisitos legais.

Recomendamos à SECOM:

a) articular-se com a SEFAZ, a fim de aprimorar os mecanismos de programação e controle da execução orçamentária e financeira, de modo a evitar a realização de despesas que não tenham suporte orçamentário, afastando possíveis distorções no orçamento.

3. Implementação de procedimentos de controle para prevenção de possíveis fraudes na prestação de serviços de veiculação de anúncios/campanhas em TV e Rádio.

Este ponto do Plano de Ação foi analisado com maior detalhamento e profundidade no item 5.1.2 deste Relatório.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

7 CONCLUSÃO

Concluída a auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Secretaria de Comunicação Social – SECOM, referente ao período de 01/01 a 30/06/2019, são apresentados a seguir os achados e fatos significativos observados pela Auditoria.

Nº	Achado	Item do Relatório
01.	Ausência de comprovante da transferência bancária dos recursos repassados pela contratada para a subcontratada	5.1.1
02.	Pagamentos efetuados com base em dados fornecidos pelas próprias subcontratadas, sem checagem, pela SECOM, da veracidade das informações prestadas	5.1.2
03.	Ausência nos processos de pagamento de documentos fiscais, contratos e de comprovação de pagamento as rádios representadas por empresas subcontratadas	5.1.3
04.	Processos de pagamento sem especificar os valores pagos as rádios representadas e o montante que cabe as empresas subcontratadas	5.1.4
05.	Divergências entre as planilhas de publicação de veiculação e os comprovantes de irradiação emitidas	5.1.5
06.	Pagamento de campanha não condizente com os objetivos da propaganda institucional	5.1.6
07	Diferenças superiores a dez dias entre os pagamentos efetuados pelo Estado à Contratada e o repasse efetuado por esta às Subcontratadas pelos serviços prestados de publicidade.	5.1.7
08.	Ausência de detalhamento da composição dos serviços a serem contratados, em quantidades e preços, no valor de R$142.000.000,00, referentes à Concorrência nº 01/2019.	5.2.1.1.1
09.	Ausência de demonstração da vantajosidade na contratação de serviços de publicidade, em 2019, por idêntico valor contratado em 2014 (R$142.000.000,00), considerando o aumento quantitativo no objeto a ser contratado e os reajustes de preços no mercado publicitário.	5.2.1.1.2
10.	Descumprimento reincidente do item 3, subitem b, da Resolução TCE nº 12/2017, quanto à implantação do Plano Estadual de Comunicação.	6.1.1
11.	Volume significativo de gastos reconhecidos como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, representando, 37,48% do volume pago, no período.	6.1.2

Em face do exposto, recomendamos à SECOM:

- que os fiscais de contratos analisem os processos com o maior rigor possível (item 5.1.1);
- realizar, para fins de liquidação e pagamento das despesas relacionadas aos contratos de publicidade, uma verificação mais efetiva do cumprimento do objeto contratado, a fim de que se possa atestar os serviços prestados com maior margem de segurança, afastando possíveis pagamentos indevidos que gerem

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

danos ao erário. Esta auditoria entende, assim como sugere o art. 15, da Lei Federal nº 12.232/2010, quanto às despesas relativas a veiculações em TV e Rádio, que a SECOM deve atuar no sentido de promover a checagem das inserções por empresa independente (item 5.1.2);

- efetuar pagamentos às agências de propaganda somente com a comprovação de que as subcontratadas possam apresentar uma documentação mínima (identificação dos carros de som utilizados (placas), motoristas envolvidos, contratos celebrados, recibos, etc.) que ateste que os serviços foram realmente prestados (item 5.1.2);
- efetuar pagamentos às agências de propaganda somente com a comprovação de que as rádios representadas estejam devidamente regulares perante os órgãos públicos federais, estaduais e municipais (item 5.1.3);
- exigir das subcontratadas que apresentem os contratos de representação e comprovantes de transferência de valores pagos as rádios representadas pelos serviços de publicidade prestados (item 5.1.3);
- adotar providências junto as subcontratadas para que especifiquem os valores pagos individualmente a cada rádio representada, bem como o valor que cabe como representante (item 5.1.4);
- providenciar que inserções não realizadas na faixa horária determinada sejam creditadas em futuras faturas desta subcontratada (item 5.1.5);
- após a devida apuração, exigir dos responsáveis pela aprovação da campanha "Vem Louvar", a devolução dos valores gastos aos cofres públicos (item 5.1.6);
- aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização das empresas contratadas no tocante ao repasse de recursos às empresas subcontratadas pela prestação de serviços de publicidade(item 5.1.7);
- instruir os processos licitatórios com a devida transparência, demonstrando de forma detalhada a composição dos serviços a serem contratados, em quantidades e preços (projetos, planos, pesquisas, peças publicitárias e/ou outros), em observância aos princípios da Administração e às normas e jurisprudência atinentes às licitações públicas (item 5.2.1.1.1);
- realizar o acompanhamento contínuo da execução dos contratos de publicidade pelo controle interno, acatando as orientações deste TCE/BA e da AGE/BA, tendo em vista que não está demonstrada no processo licitatório da Concorrência nº 01/2019 a vantajosidade na contratação de serviços, em 2019, por idêntico valor contratado em 2014 (R$142.000.000,00), considerando o aumento quantitativo no objeto e os reajustes de preços do mercado publicitário (item 5.2.1.1.2);

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

- envidar esforços, em articulação com a SEFAZ, no sentido de aprimorar os mecanismos de programação e controle da execução orçamentária e financeira, de modo a evitar a realização de despesas que não tenham suporte orçamentário, afastando possíveis distorções no orçamento (item 6.1.2).

6ª CCE / Gerência 6A, 11 de dezembro de 2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

MAURICIO SOUZA FERREIRA
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 12/12/2019

Alex Pereira dos Santos
Gerente de Auditoria - Assinado em 12/12/2019

Marcio Augusto de Oliva Menezes
Líder de Auditoria - Assinado em 12/12/2019

Livia Aguiar Fernandes Pereira
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 12/12/2019

Luiza Edith Bonelli Reboucas de Mesquita
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 12/12/2019

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: A3NDEZNDC4