



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1.1106.12

Relatório Final de Auditoria resultante dos trabalhos desenvolvidos na Brasiliatur, derivada da auditoria conduzida no processo TCDF nº 10.170/08, em face do Ofício nº 152/2009-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, acerca da verificação da regularidade dos atos administrativos relacionados à execução do Contrato nº 25/09, firmado entre a Brasiliatur e a empresa PROPEG.



Relatório de Auditoria Final nº 1.1106.12

RESUMO

Trata-se de auditoria de regularidade realizada no âmbito da Empresa Brasiliense de Turismo (Brasiliatur), originalmente tratada no bojo do processo TCDF nº 10.170/08, versando, nestes autos, especificamente sobre o conteúdo do Ofício nº 152/2009-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira. A auditoria executada teve por objetivo geral verificar a regularidade dos atos administrativos relacionados à execução do contrato firmado pela Brasiliatur com a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade, no valor de R\$ 25 milhões e prazo de 12 meses. Foram abordadas três questões de auditoria, verificando se foram observados os comandos previstos na Lei de Licitações e Contratos e nas principais cláusulas contratuais, se os preços praticados são compatíveis com os de mercado e se os serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues. Foi constatado o descumprimento da lei de licitações e contratos, uma vez que inexistiram quaisquer planos de mídia nos lotes de faturas/notas fiscais examinados, demonstrando a origem e justificando os quantitativos de veículos e inserções utilizados na veiculação das campanhas publicitárias promovidas. O mesmo ocorreu com o lote de produção de material analisado, deixando-se assim de comprovar a real necessidade dos itens adquiridos. Também foram verificadas diversas irregularidades com relação ao cumprimento das cláusulas contratuais, tais como ausência de pesquisas de mercado; ausência de relatórios exigidos pelo Contrato à Contratada; ausência, por parte do gestor, de avaliação da qualidade do atendimento dado pela Contratada e ausência de comprovantes de execução de despesas. Com relação aos preços praticados no âmbito do Contrato, na amostra examinada nada foi detectado que permitisse afirmar que os preços praticados não são compatíveis com os de mercado. Já com relação à efetiva prestação dos serviços, ao examinar os lotes de amostra definidos, constatou-se que não há comprovação de que diversos itens relacionados à produção de material tivessem sido disponibilizados à Brasiliatur na sua totalidade, tendo sido detectado que parte do material entregue estava sem utilização em depósito da Brasiliatur, configurando prejuízo aos cofres distritais no montante de R\$ 51.576,90.



SUMÁRIO

<u>1 Introdução.....</u>	<u>142</u>
<u>1.1 Apresentação.....</u>	<u>142</u>
<u>1.2 Identificação do Objeto.....</u>	<u>142</u>
<u>1.3 Contextualização.....</u>	<u>142</u>
<u>1.4 Objetivos.....</u>	<u>142</u>
<u>1.4.1 Objetivo Geral.....</u>	<u>142</u>
<u>1.4.2 Objetivos Específicos.....</u>	<u>142</u>
<u>1.5 Escopo.....</u>	<u>143</u>
<u>1.6 Metodologia.....</u>	<u>145</u>
<u>1.7 Critérios de auditoria.....</u>	<u>145</u>
<u>1.8 Avaliação dos Controles Internos.....</u>	<u>146</u>
<u>2 Resultados da Auditoria.....</u>	<u>150</u>
<u>2.1 Questão de Auditoria nº 1: Ao longo da execução do Contrato nº 25/09 foram observados os comandos previstos na Lei de Licitações e Contratos e nas principais cláusulas contratuais?.....</u>	<u>150</u>
<u>2.1.1 Achado de Auditoria nº 1 – As solicitações de pagamento apresentadas nos lotes de faturas/notas fiscais examinados não demonstraram a origem nem justificaram os quantitativos de veículos e inserções utilizados na veiculação das campanhas publicitárias promovidas, bem como na produção de material, deixando de comprovar sua real necessidade. Com relação ao cumprimento das cláusulas contratuais também foram verificadas diversas irregularidades, tais como ausência de pesquisas de mercado, ausência de relatórios exigidos pelo Contrato à Contratada, ausência, por parte do gestor, de avaliação da qualidade do atendimento dado pela Contratada e ausência de comprovantes de execução de despesas.....</u>	<u>150</u>
<u>2.2 Questão de Auditoria nº 2: Os preços praticados são compatíveis com os de mercado?.....</u>	<u>166</u>
<u>2.3 Questão de Auditoria 3: Os serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues?.....</u>	<u>166</u>
<u>2.3.1 Achado de Auditoria nº 2 - Ao examinar os lotes de amostra definidos (v. § 9), constatou-se que não há comprovação de que diversos itens relacionados à produção de material tivessem sido entregues à Brasiliatur na sua totalidade, sendo que foi localizada parte deste material, sem utilização, em um depósito da Brasiliatur, configurando prejuízo aos cofres distritais no montante de R\$ 51.576,90.....</u>	<u>167</u>
<u>2.4 Outros Achados.....</u>	<u>170</u>



<u>2.4.1 Achado de Auditoria nº 3 - A GEMAT (Brasiliatur em Liquidação) constatou, no âmbito do Contrato nº 25/09, a execução de despesas além do limite contratual, uma vez que o montante de despesas a liquidar encontrado era de R\$ 7.337.757,81, enquanto o saldo do Contrato nº 25/09 era de R\$ 3.623.219,44, representando um excesso de gastos de R\$ 3.714.538,37, que estavam sem prévio empenho e sem previsão contratual.....</u>	<u>170</u>
<u>3 Conclusão.....</u>	<u>173</u>
<u>4 Proposições.....</u>	<u>173</u>



1 Introdução

1.1 Apresentação

2. Trata-se de auditoria de regularidade realizada no âmbito da Empresa Brasileira de Turismo (Brasiliatur), originalmente tratada no bojo do processo TCDF nº 10.170/08, versando, nestes autos, especificamente sobre o conteúdo do Ofício nº 152/2009-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (fls. 3/5).

1.2 Identificação do Objeto

3. A presente auditoria teve por objeto os atos administrativos relacionados à execução do Contrato nº 25/09, firmado pela Brasiliatur com a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade, no valor de R\$ 25 milhões e prazo de 12 meses.

1.3 Contextualização

4. Cabe registrar que ao longo dos trabalhos de planejamento de auditoria desenvolvidos no âmbito do processo nº 10.170/08, detectou-se a necessidade de destacar o exame da execução do contrato firmado pela Brasiliatur com a empresa PROPEG em autos apartados, haja vista o valor envolvido, a diversidade de despesas contempladas naquele ajuste, visando, neste caso específico, um andamento processual mais célere.

5. Destaque-se que o processo de licitação que originou o Contrato nº 25/09, Concorrência para Contratação de Serviços de Publicidade nº 01/08, foi conduzido no âmbito do processo de nº 019.000.793/2008, tendo sido objeto de acompanhamento por parte do Tribunal no bojo do processo nº 27.960/08. Nos termos da Decisão nº 8.159/2008, proferida naqueles autos, a Corte autorizou o prosseguimento do certame.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

6. A auditoria executada teve por objetivo geral verificar a regularidade dos atos administrativos relacionados à execução do contrato firmado pela Brasiliatur com a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade, no valor de R\$ 25 milhões e prazo de 12 meses, especialmente aqueles constantes do processo Brasiliatur nº 371.000.714/2009.

1.4.2 Objetivos Específicos

7. De modo a atingir o Objetivo Geral estabelecido os trabalhos de auditoria concentraram-se em responder às seguintes questões de auditoria:

1. Ao longo da execução do Contrato nº 25/09 foram observados os



comandos previstos na Lei de Licitações e Contratos e nas principais cláusulas contratuais?

2. Os preços praticados são compatíveis com os de mercado?

3. Os serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues?

1.5 Escopo

8. A auditoria examinou atos praticados no período de agosto/2009 a agosto/2010.

9. Ressalte-se que o processo de pagamento relativo ao Contrato nº 25/09, de nº 371.000.714/09, comportava 13.913 folhas, acondicionadas em 55 volumes, razão pela qual foi feito o mapeamento do mesmo, segundo o quadro seguinte:

LOTE	Volume	Caixa	Valor (R\$)	Fls. do processo 371.000.714/09	Nº Ordem Bancária	TIPO DE DESPESA
1	1	72A	525.470,67	25; 34;180 a 184	1321 e 1322/09	VEICULAÇÃO
2	1	72A	333.706,61	185; 361 a 363	1387 e 1388/09	VEICULAÇÃO
3	2	72A	2.283.181,85	370 a 372; 1019 a 1023	1395 e 1396/09	VEICULAÇÃO
4	5	72B	397.948,35	1029; 1030;	1442/09	VEICULAÇÃO
5	7	72C	365.750,00	1649; 1650	1442/09	VEICULAÇÃO
6	7	72C	2.836.582,00	1668; 1669; 2025 a 2030	1442/09	PRODUÇÃO
7	9	72D	504.970,60	2031; 2032; 2352 a 2356	1463 e 1464/09	VEICULAÇÃO
8	10	72D	390.809,66	2357; 2358; 2520 a 2524	1465 e 1466/09	VEICULAÇÃO
9	11	72D	385.869,50	2525; 2526; 2776 a 2780	1487 e 1488/09	VEICULAÇÃO
10	12	72E	268.377,77	2774; 2775; 3127; 3128; 3135	-	VEICULAÇÃO
11	12	72E	420.558,84	2954; 2955; 3127; 3129; 3136; 3137	1557; 1558/09	VEICULAÇÃO
12	13	72E	277.545,86	3138; 3139; 3442 a 3447	1652/09	PRODUÇÃO DE MATERIAL
13	14	72E	476.729,95	3448; 3449; 3550 a 3554	1653; 1654/09	VEICULAÇÃO
14	15	72F	245.207,35	3555; 3556; 3995 a 3999	1657; 1658/09	VEICULAÇÃO
15	17	72F	777.922,02	4000; 4001; 4390 a 4394; 4636 a 4641	1726; 1730/09	VEICULAÇÃO
16	17	72F	45.790,00	4395; 4396	-	VEICULAÇÃO
17	17	72F	48.464,25	4497; 4498	-	VEICULAÇÃO
18	18	72G	549.533,67	4642; 4643; 4841 a 4846	1731; 1732/09	VEICULAÇÃO
19	19	72G	468.012,13	4847; 4848; 4974 a 4976	1733; 1734/09	VEICULAÇÃO
20	19	72G	21.939,32	4977; 4978; 5208 a 5210	1735/09	PRODUÇÃO DE MATERIAL
21	20	72G	931.976,32	5211; 5212; 5583 a	1782; 1783/09	VEICULAÇÃO

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

1ª DIVISÃO DE AUDITORIA

e-DOC CDBA07EA

Fls.: 176

Proc.29116/11

Rubrica

LOTE	Volume	Caixa	Valor (R\$)	Fls. do processo 371.000.714/09	Nº Ordem Bancária	TIPO DE DESPESA
				5587		
22	22	72H	181.787,03	5588; 5589; 5713; 5714	1790; 1791/09	VEICULAÇÃO
23	22	72H	50.000,00	5715; 5716; 5729 a 5731	1794/09	UTILIZAÇÃO DE 2 MAPAS (Direito de USO)
24	22	72H	93.392,00	5739; 5740; 5783 a 5788	12/10	PRODUÇÃO DE MATERIAL
25	23	72I	232.012,34	5789; 5790	-	VEICULAÇÃO
26	23	72I	167.968,73	5833; 5834	-	VEICULAÇÃO
27	23	72I	34.732,24	5979; 5980; 6159 a 6161	82/10	PRODUÇÃO DE MATERIAL
28	24	72I	112.638,99	6162; 6163; 6334 a 6336	112/10	PRODUÇÃO DE MATERIAL
29	25	72I	233.809,43	6337; 6338; 6490 a 6492	-	VEICULAÇÃO
30	25	72I	210.781,25	6493; 6494; 6627 a 6629	-	VEICULAÇÃO
31	26	72J	295.527,26	6631; 6632; 6799 a 6801	-	VEICULAÇÃO
32	27	72J	32.785,92	6802; 6803; 7196 a 7200	-	PRODUÇÃO DE MATERIAL
33	28	72J	687.019,64	7201; 7202; 7328 a 7332	124 e 126/10	VEICULAÇÃO
34	29	72K	256.822,74	7333; 7334; 7432 a 7436	127 e 128/10	VEICULAÇÃO
35	29	72K	178.041,78	7437; 7438; 7527 a 7529	118/10	VEICULAÇÃO
36	30	72L	257.167,33	7530; 7531; 7661 a 7665	129 e 130/10	VEICULAÇÃO
37	30	72L	234.767,76	7666; 7667; 7850 a 7852	131/10	PRODUÇÃO DE MATERIAL
38	31	72L	67.319,00	7853; 7854; 7921 a 7925	133 e 134/10	PRODUÇÃO E VEICULAÇÃO
39	31	72L	30.055,39	7926; 7927; 7943 a 7947	145 e 146/10	VEICULAÇÃO
40	31	72L	44.336,50	7966; 7967	-	VEICULAÇÃO
41	32	72L	472.585,82	8034; 8035; 8096 a 8101	262 e 263/10	VEICULAÇÃO
42	32	72L	54.585,00	8102; 8103; 8286 a 8288	261/10	PRODUÇÃO DE MATERIAL
43	33	72M	32.998,00	8289; 8290; 8308 a 8312	-	PRODUÇÃO DE MATERIAL
44	33	72M	165.334,40	8313; 8314	-	VEICULAÇÃO
45	34	72M	63.412,00	8502; 8659 a 8661	298/10	-
46	34	72M	50.748,00	8677; 8678; 8762 a 8764; 8821 a 8823	-	PRODUÇÃO DE MATERIAL
47	35	72M	678.902,12	8824; 8825; 9006 a 9010	300 e 301/10	VEICULAÇÃO
48	36	72N	549.769,86	9011; 9012; 9133 a 9137	305 e 306/10	VEICULAÇÃO
49	36	72N	35.625,00	9138; 9139; 9213 a 9217	310 e 311/10	VEICULAÇÃO
50	36	72N	282.910,00	9218; 9219; 9338 a	333/10	PRODUÇÃO



LOTE	Volume	Caixa	Valor (R\$)	Fls. do processo 371.000.714/09	Nº Ordem Bancária	TIPO DE DESPESA
				9340		DE MATERIAL
51	37	72N	88.306,15	9341; 9342; 9394 a 9398	347 e 348/10	VEICULAÇÃO
52	37	72N	41.325,00	9399; 9400; 9428 a 9432	430 e 431/10	VEICULAÇÃO
53	37	72N	90.020,00	9406; 9407; 9769 a 9771	432/10	PRODUÇÃO DE MATERIAL
54	39	72O	1.682.450,68	9772; 9773; 9947 a 9951	506 e 507/10	VEICULAÇÃO
55	39	72O	276.680,83	9952; 9953; 9994 a 10002	508 e 509/10	PRODUÇÃO E VEICULAÇÃO
Total apurado			20.522.964,91			

10. Registre-se que os lotes de faturas/notas fiscais hachurados em amarelo na tabela anterior, registrados sob os nºs 1, 6, 21, 33 e 54, foram tomados como amostra para exame mais aprofundado pela equipe de auditoria.

11. Tal amostra totaliza um montante de **R\$ 6.663.499,31** efetivamente examinado, representando **32,47%** do total de lotes de faturas existentes identificadas.

1.6 Metodologia

12. As técnicas e os procedimentos utilizados na auditoria constam na **Matriz de Planejamento** (Papel de Trabalho nº 01 – PT01 – fls. 10/11), anexado eletronicamente aos autos. Assim, por conveniência, não serão listados neste tópico.

13. Também foram anexadas eletronicamente as **Matrizes de Achados e de Responsabilização**, PT nº 2 (fls. 62/63) e PT nº 3 (fls. 64/65), respectivamente.

14. Cumpre registrar, por fim, que as referências feitas às folhas dos volumes anexos I (cópia parcial do processo nº 019.000.793/08), II (cópia parcial do processo nº 371.000.714/09) e III (evidências materiais de prejuízo) far-se-ão acompanhar dos símbolos *, ** e ***, respectivamente.

1.7 Critérios de auditoria

15. De modo geral, foram utilizadas as seguintes fontes de critérios de auditoria:

1. Lei Federal nº 8.666/93;
2. Edital de Concorrência para Contratação de Serviços de Publicidade nº 01/08;
3. Termos e Condições do Contrato nº 25/09, firmado entre a Brasiliatur e a PROPEG;



1.8 Avaliação dos Controles Internos

16. Tendo em vista tratar-se de auditoria com objeto e escopo previamente definidos, entendeu-se dispensável a avaliação prévia dos controles internos, salvo no que se refere à execução do ajuste examinado.

17. Demais disso, é importante ressaltar que o processo de execução de despesas, de nº 371.000.714/09, já havia sido previamente examinado pelo Sr. Luiz Fernando Nascimento Megda, Gerente da GEMAT (Gerência de Material - Brasiliatur em liquidação), conforme se observa pelo Memorando nº 005/2010-GEMAT/BRASILATUR – em liquidação, de 02/08/10 (fls. 12/15), pelo documento de fls. 16/20, de 27/08/10, bem como pelo documento final de fls. 21/22.

18. Referido servidor, é bom destacar, era o Controlador-Chefe da Brasiliatur quando esta estava em pleno funcionamento.

19. Do mencionado Memorando nº 005/2010 (fls. 12/15), extrai-se que:

Verificamos inicialmente a consistência das Ordens de Serviço (OS) com o que dispõe o contrato e, em virtude dessa comparação, temos a observar que:

1) Quanto às OS de 2009:

a- Em todas as solicitações de mídia, **só encontramos o número de inserções, sem o quantitativo das mesmas**, exemplo o tempo de cada inserção em rádio, o espaço em jornal, etc;

b- **Falta de parâmetros de preços em serviços de produção.** Exemplo: a produção de 1 documentário com 5 minutos de duração foi solicitada ao preço de R\$ 82.000,00 (OS 0003 de 2009), 8 fotos, sendo 4 produzidas em estúdio, por R\$ 15.000,00 (OS 037 de 2009), cópia de fita beta com 30 segundos por R\$ 250,00 (OS 0035 de 2009), produção de VT com duração de 30 segundos por R\$ 88.100,00 (OS 0038 de 2009), produção e finalização de 1 vídeo documentário de 6 minutos e 23 segundos por R\$ 87.267,19 (OS 0052 de 2009), produção de 1 vídeo de 10 segundos por R\$ 1.000,00 (OS 0064 de 2009), além de outros preços;

c- **Indicação de veículo de mídia para veiculação, sem justificativa** (OS 0019 de 2009):

d- **Dificuldade de identificação de datas para a execução dos serviços.** Exemplo a OS 0010 de 2009 não traz a data que ocorrerá o evento, portanto, não temos como confirmar se o pedido foi atendido no prazo:

e- **Falta de assinatura** na Solicitação de Serviço de nº 0010/2009, cuja cópia nos foi apresentada autenticada;

f- **Falta de programação de publicidade**, acarretando preços diversos, como é o caso das Solicitações de Serviço nº 0004/2009 e 0016/2009, que **contrataram Blimps com preços que variaram em 100%**;

g- **Falta de visto** nas folhas da OS 0034/2009;

h- **Solicitação de material sem prévia justificativa da utilização.** Exemplos: 60.000 posters, 50.000 risque-rabisque, 250.000 cartões postais, 50.000 blocos de



anotação e 250.000 livretos, todos da OS 0017 de 2009, 1.000 totens (OS 0047 de 2009), 5.000 buttons (OS 0027 de 2009), 30 unidades de cartilha de 32 páginas (OS 0055 de 2009);

i- Solicitação de **serviço para confecção de material para evento já patrocinado financeiramente pela Brasiliatur**. OS 0051 de 2009, evento: Show do Homem Aranha;

j- Solicitação de **confecção de certificados para o comitê dos 50 Anos sem cobertura contratual**. OS 0054 de 2009. Uma vez que o objeto do contrato, a nosso ver, não compreende a confecção de certificados para encontros de capacitação promovidos pelo comitê dos 50 Anos;

k- **Veiculação de mídia em aeroportos sem a justificativa da escolha do local**, uma vez que foram escolhidos aeroportos de cidades específicas sem estudo sobre se a localidade possui potencial emissor de turistas. OS 0053 de 2009;

l- **Valores de pedidos sem a cotação de preços exigida pelo contrato**. OS 0017 de 2009 e OS 0066 de 2009.

2)- Quanto às OS de 2010:

a- **Solicitação de material sem justificativa anterior de quantidade**. OS 0001 de 2010, OS 0005 de 2010 (35.000 agendas, 100.000 quebra-sóis, 150.000 calendários de mesa, 150.000 calendários de parede)

b- **Ausência de definição de tempo ou espaço para as quantidades de inserções**.

3) Quanto às faturas, apresentadas para pagamento, elaboramos a planilha anexa, onde são destacados os principais elementos observados. Em cada conjunto capeado pela fatura da PROPEG encontramos as Notas Fiscais dos fornecedores dos serviços, a Autorização de Veiculação ou de Trabalho, conforme o serviço seja de mídia ou de produção, comprovantes da execução (exemplares de jornais, relatórios das emissoras, etc.) e pesquisa de preços, para os casos de produção.

Em várias solicitações de serviço, encontramos **falta de objetividade**, uma vez que não era possível encontrar datas definidas, nem tampouco o que se pretendia com a confecção ou veiculação do material. (...)

20.
(fls. 16/18):

Com relação ao citado documento de fls. 16/20, tem-se que, *verbis*

Nesta data, terminamos a **verificação das faturas apresentadas a esta empresa e não pagas até o início da liquidação**.

Podemos resumir os trabalhos realizados da seguinte forma:

- 1) Separação, em ordem cronológica, das faturas emitidas pela PROPEG e ainda não pagas;
- 2) Autuação de todas as faturas, pagas e não pagas, que estavam soltas em armário da Sra. Constância Castro, executora do contrato. **Foram autuados 53 volumes com 250 fls. cada;**
- 3) Verificação das faturas quanto aos **aspectos formais** (data de emissão,



validade, atesto, valor, descontos e destinatário);

4) **Identificação dos serviços nas Ordens de Serviço assinadas pela executora;**

5) Verificação dos **anexos das faturas**, tais como: comprovantes da execução do serviço, documentos fiscais dos fornecedores, autorizações de veiculação assinadas (quando era o caso);

6) Elaboração de planilha destacando as principais ocorrências percebidas em cada fatura;

7) Elaboração de planilha com as faturas cronologicamente organizadas e liberadas para pagamento;

8) Elaboração de planilha com as faturas que possuem incorreções (nos serviços prestados, na forma ou em comparação ao contrato assinado) que impediram a liberação de seu pagamento, para que seja enviada correspondência à PROPEG com o fito de sanar as irregularidades, se for possível.

(...)

É nosso dever informar que **apuramos as seguintes irregularidades na execução do processo:**

- **Falta de autuação das faturas**, na ordem cronológica de suas emissões e recebimentos;
- **Emissão da Ordem de Serviço pelo próprio contratado**, fazendo a coleta de assinatura da executora em momento posterior;
- **Serviços executados sem a formalização da demanda pelo contratante**, tendo a executora assinado apenas as Autorizações de Veiculação;
- **Falta de aprovação de material na maioria dos serviços verificados**. A prática era a contratada elaborar a OS, executar a produção, realizar a veiculação e, só depois, colher as assinaturas da executora na OS e na Autorização de Veiculação, sem, entretanto, providenciar o termo de aprovação do material veiculado;
- **Execução de serviços que não constavam do objeto do contrato**, como, por exemplo, a confecção de certificados para o Comitê dos 50 Anos;
- **Execução de despesa além do limite contratual**, uma vez que constatamos R\$ 7.337.757,81, como saldo ainda a liquidar, enquanto o saldo do contrato era R\$ 3.623.219,44, **representando um excesso de gastos de R\$ 3.714.538,37, que estão sem prévio empenho e sem previsão contratual.**

Salientamos que, até a presente data, desde o início da liquidação da BRASILIATUR, constatamos pagamentos no valor de R\$ 2.549.075,85, referentes às faturas liberadas para pagamento e que relacionamos em planilha anexa.

Portanto, resta saldo contratual a pagar de R\$ 1.074.143,59, o que poderá ser feito assim que disponibilizados os recursos financeiros.



21. Naquele mesmo documento conclui-se que (fls. 17/20):

O resultado da análise física das faturas inseridas no processo levou-nos às seguintes conclusões:

- A planilha fornecida pelo Sr. Francis, retirados os serviços não faturados corresponde "ipsis literis" ao que encontramos no processo, totalizando R\$ 7.337.757,81, como acima já mencionado;

(...)

Para facilitar a decisão quanto ao pagamento do saldo contratual, anexamos planilha onde informamos, por cores, a situação do pagamento de cada fatura e, também, os principais achados da verificação efetivada.

(...)

Sendo o que tínhamos a relatar, encaminhamos o processo a Vossa Senhoria, sugerindo que, **após o pagamento total do saldo do contrato, e somente daquelas faturas que estejam corretas, seja o processo encaminhado à Corregedoria Geral do Distrito Federal, para apuração de responsabilidades pelas demandas de serviços sem previsão contratual e sem prévio empenho.**

22. Na última manifestação da GEMAT (fls. 21/22) é dito que, *verbis*:

Em nosso último relatório em que relatamos as verificações realizadas nos documentos entregues pela PROPEG, sugerimos o envio de notificação para que a contratada resolvesse os problemas apontados ou os justificasse e, também, comentamos que, caso houvesse a solução dos problemas, o último pagamento dentro dos limites contratuais deveria conter os valores das faturas até a de número 22697, para preservar a ordem cronológica de emissão das mesmas.

(...)

Portanto, ao final, concluímos que Vossa Senhoria poderá autorizar o pagamento das faturas, ainda não pagas. na seqüência cronológica, até a de número 22697 (lista de pagamento anexada), uma vez que consideramos como autorizadas aquelas marcadas com irregularidades pela inexistência de Ordem de Serviço. Sobrará ainda um saldo de R\$ 9.083,22, que, para impossibilitar o pagamento de fatura fora da ordem cronológica, o que implicaria em pagamento de serviço que extrapolou a autorização contratual, sugerimos que seja cancelado no empenho 2010NE0033.

Em relação às falhas de execução (exemplo: ausência de OS, ausência de aprovação da mídia, etc.) **e quanto ao pagamento das demais faturas, sugerimos aguardar a resposta da Corregedoria-Geral do Distrito Federal às indagações contidas no processo nº 371.000.500/2010.**

23. Por fim, cabe dizer que no verso da última folha do processo 371.000.714/09 (fl. 23-verso), o Sr. Luiz Fernando Nascimento Megda registra, em 22/12/2010:

Senhor Liquidante, Tendo em vista a abertura do **processo nº 371.000.500/2010, que trata das demais faturas**, e considerando o término da liquidação desta empresa, sugerimos o arquivamento dos autos.



2 Resultados da Auditoria

2.1 Questão de Auditoria nº 1: Ao longo da execução do Contrato nº 25/09 foram observados os comandos previstos na Lei de Licitações e Contratos e nas principais cláusulas contratuais?

24. Com relação à Lei de Licitações e Contratos, em parte não, uma vez que inexistiram quaisquer planos de mídia nos lotes de faturas/notas fiscais examinados, demonstrando a origem e justificando os quantitativos de veículos e inserções utilizados na veiculação das campanhas publicitárias promovidas. O mesmo ocorreu com o lote de produção de material analisado, deixando-se assim de comprovar a real necessidade dos itens adquiridos.

25. Com relação ao cumprimento das cláusulas contratuais também foi verificado que: a) em dois lotes de notas fiscais da amostra selecionada, não foram feitas pesquisas com três empresas no mercado, nem tampouco apresentadas as justificativas pertinentes; b) em todos os lotes de amostra não foi detectado, a cada mês, nenhum relatório das despesas de produção e veiculação autorizadas no mês anterior, bem como nenhum relatório dos serviços em andamento; c) em todos os lotes de amostra não foi detectado nenhum relatório de atendimento contendo as reuniões e telefonemas de serviço entre a Brasiliatur e a PROPEG; d) em todos os lotes de amostra não foi detectada nenhuma avaliação da qualidade do atendimento, do nível técnico dos trabalhos e dos resultados concretos dos esforços de comunicação sugeridos pela Contratada, da diversificação dos serviços prestados e dos benefícios decorrentes da política de preços por ela praticada; e) em três lotes de amostra não foram apresentados as tabelas de preços dos veículos e os respectivos comprovantes de veiculação.

26. Desta forma, ficou caracterizada grave infração à norma legal, sujeitando os infratores à penalidade prevista no inciso II, Art. 57 da LOTCDF.

2.1.1 Achado de Auditoria nº 1 – As solicitações de pagamento apresentadas nos lotes de faturas/notas fiscais examinados não demonstraram a origem nem justificaram os quantitativos de veículos e inserções utilizados na veiculação das campanhas publicitárias promovidas, bem como na produção de material, deixando de comprovar sua real necessidade. Com relação ao cumprimento das cláusulas contratuais também foram verificadas diversas irregularidades, tais como ausência de pesquisas de mercado, ausência de relatórios exigidos pelo Contrato à Contratada, ausência, por parte do gestor, de avaliação da qualidade do atendimento dado pela Contratada e ausência de comprovantes de execução de despesas.

2.1.1.1 Critérios

27. Com relação à Lei nº 8.666/93:



a) Art. 6º, inciso IX, alíneas “a” e “f”; e

b) Art. 7º, inciso I, §1º e §4º¹ da Lei nº 8.666/93.

28. Com relação ao Contrato nº 25/09:

a) Cláusulas 5.1.7², 5.1.12³, 5.1.13⁴, 7.10⁵ e 11.3.1⁶.

2.1.1.2 Análises e Evidências

I - Artigos 6º e 7º da Lei nº 8.666/93

29. Conforme comentado previamente, avaliou-se uma amostra de R\$ 6.663.499,31 (v. tabela do § 9), representando 32,47% do total de lotes de faturas das despesas publicitárias contratadas pela Brasiliatur, tendo sido detectada a utilização indiscriminada de veículos de comunicação, a saber:

a) Lote 1 - fls. 2** - 13 veículos – despesa de R\$ 525.470,67;

¹ Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
IX - **Projeto Básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, **com nível de precisão adequado**, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e **identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;** (...)
f) orçamento detalhado do custo global da obra, **fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;**

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto

I - projeto básico; II - projeto executivo; III - execução das obras e serviços.

§ 1º **A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores**, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que

§ 4º **É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto**

² **Cláusula 5.1.7 – Fazer cotação de preços para todos os serviços de terceiros e apresentar, no mínimo, três orçamentos, com a indicação do mais adequado para sua execução. Se não houver possibilidade de obter três orçamentos, em decorrência da especificidade do serviço, a Contratada deve apresentar as justificativas pertinentes, por escrito (...).** (fl. 78*)

³ **Cláusula 5.1.12 - Entregar à Empresa Brasileira de Turismo - Brasiliatur, até o dia 10 do mês subsequente, um relatório das despesas de produção e veiculação autorizadas no mês anterior e um relatório dos serviços em andamento, estes com os dados mais relevantes para uma avaliação de seu estágio.** (fl. 79*)

⁴ **Cláusula 5.1.13 - Registrar em Relatórios de Atendimento todas as reuniões e telefonemas de serviço entre a Empresa Brasileira de Turismo - Brasiliatur e a Contratada, com o objetivo de tornar transparentes os entendimentos havidos e também para que ambas tomem as providências necessárias ao desempenho de suas tarefas e responsabilidades.** (fl. 79*)

⁵ **Cláusula 7.10 – (...) O gestor realizará, semestralmente, avaliação da qualidade do atendimento, do nível técnico dos trabalhos e dos resultados concretos dos esforços de comunicação sugeridos pela Contratada, da diversificação dos serviços prestados e dos benefícios decorrentes da política de preços por ela praticada.** (fl. 83*)

⁶ **Cláusula 11.3.1 – Os pagamentos serão feitos da seguinte forma: 11.3.1 Veiculação: em até 30 (trinta) dias após o mês de veiculação, mediante apresentação dos documentos de cobrança da Contratada e dos veículos, tabelas de preços dos veículos e respectivos comprovantes de veiculação** (fl. 87*)



- b) Lote 21 - fl. 100** - 41 veículos – despesa de R\$ 931.976,32;
- c) Lote 33 – fl. 152** - 12 veículos – despesa de R\$ 687.019,64;
- d) Lote 54 – fl. 214** - 11 veículos – despesa de R\$ 1.682.450,68;

30. A propósito, consolidamos os veículos utilizados nas despesas da amostra, conforme a tabela seguinte:

Veículo	Valor Total	Folha	Lote de Amostra
Correio Braziliense	89.631,87	6**	1
Jornal de Brasília	100.376,25	6**	1
Jornal Tribuna do Brasil	72.889,70	6**	1
Jornal Fatorama	7.500,00	6**	1
Jornal Coletivo	55.645,20	6**	1
Na Hora	57.120,00	6**	1
Hoje em Dia	20.964,00	6**	1
Brasília Agora	25.000,00	6**	1
Folha de Samambaia	10.000,00	6**	1
O Distrital	64.000,00	6**	1
Na Polícia e nas Ruas	7.500,00	6**	1
Fala Compadre	15.000,00	6**	1
Espaço de Brasília	20.000,00	6**	1
Jornal do Planalto	6.650,00	100**	21
Revista Evidence	7.600,00	100**, 102**	21
Jornal de Sobradinho	2.850,00	100**	21
Jornal Informativo O Bico	7.600,00	100**, 103**	21
Jornal Sobradinho Hoje	4.750,00	100**	21
Jornal DF Notícias	11.468,59	100**	21
Brasília Super Rádio FM	14.160,51	100**	21
Revista Antenados	4.750,00	100**	21
Mídia Alternativa Look Indoor	122.217,50	100**, 105**/115* *	21
Jornal O Hoje	4.750,00	100**	21
Jornal Correio de Santa Maria	4.750,00	100**	21
TV Bandeirantes	30.347,75	100**	21
Jornal Galera Candanga	1.900,00	100**	21
Jovem Pan FM	43.840,79	100**, 118**	21
Atividade FM	47.243,60	100**, 121**	21
Jornal Tribuna de Samambaia	2.850,00	100**	21
Revista Excelência	14.250,00	100**, 122**	21
Globo AM	17.571,20	100**	21
Mix FM	22.119,04	100**	21
JK FM	20.155,20	100**	21
Jornal Impacto	5.386,50	100**	21
Gazeta Popular DF e	4.750,00	100**	21

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

1ª DIVISÃO DE AUDITORIA

e-DOC CDBA07EA

Fls.: 176

Proc.29116/11

Rubrica

Entorno			
Jornal NTA	4.750,00	100**, 124**	21
Jornal Brasilia Agora	23.750,00	100**	21
Jornal Folha de Samambaia	14.250,00	100**, 126**	21
Band News FM	65.787,50	100**, 128**/135* *	21
Jornal Nossa Cara	3.800,00	100**	21
Clube FM	17.652,69	100**	21
Jornal Tribuna do Brasil	29.135,86	100**	21
Jornal Correio da Mulher	4.750,00	100**, 136**	21
Band AM	11.162,88	100**	21
Jornal Brazlândia News	4.750,00	100**	21
Redentor AM	18.354,00	100**	21
Jornal Planaltina Hoje	4.750,00	100**	21
Jornal Regional	3.800,00	100**	21
TV GLOBO	132.241,70	100**, 141**/143* *	21
Rede TV	31.370,81	100**	21
TV Record	71.934,00	100**	21
SBT	68.776,20	100**	21
Jornal da Asa Norte	4.750,00	100**	21
Revista Roteiro	14.250,00	100**	21
Jornal Alô Brasília	45.600,00	152**	33
Mídia Alternativa Aerochannel	140.492,96	152**, 153**, 154**	33
Band AM	7.647,50	152**, 156**/158* *	33
Correio Braziliense	33.982,09	152**, 159**/168* *	33
Correio Braziliense	33.982,09	152**, 169**/178* *	33
Yes TV	28.500,00	152**, 181/182**	33
Jornal da Asa Norte	4.750,00	152**	33
Jornal Hoje em Dia	9.957,90	152**	33
Mídia Alternativa OM Publicidade	80.281,69	152**, 187**	33
Mídia Alternativa Markplan	200.704,23	152**, 196**	33
Revista Formato	8.170,00	152**	33
Internet Aqui DF	92.951,18	152**, 200**	33
Mídia Alternativa Aerochannel	140.492,96	214**, 216**, 220**	54
Mídia Alternativa Aerochannel	365.750,00	214**	54
Mídia Alternativa Markplan	200.704,23	214**, 225**	54
Mídia Alternativa Saldo Mídia	130.233,13	214**	54



Mídia Alternativa Aerochannel	365.750,00	214**, 229**, 232**	54
Jornal Tribuna do Brasil	32.029,73	214**	54
Mídia Alternativa Saldo Mídia	130.233,13	214**, 235**	54
Jornal Tribuna do Brasil	82.667,20	214**	54
Jornal Tribuna do Brasil	34.622,61	214**	54
Mídia Alternativa Aerochannel	182.867,69	214**, 238**, 239**	54
Internet Esporte Candango	17.100,00	214**	54

31. Dentre o significativo número de meios de veiculação utilizados, destacamos os jornais de grande circulação, gratuitos ou não, os pequenos encartes sem expressão, a mídia televisiva, as emissoras de rádio, além de revistas e as mídias alternativas e sítios na Internet.

32. Foram utilizados, então:

a. 6 emissoras de TV (Globo, Bandeirantes, SBT, Rede TV, Record e Yes TV);

b. 10 emissoras de rádio (Brasília Super Rádio FM, Jovem Pan FM, Atividade FM, Globo AM, Mix FM, JK FM, Band News FM, Clube FM, Band AM e Redentor AM);

c. 37 jornais (Brasilia Agora, Correio Braziliense, Espaço de Brasília, Fala Compadre, Folha de Samambaia, Gazeta Popular DF e Entorno, Hoje em Dia, Jornal Alô Brasília, Jornal Brasilia Agora, Jornal Brazlândia News, Jornal Coletivo, Jornal Correio da Mulher, Jornal Correio de Santa Maria, Jornal da Asa Norte, Jornal de Brasília, Jornal de Sobradinho, Jornal DF Notícias, Jornal do Planalto, Jornal Fatorama, Jornal Folha de Samambaia, Jornal Galera Candanga, Jornal Hoje em Dia, Jornal Impacto, Jornal Informativo O Bico, Jornal Nossa Cara, Jornal NTA, Jornal O Hoje, Jornal Planaltina Hoje, Jornal Regional, Jornal Sobradinho Hoje, Jornal Tribuna de Samambaia, Jornal Tribuna do Brasil, Na Hora, Na Polícia e nas Ruas e O Distrital);

d. 4 revistas (Evidence, Antenados, Excelência e Formato);

e. 2 sítios Internet (Aqui DF e Esporte Candango); e

f. 5 mídias alternativas (Look Indoor, Aerochannel, OM Publicidade, Markplan e Saldo Mídia).

33. Destaque-se o elevado número de jornais empregados, sendo que a maioria é distribuída gratuitamente e não têm a sua circulação aferida. São jornais



de pequena circulação, adstritos a regiões específicas do Distrito Federal (jornais alternativos).

34. Como efeito advindo do uso indiscriminado de veículos, evidencia-se a geração de super-exposição e sobreposição dos produtos publicitários veiculados, situações indesejáveis, vez que a exposição das peças publicitárias deve ocorrer de forma comedida de modo a evitar-se o desgaste da imagem da campanha do GDF.

35. Com relação ao número de inserções, elaboramos, a título de exemplo, a seguinte tabela:

Veículo	Nº de Inserções	Folha	Lote de Amostra
Correio Braziliense	2	6**	1
Jornal de Brasília	3	6**	1
Jornal Tribuna do Brasil	4	6**	1
Jornal Fatorama	1	6**	1
Jornal Coletivo	3	6**	1
Na Hora	4	6**	1
Hoje em Dia	2	6**	1
Brasília Agora	1	6**	1
Folha de Samambaia	1	6**	1
O Distrital	2	6**	1
Na Polícia e nas Ruas	1	6**	1
Fala Compadre	1	6**	1
Espaço de Brasília	1	6**	1
Revista Evidence	1	100**, 102**	21
Jornal Informativo O Bico	1	100**, 103**	21
Mídia Alternativa Look Indoor	115 cabines de elevador (900x600), 115 cabines de elevador (200x200), 31 totens digital (Alameda, Terraço Shop e Casa Park)	100**, 105**/115*	21
Jovem Pan FM	98	100**, 118**	21
Atividade FM	98	100**, 121**	21
Revista Excelência	1	100**, 122**	21
Jornal NTA	1	100**, 124**	21
Jornal Folha de Samambaia	1	100**, 126**	21
Band News FM	250	100**, 128**/135*	21
Jornal Correio da Mulher	1	100**, 136**	21
TV GLOBO	36	100**, 141**/143*	21

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

1ª DIVISÃO DE AUDITORIA

Mídia Alternativa Aerochannel	1 painel no saguão de embarque do Aeroporto de BSB (de 1 a 31/12/2009-Brasília 50 anos)	152**, 153**, 154**	33
Band AM	46	152**, 156**/158* *	33
Correio Braziliense	1	152**, 159**/168* *	33
Correio Braziliense	1	152**, 169**/178* *	33
Yes TV	23	152**, 181/182**	33
Mídia Alternativa OM Publicidade	Painel em exposição no Aeroporto Santos Dumont de 01 a 31/12/2009	152**, 187**	33
Mídia Alternativa Markplan	Painel em exposição no Aeroporto Congonhas e Afonso Pena de 01 a 31/12/2009	152**, 196**	33
Internet Aqui DF	15	152**, 200**	33
Mídia Alternativa Aerochannel	Painel em exposição no Aeroporto JK Brasília de 01 a 31/01/2010	214**, 216**, 220**	54
Mídia Alternativa Markplan	Painel em exposição no Aeroporto Congonhas e Afonso Pena de 01 a 31/01/2010	214**, 225**	54
Mídia Alternativa Aerochannel	Locação de mídia eletrônica – 200 ins./dia Aerop. JK Bsb e 100 ins./dia nos Aerop. Belem, Manaus, BH, PE, Guarulhos, Santos Dumont, AL (De 01 a	214**, 229**, 232**	54

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

1ª DIVISÃO DE AUDITORIA

	28/02/2010)		
Mídia Alternativa Saldo Mídia	Veiculação Campanha publicitária <i>Agenda 50 anos</i> em 250 ônibus (BUSDOOR), de 01 a 28/02/2010	214**, 235**	54
Mídia Alternativa Aerochannel	Locação de mídia eletrônica – 200 ins./dia Aerop. JK Bsb e Congonhas e 100 ins./dia nos Aerop. Belem, Manaus, BH, PE, Guarulhos, Santos Dumont, AL (De 01 a 15/03/2010)	214**, 238**, 239**	54

36. Chamou a atenção o fato de que não foram encontradas no processo 371.000.714/09 quaisquer justificativas para a quantidade de inserções realizadas em cada veículo de comunicação, nem tampouco quaisquer razões para a escolha dos veículos utilizados, muitos deles com baixa tiragem (jornais) e praticamente desconhecidos.

37. Neste sentido, por exemplo, note-se a veiculação realizada nos seguintes dispositivos:

- a) *Informativo BICO* (tiragem 20.000 exemplares - fls. 102/103**);
- b) *Revista Excelência* (tiragem 20.000 exemplares - fls. 122/123**);
- c) *Jornal NTA-DF* (tiragem 5.000 a 10.000 exemplares - fls. 124/125**);
- d) *Jornal Folha da Samambaia* (tiragem 12.000 exemplares - fls. 126/127**);
- e) *Jornal Mulher e Eventos* (tiragem 8.000 exemplares - fls. 136/137**);
- f) *Rádio Redentor* (fls. 138/139**);
- g) *Rádio Bandeirantes – AM 1410* (fls. 156/158**).

38. O uso indiscriminado dos meios de veiculação na divulgação das



campanhas publicitárias da Brasiliatur revelou não ter havido uma preocupação por parte dos gestores com relação à economicidade das despesas efetuadas. Neste sentido, não localizamos no processo analisado qualquer documentação ou qualquer indicativo que demonstrasse a proporcionalidade entre os gastos efetuados em cada campanha publicitária e os resultados práticos alcançados.

39. De modo geral, inexistiu uma melhor fundamentação técnico-financeira que justificasse de modo transparente o uso dos veículos escolhidos para cada campanha e o retorno advindo desta utilização. Assim, desta forma poder-se-ia analisar a relação custo-benefício envolvida.

40. A nosso ver, a questão principal a ser enfrentada diz respeito à definição do número de veículos e a quantidade de inserções em cada um deles. Ao longo dos trabalhos de auditoria algumas perguntas ficaram sem respostas: Quantos veículos e inserções seriam suficientes, de fato, para veicular as campanhas publicitárias (ex. *Brasília 50 anos; Brasília Muito Mais Que Você Imagina; Turismo Cultural e Festa dos Estados*) de modo eficiente e econômico? Que tipos de mídia deveriam ser usados? Que critérios foram utilizados concretamente para a escolha dos veículos?

41. O raciocínio elaborado anteriormente se presta a exemplificar que podem ser estabelecidos critérios objetivos que fundamentem a escolha quantitativa e qualitativa dos veículos usados nas campanhas. Entendemos que as escolhas correspondentes deveriam estar fundamentadas detalhadamente pela jurisdição em alguma parte do processo examinado. Todavia, não foi o que constatamos.

42. Outro aspecto a ser destacado, por sua importância, é a forma de remuneração da PROPEG prevista na cláusula 9.2 do contrato ⁷, que ocorre mediante percentual de 15% calculado sobre o valor gasto com veiculação. Assim, é razoável presumir que a agência tivesse certo interesse na ampliação da quantidade de veículos que fariam a divulgação de determinada campanha.

43. A busca pelo equilíbrio e pelo controle obviamente recai sobre o administrador público. Especialmente, se considerarmos que o contrato examinado, na forma como foi celebrado, não impõe limites explícitos sobre os gastos a serem efetuados. Trata-se aqui de dar forma concreta aos princípios constitucionais expressos no caput dos arts. 37 e 70 da Carta Magna ⁸, reverenciando alguns princípios fundamentais como eficiência e economicidade.

⁷ 9.2 Quando do pagamento de cada uma das faturas de veiculação, conforme previsto no item 11.1, a CONTRATADA repassará à CONTRATANTE, sob a forma de desconto, parte do desconto padrão de agência a que faz jus, cabendo, do valor correspondente à veiculação, 15% (quinze por cento) à CONTRATADA e 05 (cinco por cento) à CONTRATANTE.

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



44. A questão de uso de veículos em demasia não é nova, como se observa pelas determinações feitas mediante as Decisões nº 2.998/03 (Processo nº 142/03) e 8.470/08 (Processo nº 2216/04), *verbis*, respectivamente:

Decisão 2.998/03.

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução, decidiu: (...)

II - determinar à:

a) Secretaria de Comunicação Social que, doravante, por razões de efetividade e economicidade, **evite a veiculação de publicidade e propaganda institucional e legal do Distrito Federal, num excessivo número de jornais, muitos dos quais com pouco ou quase nenhum alcance junto à população;** (...)

Decisão nº 8.470/08.

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

VI - determinar à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal que:

a) redimensione os gastos com publicidade e propaganda **com vistas a evitar os excessos detectados pela auditoria**, relatados nos parágrafos 27/85 do Relatório de Auditoria nº 22/06;

b) doravante, **no que se refere à utilização de veículos de comunicação** a serem utilizados nas campanhas, **passe a fundamentar a solução adotada para cada demanda**, justificando-a com fundamento nas disposições legais aplicáveis à espécie, em especial na LODF, **explicitando, ainda, a relação custo-benefício, bem como a razão para escolhê-los;**

45. Com relação à produção de material, cabe destacar que, por meio do lote de notas fiscais/faturas nº 6 (fls. 14/97**), descrito na tabela a seguir, verificamos terem sido produzidos 1.528.900⁹ (hum milhão quinhentos e vinte e oito mil e novecentos) itens de propaganda (fl. 16**):

Fatura	Serviço	Valor (R\$)
17131	Produção de 1 documentário com 5 min	82.000,00
17132	Replicação de 10.000 DVDs com rótulo 5 cores	40.300,00
17133	250.000 cartões postais 10,5 x 15 cm	48.500,00
17134	30.000 livretos com 46 páginas	610.500,00
17135	50.000 revistas com 100 páginas	183.500,00
17136	20.000 livretos FA 42 x 21 cm FF 21 x 21 cm	51.600,00
17137	8.900 pins em material resinado niquelado	26.522,00
17138	60.000 posters 46 x 64 cm	18.660,00
17139	50.000 blocos de rascunho 1 x 51 vias	111.500,00
17140	250.000 livretos (05 modelos) 40 x 20 cm	977.000,00

⁹ 10.000 + 250.000 + 30.000 + 50.000 + 20.000 + 8.900 + 60.000 + 50.000 + 250.000 + 250.000 + 500.000 + 50.000



17141	250.000 folders mapa Brasilia (05 modelos)	111.000,00
17142	500.000 folders	367.000,00
17143	50.000 risque e rabisque 1 x 26 vias	208.500,00
TOTAL		2.836.582,00

46. Registre-se que no processo 371.000.714/09 não foram encontradas quaisquer justificativas para tão elevado quantitativo de itens produzidos, nem tampouco constam quaisquer explicações sobre o destino daquele material, nem o público que deveria ser atingido com aquele material publicitário. Chamamos a atenção para o valor significativo envolvido: R\$ 2.836.582,00.

47. No caso presente, tanto com relação à veiculação quanto à produção de material, entendemos que os administradores não atentaram adequadamente ao Princípio de Economicidade, em face da total inviabilidade de se aferir, nos atos formais exarados, os elementos mínimos de convicção para tais escolhas.

48. Por dever, cabe ao administrador público demonstrar, inequivocamente, que geriu adequadamente os recursos colocados sob sua responsabilidade.

49. Conforme ensinamentos de Hely Lopes Meireles¹⁰: *“A prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração”*. Prossegue, ainda, o ilustre administrativista, afirmando que *“[...] A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização”*.

50. No que tange particularmente aos procedimentos licitatórios previstos na Lei nº 8.666/93, o seu art. 113¹¹ afirma que é de competência da Administração demonstrar a legalidade e regularidade da despesa e da execução dos contratos e demais instrumentos.

51. Em resumo, não foi observado o nível de precisão adequado dos Projetos Básicos de cada campanha publicitária promovida, a que se refere o inciso IX, Art. 6º da Lei de licitações e contratos, nem a adequada avaliação dos quantitativos de veículos, inserções e material produzido, conforme prevista pela alínea “f” do mesmo dispositivo legal.

52. Mais ainda, conforme visto no § 19 deste Relatório, a GEMAT já havia detectado o problema da ausência das especificações, *verbis*:

Verificamos inicialmente a consistência das Ordens de Serviço (OS) com o que dispõe o contrato e, em virtude dessa comparação, temos a observar que:

1) Quanto às OS de 2009:

¹⁰ Direito Administrativo Brasileiro, 20ª Edição, Malheiros Editores, pp. 92/93.

¹¹ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, **ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição** e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.



a- Em todas as solicitações de mídia, **só encontramos o número de inserções, sem o quantitativo das mesmas, exemplo o tempo de cada inserção em rádio, o espaço em jornal**, etc;

(...)

c- **Indicação de veículo de mídia para veiculação, sem justificativa** (OS 0019 de 2009):

(...)

k- **Veiculação de mídia em aeroportos sem a justificativa da escolha do local**, uma vez que foram escolhidos aeroportos de cidades específicas sem estudo sobre se a localidade possui potencial emissor de turistas. OS 0053 de 2009;

(...)

2)- Quanto às OS de 2010:

(...)

b- **Ausência de definição de tempo ou espaço para as quantidades de inserções.**

Em várias solicitações de serviço, encontramos **falta de objetividade**, uma vez que não era possível encontrar datas definidas, **nem tampouco o que se pretendia com a confecção ou veiculação do material.** (...)

53. Conclui-se, portanto, que a ausência dos documentos mencionados revela total descaso e inobservância aos comandos básicos da Lei 8.666/93, caracterizando grave infração à norma legal, sujeitando os infratores à penalidade prevista no inciso II, Art. 57 da LOTCDF.

II – Cláusulas do Contrato nº 25/09

54. **Com relação à Cláusula 5.1.7 do Contrato nº 25/09** (*Fazer cotação de preços para todos os serviços de terceiros e apresentar, no mínimo, três orçamentos, com a indicação do mais adequado para sua execução. Se não houver possibilidade de obter três orçamentos, em decorrência da especificidade do serviço, a Contratada deve apresentar as justificativas pertinentes, por escrito (...).* (fl. 78*)), foram detectadas as seguintes impropriedades:

55. Com relação ao lote de amostra nº 6, apesar de três, as empresas pesquisadas foram sempre as mesmas: CHARBEL Gráfica, Gráfica IPIRANGA e DUPLIGRÁFICA Editora que, curiosamente, se alternaram em ganhar os itens (fl. 16**).

56. Com relação ao lote de amostra nº 33, para as faturas 19867 e 19868 (fls. 183/189** e 190/198**) não foram feitas pesquisas com três empresas no mercado, nem tampouco apresentadas as justificativas pertinentes.

57. Com relação ao lote de amostra nº 54, para a fatura 22222 (fls. 233/235**), não foi feita pesquisa com três empresas no mercado (*bus door*), nem



tampouco apresentadas as justificativas pertinentes.

58. **Com relação à Cláusula 5.1.12 do Contrato nº 25/09** (*Entregar à Empresa Brasileira de Turismo - Brasiliatur, até o dia 10 do mês subsequente, um relatório das despesas de produção e veiculação autorizadas no mês anterior e um relatório dos serviços em andamento, estes com os dados mais relevantes para uma avaliação de seu estágio. (fl. 79*)*), tem-se a dizer: _

59. Com relação a todos os lotes de amostra, não foi detectado no processo 371.000.714/09, a cada mês, nenhum relatório das despesas de produção e veiculação autorizadas no mês anterior, bem como nenhum relatório dos serviços em andamento.

60. Deve-se ressaltar que não foi feita tampouco uma totalização das despesas realizadas mensalmente em cada um dos grupos de serviços descritos no item 6 do Edital de Concorrência nº 1/2008 (fls. 30/32*), de modo que não é possível afirmar que tenham sido observados os valores previamente estabelecidos a serem gastos em cada grupo (ex. item 6.2.2 – *Brasília, Muito mais que você imagina* – R\$ 750.000,00).

61. **Com relação à Cláusula 5.1.13 do Contrato nº 25/09** (*Registrar em Relatórios de Atendimento todas as reuniões e telefonemas de serviço entre a Empresa Brasileira de Turismo - Brasiliatur e a Contratada, com o objetivo de tornar transparentes os entendimentos havidos e também para que ambas tomem as providências necessárias ao desempenho de suas tarefas e responsabilidades. (fl. 79*)*), tem-se a dizer: _

62. Com relação a todos os lotes de amostra, não foi detectado no processo 371.000.714/09 nenhum relatório de atendimento contendo as reuniões e telefonemas de serviço entre a Brasiliatur e a PROPEG.

63. **Com relação à Cláusula 7.10 do Contrato nº 25/09** (*(...) O gestor realizará, semestralmente, avaliação da qualidade do atendimento, do nível técnico dos trabalhos e dos resultados concretos dos esforços de comunicação sugeridos pela Contratada, da diversificação dos serviços prestados e dos benefícios decorrentes da política de preços por ela praticada. (fl. 83*)*), tem-se a dizer: _

64. Com relação a todos os lotes de amostra, não foi detectada no processo 371.000.714/09 nenhuma avaliação da qualidade do atendimento, do nível técnico dos trabalhos e dos resultados concretos dos esforços de comunicação sugeridos pela Contratada, da diversificação dos serviços prestados e dos benefícios decorrentes da política de preços por ela praticada.

65. **Com relação à Cláusula 11.3.1 do Contrato nº 25/09** (*Os pagamentos serão feitos da seguinte forma: 11.3.1 Veiculação: em até 30 (trinta) dias após o mês de veiculação, mediante apresentação dos documentos de cobrança da Contratada e dos veículos, tabelas de preços dos veículos e respectivos comprovantes de veiculação (fl. 87*)*), foram detectadas as seguintes impropriedades: _



66. Com relação ao lote de amostra nº 21:
- a. Para a fatura 18415 (fls. 101/102**) não foi acostada a revista com a comprovação do anúncio;
 - b. Para as faturas 18591 (fls. 116/118**) e 18592 (fls. 119/121**), veiculação de spot (rádio), não há cópia do áudio veiculado (em CD, p. ex.) ou ao menos o teor do texto que foi veiculado;
 - c. Para a fatura 18694 (fls. 140/143**) não há cópia do vídeo exibido (em DVD, p. ex.), o mesmo ocorrendo com relação às faturas 18695 (fls. 144/145**), 18696 (fls. 146/147**), 18697 (fls. 148/149**);
67. Com relação ao lote de amostra nº 33:
- a. Para a fatura 19834 (fls. 153/154**) não foi acostada a tabela de preços do veículo;
 - b. Para a fatura 19837 (fls. 155/158**), veiculação de spot (rádio), não há cópia do áudio veiculado (em CD, p. ex.) ou ao menos o teor do texto que foi veiculado;
 - c. Para a fatura 19749 (fls. 179/182**) não há cópia do vídeo exibido (em DVD, p. ex.); e
 - d. Para as faturas 19867 e 19868 (fls. 183/189** e 190/198**) não foi acostada a tabela de preços do veículo, além das propostas não estarem devidamente assinadas (fl. 186** e 193**).
68. Com relação ao lote de amostra nº 54,
- a. Para as faturas 21148; 21527 (fls. 215/220** e 221/225**) não foi acostada a tabela de preços do veículo, havendo, inclusive, propostas apócrifas (fl. 218** e 224**);
 - b. Para a fatura 22222 (fls. 233/235**), não há tabela de preços acostada ao processo.
69. Conclui-se, portanto, que as irregularidades apontadas revelam inobservância aos dispositivos contratuais indicados, caracterizando grave infração à norma legal, sujeitando os infratores à penalidade prevista no inciso II, Art. 57 da LOTCDF.

2.1.1.3 Causas

70. Omissão dos gestores, caracterizada pela negligência em observar os comandos legais presentes na Lei de Licitações e Contratos e nas Cláusulas Contratuais indicadas. Possível despreparo do executor do contrato relativamente à especificidade do contrato: publicidade e propaganda.



2.1.1.4 Efeitos

71. Prática de atos com grave infração à norma legal.

2.1.1.5 Considerações do Auditado

72. Cumpre informar que, mediante a Decisão nº 6.385/2011 (fl. 114), o Tribunal decidiu, preliminarmente, *verbis*:

(...) encaminhar o Relatório de Auditoria nº 14/11 à Secretaria de Estado de Turismo do DF e à Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF, em atendimento ao que preceitua o § 2º, art. 41, da Lei Complementar nº 1, de 09/05/94, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifestassem a respeito dos achados de auditoria, esclarecendo os fatores e as circunstâncias que contribuíram para sua ocorrência e indicando, se for o caso, as medidas saneadoras porventura adotadas, visando à correção das falhas apontadas.

73. A Secretaria de Estado de Turismo do DF, tendo tomado conhecimento do referido *decisum* em 15/12/11 (fl. 115), manifestou-se mediante o Ofício nº 171/2011-GAB/SETUR (fl. 135), em 04/04/12, *verbis*:

Informamos que, apesar de a Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal ter assumido as competências relativas ao turismo, **os procedimentos e dados relativos à Brasiliatur estão sob a competência da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, nos termos do Decreto nº 32.716/2011 e parecer nº 205/2011-PROCAD/PGDF**. Por este motivo, informamos que, encaminhamos a demanda diretamente àquela Secretaria de Planejamento, conforme prova documento em anexo. (...) (grifo nosso)

74. Referido encaminhamento pode ser visto à fl. 136, materializado por meio do Ofício nº 428/GAB/SETUR/2011, em 27/12/11. De fato, o § 4º, art. 26 do referido decreto prevê:

Art. 26 A Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal tem atuação e competência nas seguintes áreas: (...)

§4º Vinculam-se à Secretaria de que trata este artigo as seguintes empresas em liquidação:

I - Sociedade de Abastecimento de Brasília S.A. – SAB;

II - Empresa Brasileira de Turismo – BrasíliaTur. (grifo nosso)

75. Ocorre, todavia, que a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, até o presente momento, não se manifestou nos presentes autos.

76. Com relação à Secretaria de Transparência e Controle do DF, informamos que sua manifestação é apreciada no âmbito do item 2.4 – *Outros Achados*.



2.1.1.6 Responsabilização

77. Os responsáveis pela omissão, caracterizada pela negligência em observar os comandos legais presentes na Lei de Licitações e Contratos e nas Cláusulas Contratuais indicadas são, a nosso ver:

a. a Sra. CONSTÂNCIA DOS ANJOS COSTA DE CASTRO ¹², Gerente de Material e Executora do Contrato nº 25/09, a quem cabia as atribuições de supervisão, fiscalização e acompanhamento do referido contrato, conforme Instrução nº 74, de 19/08/2009 (fls. 32/33); e

b. o Sr. DELFIM DA COSTA ALMEIDA, Diretor de Administração e Finanças ¹³, cujas atribuições constantes do Regimento Interno da Brasiliatur ¹⁴ (fls. 34) dele exigiam que gerenciasse e dirigisse as atividades da gerência de material, bem como sua condição de signatário do Contrato nº 25/09 (fl. 96*) também dele exigia a observância às cláusulas contratuais avençadas, inclusive as disposições da lei de licitações e contratos (Cláusula Primeira – Legislação e Documentos Vinculados – fl. 74*);

c. o Sr. JOÃO OLIVEIRA ¹⁵, Presidente da Brasiliatur à época, cuja condição de signatário do Contrato nº 25/09 (fl. 96*) e ordenador de despesa dele exigia a observância às cláusulas contratuais avençadas, inclusive as disposições da lei de licitações e contratos (Cláusula Primeira – Legislação e Documentos Vinculados – fl. 74*);

2.1.1.7 Proposições

78. Deste modo, proporemos ao Tribunal a determinação da audiência dos responsáveis mencionados no item 2.1.1.6 - *Responsabilização*, com vistas à aplicação da multa prevista no inciso II, artigo 57 da Lei Complementar nº 01, de 09/05/94, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos narrados no item 2.1.1.2 – *Análises e Evidências (Achado de Auditoria nº 1)*.

2.1.1.8 Benefícios Esperados

¹² Folhas 1**, 3**, 4**-verso (v), 7**, 15**, 17**-v, 21**-v, 23**-v, 31**-v, 36**-v, 42**-v, 51**, 52**-v, 56**-v, 61**-v, 65**-v, 71**-v, 76**-v, 88**-v, 99**-v, 101**-v, 105**-v, 116**-v, 119**-v, 140**-v, 144**-v, 146**-v, 148**-v, 151**, 153**-v, 155**-v, 159**-v, 168**, 169**-v, 178**, 179**-v, 189**, 190**-v, 198**, 199**-v, 213**, 215**-v, 221**-v, 226**-v, 233**, 235** e 236**-v.

¹³ Folhas 10**, 12**, 13**, 93**, 96**, 97**, 205**, 207**, 210**, 211**, 241**, 243**, 246** e 247**.

¹⁴ Art. 7º São atribuições do Diretor de Administração e Finanças: (...)

IV – gerenciar e dirigir as atividades da **gerência de Material**; (...)

X – gerenciar e dirigir o pessoal alocado em sua área, assim como supervisionar os recursos técnicos e materiais sob sua responsabilidade;

¹⁵ Folhas 10**, 12**, 13**, 93**, 96**, 97**, 205**, 207**, 210**, 211**, 241**, 243**, 246** e 247**



79. Prevenção de novas ocorrências.

2.2 Questão de Auditoria nº 2: Os preços praticados são compatíveis com os de mercado?

80. Com relação à amostra examinada nada foi detectado que permitisse afirmar que os preços praticados não são compatíveis com os de mercado.

81. Cabe ressaltar que, com relação aos serviços de veiculação, à vista do conteúdo examinado, os preços praticados ativeram-se aos preços de tabela dos veículos, sendo que em parte dos casos foram obtidos descontos favoráveis à Administração. Neste sentido, diversos exemplos podem ser vistos às fls. 8**, 166**, 168**, 176**, 178**, 229**, 235** e 239**. Cumpre destacar que as despesas com veiculação representam aproximadamente 77,5%¹⁶ das despesas totais examinadas (v. tabela do § 9 deste relatório).

82. Já com relação à produção de material, cabe observar as considerações da GEMAT vista no § 19 deste Relatório, relativamente à *falta de parâmetros de preços em serviços de produção*, apesar de não termos encontrado evidências concretas da existência de sobrepreços.

83. Cabe ainda destacar que o processo de licitação que originou o Contrato nº 25/09, Concorrência para Contratação de Serviços de Publicidade nº 01/08, foi conduzido no âmbito do processo de nº 019.000.793/2008, tendo sido objeto de acompanhamento por parte do Tribunal no bojo do processo nº 27.960/08, o qual registrou, com relação aos preços praticados:

DECISÃO Nº 6316/2008

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: (...)

II - determinar à BRASILIATUR e à Agência de Comunicação Social que adotem as providências abaixo ou apresentem justificativas pelas falhas apontadas:

(...)

f) incluam, nos termos do edital, item que estabeleça às agências de publicidade a serem contratadas a **exigência de apresentarem, pelo menos, 3 (três) propostas orçamentárias** quando da subcontratação de serviços, **dentre as quais será escolhida e contratada a empresa que ofertou menor preço**, de modo a deixar expressas as condições necessárias à prestação do serviço;

84. Tal exigência, vale dizer, foi materializada na Cláusula 5.1.7 do Contrato nº 25/09, conforme se verifica no § 54 deste Relatório. (*Achado de Auditoria nº 1 – 2.1.1.2 – Achados e Evidências*).

2.3 Questão de Auditoria 3: Os serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues?

¹⁶ (15.909.907,99 / 20.522.964,91) * 100 – v. tabela do § 9 deste relatório.



85. Não em sua totalidade. Ao examinar os lotes de amostra definidos (v. § 9), constatou-se que não há comprovação de que diversos itens relacionados à produção de material tivessem sido disponibilizados à Brasiliatur na sua totalidade, uma vez que não foram cumpridos fielmente os requisitos estabelecidos pelo inciso III, § 2º, art. 63 da Lei nº 4.320/64.

86. Também foi detectado que parte do material entregue estava sem utilização em depósito da Brasiliatur, configurando prejuízo aos cofres distritais no montante de R\$ 51.576,90.

2.3.1 Achado de Auditoria nº 2 - Ao examinar os lotes de amostra definidos (v. § 9), constatou-se que não há comprovação de que diversos itens relacionados à produção de material tivessem sido entregues à Brasiliatur na sua totalidade, sendo que foi localizada parte deste material, sem utilização, em um depósito da Brasiliatur, configurando prejuízo aos cofres distritais no montante de R\$ 51.576,90.

2.3.1.1 Critério

87. Inciso III, § 2º, art. 63 Lei nº 4.320/64 ¹⁷.

2.3.1.2 Análises e Evidências

88. Com relação à veiculação de material, que corresponde a aproximadamente 77,5% do total de despesas examinadas, vale registrar que, de modo geral, as faturas examinadas fizeram-se acompanhar dos comprovantes de execução da veiculação, ressalvadas as irregularidades relacionadas ao descumprimento da Cláusula 11.3.1 do Contrato nº 25/09 (v. §§ 65/68 deste Relatório).

89. Já com relação à produção de material, cumpre registrar que no tocante ao lote 6 da amostra (fls. 14/97**), foi detectada uma situação de não comprovação de entrega daquele material.

90. Conforme mencionado anteriormente no *Achado de Auditoria nº 1 – (2.1.1.2 - Análise e Evidências - §§ 45/46)* referido lote compunha-se de número significativo de itens de propaganda produzidos, relativos à Campanha *Brasília – Muito mais do que você imagina*, para os quais não foram encontrados comprovantes de entrega no processo examinado, nem tampouco os destinos para os quais tenham sido enviados.

91. No processo examinado não se encontrou, de fato, qualquer indicativo de que o material tivesse efetivamente sido entregue.

¹⁷ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. (...)

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo; II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



92. Ocorre que a equipe de auditoria terminou por encontrar, em um galpão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, uma quantidade razoável daquele material, o qual se encontrava sem destino. A equipe de auditoria registrou a ocorrência por meio de fotografias (v. tabela seguinte) e acostou uma unidade de cada item encontrado ao volume anexo III.

93. Um resumo é apresentado na tabela a seguir:

Item	Fatura	Empresa	Material	Valor Total (R\$)	Valor Unitário	Quantidade Sem Destinação (unidades)	Valor (em prejuízo)	Fls.
I	17140	Gráfica Ipiranga	250.000 livretos (05 modelos) 40x20 cm	977.000,00	3,908	8.877	34.691,31	24 (fotos) , 16**, 65/70**, 1*** (Evidência material)
II	17141	Dupligráfica Editora	250.000 folders mapa Brasília (05 modelos)	111000,00	0,444	13.867	6.156,94	25 (fotos) , 16**, 71/75**, 2*** (Evidência material)
III	17135	Gráfica Ipiranga	50.000 revistas com 100 páginas	183.500,00	3,67	685	2.513,95	26 (fotos) , 16**, 36/41**, 3*** (Evidência material)
IV	17138	Dupligráfica Editora	60.000 posters 46x64 cm	18.660,00	0,311	9.277	2.885,14	27 (fotos) , 16**, 56/60**, 4*** (Evidência material)
V	17142	Charbel Gráfica	500.000 folders	367.000,00	0,734	2.836	2.081,62	28/29 (fotos) , 16**, 76/87**, 5*** (Evidência material)
VI	17133	Charbel Gráfica	250.000 Cartões Postais	48.500,00	0,194	16.742	3.247,94	30/31 (fotos) , 16**, 23/30**, 6*** (Evidência material)
TOTAL							51.576,90	

94. Ressalte-se que para cada item relacionado na fl. 16** foi acostada, no processo nº 371.000.714/09, uma cópia do item produzido, exceto para os 20.000 livretos FA 42x2 cm FF 21x2 cm (fls. 42/51**); para os 8.900 pins em metal resinado niquelado (fls. 52/55**) (no caso dos pins não se sabe nem ao menos que inscrição eles teriam); para os 50.000 blocos de rascunho (fls. 61/64**) e para os 250.000 folders mapa Brasília (fls. 71/75**).

95. A existência de material sem utilização, conforme constatado, denota claramente a falta de planejamento do gestor do Contrato nº 25/09 com relação à quantidade necessária a ser produzida de cada item. Para isto seria necessário ter sido feita uma previsão acurada, o que não foi verificado.

96. Na verdade, o presente achado de auditoria é, de certo modo, um dos efeitos oriundos do Achado de Auditoria nº 1, tendo como causa a inexistência de quaisquer planos de mídia nos lotes de faturas/notas fiscais examinados, que



justificassem os quantitativos de material produzido. Na prática, constatou-se que não havia necessidade de produzir referida quantidade.

97. Deste modo, **configura-se como prejuízo no âmbito do processo examinado, o montante de R\$ 51.576,90.**

2.3.1.3 Causas

98. Omissão do gestor, no caso da executora do processo examinado, caracterizada pela negligência em não elaborar um planejamento acurado acerca da quantidade necessária a ser produzida de cada item, contemplando as localidades a partir das quais seria distribuído referido material.

2.3.1.4 Efeitos

99. Prática de ato com grave infração à norma legal, causando prejuízo aos cofres distritais.

2.3.1.5 Considerações do Auditado

100. Conforme comentado no item 2.1.1.5 *Considerações do Auditado* a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, até o presente momento, não se manifestou nos presentes autos. Com relação à Secretaria de Transparência e Controle do DF, informamos que sua manifestação é apreciada no âmbito do item 2.4 – *Outros Achados*.

2.3.1.6 Responsabilização

101. A nosso ver, a responsável pela irregularidade e prejuízo apontados é a Sra. CONSTÂNCIA DOS ANJOS COSTA DE CASTRO¹⁸, Gerente de Material e Executora do Contrato nº 25/09, a quem cabia as atribuições de supervisão, fiscalização e acompanhamento do referido contrato, conforme Instrução nº 74, de 19/08/2009 (fls. 32/33).

2.3.1.7 Proposições

102. Proporemos ao Tribunal, então, que determine a autuação de processo apartado para constituir TCE, nos termos do art. 46 da LC nº 1/94.

103. Simultaneamente, proporemos que a Corte autorize, desde já, a citação da responsável referida no item 2.3.1.6 - *Responsabilização*, para que apresente suas alegações de defesa ou recolha aos cofres públicos os valores decorrentes do prejuízo apurado pela equipe de auditoria, na forma descrita no item 2.3.1.2 – *Análise e Evidências* (§ 97).

¹⁸ Folhas 1**, 3**, 4**-verso (v), 7**, 15**, 17**-v, 21**-v, 23**-v, 31**-v, 36**-v, 42**-v, 51**, 52**-v, 56**-v, 61**-v, 65**-v, 71**-v, 76**-v, 88**-v, 99**-v, 101**-v, 105**-v, 116**-v, 119**-v, 140**-v, 144**-v, 146**-v, 148**-v, 151**, 153**-v, 155**-v, 159**-v, 168**, 169**-v, 178**, 179**-v, 189**, 190**-v, 198**, 199**-v, 213**, 215**-v, 221**-v, 226**-v, 233**, 235** e 236**-v.



2.3.1.8 Benefícios Esperados

104. Prevenção de ocorrências similares, evitando, assim, futuros prejuízos ao erário.

2.4 Outros Achados

2.4.1 **Achado de Auditoria nº 3 - A GEMAT (Brasiliatur em Liquidação) constatou, no âmbito do Contrato nº 25/09, a execução de despesas além do limite contratual, uma vez que o montante de despesas a liquidar encontrado era de R\$ 7.337.757,81, enquanto o saldo do Contrato nº 25/09 era de R\$ 3.623.219,44, representando um excesso de gastos de R\$ 3.714.538,37, que estavam sem prévio empenho e sem previsão contratual.**

2.4.1.1 Critérios

105. Art. 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 ¹⁹ e Art. 60 da Lei nº 4.320/64 ²⁰.

2.4.1.2 Análises e Evidências

106. Importante registrar que a GEMAT (Gerência de Material - Brasiliatur em Liquidação) produziu o documento acostado às fls. 35/39, já no âmbito do processo 371.000.500/10 no qual, após referir-se ao relatório de 27/08/10, descrito no § 20, recorda as irregularidades detectadas no bojo do processo nº 371.000.714/09, em especial, *verbis* (fl. 37):

- Execução de despesa além do limite contratual, uma vez que constatamos R\$ 7.337.757,81, como saldo ainda a liquidar, enquanto o saldo do contrato era R\$ 3.623.219,44, representando um excesso de gastos de R\$ 3.714.538,37, que estão sem prévio empenho e sem previsão contratual.

107. Vale registrar que acostamos às fls. 35/61 as partes de interesse relativas ao processo nº 371.000.500/10 uma vez que, conforme registrado à fl. 39, este é o processo no qual está sendo avaliada a discussão sobre o pagamento dos valores das despesas realizadas além do valor contratual, *verbis*:

Por conseguinte, ficou acordado que este setorial **autuaria cópia do contrato de publicidade e do edital da licitação nº 001/2008, que originou a contratação, juntamente com o relatório que reproduzimos acima**, com o objetivo de solicitarmos à Corregedoria Geral do Distrito Federal **orientações quanto ao**

¹⁹ Seção II

Da Formalização dos Contratos

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

²⁰ Art. 60. **É vedada** a realização de despesa sem prévio empenho.

(...)



pagamento dos valores extracontratuais que, como podemos verificar no relatório acima, resultou no valor de **R\$ 3.714.538,37**.

108. Após análise da Corregedoria-Geral, verificou-se necessário instruir o processo com a documentação relacionada no § 10 do Despacho nº 710/2010 (fl. 41), para posterior envio à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, nos termos da recomendação do Corregedor-Geral contida no § 17 à fl. 46, *verbis*:

Assim, é forçoso concluir que, **para ser legitimado o pagamento**, não resta alternativa à Brasiliatur a não ser **submeter o processo à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no intuito de verificar a possibilidade jurídica do pedido** e, em sendo possível, **oferecer a melhor orientação jurídica para indenização do débito**.

109. Ocorre que a consulta feita à Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) foi encaminhada diretamente pelo liquidante (fls. 53/57) sem manifestação da Secretaria de Turismo, o que causou a impossibilidade de atendimento, face ao disposto no art. 99 do Regimento Interno da PGDF ²¹ (fls. 58/59).

110. A última posição no processo 371.000.500/10, no momento de nossa auditoria, era de aguardo sobre o posicionamento da PGDF no âmbito do processo nº 371.000.584/09 ²², a ele correlato.

111. A nosso ver, as medidas adotadas com relação ao processo 371.000.500/10 são satisfatórias, pelo menos até o momento, devendo, o Tribunal, contudo, determinar à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF que informe sobre as medidas adotadas com relação ao pagamento dos valores executados sem cobertura contratual, bem como sobre as providências para a instauração de Processo Administrativo Disciplinar.

112. Entretanto, com relação à questão da execução de despesas sem cobertura contratual (art. 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93) e sem a emissão de prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/64), entendemos que seja prática danosa aos cofres públicos, caracterizando claramente a inobservância aos ditames legais estipulados e denotando um total descaso por parte dos gestores com relação ao tema.

2.4.1.3 Causas

113. Omissão dos gestores, caracterizada pela negligência em não observar os comandos legais presentes na Lei de Licitações e Contratos e na Lei 4.320/64.

2.4.1.4 Efeitos

114. Manutenção de prestação de serviços ao Distrito Federal à margem da legalidade.

²¹ Art. 99. As manifestações e os pronunciamentos da Procuradora-Geral do Distrito Federal nas esferas judicial e administrativa serão **sempre precedidos** de provocação formal do Governador do Distrito Federal, do Presidente da Câmara Legislativa, **de Secretário de Estado, de Secretário de Estado Adjunto, (...)**

²² Processo encaminhado pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle à Procuradoria-Geral do DF em virtude da controvérsia acerca da competência para instauração de procedimento administrativo envolvendo a empresa pública BRASILIATUR, com o intuito de apurar possíveis irregularidades no seu âmbito.



2.4.1.5 Considerações do Auditado

115. A Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF, tendo tomado conhecimento da Decisão nº 6385/11 em 15/12/11 (fl. 116), manifestou-se tempestivamente mediante o Ofício nº 150/2012-SUTCE/GAB/STC (fl. 117) e anexos (fls. 118/134), em 30/01/12, *verbis*:

(...) esclareço que, após exame dos autos pela Subsecretaria de Tomada de Contas Especial **não foi constatado o pagamento dos valores relacionados ao período executado sem cobertura contratual** pela empresa PROPEG.

Com relação à instauração de processo administrativo disciplinar, esclareço que, segundo manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, **competete à Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal o processamento**, conforme parecer anexo. (grifo nosso)

116. Ocorre, todavia, conforme comentado no item 2.1.1.5 *Considerações do Auditado*, que a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, até o presente momento, não se manifestou nos presentes autos.

117. Neste sentido, entende-se que as medidas propostas no § 111 devem ser dirigidas à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal e não mais à Secretaria de Transparência e Controle do DF.

2.4.1.6 Responsabilização

118. Os responsáveis são os mesmos relacionados no item 2.1.1.6 – *Responsabilização*.

2.4.1.7 Proposições

119. Proporemos ao Tribunal que, com relação ao processo nº 371.000.500/10, determine à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF que, no prazo de trinta dias, informe sobre as medidas adotadas com relação ao pagamento dos valores executados sem cobertura contratual, bem como sobre as providências para a instauração de Processo Administrativo Disciplinar.

120. Com relação à questão da execução de despesas sem cobertura contratual (art. 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93) e sem a emissão de prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/64), proporemos ao Tribunal que determine a audiência dos responsáveis mencionados no item 2.1.1.6 - *Responsabilização*, com vistas à aplicação da multa prevista no inciso II, artigo 57 da Lei Complementar nº 01, de 09/05/94 e, pela gravidade da irregularidade apurada, da sanção prevista no art. 60²³ do mesmo diploma legal, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as

²³ Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na Seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal.



justificativas que tiverem quanto aos fatos narrados no item 2.4.1.2 – *Análises e Evidências (Achado de Auditoria nº 3)*.

3 Conclusão

121. Foi constatado o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos, uma vez que inexistiram quaisquer planos de mídia nos lotes de faturas/notas fiscais examinados, demonstrando a origem e justificando os quantitativos de veículos e inserções utilizados na veiculação das campanhas publicitárias promovidas. O mesmo ocorreu com o lote de produção de material analisado, deixando-se assim de comprovar a real necessidade dos itens adquiridos.

122. Também foram verificadas diversas irregularidades com relação ao cumprimento das cláusulas contratuais, tais como ausência de pesquisas de mercado; ausência de relatórios exigidos pelo Contrato à Contratada; ausência, por parte do gestor, de avaliação da qualidade do atendimento dado pela Contratada e ausência de comprovantes de execução de despesas.

123. Desta forma, ficou caracterizada grave infração à norma legal, sujeitando os infratores à penalidade prevista no inciso II, Art. 57 da LOTCDF.

124. Com relação aos preços praticados no âmbito do Contrato, na amostra examinada nada foi detectado que permitisse afirmar que os preços praticados não são compatíveis com os de mercado.

125. Já com relação à efetiva prestação dos serviços, ao examinar os lotes de amostra definidos, constatou-se que não há comprovação de que diversos itens relacionados à produção de material tivessem sido disponibilizados à Brasiliatur na sua totalidade, uma vez que não foram cumpridos fielmente os requisitos estabelecidos pelo inciso III, § 2º, art. 63 Lei nº 4.320/64.

126. Também foi detectado que parte do material entregue estava sem utilização em depósito da Brasiliatur, configurando prejuízo aos cofres distritais no montante de R\$ 51.576,90.

127. Pelas razões apontadas, a equipe de auditoria se posiciona pela IRREGULARIDADE dos atos administrativos relacionados com a execução do Contrato nº 25/09, firmado pela Brasiliatur com a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade, no valor de R\$ 25 milhões e prazo de 12 meses.

4 Proposições

128. Ante o exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:



- I) tome conhecimento:
- a. do **Relatório de Auditoria Final nº 1.1106.12**, versando sobre auditoria de regularidade realizada no âmbito da Brasiliatur, originalmente tratada no bojo do processo TCDF nº 10.170/08, cuidando, nestes autos, especificamente sobre atos administrativos de execução do Contrato nº 25/2009, firmado pela Brasiliatur com a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade, conforme conteúdo do Ofício nº 152/2009-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (fls. 3/5);
 - b. dos documentos acostados às fls. 1/61;
 - c. dos volumes anexos I (cópia parcial do processo nº 019.000.793/08 – 96 folhas), II (cópia parcial do processo nº 371.000.714/09 – 247 folhas) e III (evidências materiais de prejuízo – 6 envelopes); e
 - d. das manifestações oriundas da Secretaria de Turismo do DF (Ofício nº 171/2011-GAB/SETUR – fls. 135/136) e da Secretaria de Transparência e Controle do DF (Ofício nº 150/2012-SUTCE/GAB/STC – fls. 117/134);
- II) considere IRREGULARES os atos administrativos relacionados com a execução do Contrato nº 25/09, firmado pela Brasiliatur com a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade;
- III) determine a audiência dos responsáveis mencionados no item 2.1.1.6 – *Responsabilização*:
- a) com vistas à aplicação da multa prevista no inciso II, artigo 57 da Lei Complementar nº 01, de 09/05/94, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos narrados no item 2.1.1.2 – *Análises e Evidências (Achado de Auditoria nº 1); (§ 78)*
 - b) com vistas à aplicação da multa prevista no inciso II, artigo 57 da Lei Complementar nº 01, de 09/05/94 e, pela gravidade da irregularidade apurada, da sanção prevista no art. 60 do mesmo diploma legal, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem quanto aos fatos narrados no item 2.4.1.2 – *Análises e Evidências (Achado de Auditoria nº 3); (§ 120)*
- IV) determine a instauração de processo apartado para constituir TCE, nos termos do art. 46 da LC nº 1/94, autorizando, desde já, a citação da responsável referida no item 2.3.1.6 - *Responsabilização*, para que apresente suas alegações de defesa ou recolha aos cofres públicos os valores decorrentes



do prejuízo apurado pela equipe de auditoria (§ 97), na forma descrita no item 2.3.1.2 – **Análise e Evidências**; (§§ 102 e 103)

- V) determine à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal que informe, no prazo de 30 dias, sobre as medidas adotadas com relação ao pagamento dos valores executados sem cobertura contratual, relativas ao Contrato nº 25/09, firmado entre a Brasiliatur e a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade (processo nº 371.000.500/2010), bem como sobre as providências para a instauração de Processo Administrativo Disciplinar, conforme relatado no item 2.4.1 – *Achado de Auditoria nº 3*; (§ 119)
- VI) autorize:
- a. a remessa de cópia do Relatório de Auditoria Final nº 1.1106.12 à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências de sua competência;
 - b. a comunicação dos resultados da auditoria à autora do Ofício nº 152/2009-CF, Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira; e
 - c. o retorno dos autos à SEAUD para os fins pertinentes;

À consideração superior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4715 de 02/09/2014

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [29116/2011](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [29116/2011](#)

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

1º REVISOR: CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

EMENTA : Auditoria realizada na Empresa Brasiliense de Turismo - Brasiliatur (em liquidação), derivada da auditoria conduzida no Processo TCDF nº 10170/2008.

DECISÃO Nº 4279/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, que aderiu ao voto da Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria Final nº 1.1106.12, versando sobre auditoria de regularidade realizada no âmbito da Brasiliatur, originalmente tratada no bojo do processo TCDF nº 10.170/08, cuidando, nos autos em exame, especificamente sobre atos administrativos de execução do Contrato nº 25/09, firmado pela Brasiliatur com a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade, conforme conteúdo do Ofício nº 152/2009-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (fls. 3/5); b) dos documentos acostados às fls. 1/61; c) dos volumes anexos I (cópia parcial do Processo nº 019.000.793/08 - 96 folhas), II (cópia parcial do Processo nº 371.000.714/09 - 247 folhas) e III (evidências materiais de prejuízo - 6 envelopes); d) das manifestações oriundas da Secretaria de Turismo do Distrito Federal (Ofício n.º 171/2011-GAB/SETUR - fls. 135/136) e da Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal (Ofício nº 150/2012-SUTCE/GAB/STC - fls. 117/134); II - autorizar a audiência: a) dos responsáveis mencionados no § 77 do Relatório de Auditoria Final nº 1.1106.12 (item 2.1.1.6 - Responsabilização) para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem razões de justificativa que tiverem quanto aos fatos narrados no item 2.1.1.2 - Análises e Evidências (Achado de Auditoria nº 1), bem como no item 2.4.1.2 - Análises e Evidências (Achado de Auditoria nº 3); b) da responsável mencionada no § 101 do Relatório de Auditoria Final nº 1.1106.12 (item 2.1.1.6 - Responsabilização) para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar razões de justificativa que tiver quanto aos fatos narrados no item 2.3.1.2 - Análise e Evidências; III - determinar à Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal que informe, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre as medidas adotadas com relação ao pagamento dos valores executados sem cobertura contratual, relativas ao Contrato nº 25/09, firmado entre a Brasiliatur e a empresa PROPEG Comunicação e Propaganda, para a prestação de serviços de publicidade (Processo nº 371.000.500/10), bem como sobre as providências para a instauração de Processo Administrativo Disciplinar, conforme relatado no item 2.4.1 -

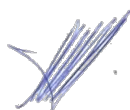
Achado de Auditoria nº 3 (§ 119); IV - autorizar: a) a remessa de cópia do Relatório de Auditoria Final n.º 1.1106.12 e do relatório/voto do Relator à Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências de sua competência; b) a comunicação dos resultados da auditoria à autora do Ofício nº 152/2009-CF, Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA; c) o retorno dos autos à SEAUD, para os fins pertinentes.

Presidiu a sessão, durante o julgamento deste processo, o Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPjTCDF Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

SALA DAS SESSÕES, 02 de Setembro de 2014



Olavo Medina
Secretário das Sessões



Anilcéia Luzia Machado
Presidente em exercício