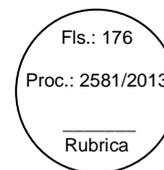


## **AUDITORIA INTEGRADA**

**Verificação da funcionalidade dos planos anuais de comunicação, da transparência e da regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio realizadas no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013.**



## **Sinopse**

O objeto da auditoria abrangeu as despesas relativas à publicidade e propaganda realizadas pela Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013, bem como as despesas referentes à concessão de patrocínios, ou seja, apoios financeiros a projetos de terceiros, no mesmo período.

### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

A presente auditoria teve por objetivo verificar a funcionalidade dos planos anuais de comunicação, a transparência e a regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio realizadas no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 4 questões de auditoria:

1. Os planos anuais de comunicação indicam os objetivos da publicidade e da propaganda na Administração Direta do Distrito Federal e permitem avaliar a efetividade dos resultados alcançados?
2. A divulgação dos objetivos e das despesas vinculadas à publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal possibilita o controle social?
3. A seleção dos veículos de divulgação, do tipo de mídia e dos fornecedores de insumos na publicidade e propaganda da Administração Direta do Governo do Distrito Federal é previamente justificada com critérios técnicos e objetivos que privilegiam a impessoalidade e a economicidade?
4. A concessão de patrocínio pela Administração Direta do Distrito Federal é dotada de critérios técnicos e objetivos que privilegiam a legalidade, a impessoalidade, a



economicidade, a eficiência e a eficácia na utilização de recursos públicos?

### O que o Tribunal constatou?

Acerca do Plano Anual de Publicidade da Administração Direta, verificou-se a ausência de metas, objetivos e indicadores, uma vez que ele possui apenas as áreas temas de publicidade e propaganda de maneira macro, tais como habitação, educação, segurança, etc. Também, a referida peça foi alterada de forma intempestiva no ano de 2012.

No tocante às informações disponibilizadas pela SEPI sobre publicidade e propaganda no Portal da Transparência do DF, detectou-se falta de padronização dos dados, bem como a restrição de formatos graváveis. Mais que isso, observaram-se inconsistências nos dados disponíveis, uma vez que eles não guardavam consonância com dados informados pela SEPI em respostas a notas de auditoria, como mostra o gráfico a seguir:



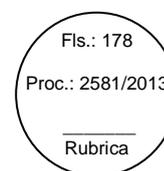
Quanto aos processos de publicidade e propaganda, averiguou-se que a autorização da despesa com campanhas publicitárias não é precedida da apresentação de solução criativa, ou seja, defere-se o gasto público sem o conhecimento detalhado e itenizado do objeto de gasto.

Também, constatou-se que o plano de mídia, documento elaborado pela agência de comunicação selecionada para a realização de uma campanha



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



publicitária e que tem o condão de fundamentar a escolha do tipo de mídia (radiofônica, televisiva, exterior, internet, entre outros) e dos veículos de divulgação, contém motivações generalistas e que não consideram as peculiaridades de cada campanha, além de não se basear em critérios técnicos e objetivos, não se prestando, portanto, a motivar adequadamente tal seleção. Ainda na análise de processos, verificou-se a existência de atestes de serviços sem a efetiva comprovação da veiculação em mídia.

A respeito da seleção de propostas de patrocínio, constatou-se que ela não exige orçamento detalhado de todo o projeto, além de ser feita sem a demonstração de que a ação eleita para ser patrocinada é mais vantajosa do que as que foram preteridas e de que tal ação divulgará a marca do GDF de maneira mais eficiente, econômica e eficaz que outra ação de publicidade e propaganda de custo similar. Ainda, parte dos patrocínios se presta a apoiar projetos de veiculação em mídia ou elaborados por empresas que funcionam como veículos de divulgação, o que contraria a legislação vigente e decisões do Tribunal.

No que concerne aos contratos de patrocínio, verificou-se o uso inadequado do instituto da inexigibilidade de licitação, uma vez que, via de regra, o objeto contratual referia-se a itens de publicidade e propaganda, o que é vedado pela Lei de Licitações e Contratos. Também, não se comprovou o interesse público nas especificidades dos eventos patrocinados.

Ainda sobre o mesmo tema, constatou-se que os processos analisados não foram enviados à Procuradoria Geral do DF para manifestação, contrariando orientação normativa desse Órgão Jurídico e a Lei de Licitações e Contratos. Outro ponto observado foi a ausência de segregação de funções nessas contratações, uma vez que o mesmo servidor participou das atividades referentes à análise prévia, análise técnica, fiscalização da execução e análise da prestação de contas.

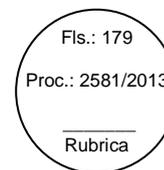
Examinando os pagamentos efetuados nas contratações de patrocínio, evidenciou-se que eles foram realizados, via de regra, sem a comprovação da execução de todos os itens previamente acordados, situação que gerou prejuízos ao erário distrital.

Por fim, verificou-se, em duas campanhas publicitárias, a transposição dos recursos destinados à Publicidade de Utilidade Pública para os de Publicidade Institucional, sem prévia autorização legislativa, o que afronta a Constituição Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

No tocante aos Planos Anuais de Comunicação, foram apresentadas determinações à SEPI no sentido de dotá-los de indicadores financeiros e orçamentários, bem como de motivações, estratégias e objetivos para as ações de publicidade da Administração Direta distrital. Também, determinou-se àquela Pasta que crie e monitore mecanismos que garantam a eficiente interação com as demais Secretarias demandantes de publicidade institucional.

A respeito da divulgação dos objetivos e das despesas vinculadas à publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal, determinou-se que a SEPI implante sistemática de disponibilização periódica na internet, em formato de planilha eletrônica e texto, de quadros demonstrativos dessas despesas detalhados por campanha publicitária, relacionando sua finalidade, agência de comunicação responsável, veículo de divulgação e fornecedores de insumos, quando for o caso, de modo a facilitar o controle social.

Sobre a seleção dos veículos de divulgação, do tipo de mídia e dos fornecedores de insumos na publicidade e propaganda, foram feitas determinações com objetivo de tornar o processo mais econômico, dotado de maior isonomia e calcado em critérios técnicos e objetivos.

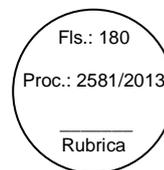
Por fim, quanto à concessão de patrocínios, foi recomendado à SEPI que divulgue editais de chamamento aos interessados em ter eventos patrocinados, bem como foi determinado que as concessões sejam justificadas com base no interesse público, sempre fazendo-se avaliações de custo-benefício e outras pertinentes.

**Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

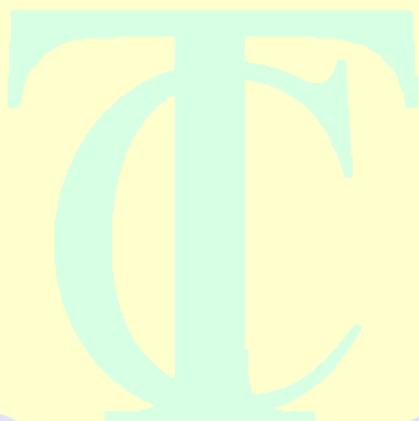
Espera-se, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, o cumprimento da finalidade do Plano Anual de Comunicação da Administração Direta do Distrito Federal, a melhoria da execução das ações nele descritas, o aumento da transparência conferida aos dispêndios relacionados à publicidade e propaganda, o consequente favorecimento dos controles interno, externo e social, a otimização os recursos disponíveis para campanhas publicitárias, tendo em vista o aprimoramento dos processos de aprovação destas e a garantia de isonomia, interesse público e economicidade nos eventuais patrocínios ofertados pela Administração Pública distrital.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



***RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA***

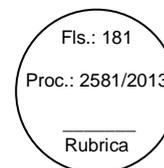




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

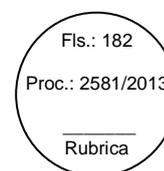
SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



## RESUMO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI, com o objetivo de verificar a funcionalidade dos planos anuais de comunicação, a transparência e a regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio realizadas no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, nos exercícios de 2011 a 2013. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; aplicação de *checklist*; entrevista dos gestores envolvidos; correlação e circularização de informações. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: 1. Planejamento e monitoramento inadequados das ações de publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal; 2. Insuficiência e inconsistência das informações relativas às despesas com publicidade e propaganda; 3. Aprovação de despesas com campanhas publicitárias sem a apresentação prévia da solução criativa; 4. Motivação falha ou ausente na seleção dos veículos de divulgação das campanhas publicitárias; 5. Ausência de comprovação de veiculação de mídia; 6. Seleção das propostas de patrocínio sem amparo em critérios técnicos e objetivos; 7. Uso inadequado da inexigibilidade de licitação; 8. Contratação de patrocínio sem a devida manifestação jurídica do Órgão competente; 9. Infringência ao princípio da segregação de funções nas atividades de patrocínio; 10. Pagamento de despesas de patrocínios sem a regular liquidação; 11. Transposição de recursos do Programa de Trabalho relativo à Publicidade de Utilidade Pública, para o pagamento de despesas atinentes à Publicidade Institucional. Pelas falhas e irregularidades detectadas, foram propostas a audiência dos gestores para fins de aplicação das sanções previstas nos arts. 57, II, e 60 da LC nº 01/1994, a conversão do Achado 10 em Tomada de Conta Especial e medidas tendentes a reverter os achados 1 a 11, suas causas e efeitos.



## Sumário

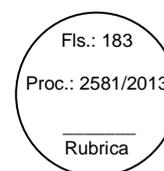
RESUMO .....	181
1. Introdução .....	184
1.1. Apresentação.....	184
1.2. Identificação do Objeto .....	184
1.3. Contextualização.....	186
1.4. Objetivos.....	192
1.4.1. Objetivo Geral .....	192
1.4.2. Objetivos Específicos.....	192
1.5. Escopo .....	193
1.6. Montante Fiscalizado.....	193
1.7. Metodologia.....	193
1.8. Critérios de Auditoria .....	194
1.9. Avaliação do Controle Interno.....	195
2. Resultados da Auditoria.....	196
2.1. <i>Questão de Auditoria 1 – Os Planos Anuais de Comunicação indicam os objetivos da publicidade e da propaganda na Administração Direta do Distrito Federal e permitem avaliar a efetividade dos resultados alcançados?</i> .....	196
2.1.1. Achado de Auditoria nº 01 – Planejamento e monitoramento inadequados das ações de publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal.....	196
2.2. <i>Questão de Auditoria 2 – A divulgação dos objetivos e das despesas vinculadas à publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal possibilita o controle social?</i> .....	207
2.2.1. Achado de Auditoria nº 02 – Insuficiência e inconsistência das informações relativas às despesas com publicidade e propaganda. ....	207
2.3. <i>Questão de Auditoria 3 – A seleção dos veículos de divulgação, do tipo de mídia e dos fornecedores de insumos na publicidade e propaganda da Administração Direta do Governo do Distrito Federal é previamente justificada com critérios técnicos e objetivos que privilegiam a impessoalidade e a economicidade?</i> .....	214
2.3.1. Achado de Auditoria nº 03 – Aprovação de despesas com campanhas publicitárias sem a apresentação prévia da solução criativa.....	214
2.3.2. Achado de Auditoria nº 04 – Motivação falha ou ausente na seleção dos veículos de divulgação das campanhas publicitárias.....	219
2.3.3. Achado de Auditoria nº 05 – Ausência de comprovação de veiculação de mídia. ....	230
2.4. <i>Questão de Auditoria 4 – A concessão de patrocínio pela Administração Direta do Distrito Federal é dotada de critérios técnicos e objetivos que privilegiam a legalidade, a</i>	



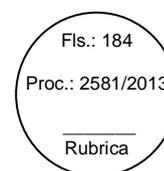
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



<i>impessoalidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia na utilização de recursos públicos?</i> .....	233
2.4.1. Achado de Auditoria nº 06 – Seleção das propostas de patrocínio sem amparo em critérios técnicos e objetivos. ....	233
2.4.2. Achado de Auditoria nº 07 – Uso inadequado da inexigibilidade de licitação. ....	244
2.4.3. Achado de Auditoria nº 08 – Contratação de patrocínio sem a devida manifestação jurídica do Órgão competente.....	250
2.4.4. Achado de Auditoria nº 09 – Infringência ao princípio da segregação de funções nas atividades de patrocínio. ....	257
2.4.5. Achado de Auditoria nº 10 – Pagamento de despesas de patrocínios sem a regular liquidação. ....	262
2.5. <i>Outros Achados</i> .....	271
2.5.1. Achado de Auditoria nº 11 – Transposição de recursos do Programa de Trabalho relativo à Publicidade de Utilidade Pública, para o pagamento de despesas atinentes à Publicidade Institucional. ....	271
3. Conclusão .....	276
4. Considerações Finais.....	276
5. Proposições .....	277



## **1. Introdução**

### **1.1. Apresentação**

Trata-se de Auditoria Integrada realizada entre os meses de julho e setembro de 2013 na Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2013, aprovado pela Decisão Administrativa nº 96/2012 (fl.02).

### **1.2. Identificação do Objeto**

2. O objeto da auditoria abrangeu as despesas relativas à publicidade e propaganda realizadas pela Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013, bem como as despesas referentes à concessão de patrocínios, ou seja, apoios financeiros a projetos de terceiros, no mesmo período.

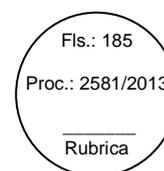
3. A Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal foi instituída pelo Decreto nº 32.716/2011, publicado na edição especial do Diário Oficial do Distrito Federal – DODF em 1º/01/2012, com errata publicada em 10/01/2012. Destarte, segundo o Decreto nº 33.251/2011, integram a estrutura da SEPI as seguintes unidades:

1. Gabinete;
2. Unidade de Controle Interno (ainda não implementada);
3. Assessoria Jurídico-Legislativa;
4. Assessoria de Comunicação Social;
5. Subsecretaria de Publicidade e Propaganda;
6. Coordenação de Publicidade Institucional e de Utilidade Pública;
7. Coordenação de Publicidade Legal;
8. Coordenação de Mídia;
9. Coordenação de Acompanhamento e Fiscalização Publicitária;
10. Subsecretaria de Apoio à Realização de Eventos;
11. Coordenação de Relações Sociais;
12. Coordenação de Eventos;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

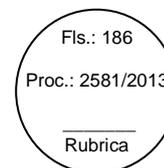


13. Coordenação de Acompanhamento e Fiscalização de Eventos;
14. Unidade de Administração Geral;
15. Diretoria Administrativa;
16. Gerência de Convênios e Contratos;
17. Gerência de Compras;
18. Gerência de Tecnologia da Informação;
19. Gerência de Transportes e Serviços Gerais;
20. Gerência de Material e Patrimônio;
21. Gerência de Expediente e Arquivo;
22. Diretoria de Gestão de Pessoas;
23. Gerência de Cadastro;
24. Gerência de Pagamento;
25. Diretoria de Orçamento e Finanças;
26. Gerência de Execução Orçamentária;
27. Gerência de Administração Financeira.

4. Impende dizer que a jurisdicionada originou-se da Subsecretaria de Publicidade e Promoção, órgão então vinculado administrativamente à Secretaria de Estado de Governo do DF. Posteriormente, suas atribuições foram desempenhadas pela Agência de Comunicação Social do Distrito Federal – AGECOM. Ato contínuo, a Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal – SECOM tornou-se responsável pela publicidade e propaganda no âmbito da Administração Direta do DF e, finalmente, o Decreto nº 32.716/2011, mencionado no parágrafo anterior, instituiu a SEPI.

5. Cabe dizer que o regimento interno da SEPI encontra-se em fase de elaboração, consoante informação da própria Secretaria (PT III.1, fl. 03 do Anexo III), e refletirá a estrutura definida pelo Decreto nº 33.251/2011.

6. A SEPI atua como órgão central de gestão das ações publicitárias do Distrito Federal no âmbito da Administração Direta, tendo como missão realizar “*uma comunicação mais cidadã, promovendo campanhas publicitárias de caráter educativo, informativo e de orientação social*”, conforme anotado no site da própria Secretaria.



7. Por ocasião do desenvolvimento dos trabalhos, encontrava-se inicialmente como titular do cargo de Secretário de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal o Senhor Abimael Nunes de Carvalho, o qual foi designado para a pasta em 1º/01/2011<sup>1</sup>, tendo sido exonerado em 20/08/2013<sup>2</sup>, e substituído em 10/09/2013<sup>3</sup> pelo Senhor Carlos André Duda, que permaneceu à frente da SEPI até a data de conclusão do presente relatório.

8. Cabe dizer que, por ter sido criada recentemente, a SEPI ainda não conta com quadro de servidores completo, sendo que o da Subsecretaria de Administração Geral é compartilhado com a Secretaria de Estado de Comunicação Social do Distrito Federal.

9. Conforme relato dos próprios servidores, as instalações não atendem à demanda de forma eficaz, uma vez que alguns se encontram no Palácio do Buriti e outros no seu edifício anexo. Neste, sequer lhes é permitido instalar uma televisão para acompanhamento das campanhas de mídia televisiva.

10. De outro lado, ressalta-se o *benchmarking* realizado pela SEPI com o Governo Federal no sentido de importar o Sistema de Referência – SISREF, o qual possibilita a avaliação objetiva dos preços de mercado referentes a fornecedores de material de campanhas publicitárias.

### **1.3. Contextualização**

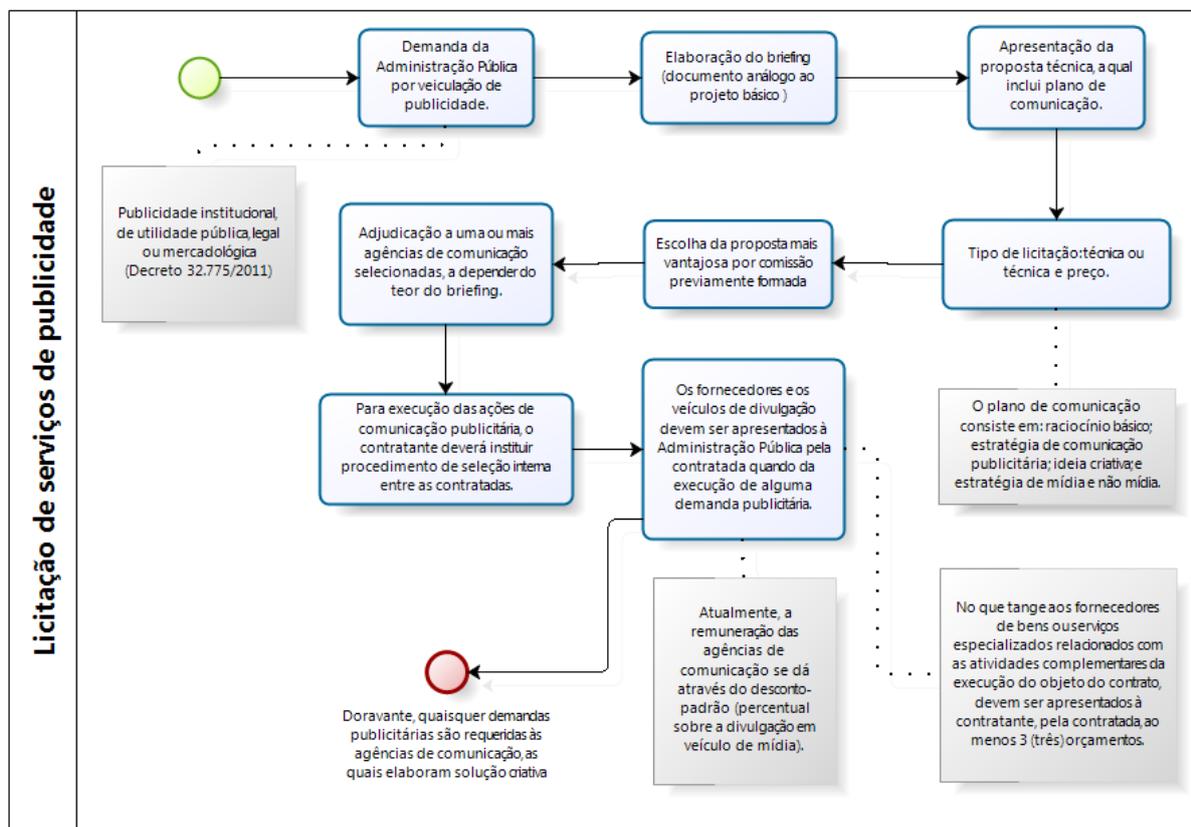
11. Esta Corte aprovou na Sessão Extraordinária Administrativa nº 773, realizada em 11/12/2012, por meio da Decisão Administrativa nº 96/2012, o Plano Geral de Ação – PGA para o exercício de 2013. Nessa esteira, definiu-se a execução de auditoria integrada no âmbito da Secretaria de Publicidade Institucional do Distrito Federal.

12. Tendo em vista as peculiaridades dos temas tratados pela jurisdicionada, apresenta-se abaixo o fluxo dos procedimentos afetos à licitação e contratação de serviços de publicidade, os quais são regidos pela Lei nº 12.232/2010:

<sup>1</sup> Publicado no DODF de 1º/01/2011, edição especial, pág. 7.

<sup>2</sup> Publicado no DODF nº 172, de 20/08/2013, pág. 9.

<sup>3</sup> Publicado no DODF nº 188, de 10/09/2013, pág. 6.


**Figura 1: Fluxo dos procedimentos para licitação e contratação de serviços de publicidade**


### Fiscalizações anteriores

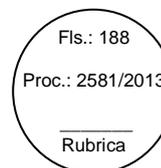
13. A seguir, relacionam-se os processos e as decisões mais relevantes decorrentes de fiscalizações anteriores no âmbito de órgãos que precederam a SEPI:

**Processo nº 142/2003** – Inspeção realizada na então Secretaria de Comunicação Social do Distrito Federal – SCS, com o escopo de apurar o motivo da não prorrogação de contratos de prestação de serviços de publicidade e propaganda, bem assim da contratação, com dispensa de licitação, de empresa de propaganda.

#### DECISÃO Nº 2.998/2003

*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; [...]* (Grifo próprio)

**Processo nº 2216/2004** – Auditoria de Regularidade levada a efeito na então Subsecretaria de Publicidade e Promoção, órgão então

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

vinculado administrativamente à Secretaria de Governo do Distrito Federal, em cumprimento ao item III da Decisão nº 4.433/2004. Contratos de Publicidade do Distrito Federal.

**DECISÃO EXTRAORDINÁRIA Nº 8.470/2008**

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II - considerar improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Valério Neves Campos, Weligton Luiz Moraes e Thiara Zavaglia Torres; III - em decorrência, aplicar multa no valor de R\$ 2.536,00 (doze mil, quinhentos e trinta e seis reais) aos servidores nomeados nas alíneas “a” e “b” e de R\$ 6.268,00 (seis mil, duzentos e sessenta e oito reais) ao servidor nomeado na alínea “c” infra: a) Valério Neves Campos, com fundamento no art. 57, incisos II e III, da Lei Complementar nº 01/1994, em razão dos fatos noticiados nos parágrafos 94/116, 119/151 e 154/175 do Relatório de Auditoria nº 22/06 (fls. 643/686); b) Thiara Zavaglia Torres, com fundamento no art. 57, incisos II e III, da Lei Complementar nº 01/1994, em razão dos fatos noticiados nos parágrafos 27/85, 94/116, 119/151 e 154/175 do Relatório de Auditoria nº 22/06 (fls. 643/686); c) Weligton Luiz Moraes, com fundamento no art. 57, inciso II, Lei Complementar nº 01/1994, em razão dos fatos noticiados nos parágrafos 94/116 do Relatório de Auditoria nº 22/06 (fls. 643/686); IV - aprovar a minuta de acórdão apresentado pelo Relator; V - considerar atendidas as determinações objeto do item III da Decisão nº 6.477/2006; 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; VII - em razão dos fatos narrados nos parágrafos 119/151 da Informação nº 56/07, determinar à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, à Subsecretaria de Publicidade e Promoção e ao Gabinete de Articulação Institucional que se abstenham de fazer uso de Projetos Especiais, por configurar atos de gestão antieconômicos, sujeitos, portanto, à sanção prevista no art. 57, inciso III, da Lei Complementar nº 01/1994; VIII - dar ciência desta decisão aos interessados arrolados no item III retro; IX - autorizar a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Vencida a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, que manteve o seu voto, no que foi seguida pelo Conselheiro MANOEL DE ANDRADE.** (Grifo próprio)*

**Processo nº 24656/2009** – Auditoria de Regularidade levada a efeito na outrora Agência de Comunicação Social do Distrito Federal em cumprimento ao Plano de Ação para o exercício 2009 (Decisão Extraordinária Administrativa nº 59/2008)

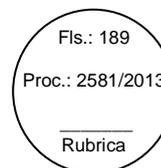
**DECISÃO Nº 1.706/2011**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II. **determinar à Secretaria de Estado de***

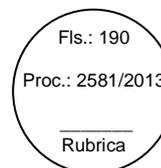


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

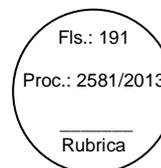
SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**Comunicação Social do Distrito Federal - Secom/DF que: a) realize a escolha dos meios e dos veículos de comunicação com base em critérios técnicos, visando eliminar gastos desnecessários, tendo em conta a utilização, durante o exercício de 2009, de 10 (dez) emissoras de televisão; 28 (vinte e oito) emissoras de rádio; 65 (sessenta e cinco) jornais; 12 (doze) revistas e 10 (dez) empresas de mídia externa para veiculação das campanhas publicitárias, sendo que a escolha de muitos desses veículos de comunicação não se enquadra nos critérios técnicos geralmente utilizados para essa finalidade, bem como por haver orientação do Tribunal (Decisão nº 8.470/08) determinando, no que se refere à utilização de veículos de comunicação a serem utilizados nas campanhas, que a jurisdicionada deverá 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 (Achado 5); b) faça constar, dos relatórios que antecedem as campanhas publicitárias - Relatório de Visita, de Atendimento e de Reunião - e do Planejamento de Mídia, informações suficientes para justificar a necessidade da campanha e o montante de recursos investido, bem como os critérios utilizados para a seleção dos meios e dos veículos de comunicação, inclusive explicitando os requisitos para a distribuição dos recursos entre eles, do número de veiculação e de publicação no caso de periódicos (Achado 7); c) com relação aos serviços subcontratados de publicidade e propaganda - mídia exterior, produção, outros serviços, adote mecanismos no sentido de criar elementos mínimos de controle, visando, principalmente, evitar contratações com preços acima dos praticados no mercado, exigindo que as propostas fornecidas para cotações de preços relativamente a serviços dessa natureza contenham elementos mínimos de identificação da proponente, tais como nome da empresa, endereço, CNPJ, nome completo do responsável pela proposta, data e assinatura, a fim de possibilitar a verificação de que a proposta foi efetuada por empresa que funciona regularmente e por pessoa autorizada a fazê-lo (Achado 8); d) considerando as despesas com pesquisa identificadas no parágrafo 216 do Relatório de Auditoria, informe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, aquelas cujo conteúdo deveria ser disponibilizado pelas agências contratadas, consoante orientação do Conselho Executivo de Normas-Padrão - CENP, e aquelas que se enquadram na modalidade "pesquisa por encomenda", informando, ainda, as medidas ressarcitórias do erário efetivadas ou iniciadas no que se refere à totalidade da despesa paga, no primeiro caso, e as comissões endereçadas às agências, no segundo (por encomenda), considerando a ausência de amparo contratual para tais pagamentos; e) em face do disposto no art. 3º da Lei nº 4.680/65 e tendo em conta as competências da Subsecretaria de Publicidade e Propaganda da Secom/DF, promova, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estudo técnico, no sentido de identificar, ou estabelecer, critérios para identificação de quais serviços vinculados a ações de publicidade, sobretudo os mais onerosos, poderiam ser dispensados da intermediação das agências de publicidade, visando eliminar gastos desnecessários, informando ao Tribunal o resultado**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

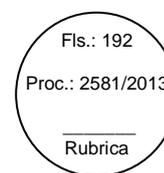
alcançado, dentro desse prazo fixado (Achado 9); f) doravante, adote medidas no sentido de criar mecanismos mínimos de controle nas atividades de empenho, liquidação e pagamento, executando o preenchimento de documentos corretamente, de modo a assegurar a identificação do credor e da despesa, visando evitar falhas na gestão dos recursos (Achado 10); g) instaure processo administrativo disciplinar, a fim de examinar, segundo os princípios que regem a Administração Pública, em especial o da moralidade administrativa: 1) o provimento no cargo de Diretora de Publicidade da Agecom da senhora identificada no parágrafo 279 do Relatório de Auditoria, em cotejo ao fato de haver anteriormente representado agência de publicidade que mantinha negócios com a Agecom, o que poderia ocasionar aparente conflito de interesses; 2) as ações realizadas pela Diretora quando do exercício desse cargo público, principalmente quando da atuação nas comissões especiais de licitação para contratação de empresas do ramo de comunicação social; III. determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal a apresentação, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, de relatório de avaliação sobre a viabilidade, a eficiência, a eficácia e o custo/benefício do "Projeto Leio e Escrevo Meu Futuro", bem como de esclarecimentos sobre a possibilidade de a própria Secretaria promover projeto similar; IV. autorizar a audiência dos seguintes servidores nomeados: a) no parágrafo 48 do Relatório de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias e tendo em conta o disposto no art. 57, II, da LC 01/94, apresentem justificativas pela aprovação do Plano Anual de Publicidade para o ano de 2009 sem a discriminação das despesas destinadas a publicidade e propaganda, em descumprimento à Lei nº 3.184/03, por configurar tais atos descumprimento de norma legal (Achado 1); b) no parágrafo 59 do Relatório de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias e tendo em conta o disposto no art. 57, II, da LC 01/94, apresentem justificativas pela realização de despesas com publicidade no ano de 2009 em desacordo com os percentuais estabelecidos no Plano Anual de Publicidade, que apresentava as seguintes previsões de despesas: Produção=30%; Veiculação=60% e Serviços de Terceiros=10% (Achado 2); c) no parágrafo 84 do Relatório de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, tendo em conta o disposto no art. 57, III e IV, da LC 01/94 (para o Secretário de Estado do órgão responsável pela Comunicação Social do DF) e no art. 57, III, da LC 01/94 (para o titular da Diretoria de Publicidade), apresentem justificativas pela contratação de oito emissoras de televisão, dezenove emissoras de rádio, cinquenta jornais, dez revistas, além da mídia externa, para veiculação da campanha do IPVA 2009, visto que muitas dessas contratações, além de apresentarem indícios claros de que a escolha foi realizada em desacordo com os critérios técnicos aplicáveis ao tema, desrespeitam orientação do Tribunal proferida na Decisão nº 8.470/08 (Achado 3); d) no parágrafo 109 do Relatório de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias e tendo em conta o disposto no art. 57, III, da LC 01/94, apresentem justificativas pelo pagamento de R\$ 212.277,50 à TV Boa Vontade, valor superior ao pago a outras emissoras de maior índice de audiência, por configurar atos de gestão antieconômicos (Achado 4); e) no parágrafo 158 do Relatório de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias e tendo em conta o disposto no art. 57, III, da LC 01/94, apresentem justificativas pela

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

utilização de dez emissoras de televisão, vinte e oito emissoras de rádio, sessenta e cinco jornais, doze revistas e dez empresas de mídia externa para veiculação das campanhas publicitárias durante o ano de 2009 e pelo pagamento a determinados veículos de comunicação, uma vez que a seleção das emissoras de rádio e de TV e de jornais em muitos casos não ocorreu de acordo com os critérios técnicos geralmente utilizados para esse fim, por configurar atos de gestão antieconômicos (Achado 5); f) no parágrafo 187 do Relatório de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias e tendo em conta o disposto no art. 57, III, da LC 01/94, por configurar atos de gestão antieconômicos, apresentem justificativas pelo pagamento, a título de mídia, em 2009, às empresas de comunicação TV Brasília, às rádios JK FM, MIX FM, Bandeirantes FM, Globo FM, Atividade FM, Jovem Pan FM e Ondas da Benção e aos jornais Tribuna do Brasil e O Distrital, bem como pela prestação de serviços terceirizados de produção de material publicitário à empresa AB Produções, tendo em conta que tais contratações não se encontram efetivamente de acordo com critérios técnicos que regem o assunto; também às empresas TV Genesis, Rádio Sara Brasil FM, Rádio Super Rede Boa Vontade e TV Boa Vontade, que receberam valores incompatíveis com seus índices de audiência (Achado 6); g) no parágrafo 234 do Relatório de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias e tendo em conta o disposto no art. 57, III e IV, da LC 01/94, apresentem justificativas pelo pagamento de comissão às agências relativamente a pesquisas realizadas, bem assim quanto à despesa integral de pesquisas cujo conteúdo deveria ser fornecido por elas de acordo com orientação do Conselho Executivo de Normas-Padrão - CENP (Achado 9); **h) no parágrafo 276 do Relatório de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias e tendo em conta o disposto no art. 57, II e III, da LC 01/94, apresentem justificativas pela autorização de novos Projetos Especiais, tendo em conta que não ficaram comprovadas, de forma categórica, a necessidade, a eficiência e a eficácia de tais projetos, cuja adoção vai de encontro à determinação do Tribunal proferida na Decisão nº 8.470/08, bem assim pela autorização de novos patrocínios que, além de não atender aos requisitos do Manual de Patrocínio da Agecom, inobservou normas afetas à execução da despesa (Achado 11);** V. autorizar: a) a remessa de cópia do Relatório de Auditoria nº 18/10 e do relatório/voto do Relator às jurisdicionadas, para auxílio no cumprimento das determinações expedidas; b) o retorno dos autos à 1ª ICE, para as medidas cabíveis. (Grifo próprio)

**DECISÃO Nº 1.351/2013**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, com o qual concorda o Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, que alterou o seu posicionamento adotado na Sessão Extraordinária nº 89, de 13.12.2012, decidiu: [...] III - determinar à Secretaria de Estado de Comunicação Social do Distrito Federal – Secom/DF que, doravante, **elabore planos de publicidade e propaganda com a discriminação e detalhamento das despesas a serem executados no período, bem como discrimine os percentuais atribuídos a cada item de despesa em correspondentes valores monetários;** (Grifo próprio)



14. Ainda, durante os trabalhos, foram noticiadas denúncias a respeito da compra de apoio governamental em redes sociais utilizando-se de contratos de publicidade, o que originou a discussão da chamada “CPI dos Fakes”. Impende salientar, contudo, que tal matéria não está contemplada no escopo delineado pela Matriz de Planejamento (fls. 17/20). Além disso, a sua apuração ensejaria procedimentos não alcançados pelo Controle Externo, tendo em vista suas atribuições.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Objetivo Geral**

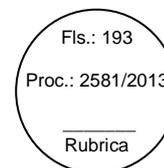
15. A presente auditoria teve por objetivo verificar a funcionalidade dos planos anuais de comunicação, a transparência e a regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio realizadas no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013.

### **1.4.2. Objetivos Específicos**

16. As questões de auditoria foram assim definidas:

1. Os planos anuais de comunicação indicam os objetivos da publicidade e da propaganda na Administração Direta do Distrito Federal e permitem avaliar a efetividade dos resultados alcançados?
2. A divulgação dos objetivos e das despesas vinculadas à publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal possibilita o controle social?
3. A seleção dos veículos de divulgação, do tipo de mídia e dos fornecedores de insumos na publicidade e propaganda da Administração Direta do Governo do Distrito Federal é previamente justificada com critérios técnicos e objetivos que privilegiam a impessoalidade e a economicidade?
4. A concessão de patrocínio pela Administração Direta do Distrito Federal é dotada de critérios técnicos e objetivos que privilegiam a legalidade, a


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA


impessoalidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia na utilização de recursos públicos?

## 1.5. Escopo

17. Na presente auditoria, buscou-se auditar a Subsecretaria de Publicidade e Propaganda da SEPI no que tange à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Anual de Publicidade, bem como avaliar as ações de transparência levadas a efeito por essa Subsecretaria.

18. Ademais, foram alvo de análise os processos afetos às campanhas de publicidade no que se refere à seleção de veículos de divulgação, de tipos de mídia e de fornecedores.

19. Por fim, auditou-se a Subsecretaria de Apoio à Realização de Eventos da SEPI no que tange à realização de patrocínios no âmbito do DF.

20. O período em exame compreendeu os exercícios de 2011 a janeiro de 2013.

## 1.6. Montante Fiscalizado

21. O montante previsto para o custeio do objeto fiscalizado, de acordo com o disposto no Plano Anual de Publicidade relativo aos exercícios de 2011 a 2013, conforme Instruções Normativas n<sup>os</sup> 02<sup>4</sup>, de 29/07/2011, 03<sup>5</sup>, de 27/12/2012, e 01<sup>6</sup>, de 07/01/2013, respectivamente, consta da tabela a seguir:

**Tabela 1: Montante Fiscalizado**

	2011	2012	2013	Total
Montante Fiscalizado (R\$)	147.433.382,00	183.000.000,00	138.202.067,00	468.635.449,00

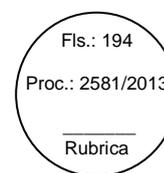
## 1.7. Metodologia

22. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 17/20. Destacam-se a

<sup>4</sup> Publicada no DODF n<sup>o</sup> 148, de 1<sup>o</sup>/08/2011, seção 1, pág. 04 (PT I.2, fl. 60 do Anexo I).

<sup>5</sup> Publicada no DODF n<sup>o</sup> 261, de 27/12/2012, seção 1, pág. 12 (PT I.2, fl. 63 do Anexo I).

<sup>6</sup> Publicada no DODF n<sup>o</sup> 24, de 30/01/2013, seção 1, pág. 11 (PT I.2, fl. 64 do Anexo I).

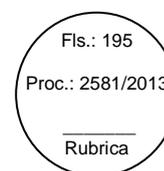


análise documental, as entrevistas com os agentes envolvidos, a aplicação de *checklist* e a correlação das informações obtidas.

## 1.8. Critérios de Auditoria

23. Como fonte de critérios, foram utilizados os seguintes normativos:

- Constituição da República Federativa do Brasil – CF/1988;
- Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF;
- Lei nº 4.680/1965 – Dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda;
- Lei nº 8.666/1993 – Lei geral de licitações e contratos;
- Lei nº 9.784/1999 – Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- Lei nº 2.834/2001 – Recepção a Lei Federal nº 9.784/1999;
- Lei nº 3.184/2003 – Regulamenta os §§ 1º e 2º do artigo 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal;
- Lei nº 12.232/2010 – Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda;
- Lei nº 12.527/2011 – Lei geral de acesso à informação;
- Lei nº 4.990/2012 – Regula o acesso a informações no Distrito Federal;
- Decreto nº 32.598/2010 – Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências;
- Decreto nº 32.775/2011 – Dispõe sobre as ações e diretrizes para publicidade governamental do Poder Executivo do Distrito Federal;
- Decreto nº 32.831/2011 – Dispõe sobre o Comitê de Patrocínios, vinculado à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal;
- Portaria nº 02-AGECOM – Institui o Manual do Patrocínio;
- Parecer nº 600/2009/PROCAD/PGDF;
- Decisões do Tribunal de Contas do DF nºs 8.470/2008, 1.706/2011 e 1.351/2013;



- Guia de Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

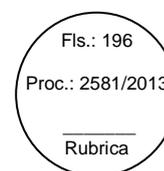
## **1.9. Avaliação do Controle Interno**

24. Avalia-se o Risco Inerente ao objeto de auditoria como elevado, haja vista que: 1) a materialidade do montante fiscalizado mostra-se elevada; 2) as auditorias anteriores, cujas decisões mais relevantes foram colacionadas na contextualização deste Plano de Auditoria, detectaram distorções relevantes nos processos da jurisdicionada; 3) o Relatório de Auditoria nº 16/2012-DIRAG/CONAG/CONT, apresentado pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal (PT IV.2, fls. 25/33 do Anexo IX), concluiu pela existência de irregularidades e ressalvas, pertinentes ao objeto de auditoria em tela, no Processo de Tomada de Contas Anual da SEPI afeto ao exercício de 2011 (Processo TCDF nº 11157/2012).

25. No tocante ao Risco de Controle, destaca-se que: 1) tendo em vista que a instituição da SEPI é recente, o quadro de servidores, além de não ser próprio, mostra-se reduzido; 2) as normas que definem as competências e responsabilidades dos servidores ainda estão em fase de elaboração; 3) não há estrutura de controle interno implantada, em que pese ser prevista pelo Decreto nº 33.251/2011; 4) não há estabelecimento de metas e objetivos periódicos (tanto a nível organizacional como funcional); e 5) as rotinas e procedimentos não estão inseridas em manuais.

26. Assim, o Risco de Controle pertinente ao objeto foi considerado elevado, conforme Avaliação de Controles Internos acostada às fls. 14/15.

27. Uma vez que o Risco Inerente ao objeto de auditoria e o de Controle foram avaliados como elevados, de acordo com o Manual de Auditoria do TCDF, foi preciso um alto grau de testes a fim de minimizar o risco de auditoria.



## **2. Resultados da Auditoria**

### **2.1. Questão de Auditoria 1 – Os Planos Anuais de Comunicação indicam os objetivos da publicidade e da propaganda na Administração Direta do Distrito Federal e permitem avaliar a efetividade dos resultados alcançados?**

*Não. Os Planos Anuais de Comunicação da Administração Direta do DF são omissos no que tange aos objetivos e às estratégias de publicidade e propaganda, impossibilitando a avaliação da efetividade das ações pertinentes, mormente devido à inexistência de indicadores de desempenho.*

#### **2.1.1. Achado de Auditoria nº 01 – Planejamento e monitoramento inadequados das ações de publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal.**

##### ***Critério***

28. Constituição Federal, art. 37, *caput*. Lei nº 3.184/2003, arts. 2º e 3º. Decisão nº 1.351/2013. Guia de Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

##### ***Análises e Evidências***

29. Preconiza a Lei nº 3.184/2003, em seus arts. 2º e 3º<sup>7</sup>, que os órgãos da Administração Direta e Indireta devem elaborar seus Planos Anuais de Publicidade e Propaganda e publicá-los até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA, devendo discriminar as despesas programadas e aprovadas nesta e afetas à matéria.

30. A norma traz, ainda, que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos da LOA para programas referentes ao elemento de

---

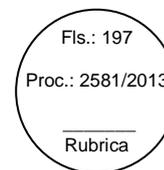
<sup>7</sup> Art. 2º Os órgãos ou entidades da administração indireta elaborarão seus respectivos Planos Anuais de Publicidade e Propaganda, na forma dos §§ 1º e 2º do artigo 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 3º As despesas de que trata o artigo anterior guardarão consonância com o Plano Anual de Publicidade e Propaganda, a ser publicado no órgão de divulgação de cada um dos Poderes do Distrito Federal, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária anual.

§ 1º O Plano Anual de Publicidade e Propaganda discriminará as despesas programadas e aprovadas na lei orçamentária anual sob a denominação de publicidade e propaganda.

§ 2º Ao conjunto de ações explicitadas no plano deve corresponder o total dos recursos aprovados para fazerem face às despesas consignadas como publicidade e propaganda na lei orçamentária anual.

§ 3º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos da lei orçamentária anual para programas caracterizados pelo elemento de despesas de publicidade e propaganda ensejam a atualização do plano e sua consequente publicação.



despesa de publicidade e propaganda ensejam a atualização do plano e sua consequente publicação.

31. Nessa esteira, ressalta-se a necessidade de a SEPI planejar o gasto público por meio de instrumentos que garantam o controle concomitante e a *posteriori* das ações de publicidade e propaganda realizadas.

32. Impende salientar que esta Corte já deliberou sobre a matéria em sede da Decisão nº 1.351/2013, prolatada na Sessão Ordinária nº 4587, de 04/04/2013, *in verbis*:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, com o qual concorda o Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, que alterou o seu posicionamento adotado na Sessão Extraordinária nº 89, de 13.12.2012, decidiu: [...] III - determinar à Secretaria de Estado de Comunicação Social do Distrito Federal – Secom/DF<sup>8</sup> que, doravante, **elabore planos de publicidade e propaganda com a discriminação e detalhamento das despesas a serem executados no período, bem como discrimine os percentuais atribuídos a cada item de despesa em correspondentes valores monetários**; IV - autorizar o arquivamento dos autos. (Grifo próprio)*

33. A Equipe de Auditoria analisou os Planos Anuais de Publicidade da Administração Direta distrital referentes aos exercícios de 2011 a 2013 (PT I.2, fls. 58/64 do Anexo I), a fim de verificar se estes já atendem aos critérios mencionados pela decisão supra, bem como comparou-os, na sequência, aos planejamentos análogos da Administração Indireta do DF, bem como do Poder Legislativo local (PT I.2, fls. 65/69 do Anexo I).

34. No exame realizado, constatou-se a ausência de objetivos e metas nos Planos Anuais de Publicidade da Administração Direta do Distrito Federal. De fato, estes contêm apenas as áreas temáticas de publicidade e propaganda, tais como habitação, educação, saúde, segurança, entre outros. Além disso, inexistem qualquer indicação das ações a serem desenvolvidas e dos resultados almejados, bem como não há os elementos preconizados pela Decisão nº 1351/2013.

35. A prática prejudica o planejamento da ação governamental, bem como o controle do gasto público (mormente o social), haja vista que na atual sistemática em curso na SEPI não é possível aferir se os programas de trabalho afetos à matéria

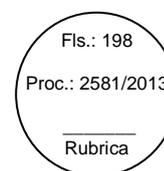
---

<sup>8</sup> Em que pese o *decisium* dirigir-se à SECOM, haja vista as constantes alterações do nome da Pasta responsável pela elaboração do Plano Anual de Publicidade da Administração Direta do DF, o conteúdo atualmente é de competência da SEPI.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



cumpriram aquilo a que se prestavam. Por isso, a dimensão da eficácia restou comprometida.

36. Nesse sentido, o referido planejamento limita-se à previsão do montante de recursos a ser utilizado durante o exercício em ações de publicidade de utilidade pública, legal e institucional. Entretanto, não traz motivação, memória de cálculo ou instrumentos que permitam aferir a adequação do valor estimado, tanto em sede do plano original quanto em seus aditamentos.

37. Diferente é a postura da Câmara Legislativa do DF – CLDF, que em seu Plano de Anual de Comunicação Social, acostado às fls. fls. 65/69 do Anexo I, intenta elucidar ao cidadão o papel da Comunicação Social, a estratégia de comunicação, os conceitos relevantes afetos à matéria, bem como o processo de produção e veiculação das campanhas publicitárias e a transparência dos gastos públicos a serem realizados<sup>9</sup>.

38. Nessa esteira, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF elenca em seu Plano de Comunicação (PT I.2, fl. 70 do Anexo I) os objetivos atinentes às campanhas de publicidade afetas à segurança no trânsito a serem desenvolvidas ao longo do exercício.

39. Noutro diapasão, por meio da Instrução Normativa nº 01, de 06/01/2012 (PT I.2, fls. 61/62 do Anexo I), publicada no DODF em 09/01/2012, a SEPI instituiu o Plano Anual de Publicidade da Administração Direta do Distrito Federal para o exercício de 2012, estimando o valor de R\$ 147.000.000,00 a título de previsão orçamentária para as despesas a serem realizadas com publicidade de utilidade pública, legal e institucional.

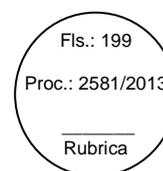
40. Ocorre que este planejamento foi aditado por meio da Instrução Normativa nº 03, de 20/12/2012, publicada no DODF em 27/12/2012, a qual alterou o montante previsto para custear as despesas supracitadas para R\$ 183.000.000,00<sup>10</sup>. Com efeito, os gastos com publicidade realizados pela SEPI em 2012 montaram em R\$ 182.942.392,50<sup>11</sup>.

41. Como as Notas de Empenho emitidas após a edição do referido aditamento têm soma nula (PT I.2, fls. 71/74 do Anexo I), conclui-se que o aditivo

<sup>9</sup> O referido plano também não evidencia adequadamente o cálculo do valor referente à previsão orçamentária.

<sup>10</sup> Alteração da ordem de 25% do orçamento original.

<sup>11</sup> Soma dos Programas de Trabalho n<sup>os</sup> 04131620385058694 e 04131620385058693. Fonte: SIGGO.



deu-se após o empenho das despesas nele previstas, evidenciando o caráter apenas formal do Plano Anual de Publicidade pela SEPI, o que destoava do objetivo previsto nos já citados arts. 2º e 3º<sup>12</sup> da lei nº 3.184/2003.

42. Fazendo uma analogia, publicar um planejamento para o exercício restando cinco dias para o seu fim equivale a prever os gastos do mês em curso em seu último dia, à tarde.

43. Assim, a intempestividade do aditamento do plano em tela prejudicou irreversivelmente as finalidades do planejamento, quais sejam, de guiar as ações de publicidade e propaganda da Administração Direta ao longo do exercício, bem como provê-las de transparência e possibilitar o seu controle.

44. Constatou-se também que os aditamentos aos Planos Anuais de Publicidade da Administração Direta do DF<sup>13</sup> não foram devidamente fundamentados por critérios técnicos e objetivos, haja vista que tais termos aditivos não contêm nenhum dispositivo que permita deduzir os motivos que suscitaram a mudança, tampouco no volume de recursos em que se deram.

45. O precário planejamento prejudica a obtenção da eficiência administrativa, prevista no *caput* do art. 37 da CF/1988, ante a inexistência de objetivos, metas e indicadores<sup>14</sup>.

46. Sobre os indicadores, elementos relevantes para o monitoramento das ações e do alcance de objetivos, cabe trazer à baila a definição constante do Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores<sup>15</sup>, documento atrelado ao GesPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização:

*Os indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance*

<sup>12</sup> Art. 2º Os órgãos ou entidades da administração indireta elaborarão seus respectivos Planos Anuais de Publicidade e Propaganda, na forma dos §§ 1º e 2º do artigo 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 3º As despesas de que trata o artigo anterior guardarão consonância com o Plano Anual de Publicidade e Propaganda, a ser publicado no órgão de divulgação de cada um dos Poderes do Distrito Federal, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária anual.

<sup>13</sup> Incluindo a Instrução Normativa nº 02, de 29/07/2011 (PT I.2, fls. 60 do Anexo I), que alterou o planejamento referente ao exercício de 2011.

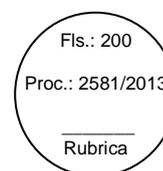
<sup>14</sup> Numa acepção ampla, que abrange as dimensões da eficácia, eficiência estrita e efetividade.

<sup>15</sup> Disponível em [http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



*das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidade de mudança etc.*

*Assim sendo, pode-se dizer que os indicadores possuem, minimamente, duas funções básicas: a primeira é descrever por meio da geração de informações o estado real dos acontecimentos e o seu comportamento; a segunda é de caráter valorativo que consiste em analisar as informações presentes com base nas anteriores de forma a realizar proposições valorativas.*

*De forma geral, os indicadores não são simplesmente números, ou seja, são atribuições de valor a objetivos, acontecimentos ou situações, de acordo com regras, que possam ser aplicados critérios de avaliação, como, por exemplos, eficácia, efetividade e eficiência.*

*Dessa forma os indicadores servem para:*

- *mensurar os resultados e gerir o desempenho;*
- *embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada de decisão;*
- *contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais;*
- *facilitar o planejamento e o controle de desempenho; e*
- *viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes.*

47. Nesse sentido, cumpre ressaltar a importância de indicadores de desempenho na gestão pública, tema que se encontra positivado em âmbito federal, por exemplo, no guia de Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública, editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG<sup>16</sup>. *In verbis*:

*Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular de Estado, capaz de produzir: [...]*

*ii) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo, este o sonho e a meta de toda e qualquer estratégia ou sistema de monitoramento já pensado ou implementado.*

*Nesse contexto, a produção e o tratamento de informações permitem a ampliação do conhecimento sobre as políticas públicas. Isto ganha destaque em um momento que o Estado busca ampliar sua capacidade de fazer e entregar bens e serviços à sociedade, reforçando o processo de aprendizado necessário para viabilizar a implementação das políticas.*

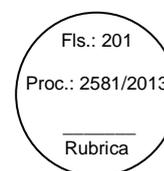
*Dessa forma, os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução.*

<sup>16</sup> Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003\\_orient\\_indic\\_triangular.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



48. Entretanto, não se detectou nos Planos Anuais de Publicidade da Administração Direta do DF referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013, bem como em seus aditamentos, a existência de indicadores de desempenho que possibilitem o controle da eficácia, eficiência e efetividade dos gastos públicos com publicidade e propaganda no período.

49. A ausência desses elementos de monitoramento compromete a aferição da compatibilidade entre as despesas realizadas e a previsão destas no referido plano, bem como impede que se afira o alcance de metas, objetivos e resultados das campanhas publicitárias, tampouco se a aplicação dos recursos públicos foi otimizada pela SEPI.

50. Nesse contexto, e tendo em vista o posicionamento institucional da SEPI no complexo administrativo do Distrito Federal, na qual são centralizadas as ações de publicidade e propaganda da Administração Direta, entende-se que a aferição dos resultados deva se dar com participação dos órgãos demandantes, uma vez que são eles que possuem expertise para avaliar a compatibilidade das campanhas realizadas com as necessidades e o planejamento que as precederam.

51. Diversamente, constatou-se que a interação entre os órgãos demandantes de publicidade e a SEPI se dá apenas nas fases de elaboração da campanha e produção do material publicitário<sup>17</sup> (PT I.3, fls. 75/163 do Anexo I). Não há retroalimentação do processo, ou seja, a SEPI não tem como regra a aferição da efetividade das campanhas realizadas, seja por conta própria, seja mediante solicitação de dados aos órgãos demandantes<sup>18</sup>.

52. Noutro diapasão, observou-se que as deficiências de planejamento da SEPI transcendem a esfera estratégica, atingindo o nível operacional. Evidência disso é o fato de a jurisdicionada não apresentar os dados das campanhas publicitárias após a sua veiculação às demandantes, a fim de que estas possam criticar, entre outros fatores, a escolha dos veículos de divulgação.

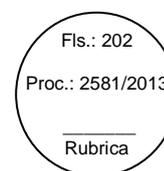
<sup>17</sup> Conforme manifestação das Secretarias de Estado de Segurança Pública, Transportes e Saúde do Distrito Federal (PT I.3, fls. 78/163 do Anexo I).

<sup>18</sup> O atual titular da Pasta noticiou esta Corte em sede do Ofício nº 113/GAB/SEPI/2013 (PT I.3, fls. 76/77 do Anexo I) que o Governo do Distrito Federal já realizou pesquisas de recall (identificar na população a lembrança da marca veiculada) com fito de avaliar a eficácia de uma campanha publicitária, as quais não são realizadas frequentemente tendo em vista seus altos custos. Nos Processos nºs 415.000.549/2012 e 415.000.030/2012 verificaram-se pesquisas nos moldes mencionados (PT III.12, fls. 48/93 do Anexo VII e PT III.15, fls. 20/56 do Anexo VIII, respectivamente), mas não há documentos que comprovem que elas foram utilizadas em tomadas de decisões.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



53. Mesmo na fase de seleção das campanhas a serem produzidas e veiculadas, a interação da SEPI com as Pastas demandantes é falha, conforme observa-se no excerto a seguir<sup>19</sup> da manifestação da SES em resposta à Nota de Auditoria nº 13 (PT I.3, fls. 88/89 do Anexo I):

*Feito o encaminhamento das demandas, a Secretaria de Estado de Saúde aguarda o agendamento de reunião de “briefing”, por parte da Secretaria de Estado de Publicidade Institucional, com as agências de publicidade contratadas pelo GDF. Assim como a escolha da data, a decisão de atender ou não a demanda, fica a critério da Secretaria de Estado de Publicidade Institucional.*

*[...]*

*O passo seguinte é a produção das peças, com base no que foi discutido na reunião. Esse trabalho é feito pela agência de publicidade selecionada pela Secretaria de Estado de Publicidade Institucional, que, ao longo da produção troca mensagens por e-mail com as publicitárias da Secretaria de Estado de Saúde. Finalizando essa etapa, as peças definitivas são apresentadas em outra reunião na Secretaria de Estado de Publicidade. A área técnica é consultada em relação ao material. Mas o conceito e alterações finais ficam por conta dos gestores da Secretaria de Estado de Publicidade Institucional. Também cabe a eles definirem a verba (valor) a ser usada para veiculação das peças (em rádio, TV, jornal, etc.), assim como o plano de mídia (quais veículos vão ser contemplados). Nesse trabalho não há participação da Secretaria de Estado de Saúde. (Grifo próprio)*

54. Nessa esteira, impende salientar a tabela acostada ao PT I.3, fl. 90 (e verso) do Anexo I, que relaciona as campanhas publicitárias demandadas pela SES nos exercícios de 2012 e 2013. A quantidade de campanhas, relativas a 2012, com a legenda “não realizada” monta em 12, ou seja, 38,71% das demandas do exercício. Em que pese a impossibilidade de se atender todas as demandas governamentais por conta da limitação orçamentária, entende-se que a priorização da despesa deve advir do órgão demandante, no caso a SES, e não do demandado, a SEPI, pois aquele possui proximidade com o tema e conhecimento das necessidades prementes do DF.

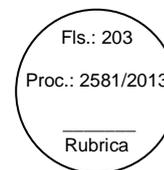
55. Ainda sobre o tema, cabe trazer que os gestores do GDF não são informados pela SEPI, de forma individualizada, a respeito do montante disponível para ações publicitárias de seus interesses. Verifica-se que tal prática gera insegurança sobre a consecução dos objetivos definidos pelas demais unidades da Administração Direta do DF (PT I.3, fls. 88/89 do Anexo I).

<sup>19</sup> Extraído da manifestação da SES em resposta à Nota de Auditoria nº 13/2581/2013 (fl. 54).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



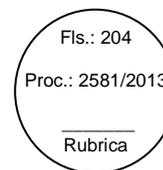
56. Noutro giro, observou-se que a comunicação existente entre a SEPI e as Secretarias demandantes é deficiente, o que pode ensejar a ineficiência na utilização dos recursos destinados às campanhas, bem como o não atingimento dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, a SES ainda colaciona que:

*Com o intuito de melhorar o trabalho e alcançar os objetivos pretendidos com as campanhas de utilidade pública, a comunicação da Secretaria de Estado de Saúde resolveu adotar um novo modelo de geração de demandas publicitárias. Desde o início de agosto de 2013, para as grandes campanhas, o núcleo de publicidade tem aberto processos (ANEXO 3) reunindo a solicitação da área técnica, a nomeação da comissão para conduzir o trabalho, um plano de comunicação e um cronograma de ações. Esse material, baseado em pesquisas e avaliações de campanhas anteriores com a mesma temática, visa orientar a Secretaria de Estado de Publicidade Institucional, caso haja interesse. Também é uma forma de documentar os objetivos de determinada campanha e os tipos de mídia mais adequados, conforme público-alvo apontado em boletins epidemiológicos. Esse modelo foi adotado ainda por conta de observações feitas pelas áreas técnicas, que buscavam explicações sobre campanhas que eram discutidas, aprovadas, mas não eram colocadas em prática (ANEXO 4 – case da campanha de amamentação). (Grifo próprio)*

57. Vale mencionar o teor do Anexo 4 (PT I.3, fls. 120/163 do Anexo I) citado acima pela SES, o qual versa sobre a troca de e-mails entre a Coordenação de Aleitamento Materno da SES, a Assessoria de Comunicação Social da SES, a Subsecretaria de Publicidade Institucional da SEPI e a PROPEG (uma das agências de publicidade contratadas pelo GDF) sobre demanda de campanha publicitária relativa à Doação de Leite Materno. Depreende-se da leitura desse material que as solicitações dos demandantes restaram frustradas em diversos pontos, tais como na escolha dos tipos de mídia pela SEPI, divergente da aconselhada pela SES e até na realização da campanha, a qual não foi veiculada até a conclusão da fase de execução desta auditoria.

58. Impende salientar, ainda, que esta matéria foi tema de ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas Anuais de Governo relativas ao exercício de 2013<sup>20</sup>, o que denota o continuísmo da conduta inadequada dos gestores da SEPI quanto à metodologia de elaboração e ao conteúdo do Plano Anual de Publicidade. Senão vejamos:

<sup>20</sup> Publicado no DODF nº 189, de 11/09/2014.



*Ressalvas*

[...]

**k) descumprimento das exigências legais para publicação dos Planos Anuais de Publicidade e respectivos demonstrativos trimestrais.** (grifo próprio)

59. Sobre o tema, cabe trazer à baila as boas práticas realizadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que possui um método de gestão iterativo, amplamente conhecido como ciclo PDCA. Nesse sentido, há um planejamento que define metas e objetivos, bem como propõe indicadores para avaliação destes (PT I.4, fls. 170 e 175 do Anexo I), incluindo a forma de aferição de cada um, os quais visam mensurar: 1) o alcance/cobertura e frequência do plano de mídia da campanha publicitária nos mercados, com checagem de veiculação; 2) o nível de impacto e entendimento da mensagem, adequação de linguagem e conceito e receptividade das peças das campanhas; e 3) o nível de lembrança, entendimento, grau de assimilação da mensagem e conceito e mudanças de comportamento resultante da ação.

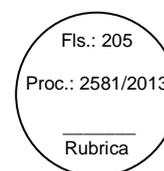
60. Ainda, após a execução das ações planejadas, é elaborado um Relatório de Gestão (PT I.4, fls. 166/180 do Anexo I), o qual consigna informações gerenciais e é apresentado aos órgãos de Controle Interno e Externo. Nele, são aferidos os supracitados indicadores, comparando-os com as metas previamente estabelecidas. Por fim, impende salientar que o mencionado relatório detalha deliberações do Tribunal de Contas da União acerca das matérias atendidas no exercício (PT I.4, fls. 171/173 do Anexo I).

### **Causas**

61. Negligência dos gestores da SEPI ao planejar suas ações anuais, elaborando e publicando Planos Anuais de Publicidade sem consistência material e sem amparo em critérios técnicos e objetivos e ao realizar ações publicitárias sem delimitar metas, objetivos e indicadores de desempenho.

### **Efeitos**

62. Impossibilidade de aferir o desempenho das ações publicitárias levadas a efeito pela SEPI, bem como risco de a Administração Direta do Distrito Federal realizá-las de forma ineficaz, ineficiente e não efetiva.



63. Dificuldade de atuação dos Controles Interno, Externo e social sobre as atividades correlatas à publicidade e propaganda no âmbito da Administração Direta distrital.

64. Execução desvinculada do planejamento, o que pode ensejar insegurança dos gestores da Administração Direta local, bem como afetar seus programas de gestão.

### ***Considerações do Auditado***

65. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>21</sup> (fls. 163/164). Após informar que os trabalhos da atual administração tiveram início em 09 de setembro de 2013, foi colocado que os novos gestores tomaram conhecimento da auditoria durante sua execução e se dispuseram a proceder de forma a sanear as impropriedades apontadas pela Equipe de Auditoria.

66. Nesse sentido, a manifestação traz que foram adotadas providências para adequar o Plano Anual de Publicidade para o exercício de 2014.

### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

67. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela, limitando-se a informar sobre os procedimentos adotados após a reunião de apresentação dos Achados realizada pela Equipe de Auditoria<sup>22</sup>, sem, no entanto, apresentar elementos que comprovem o saneamento da situação.

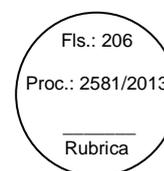
68. No tocante ao Plano Anual de Publicidade<sup>23</sup> para 2014, acostado às fls. 166/167, verificam-se os mesmos vícios apontados no Achado de Auditoria, salvo pela exposição segregada dos orçamentos de publicidade institucional e de utilidade pública. Nesse sentido, não há, por exemplo, motivação que justifique o emprego de 69% dos recursos destinados à publicidade com publicidade institucional, bem como não há definição dos orçamentos destinados a cada uma das macro áreas<sup>24</sup>. Também, o referido Plano padece da ausência de indicadores de qualquer espécie.

<sup>21</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.

<sup>22</sup> Conforme preconizado pela Norma de Auditoria Governamental 4713.

<sup>23</sup> O referido Plano não está disponível para consulta pública no endereço eletrônico da SEPI, sendo sua única forma de publicidade a publicação no Diário Oficial do DF de 31 de janeiro de 2014.

<sup>24</sup> Educação, saúde, ação social, cultura, segurança, transporte, tributação, trabalho, meio ambiente, esporte, turismo grandes eventos, prestação de contas e outros temas de interesse do GDF.

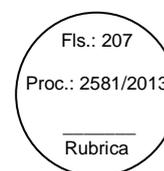


### **Proposições**

69. Determinar à SEPI que, doravante:
- a) faça constar nos Planos Anuais de Comunicação indicadores financeiros e orçamentários, tanto para os tipos de publicidade (Publicidade Institucional, Legal, Mercadológica e de Utilidade Pública) quanto para as áreas de atuação (saúde, educação, segurança, moradia, entre outras), bem como para temas de campanhas publicitárias recorrentes e com periodicidade definida.
  - b) ao elaborar e aditar os Planos Anuais de Comunicação, consigne motivações, estratégias e objetivos para as ações de publicidade da Administração Direta do DF no exercício, de modo a possibilitar o controle social sobre a matéria.
  - c) crie e monitore mecanismos que garantam a eficiente interação com as demais secretarias demandantes de publicidade no âmbito do GDF, tanto no momento de produção das campanhas, como na fase de avaliação de resultados alcançados.
  - d) abstenha-se de contrair obrigações de monta incompatível com a prevista no Plano Anual de Comunicação vigente (ou em suas alterações publicadas).
70. Autorizar, a partir do exercício de 2015, o monitoramento das ações realizadas pela Administração Direta do Distrito Federal com objetivo atender as determinações da Corte e aprimorar os Planos Anuais de Comunicação.

### **Benefícios Esperados**

71. Cumprimento da finalidade do Plano Anual de Comunicação da Administração Direta do DF, otimizando a execução das ações nele descritas e possibilitando o seu controle e monitoramento.
72. Inibição de dispêndios que excedam o montante previsto no Plano Anual de Comunicação da Administração Direta do DF.



## **2.2. Questão de Auditoria 2 – A divulgação dos objetivos e das despesas vinculadas à publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal possibilita o controle social?**

*Não. Os objetivos e as despesas afetas à publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal não são divulgados a contento, dificultando ou até impossibilitando o efetivo controle social.*

### **2.2.1. Achado de Auditoria nº 02 – Insuficiência e inconsistência das informações relativas às despesas com publicidade e propaganda.**

#### **Critério**

73. Lei Orgânica do DF, art. 22, §1º e §2º. Lei nº 3.184/2003, arts. 3º a 6º. Lei nº 12.232/2010, art. 16. Lei nº 12.527/2011 – Lei Federal de Acesso à Informação. Lei nº 4.990/2012 – Lei de Acesso à Informação no âmbito do DF.

#### **Análises e Evidências**

74. A SEPI, por força do art. 22, §§1º e 2º da LODF<sup>25</sup>, do art. 16 da Lei Federal nº 12.232/2010<sup>26</sup> e dos arts. 3º a 6º da Lei nº 3.184/2003<sup>27</sup>, publica

---

<sup>25</sup> Art. 22. Os atos da administração pública de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, além de obedecer aos princípios constitucionais aplicados à administração pública, devem observar também o seguinte:

[...]  
§ 1º Os Poderes do Distrito Federal, com base no Plano Anual de Publicidade, ficam obrigados a publicar, nos seus órgãos oficiais, quadros demonstrativos de despesas realizadas com publicidade e propaganda, conforme dispuser a lei.

§ 2º Os Poderes do Distrito Federal mandarão publicar, trimestralmente, no Diário Oficial demonstrativo das despesas realizadas com propaganda e publicidade de todos os seus órgãos, inclusive os da administração indireta, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público, com a discriminação do beneficiário, valor e finalidade, conforme dispuser a lei.

<sup>26</sup> Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Parágrafo único. As informações sobre valores pagos serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação.

<sup>27</sup> Art. 3º As despesas de que trata o artigo anterior guardarão consonância com o Plano Anual de Publicidade e Propaganda, a ser publicado no órgão de divulgação de cada um dos Poderes do Distrito Federal, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária anual.

§ 1º O Plano Anual de Publicidade e Propaganda discriminará as despesas programadas e aprovadas na lei orçamentária anual sob a denominação de publicidade e propaganda.

§ 2º Ao conjunto de ações explicitadas no plano deve corresponder o total dos recursos aprovados para fazerem face às despesas consignadas com publicidade e propaganda na lei orçamentária anual.

§ 3º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos da lei orçamentária anual para programas caracterizados pelo elemento de despesas de publicidade e propaganda ensejam a atualização do plano e sua consequente publicação.

Art. 4º A publicação trimestral de que trata o § 2º do artigo 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal e as informações deverão ser organizadas em quadro demonstrativo, de forma que, para cada uma das ações previstas no Plano Anual de Publicidade e Propaganda, fiquem evidenciados:

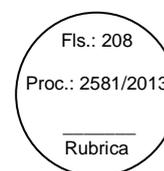
I – a finalidade da ação;

II – a importância paga pelos serviços prestados;

III – os beneficiários do pagamento (agências publicitárias, veículos de comunicação em geral e outros);

IV – os recursos ainda disponíveis para o financiamento das ações programadas e não executadas.

Art. 5º Farão parte do Plano Anual de Publicidade e Propaganda e do quadro demonstrativo mencionado no artigo 4º os serviços de publicidade e propaganda, inclusive os que compreendem a divulgação falada, escrita ou televisada, prestados gratuitamente aos Poderes do Distrito Federal.



trimestralmente no Portal da Transparência do DF demonstrativo das despesas afetadas à publicidade e propaganda da Administração Direta do DF (PT II.2, fls. 79/80, 84/92, 102/105, 107/113, 123/133, 138/144, 149/154 e 166/171 do Anexo II).

75. Ocorre que as informações disponibilizadas à sociedade são carentes de detalhamento, além de não serem padronizadas e organizadas, haja vista que a cada trimestre estas são exibidas em formatos distintos e com grande variação de conteúdo.

76. Quanto a esse aspecto, citam-se, a título de exemplo, os demonstrativos do 1º trimestre de 2011, do 2º trimestre de 2012 (PT II.2, fls. 79/80 e 138/144 do Anexo II, respectivamente) e do 1º trimestre de 2013 (PT II.6, fls. 202/206 do Anexo II). A ausência de padronização mostra-se evidente, pois o primeiro contém o número de inscrição dos credores no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, dado que os outros não possuem; o segundo elenca os credores apenas por ordem alfabética, não os aglomerando por tipo de mídia, informação que se encontra na maioria dos demonstrativos; e o terceiro evidencia as despesas por agência de comunicação, sem, no entanto, dividi-las por produto (Publicidade Institucional - PI e Publicidade de Utilidade Pública - PUP), detalhamento que se faz presente nos demais.

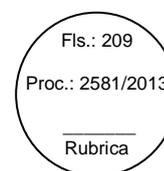
77. No que tange à suficiência das informações publicadas no Portal da Transparência do DF, a Equipe de Auditoria elaborou um *checklist* (PT II.3, fl. 182 do Anexo II) com vistas a avaliar os demonstrativos publicados pela SEPI à luz da legislação aplicável à espécie. Constatou-se que as informações disponibilizadas não estão em consonância com os seguintes dispositivos legais:

---

Parágrafo único. Nos casos em que a prestação gratuita de que trata o *caput* deste artigo for condição para a concessão de benefício ou favor tributário que implique renúncia fiscal, deverá ser explicitado o montante da renúncia.

Art. 6º A observância do disposto nesta Lei e a definição das sanções que couberem por seu descumprimento são atribuições dos órgãos de controle interno e do Tribunal de Contas do Distrito Federal.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Tabela 2: Relação de dispositivos descumpridos no tocante à divulgação de informações**

Dispositivo descumprido	Evidências do descumprimento
Leis nºs 12.527/2011 e 4.990/2012.	<p>Os demonstrativos não evidenciam os órgãos demandantes, as campanhas publicitárias e os projetos/atividades a que se deseja dar publicidade (Lei nº 12.527/2011, Art. 8º, §1º, V c/c Lei nº 4.990/2012, Art. 8º, VI).</p> <p>Os dados não são disponibilizados em diferentes formatos para gravação, tais como planilhas<sup>28</sup> e texto<sup>29</sup> (Lei nº 12.527/2011, Art. 8º, §3º, II c/c Lei nº 4.990/2012, Art. 9º, §1º, II).</p> <p>A própria integridade das informações restou comprometida<sup>30</sup> (Lei nº 12.527/2011, Art. 8º, §3º, V c/c Lei nº 4.990/2012, Art. 9º, §1º, IV).</p> <p>Não há instruções para que os interessados se comuniquem, por via eletrônica ou telefônica, com os elaboradores dos demonstrativos (Lei nº 12.527/2011, Art. 8º, §3º, VII c/c Lei nº 4.990/2012, Art. 9º, §1º, VII).</p>
Lei nº 3.184/2003	Os demonstrativos não evidenciam a finalidade das ações de publicidade (campanhas publicitárias e seus objetivos) e nem os recursos disponíveis para o financiamento das ações programadas e não executadas, salvo o referente ao 2º trimestre de 2012 <sup>31</sup> (Art. 4º, I e IV).
Lei Orgânica do DF	Os demonstrativos não evidenciam a finalidade das ações de publicidade (campanhas publicitárias e seus objetivos); (art. 22, §2º).

78. Destarte, os Controles Interno, Externo e Social *a posteriori* realizados sobre as ações de publicidade da Administração Direta do DF restam prejudicados pela existência das citadas lacunas nos dados disponibilizados do Portal da Transparência do DF.

79. Impende salientar que as informações prestadas pela SEPI, por meio do Ofício nº 22/2013-GAB/SEPI (PT II.1, fls. 01/51 do Anexo II), de 22/03/2013, em sede de resposta à Nota de Auditoria nº 02/2581/2013, são detalhadas por campanha publicitária, agência de comunicação, produto, órgão demandante, produção e veiculação. Essa situação evidencia a negligência da SEPI ao prosseguir com a publicação dos demonstrativos em desacordo com a legislação aplicável à espécie, haja vista que mesmo de posse de um conjunto de informações que proveria adequada transparência às ações de publicidade, com atendimento das normas de regência, a Pasta não as apresenta à sociedade.

<sup>28</sup> Assim entendidos como arquivos operáveis pelos softwares Excel (Microsoft) ou Calc (LibreOffice).

<sup>29</sup> Assim entendidos como arquivos operáveis pelos softwares Adobe Acrobat (Adobe Systems), Word (Microsoft) ou Writer (LibreOffice).

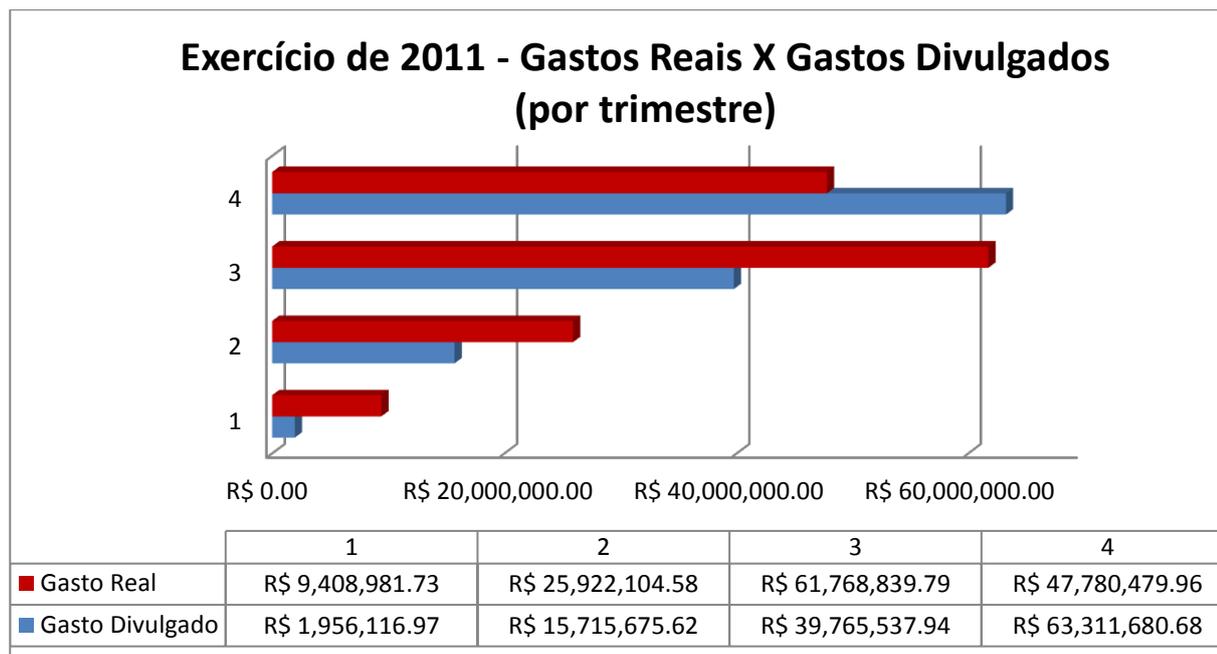
<sup>30</sup> Matéria a ser explorada com maior minúcia na sequência desse Achado de Auditoria.

<sup>31</sup> PT II.2, fls.145/148 do Anexo II (em que pese a indicação de que esta divulgação refere-se ao 1º trimestre de 2012).



80. Noutro diapasão, o teor das informações disponibilizadas no Portal da Transparência do DF carece de consistência, haja vista que após consolidação dos dados encaminhados pela SEPI se constataram diferenças relevantes entre os gastos divulgados e os efetivamente executados (PT II.4, fls. 183/190 do Anexo II), conforme se expõe a seguir:

**Figura 2: Comparativo entre gastos reais e divulgados no ano de 2011**

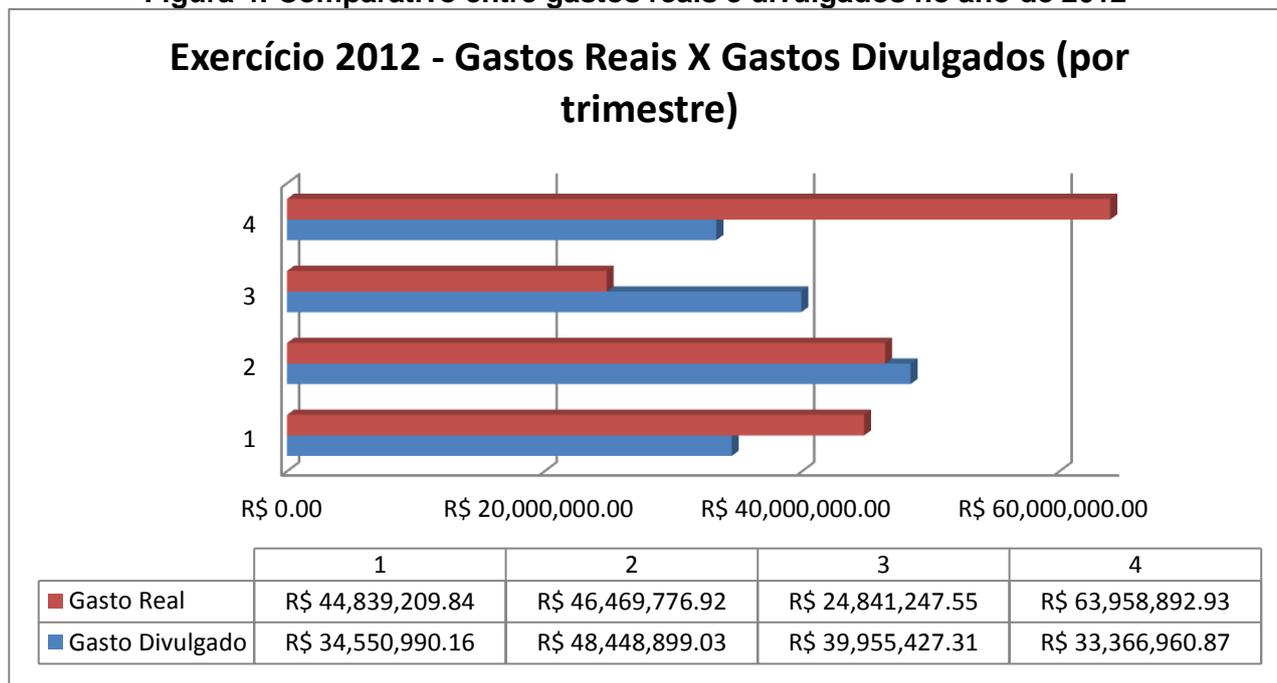


Fonte: Portal da Transparência do DF e informações da SEPI (Ofício nº 22/2013-GAB/SEPI)

**Figura 3: Comparativo acumulado entre gastos reais e divulgados no ano de 2011**



Fonte: Portal da Transparência do DF e informações da SEPI (Ofício nº 22/2013-GAB/SEPI)


**Figura 4: Comparativo entre gastos reais e divulgados no ano de 2012**


Fonte: Portal da Transparência do DF e informações da SEPI (Ofício nº 22/2013-GAB/SEPI)

**Figura 5: Comparativo acumulado entre gastos reais e divulgados no ano de 2011**

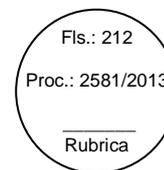

Fonte: Portal da Transparência do DF e informações da SEPI (Ofício nº 22/2013-GAB/SEPI)

81. Não é razoável, ou mesmo aderente às normas que tratam da matéria, que a SEPI omita informações acerca das ações de publicidade e propaganda afetas à Administração Direta do DF, uma vez que isso compromete sobremaneira a transparência, bem como a atuação do controle social.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



82. Novamente, cumpre mencionar que esta matéria foi tema de ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas Anuais de Governo relativas ao exercício de 2013<sup>32</sup>, o que denota o continuísmo da conduta inadequada dos gestores da SEPI quanto à publicação dos demonstrativos trimestrais de gasto com publicidade. Senão vejamos:

*Ressalvas*

[...]

*k) descumprimento das exigências legais para publicação dos Planos Anuais de Publicidade e **respectivos demonstrativos trimestrais.***  
(grifo próprio)

83. Sobre o tema, cabe trazer à baila as práticas desenvolvidas pelo Governo Federal nesse aspecto. É possível ter acesso ao rol de despesas afetas à publicidade e propaganda divididas por agência de comunicação, por produção e veiculação, por CNPJ/CPF, por nome empresarial e por período de execução contratual, sendo que os parâmetros de busca ficam a critério do usuário<sup>33</sup>. Também, é possível o *download* das bases de dados em formato de planilhas e/ou textos.

84. Além disso, é elaborado um balanço das campanhas mais relevantes realizadas no exercício, contendo *links* para um amplo acervo de conteúdo multimídia, incluindo vídeos, áudios, peças impressas, hotspots e infográficos, além de exemplos da própria veiculação das campanhas (PT II.5, fls. 191/200 do Anexo II).

**Causas**

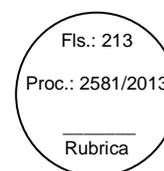
85. Negligência dos gestores da SEPI ao não observar a legislação aplicável à matéria.

**Efeitos**

86. Ineficácia e ineficiência na atuação do controle social sobre as ações publicitárias da Administração Direta do DF.

<sup>32</sup> Publicado no DODF nº 189, de 11/09/2014.

<sup>33</sup> Serviço disponível em <https://sistema1.planalto.gov.br/secomweb2/demanda/execucaococontratual>



### ***Considerações do Auditado***

87. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>34</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que houve o saneamento das impropriedades apresentadas no presente Achado.

### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

88. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela, limitando-se a informar sobre os procedimentos adotados após a reunião de apresentação dos Achados realizada pela Equipe de Auditoria sem, no entanto, apresentar elementos que comprovem o saneamento da situação.

### ***Proposições***

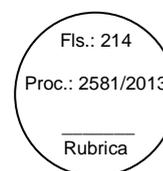
89. Determinar à SEPI que, no prazo de 30 (trinta) dias, implante sistemática de disponibilização periódica na internet, em formato de planilha eletrônica e texto, de quadros demonstrativos das despesas realizadas com publicidade e propaganda detalhados por campanha publicitária, relacionando a finalidade destas, agência de comunicação responsável, veículo de divulgação e fornecedores de insumos, quando for o caso, de modo a facilitar o controle social sobre as ações levadas a efeito por essa pasta e com vistas a atender o disposto na legislação aplicável à espécie, mormente a Lei nº 3.184/2003, dando ciência a esta Corte das providências adotadas e dos resultados obtidos, no mesmo período.

### ***Benefícios Esperados***

90. Aumento da transparência conferida aos dispêndios relacionados à publicidade e propaganda da Administração Direta do DF, com consequente favorecimento dos controles interno, externo e social sobre estes.

---

<sup>34</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.



**2.3. Questão de Auditoria 3 – A seleção dos veículos de divulgação, do tipo de mídia e dos fornecedores de insumos na publicidade e propaganda da Administração Direta do Governo do Distrito Federal é previamente justificada com critérios técnicos e objetivos que privilegiam a impessoalidade e a economicidade?**

*Não. A seleção do tipo de mídia, bem como dos veículos de divulgação, não é devidamente fundamentada com base em critérios técnicos e objetivos, prejudicando a impessoalidade da escolha.*

**2.3.1. Achado de Auditoria nº 03 – Aprovação de despesas com campanhas publicitárias sem a apresentação prévia da solução criativa.**

***Critério***

91. Lei nº 8.666/1993, art. 7º. Decisão nº 1.706/2011.

***Análises e Evidências***

92. A fim de responder esta questão de auditoria, procedeu-se à análise de campanhas publicitárias realizadas pela SEPI nos exercícios de 2011 e 2012, as quais foram informadas em sua totalidade por meio do Ofício nº 22/2013-GAB/SEPI, em resposta à NA nº 01/2581/2013 (PT II.1, fls. 01/51 do Anexo II).

93. A Equipe de Auditoria selecionou uma amostra dos processos afetos às referidas campanhas, priorizando-se aquelas mais dispendiosas nos exercícios de 2011 e 2012, de modo a compreender tanto ações de publicidade institucional, quanto de utilidade pública. Os processos analisados são apresentados a seguir (PT III.3 fl. 294 do Anexo III):


**Tabela 3: Processos analisados**

Exercício	Processo	Campanha	Produto	Valor autorizado (R\$)	Valor gasto (R\$)
2011	019.000.225/2011	Juntos por um novo DF	PI <sup>35</sup>	*	**
2011	415.000.278/2011	Faixa de pedestre	PUP <sup>36</sup>	2.170.000,00	1.766.122,63
2011	415.000.417/2011	Faixa de pedestre	PUP	1.400.000,00	972.058,38
2011	415.000.003/2011	Prevenção a queimadas	PUP	***	2.668.569,78
2011	415.000.071/2011	Balanço de saúde	PI	1.900.000,00	2.968.213,87
2012	415.000.239/2012	Brasília 52 anos	PUP	4.000.000,00	3.280.909,08
2012	415.000.478/2012	Prevenção de chuvas	PUP	3.000.000,00	5.944.211,76
2012	415.000.369/2012	Prevenção a queimadas	PUP	4.000.000,00	4.130.388,14
2012	415.000.549/2012	Prestação de contas	PUP	4.810.000,00	4.856.796,57
2012	415.000.198/2012	Turismo 2012	PI	3.200.000,00	5.373.042,23
2012	415.000.212/2012	Viva a vida - 3ª etapa - crack 2012	PUP	100.000,00	2.891.206,21
2012	415.000.030/2012	Juntos por um novo DF	PI	5.300.000,00	8.272.749,91

\* A demanda de publicidade com o valor autorizado não consta do processo.

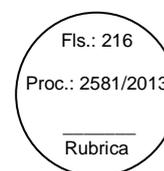
\*\* Devido a multiplicidade de campanhas com o mesmo título no exercício de 2011, não foi possível aferir o valor gasto nesta.

\*\*\* A campanha em tela foi iniciada ainda na SECOM (Processo nº 019.000.482/2011), detentora do orçamento à época. Posteriormente, migrou-se o orçamento para a SEPI, onde foi aberto o Processo nº 415.000.003/2011. A demanda com o valor autorizado para a ação consta do primeiro, o qual a Equipe de Auditoria não teve acesso.

94. Preliminarmente, cabe trazer que, em analogia à Lei nº 8.666/1993, art. 7º, que assume como pressuposto à realização de processo licitatório a elaboração de projeto básico, compete à SEPI, antes de autorizar a produção e veiculação de

<sup>35</sup> Publicidade Institucional

<sup>36</sup> Publicidade de Utilidade Pública



campanhas publicitárias, demandar a elaboração e apresentação da solução criativa<sup>37</sup>.

95. Além disso, em atenção à jurisprudência desta Corte, cabe à jurisdicionada documentar as várias fases do processo de publicidade, conforme prescreve a Decisão nº 1.706/2011, transcrita a seguir:

**Decisão nº 1.706/2011**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II. determinar à Secretaria de Estado de Comunicação Social do Distrito Federal - Secom/DF que: [...] b) faça constar, dos relatórios que antecedem as campanhas publicitárias - Relatório de Visita, de Atendimento e de Reunião - e do Planejamento de Mídia, informações suficientes para justificar a necessidade da campanha e o montante de recursos investido, bem como os critérios utilizados para a seleção dos meios e dos veículos de comunicação, inclusive explicitando os requisitos para a distribuição dos recursos entre eles, do número de veiculação e de publicação no caso de periódicos (Achado 7); (Grifo próprio)*

96. Na análise dos processos constantes da tabela do PT III.3, fl. 294 do Anexo III, verificou-se que, após os órgãos demandantes positivarem a necessidade da campanha publicitária, o Secretário da SEPI autoriza a realização da demanda, contendo um valor estimado máximo para custear a ação<sup>38</sup>, conforme excerto a seguir:

*Considerando que a referida campanha reveste-se da regularidade e com os critérios, diretrizes e as ações de publicidade governamental da SEPI, bem como requisitos técnicos previstos na Lei nº 12.232/2010, AUTORIZO a realização da presente demanda, a estratégia e a tática de mídia proposta, conforme o respectivo detalhamento de produção. (Grifo próprio)*

97. No entanto, não constam desses autos a documentação pertinente à solução criativa<sup>39</sup>, mormente o detalhamento de produção mencionado pelo Secretário. As demandas de publicidade avaliadas não se prestam a substituí-la, na medida em que não detalham as campanhas publicitárias, ao não dispor das informações essenciais a sua avaliação, de custos, inclusive.

<sup>37</sup> A ser acordada junto às agências de comunicação na reunião de *briefing*, assim entendida como o momento em que os clientes, no caso a SEPI, informam suas necessidades e, posteriormente, avaliam o produto apresentado pelas contratadas.

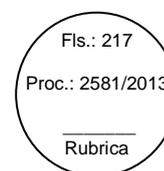
<sup>38</sup> Conforme documentação acostado no PT III.5, fls. 157 e 189 do Anexo V, PT III.6, fls. 231/232 do Anexo V, PT III.9, fls. 46/47 do Anexo VI, PT III.11, fl. 130 do Anexo VI.

<sup>39</sup> Peça técnica que expressa a estratégia da campanha, objetivos e metas relacionados com o público alvo, material a ser produzido, etc.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



98. Nesse sentido, verificou-se que a definição do valor a ser utilizado na campanha publicitária antecede qualquer estudo técnico que dê suporte ao montante autorizado. Ato contínuo, uma vez que a agência de comunicação recebe sinalização favorável para efetuar despesas sem planejamento definido, e sendo o seu faturamento calculado sobre o valor autorizado, o procedimento não observa o interesse público e se mostra potencialmente antieconômico, haja vista que a contratada tende a utilizar o total autorizado para a campanha publicitária (conforme comparação de valores constante do PT III.3, fl 294 do Anexo III), sem comprovar que as despesas realizadas atendem o princípio da eficiência.

99. Vale dizer que não se constatou nos processos que compõem a amostra selecionada pela Equipe de Auditoria os documentos que a Decisão nº 1.706/2011 elenca como obrigatórios previamente à realização das campanhas publicitárias, quais sejam, Relatório de Visita, de Atendimento e de Reunião.

100. Entende-se que, dessa forma, autorizou-se de forma temerária a contratação de obrigação de despesa. Uma situação análoga seria autorizar a construção de um edifício sem o projeto básico e/ou executivo, estipulando-se apenas o valor máximo para os dispêndios (situação vedada juridicamente, haja vista o disposto no art. 7º da Lei nº 8.666/1993<sup>40</sup>).

101. De outro lado, impende mencionar que, atualmente, a SES autua um processo administrativo para cada demanda publicitária feita à SEPI, o qual compreende estratégias, objetivos, ações, eixos de atuação, cronograma de tarefas, produtos da campanha, tom da campanha, entre outros detalhamentos técnicos, que podem contribuir para a adequada autorização da despesa. Entende-se que seria de bom alvitre a SEPI, quando for o caso, e as demais Secretarias do complexo administrativo distrital procederem a iniciativas semelhantes, de planejar cada campanha publicitária, ou ao menos se utilizar dos planos elaborados pelos órgãos demandantes com vistas a estruturar suas ações e para embasar o deferimento ou

---

<sup>40</sup> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

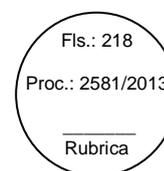
I - projeto básico;  
II - projeto executivo;  
III - execução das obras e serviços.

§ 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 também autorizado pela Administração.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



não, pelo titular da Pasta, da realização da campanha. Tal iniciativa poderia, inclusive, embasar a elaboração da solução criativa por parte da contratada a fim de melhor atender às necessidades dos demandantes.

**Causas**

102. Negligência dos gestores da SEPI ao aprovar propostas de mídia sem o devido detalhamento da solução criativa, apenas fixando o valor máximo global da despesa.

**Efeitos**

103. Risco de utilização ineficiente de recursos públicos, haja vista que a ausência de fixação prévia dos valores detalhados das despesas, aliada ao planejamento materialmente escasso, contribui para a realização de gastos não essenciais ao alcance dos objetivos da campanha publicitária.

104. Possível aprovação de campanhas publicitárias que não atendem à demanda de maneira adequada.

**Considerações do Auditado**

105. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>41</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que houve o saneamento das impropriedades apresentadas no presente Achado.

**Posicionamento da equipe de auditoria**

106. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela, limitando-se a informar sobre os procedimentos adotados após a reunião de apresentação dos Achados realizada pela Equipe de Auditoria sem, no entanto, apresentar elementos que comprovem o saneamento da situação.

**Proposições**

107. Determinar à SEPI que, no prazo de 30 dias, oriente as demais unidades da Administração Direta do Complexo Administrativo do Distrito Federal a, doravante, autuar um processo administrativo para cada demanda publicitária feita à

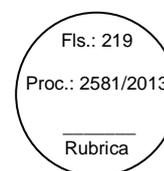
---

<sup>41</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



SEPI, compreendendo estratégias, objetivos, ações, eixos de atuação, cronograma de tarefas, produtos da campanha, tom da campanha, entre outros detalhamentos técnicos que podem contribuir para a adequada autorização da despesa, informando ao Tribunal no mesmo prazo sobre as providências adotadas.

108. Determinar à SEPI que, doravante, abstenha-se de:

- a) divulgar, para as agências de comunicação contratadas, a disponibilidade financeira previamente à apresentação dos orçamentos detalhados das campanhas;
- b) aprovar propostas de mídia, advindas das agências de comunicação contratadas, que não possuam completo detalhamento da solução criativa com seu respectivo orçamento.

***Benefícios Esperados***

109. Otimização dos gastos dos recursos disponíveis para campanhas publicitárias, tendo em vista o aprimoramento dos processos de aprovação destas.

**2.3.2. Achado de Auditoria nº 04 – Motivação falha ou ausente na seleção dos veículos de divulgação das campanhas publicitárias.**

***Critério***

110. Constituição Federal, at. 37, *caput*. Lei nº 12.232/2010, art. 2º, §1º, art. 4º, §2º e art. 14, §1º. Lei nº 9.784/1999, art. 50. Lei nº 2.834/2001. Decisões nº<sup>os</sup> 8.470/2008 e 1.706/2011.

***Análises e Evidências***

111. Preliminarmente, acerca da escolha de veículos para divulgação de campanhas publicitárias, bem como sobre a fundamentação prévia e o detalhamento da relação custo-benefício da opção eleita pelo gestor distrital, convém trazer à evidência a jurisprudência desta Corte a respeito da matéria:

**Decisão nº 8.470/2008<sup>42</sup>**

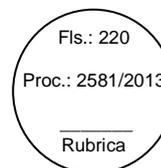
*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] VI - determinar à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal que: b) doravante, no que se refere à utilização de veículos de comunicação a serem utilizados nas campanhas, passe a fundamentar a solução adotada para cada demanda, justificando-a*

<sup>42</sup> Constante do Processo nº 2.216/2004 e referente à auditoria realizada em matéria similar na então Subsecretaria de Publicidade e Promoção da Secretaria de Estado de Governo o DF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



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; (Grifo próprio)

**Decisão nº 1.706/2011<sup>43</sup>**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: [...] II. determinar à Secretaria de Estado de Comunicação Social do Distrito Federal - Secom/DF que: a) realize a escolha dos meios e dos veículos de comunicação com base em critérios técnicos, visando eliminar gastos desnecessários, tendo em conta a utilização, durante o exercício de 2009, de 10 (dez) emissoras de televisão; 28 (vinte e oito) emissoras de rádio; 65 (sessenta e cinco) jornais; 12 (doze) revistas e 10 (dez) empresas de mídia externa para veiculação das campanhas publicitárias, sendo que a escolha de muitos desses veículos de comunicação não se enquadra nos critérios técnicos geralmente utilizados para essa finalidade, bem como por haver orientação do Tribunal (Decisão nº 8.470/08) determinando, no que se refere à utilização de veículos de comunicação a serem utilizados nas campanhas, que a jurisdicionada deverá 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; (Achado 5) (Grifo próprio)

112. A obrigatoriedade de se motivar os atos administrativos é tratada na Lei nº 9.784/1999, recepcionada em âmbito distrital pela Lei nº 2.834/2001, em seu art. 50, conforme a seguir:

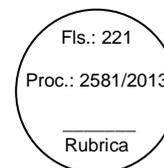
*Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:*

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;*
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;*
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;*
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;*
- V - decidam recursos administrativos;*
- VI - decorram de reexame de ofício;*
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;*
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.*

*§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (Grifo próprio)*

<sup>43</sup> Constante do Processo nº 24.656/2009 e referente à auditoria realizada em matéria similar na então Agência de Comunicação Social do DF – AGEKOM, posteriormente Secretaria de Estado de Comunicação Social do DF – SECOM.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA


113. Acerca da motivação da escolha do tipo de mídia (radiofônica, televisiva, exterior<sup>44</sup>, internet, entre outros) e dos veículos de divulgação para uma campanha publicitária, a agência de comunicação contratada elabora um plano de mídia, documento que tem o condão de dispor e fundamentar tal seleção. Entretanto, detectou-se que, em geral, as motivações, quando existentes, não são específicas e não levam em conta as peculiaridades de cada campanha, o que implica a insuficiência e a generalidade do referido plano<sup>45</sup>.

114. A título de exemplo, citam-se as inconsistências verificadas nos seguintes planos de mídia<sup>46</sup>:

**Tabela 4: Inconsistências em planos de mídia**

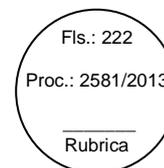
Processo	Campanha	Inconsistências no plano de mídia
415.000.417/ 2011 (PT III.5, fls. 238/256 do Anexo V)	Faixa de Pedestre	Não há justificativa para a seleção dos tipos de mídia (televisiva, radiofônica, jornalística, etc). Cabe dizer que o órgão demandante sugeriu também mídia exterior e internet, todavia, esta parte do pedido foi ignorada sem motivação pela SEPI. Não há fundamentação com base em critérios técnicos e objetivos e que considere as características particulares da campanha, para a escolha dos veículos de divulgação (PT III.5, fls. 158/225 do Anexo V).
415.000071/ 2011 (PT III.8, fls. 14/32 do Anexo VI).	Balanço da Saúde	Não há justificativa para a seleção dos tipos de mídia (televisiva – canais abertos e segmentados – radiofônica e jornalística).  Em que pese haja aferição de alguns critérios técnicos (audiência, circulação e custo por mil), estes não foram utilizados como critério para a escolha dos veículos de divulgação (PT III.8 , fls. 19/32 do Anexo VI).

<sup>44</sup> Denominação utilizada na área de publicidade de forma genérica para veiculações em ambiente urbano.

<sup>45</sup> A *contrario sensu*, este documento consta, por vezes, no fim do processo da campanha publicitária, não ficando claro seu papel balizador das ações tomadas.

<sup>46</sup> As análises de todos os processos elencados na tabela anterior constam do PT III.17, fls. 121/138 do Anexo VIII.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA


Processo	Campanha	Inconsistências no plano de mídia
019.000391/ 2011 (PT III.4, fls. 1/242 do Anexo IV e 1/149 do Anexo V).	Juntos por um novo DF	As justificativas para escolha dos veículos de mídia radiofônica são genéricas. <i>In verbis</i> : “ <b>veiculação de jingles de 60” em todas as rádios de Brasília cadastradas no site da Anatel</b> ” <sup>47</sup> (PT III.4, fl. 04 do Anexo V).  Constata-se, com base no excerto acima, que não houve sequer tentativa por parte da SEPI de tornar eficiente o emprego de recursos públicos, haja vista a ausência de fundamentação para a veiculação da campanha em tela na totalidade das rádios AM e FM de Brasília.
415.000.239/ 2012 (PT III.11, fls. 124/212 do Anexo VI).	Brasília 52 anos	Em que pese não haver justificativas para a escolha dos tipos de mídia e dos veículos para divulgação da campanha, utilizaram-se balões da empresa Stratagie Balões, os quais constituem meios de difusão incomuns (PT III.11, fls. 132/179 do Anexo VI).

115. Com relação às justificativas apresentadas para a contratação de veículos de comunicação, e com vistas a exemplificar a generalidade do plano de mídia e a ausência de relação deste com a campanha publicitária de que trata, citam-se as seguintes, constantes do Processo nº 415.000.239/2012 (PT III.11, fls. 189/211 do Anexo VI) e similares às apresentadas nos demais autos constantes da amostra selecionada (PT III.3, fl. 294 do Anexo III):

*Televisão Aberta: A TV aberta proporciona rápido alcance, além de impacto, visibilidade e ampla cobertura; É um meio de massa que terá papel essencial na campanha, além de contar com a segmentação da programação; Veiculação de filme de 30”; Base da programação: programas jornalísticos, novelas e entretenimento de maior audiência.*

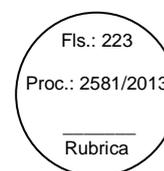
*Jornal: Meio de comunicação que possui ampla cobertura local, além de ser referência e fonte de informação diária da população; Contemplaremos títulos voltados ao formador de opinião e jornais populares; Recomendamos a utilização do meio jornal para melhor fixação da mensagem junto ao leitor, já que esse meio possibilita maior quantidade de detalhamento de conteúdo; Inserções de ½ página e 1 página em jornais diários e populares com distribuição*

<sup>47</sup> Nesse caso, busca-se a eficácia da ação de forma não técnica e simplista, em desrespeito ao princípio constitucional da eficiência.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



*gratuita e/ou com custo abaixo de R\$ 1,00, facilitando, assim, o acesso à informação e atingindo o público.*

*Revista: Meio de comunicação voltado ao público formador de opinião; é recomendado, porque possibilita boa fixação da mensagem pelo leitor, já que seu conteúdo é mais detalhado e fica mais tempo em contato com o público; foram selecionadas as principais revistas de interesse geral, com circulação nacional, com início em março, para convidar o público nacional a participar da festa com tempo suficiente para escolher e planejar sua viagem.*

*Rádio: Meio que tem aproximação com o ouvinte, proporciona cobertura local; veiculação de spot de 30"; veiculação em horário rotativo em emissoras AM's e FM's; Inserções com frequência média de 5x ao dia.*

116. Verifica-se que a argumentação apresentada não guarda qualquer relação com o tema da campanha, "Brasília 52 Anos", podendo ser replicada para qualquer outra ação. Além disso, nota-se que é possível confundir, por vezes, a justificativa com um glossário dos termos, tendo em vista o caráter generalista das suas afirmações.

117. No mesmo processo, houve, também, recomendação para o uso de mídia exterior, pelos seguintes meios: *"painéis triedro, sendo 1 face em cada painel, num total de 16 faces em postos de gasolina do DF; front light, sendo 4 placas localizadas em grandes vias de acesso a Brasília"* (PT III.11, fl. 190 do Anexo VI).

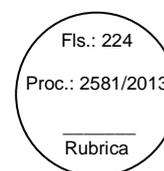
118. No entanto, sem qualquer justificativa, foi feita a opção por outro veículo de divulgação de mídia exterior, balões, os quais não foram utilizados nas demais ações realizadas pela SEPI e que compõem a amostra selecionada pela Equipe de Auditoria (PT III.11, fl. 294 do Anexo III). Assim, foram pagos R\$ 237.500,00 (PT III.11, fl. 140 do Anexo VI), o equivalente a 10,5% de todo dispêndio financeiro com a campanha, com a contratação da empresa Strategie Balonismo e Infláveis para fazer voos livres e cativos em cinco balões, durante três dias e em horários definidos, exibindo anúncios do GDF.

119. Não é adequado que se faça uma contratação de veículo como a supracitada: em nenhum momento foram evidenciados os benefícios da veiculação contratada, não foi realizada uma análise comparativa de alcance com outros veículos de custo similar e, tampouco, se informou os objetivos e metas da referida veiculação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



120. A falta de razoabilidade da SEPI ao selecionar veículos para a divulgação de campanhas publicitárias sem fundamentação prévia ou detalhamento da relação custo-benefício<sup>48</sup> afrontou às Decisões n<sup>os</sup> 8.470/2008 e 1.706/2011<sup>49</sup> desta Corte.

121. Isso também ocorreu nas numerosas veiculações de mídia em *blogs*<sup>50</sup>, os quais são meios de comunicação impróprios para a publicidade institucional, haja vista exporem a livre opinião de seus autores acerca de variados temas, sem nenhum controle editorial e/ou de veracidade dos fatos noticiados, salvo o judicial. Nesse sentido, além da falta de motivação para se veicular mídia em tais veículos, não há comprovação nos processos correlatos de que tal prática é de interesse público. Assim, houve apenas o vínculo impróprio da marca do GDF à pessoa do blogueiro.

122. No mesmo diapasão, detectou-se a inversão da ordem habitual da demanda publicitária e da escolha de veículos de divulgação. No fluxo natural dos procedimentos, a demanda nasce por meio da solicitação dos órgãos da Administração Direta do DF à SEPI, que toma conhecimento e, no caso de deferi-la, aprova a despesa, encaminha-a às agências de comunicação para produção da campanha e seleção de veículos, etapas que são posteriormente homologadas pela Secretaria demandante.

123. Contudo, no Processo n<sup>o</sup> 019.000.391/2011, referente à campanha Juntos por um novo DF, há comunicações subscritas por veículos de divulgação dirigidas à SEPI, oferecendo seus espaços de mídia com vistas a veicular ações publicitárias da Administração (PT III.4, fls. 43/44 e 65/67 do Anexo IV). Tal procedimento configura inversão da ordem natural do processo publicitário, uma vez que há a seleção dos veículos de divulgação antes da elaboração e produção da campanha. Cabe dizer ainda que não é de competência da SEPI apreciar pleitos individuais de veículos de divulgação, cabendo às contratadas proceder a sua seleção, conforme disposto na Lei n<sup>o</sup> 12.232/2010, art. 4<sup>o</sup>, §2<sup>o</sup><sup>51</sup>.

124. Situação semelhante ocorreu no Processo n<sup>o</sup> 415.000.549/2012, referente à campanha "Prestação de Contas". Nele consta o encaminhamento de uma

<sup>48</sup> Prática recorrente nos processos analisado.

<sup>49</sup> Prolatadas na Sessão Extraordinária n<sup>o</sup> 81, de 11/12/2008 e Sessão Ordinária n<sup>os</sup> 4417, de 19/04/2011, respectivamente.

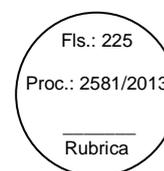
<sup>50</sup> Conforme documentação acostada no PT III.4, fls. 47/69, 82/112, 123/156, 167/183, 196/212 e 221/239 do Anexo IV.

<sup>51</sup> § 2<sup>o</sup> A agência contratada nos termos desta Lei só poderá reservar e comprar espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação, por conta e por ordem dos seus clientes, se previamente os identificar e tiver sido por eles expressamente autorizada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



“Proposta de Merchandising” pela Rede Globo (PT III.12, fls. 137/141 do Anexo VII),  
contendo os seguintes trechos:

[...]

*O projeto Divas Dance é um grupo de dança que nasceu em Brasília e foi idealizado pela professora (...), que sentiu a necessidade de levantar o astral das jovens senhoras (a partir dos 50 anos de idade).*

*O grupo reúne em média 40 mulheres. O que elas têm em comum? Todas são fãs de Ana Maria Braga. Durante as aulas, que são pra lá de animadas, as mulheres aprendem muito mais do que dança. Aprendem a sorrir novamente com essa nova família.*

*A ideia é trazer o Divas Dance para o especial de fim de ano do Mais Você. Em troca, as divas farão uma apresentação montada com exclusividade, carinho e emoção para este grande dia. E para ajudar a realizar esse sonho, a família de Brasília vai contar com o GDF. Aproveitando o Especial Divas Dance, o programa irá apresentar ao telespectador um pouco mais sobre a cidade dessas dançarinas.*

*Ao longo da viagem, o programa poderá destacar as belezas da cidade, a vida noturna, as inaugurações, a infraestrutura...Ao final do Especial, a partir da experiência vivida pelas jovens senhoras ao apresentar sua terra natal, Ana Maria Braga poderá agradecer a participação do GDF na realização deste sonho.*

[...]

*Observações:*

[...]

*(5) As ações aqui apresentadas são apenas sugestões. O formato definitivo será discutido em reunião de briefing entre a agência, o cliente e a Rede Globo.*

125. Sobre o tema, inicialmente cabe dizer que a proposta aqui transcrita, e levada a efeito pela SEPI no valor de R\$ 171.000,00, não teve o condão de efetuar uma prestação de contas do GDF à sociedade, intuito original da campanha (PT III.12, fl. 04 do Anexo VII). Além disso, tendo em vista a característica da proposta de solicitar apoio a um evento pontual, seria adequado que ela fosse recebida e processada como uma solicitação de patrocínio.

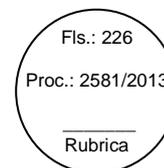
126. Também, entende-se que o interesse público restou prejudicado, uma vez que foi custeada uma atividade de interesse privado, sem nenhuma justificativa a respeito dos objetivos da ação, bem como dos resultados esperados<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Esse aspecto corrobora também o Achado de Auditoria nº 03 (anterior), uma vez que a vinculação prévia a uma solução criativa tenderia a evitar que projetos como esse fossem aceitos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



127. Desta feita, tem-se que os procedimentos mencionados são análogos à figura do Projeto Especial<sup>53</sup>, o qual é defeso segundo entendimento desta Corte positivado pela supracitada Decisão nº 8.470/2008:

**Decisão nº 8.470/2008**

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] VII - em razão dos fatos narrados nos parágrafos 119/151 da Informação nº 56/07, determinar à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, à Subsecretaria de Publicidade e Promoção e ao Gabinete de Articulação Institucional que se abstenham de fazer uso de Projetos Especiais, por configurar atos de gestão antieconômicos, sujeitos, portanto, à sanção prevista no art. 57, inciso III, da Lei Complementar nº 01/1994; (Grifo próprio)*

128. Entende-se, pois, que o princípio da impessoalidade, inserto na Carta Magna, em seu *caput* do art. 37, resta comprometido ao não se motivar, com base em critérios técnicos e objetivos, a escolha dos veículos para divulgação da publicidade governamental. Com efeito, qualquer seleção pública deve se revestir de elementos que evidenciem de modo inteligível os fundamentos que levaram o gestor público a escolher, dentre outras opções, aquela(s) que se revelou(aram) a(s) mais vantajosa(s) para a coletividade. Tal evidenciação é falha nas campanhas publicitárias levadas a efeito pela SEPI objetos da amostra selecionada pela Equipe de Auditoria.

129. Destarte, como não se comprovou que a escolha da Administração é a mais vantajosa, tem-se que há possibilidade de a eficiência e eficácia da veiculação restarem prejudicadas, haja vista que os veículos selecionados não necessariamente são aqueles que possuem melhor relação custo-benefício. Nesse sentido, e com vistas a coibir gastos desnecessários oriundos da divulgação em veículos excessivos, esta Corte já se posicionou a respeito da matéria, conforme as supracitadas Decisões nºs 8.470/2008 e 1.706/2011.

130. Quanto à escolha de fornecedores de materiais publicitários, verificou-se que, tendo em vista um acordo informal<sup>54</sup> com a área federal, a SEPI tem acesso a um software de referência de preços de mercado para esses serviços, o Sistema de

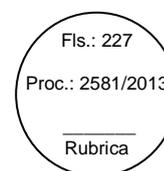
<sup>53</sup> Os "Projetos Especiais" tiveram sua situação tratada no bojo do Processo nº 2216/2004, tendo sido suas características apresentadas no Relatório nº 22/06, às fls. 668/675, sendo relevante destacarem-se os seguintes aspectos: não há demanda motivada do Poder Público; o acionamento da Administração é feito diretamente pelos veículos de comunicação, cabendo às agências publicitárias a análise técnica; não há impessoalidade na escolha, uma vez que não há processo de seleção com ampla concorrência; e há o desvirtuamento dos procedimentos normais de tramitação dos processos de campanhas publicitárias.

<sup>54</sup> Segundo informado pelos próprios gestores da SEPI.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Disponibilização de Referências – SIREF<sup>55</sup>. Assim, é possível avaliar a compatibilidade dos preços trazidos pelas agências, em geral em três orçamentos distintos, com os valores praticados por um mercado mais amplo, conforme disposto na Lei nº 12.232/2010, art. 14, §1º c/c art. 2º, §1º<sup>56</sup>.

131. Embora não exista obrigação legal de tal prática, verifica-se que ela possibilita que se garanta a economicidade nas contratações, devendo ser considerada uma boa iniciativa da Secretaria. No entanto, nos demais processos que compõe a amostra selecionada pela Equipe de Auditoria a pesquisa em tela não foi realizada, o que demonstra falta de isonomia nos procedimentos internos, uma vez que a pesquisa foi realizada no Processo nº 415.000.212/2012 (PT III.12, fl. 191 do Anexo VII).

132. Também, a ausência de formalização para permissão ao acesso ao SIREF traz uma insegurança à SEPI, tendo em vista que uma eventual negativa de acesso pela União (na figura da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República) prejudicaria tais pesquisas de preço.

133. A fim de colacionar boas práticas acerca da justificativa da seleção do tipo de mídia e de veículos de divulgação com base em critérios técnicos e objetivos, cita-se a monografia intitulada “Campanha publicitária para o projeto cão-guia para

---

<sup>55</sup> De acordo o sítio eletrônico da Secretaria de Comunicação da Presidência da República – SECOM (<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/sicom/sistemas-de-integracao-sicom/siref-sistema-de-disponibilizacao-de-referencias-1>), o SIREF tem por objetivo “disponibilizar ferramenta que permita o compartilhamento, no âmbito do Governo Federal, das experiências de contratação de serviços publicitários, proporcionando aos órgãos públicos, parâmetros de negociação junto às agências de publicidade”.

<sup>56</sup> **Art. 2º** Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade 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 objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

[...]

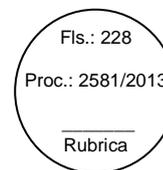
**Art. 14.** Somente pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, nos termos do § 1º do art. 2º desta Lei.

§ 1º O fornecimento de bens ou serviços especializados na conformidade do previsto no caput deste artigo exigirá sempre a apresentação pelo contratado ao contratante de 3 (três) orçamentos obtidos entre pessoas que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



cegos no DF<sup>57</sup>. Nesse trabalho, nota-se como a escolha dos veículos de divulgação reveste-se de embasamento técnico razoável, levando em consideração os aspectos particulares da campanha, conforme a seguir:

*A escolha da emissora Clube FM se justifica porque ela se tornou a emissora líder de audiência no DF. A rádio Clube FM revolucionou este importante meio de comunicação na Capital do País, provocando ainda mais interatividade com o ouvinte pela internet, cartas e telefone e oferecendo sinal de qualidade e 100% digital para todo o DF. A Clube é líder em audiência geral FM e 33 em todas as classes sociais do Distrito Federal, pois tem maior alcance e a maior cobertura em todo o DF e entorno.*

*O Correio Brasiliense foi o jornal escolhido para a campanha por ser o mais lido e por termos conseguido duas inserções no caderno Eu Estudante, gratuito no domingo, por se tratar de uma campanha social. De cada dez pessoas que lêem jornal no DF, sete lêem o Correio Brasiliense. São 748 mil leitores atingidos com 58.440 exemplares de segunda a domingo. Aos domingos, então, o Correio atinge 83% de penetração nos leitores de jornal, com 53% de exclusividade com base nos Estudos Marplan/EGM – DF de Janeiro a Dezembro de 2008. Por isso a escolha de uma inserção no domingo na campanha. O Correio Brasiliense domina 51% da circulação de jornais no Distrito Federal, de acordo com o IVC – Instituto Verificador de Circulação - IVC de setembro de 2009. Os leitores do Correio Brasiliense têm um enorme potencial de consumo mensal, superior a 1 bilhão de reais segundo estudos Marplan/EGM – DF de Janeiro a Dezembro de 2008.*

*A revista FOCO é dirigida a um público de alta renda. Seus leitores ocupam posição de destaque nas empresas e na sociedade. Isso quer dizer que, na FOCO, o anúncio atinge o público certo, com dispersão mínima. Cada um dos 50 mil exemplares da FOCO é lido por três pessoas, em média. A Revista FOCO é a mais influente revista do Centro Oeste, e circula entre os formadores de opinião sendo leitura indispensável do público VIP. A revista também circula entre as mais importantes autoridades e profissionais da administração pública.*

### **Causas**

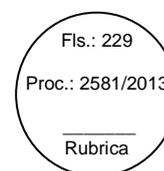
134. Negligência dos gestores da SEPI ao aprovar propostas de ações publicitárias sem a comprovação do interesse público e da vantajosidade referente aos veículos selecionados pelas agências de comunicação para divulgar as campanhas publicitárias, deixando de observar as determinações constantes das Decisões nos 8.470/2008 e 1.706/2011.

<sup>57</sup> Elaborada por Vítor Mateus Xavier Rodrigues e Celise Barnabé Duarte (Brasília, 2010).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



135. A falta de uso sistemático do SIREF quando da comprovação do preço de mercado, no caso de fornecimento de insumos.

**Efeitos**

136. Infringência ao princípio da impessoalidade ao escolher determinados veículos em detrimento de outros sem fundamentação adequada.

137. Possíveis gastos desnecessários e/ou ilegítimos com publicidade por conta de excesso de veículos selecionados e associação da marca do GDF a veículos impróprios à publicidade institucional.

**Considerações do Auditado**

138. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>58</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que houve o saneamento das impropriedades apresentadas no presente Achado.

**Posicionamento da equipe de auditoria**

139. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela, limitando-se a informar sobre os procedimentos adotados após a reunião de apresentação dos Achados realizada pela Equipe de Auditoria sem, no entanto, apresentar elementos que comprovem o saneamento da situação.

**Proposições**

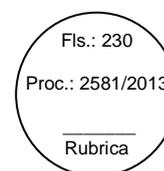
140. Determinar à SEPI que, no prazo de 30 (trinta) dias, identifique e normatize critérios técnicos e objetivos mínimos para a contratação de veículos de comunicação no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, dando ciência a esta Corte das providências adotadas no mesmo período.

141. Determinar à SEPI que se abstenha de aprovar propostas de mídia, advindas das agências de comunicação contratadas, que careçam de fundamentação para a utilização de algum tipo de mídia e/ou veículo de divulgação.

142. Reiterar à SEPI o teor das Decisões nºs 8.470/2008 e 1.706/2011 desta Corte.

---

<sup>58</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.



### **Benefícios Esperados**

143. Maior garantia de isonomia e interesse público na seleção de veículos de divulgação nas campanhas publicitárias.

### **2.3.3. Achado de Auditoria nº 05 – Ausência de comprovação de veiculação de mídia.**

#### **Critério**

144. Lei nº 8.666/1993, art. 67. Lei nº 4.320/1964, art. 62.

#### **Análises e Evidências**

145. Conforme o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, a Administração Pública é responsável por fiscalizar os contratos por ela firmados:

*Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.*

146. De forma complementar, o art. 62 da Lei nº 4.320/1964 dispõe que:

*Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.*

147. Na análise dos processos selecionados (PT III.3, fl. 294 do Anexo III), constatou-se a existência de atestes sem a efetiva comprovação da veiculação em mídia. Tal ateste somente deve ocorrer após fiscalização realizada pela Administração, com auxílio da própria agência de comunicação contratada, ou de empresa por ela terceirizada, se for o caso, que verifique a prestação dos serviços contratados.

148. Ocorre que, de forma recorrente, quando o auxílio à fiscalização é tido como inviável pela agência de comunicação<sup>59</sup>, a SEPI requer aos veículos de divulgação que subscrevam termo em que atestam a prestação de serviço<sup>60</sup>, sob pena de incorrerem em crime previsto no Código Penal Brasileiro, art. 299<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Isso ocorre quando supostamente os custos de controle seriam superiores aos ganhos auferidos pela agência de comunicação a título de comissão por uso.

<sup>60</sup> Conforme documentação acostada no PT III.4, fl. 72, 114, 159, 184, 212, 213, 215, 223 e 241 do Anexo IV, PT III.5, fl. 192 do Anexo V, PT III.7, fl. 3/13 do Anexo VI e PT III.9, fl. 53 do Anexo VI, entre outros).

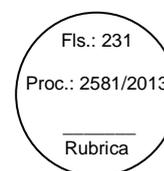
<sup>61</sup> **Falsidade ideológica**

Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



149. Como exemplo, os referidos documentos apresentam o seguinte teor:

*Declaramos sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro, que esta empresa S.A Correio Braziliense, inscrita no CNPJ 00.001.172/0001-80, prestou os serviços de publicidade objeto do PI 053364 mediante as seguintes veiculações descritas no comprovante em anexo. (PT III.4, fl. 213 do Anexo IV)*

150. Entretanto, esse procedimento não se presta ao controle exigido na liquidação da despesa pública, pois não é razoável e impessoal que o prestador ateste o próprio serviço. Portanto, essa prática, à luz do princípio da legalidade, não é válida, porquanto não inserta no arcabouço jurídico brasileiro.

151. Igualmente, sob a ótica do princípio da supremacia do interesse público, tem-se que a referida prática não merece prosperar, uma vez que o Direito Administrativo dispõe de regras específicas sobre ateste e liquidação de despesas (arts. 62 e 67 das Leis nºs 4.320/1964 e 8.666/1993, respectivamente).

### **Causas**

152. Negligência da SEPI ao atestar e liquidar as despesas com veiculação de campanhas publicitárias.

### **Efeitos**

153. Risco de pagamentos por serviços não executados.

### **Considerações do Auditado**

154. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>62</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que a “ausência de comprovação de veiculação de mídia”, na atual gestão, não tem ocorrido, sendo que a Secretaria tem pautado a condução de todas as campanhas com respeito à legalidade restrita a qual a Administração Pública é submetida.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

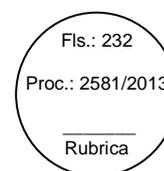
155. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela, limitando-se a informar sobre os procedimentos adotados pela atual gestão sem, no entanto, apresentar elementos que comprovem o saneamento da situação.

<sup>62</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



156. Ademais, deve-se salientar que a atuação do gestor público não deve visar unicamente à legalidade, mas também outros princípios basilares do Direito Administrativo, tais como a legitimidade, a economicidade, a moralidade, a publicidade, etc.

***Proposições***

157. Orientar à SEPI que termo exigido e subscrito pelos veículos de divulgação atestando a prestação de serviço, sob pena de incorrerem em crime previsto no Código Penal Brasileiro, art. 299, não substitui a exigência contida no art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4320/1964.

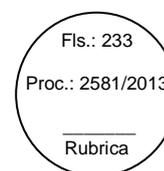
158. Determinar à SEPI que exija das agências de comunicação contratadas que fiscalizem, diretamente ou por meio de empresa terceirizada, todas as veiculações em mídia executadas, mormente aquelas afetas à radiocomunicação, sob pena de tais serviços não serem atestados e pagos pela contratante.

159. Determinar à SEPI que se abstenha de:

- a) efetuar pagamentos por serviços de veiculação em mídia sem a apresentação da devida documentação comprobatória, assim entendida como o ateste realizado diretamente pela agência de comunicação ou por empresa terceirizada;
- b) utilizar veículos de comunicação cuja fiscalização da execução dos serviços se mostre inviável ou excessivamente onerosa.

***Benefícios Esperados***

160. Regularidade na liquidação das despesas com publicidade e propaganda pela SEPI, propiciando maior garantia, previamente aos pagamentos destas, do cumprimento das obrigações assumidas pelos prestadores de serviços.



## **2.4. Questão de Auditoria 4 – A concessão de patrocínio pela Administração Direta do Distrito Federal é dotada de critérios técnicos e objetivos que privilegiam a legalidade, a impessoalidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia na utilização de recursos públicos?**

*Não. Verificou-se na análise dos processos de patrocínio que a seleção, a concessão e a fiscalização dos eventos patrocinados pela SEPI deram-se de forma antieconômica e ilegal, deixando de privilegiar a impessoalidade, a eficiência e eficácia na utilização de recursos públicos.*

### **2.4.1. Achado de Auditoria nº 06 – Seleção das propostas de patrocínio sem amparo em critérios técnicos e objetivos.**

#### **Critério**

161. Lei nº 8.666/1993, art. 43, inciso V. Portaria AGECOM nº 02, de 29/09/2008. Decisão TCDF nº 8.470/2008.

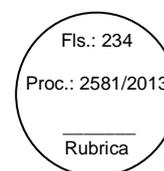
#### **Análises e Evidências**

162. Com relação aos procedimentos utilizados para responder à presente Questão de Auditoria, cabe trazer à evidência que as ações de patrocínio levadas a efeito pela SEPI entre 2011 e 2012 foram informadas mediante o Memorando nº 07/013-SAREV/SEPI (PT IV.1, fl. 04/05 do Anexo IX), em resposta à Nota de Auditoria nº 04/2581/13 (fl. 12).

163. Tendo em vista o reduzido número de ações e o elevado risco de auditoria, optou-se pela análise da totalidade dos processos de patrocínio entre 2011 e 2012, os quais constam a seguir<sup>63</sup>:

---

<sup>63</sup> A fim de elucidar o tema, o PT IV.12, fls. 11/26 do Anexo IX apresenta aspectos relevantes apontados pela equipe de auditoria sobre os processos supracitados, individualmente.


**Tabela 5: Processos de Patrocínio Analisados**

<b>Nº Processo</b>	<b>Evento/Tema</b>	<b>Valor (R\$)</b>
019.000.147/2011	5º Maratona de Revezamento de Brasília	500.000,00
019.000.149/2011	Mundial de Vôlei de Praia 2011	300.000,00
019.000.150/2011	Exposição Brasília em Fotos	55.000,00
019.000.151/2011	Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público	350.000,00
019.000.152/2011	1º Festival Nacional de Balonismo	330.000,00
415.000.089/2011	1º Campeonato Nacional de Balonismo da Independência	500.000,00
<b>Total</b>		<b>2.035.000,00</b>

164. Ainda, durante a execução dos trabalhos de auditoria, verificou-se a existência do Processo nº 019.000.155/2011, referente ao patrocínio à Cavalgada JK Tavares e Cia., o qual não foi informado em resposta à NA nº 04. Embora o empenho do pagamento do referido processo tenha sido cancelado, optou-se por incluí-lo no rol de processos analisados, haja vista que este contém a análise prévia da proposta, bem como os pareceres pela aprovação do patrocínio e a análise da prestação de contas do evento.

165. A concessão de patrocínios pela Administração Pública deve ser precedida de seleção das propostas apresentadas e amparada técnica e objetivamente por critérios previamente estabelecidos, conforme determina a Lei Nacional de Licitações<sup>64</sup>, art. 43, inciso V, que ampara os contratos administrativos, *in verbis*:

*Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*

*[...]*

*V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;*

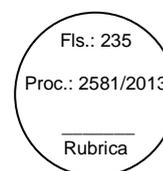
166. Assim, é razoável, tendo em vista a economicidade e o interesse público, que a análise prévia à concessão do patrocínio observe, no mínimo:

<sup>64</sup> Todos os contratos de patrocínio avaliados tiveram como fundamento legal a Lei nº 8.666/1993.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



- a existência de orçamento detalhado de todo o projeto;
- a demonstração de que a ação eleita para ser patrocinada é mais vantajosa do que as que foram preteridas;
- a demonstração de que o patrocínio divulgará a marca do GDF de maneira mais eficiente, econômica e eficaz que outra ação de publicidade e propaganda de custo similar.

167. Com relação à análise trazida no parecer retro mencionado, há, em todos os processos, a ausência de elementos básicos que justifiquem a despesa pública, iniciando-se pelo objetivo das ações: a totalidade dos patrocínios oferecidos têm por finalidade a divulgação institucional da marca GDF.

168. Ora, tal objetivo se conflita com o da publicidade institucional<sup>65</sup>, para a qual são necessários procedimentos mais rigorosos de contratação. Ademais, não é colocado em nenhum caso examinado como a ação iria divulgar a atuação do GDF, agregar valor à marca ou fortalecer conceito, objetivos maiores dos patrocínios concedidos pela Administração Direta, uma vez que os demais se prestam a entes que atuam em mercado concorrencial<sup>66</sup>.

169. Corroborando o entendimento do parágrafo anterior, a PGDF se manifestou, no Parecer nº 600/2009/PROCAD/PGDF, da seguinte forma:

*10. Normalmente afeiçoado às ações de comunicação dirigidas para as entidades que atuam no segmento de mercado de concorrência – empresas públicas e sociedades de economia mista – percebe-se, em relação ao patrocínio, o emprego de extensão conceitual de ferramenta para instrumentalizar órgãos (Administração Direta), cujas ações e programas não se enquadram no conceito de concorrência de mercado, nem de patrocínio incentivado estabelecido pela Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) e pela Lei nº 11.438/2006 (Lei de Incentivo o Esporte).*

[...]

*15. Deveras, a leitura técnica da ação de patrocínio – com investimento financeiro destinado a atividades que visem “influenciar o público favoravelmente ao patrocinador ou atingir objetivos de marketing” – permite inferir mais adequada a sua utilização como ferramenta de comunicação pelas entidades que atuam em concorrência com o mercado. (Grifo próprio)*

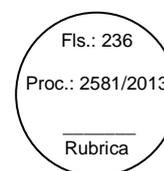
<sup>65</sup> Conforme o Decreto nº 32.775, de 22 de fevereiro de 2011, publicidade institucional é a “que tem como objetivo divulgar informações sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados”.

<sup>66</sup> Conforme o Decreto nº 32.775, de 22 de fevereiro de 2011, patrocínio é “o apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros, com o objetivo de divulgar atuação, fortalecer conceito, agregar valor à marca, incrementar vendas, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



170. Sobre a matéria, o Comitê de Patrocínio, em sua Ata de Reunião nº 2 (PT IV.8, fls. 75/76 do Anexo XI), recomendou que se evitasse patrocinar eventos cujas contrapartidas fossem de caráter publicitário. Conforme entendimento expresso no parágrafo anterior, a mera divulgação da marca se caracteriza como publicidade, motivo pelo qual se entende aqui que a recomendação não foi observada nos processos referentes aos eventos Exposição Brasília em Fotos (PT IV.3, fls. 43/44 do Anexo IX), I Campeonato Nacional de Balonismo da Independência (PT IV.6, fls. 16/21 do Anexo X), 1º Festival Nacional de Balonismo de Brasília (PT IV.7, fls. 181/185 do Anexo X) e Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público (PT IV.9, fls. 66/68 do Anexo XI), haja vista documentação constante dos processos correlatos, nos quais, de fato, aceitou-se contrapartidas de cunho publicitário.

171. Ainda, cabe trazer à baila o teor do Parecer nº 365/2011-PROCAD/PGDF (PT IV.10, fls. 255/261 do Anexo XII), da Procuradoria-Geral do DF – PGDF, datado de 03/06/2011 e que corrobora a recomendação do Comitê de Patrocínio:

*Não se identifica, na simples divulgação de logomarca do Distrito Federal, qualquer caráter informativo, educativo ou de orientação social (art. 37, §1º, da CF-88).*

172. No que tange à avaliação da relação custo-benefício das propostas, pressuposto para garantia da economicidade e do interesse público, entende-se que devem ser aferidos e contrapostos dois aspectos: os preços dos itens a serem pagos com a verba de patrocínio e as contrapartidas oferecidas, assim entendidas como o retorno, material ou não, que a ação pode propiciar ao GDF.

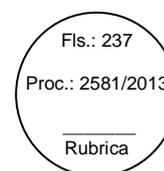
173. No entanto, verificou-se, em todos os processos analisados (PT IV.1, fl. 07 do Anexo IX), que os preços propostos não são avaliados previamente à concessão. Não há pesquisa de preços de mercado que dê suporte aos valores apresentados pelos proponentes e tampouco avaliação de adequabilidade dos quantitativos utilizados.

174. Inexiste, também, manifestação a respeito das contrapartidas oferecidas, não sendo aferido o interesse público delas e nem sua compatibilidade com os valores solicitados. Além disso, existem contrapartidas pouco objetivas, o que dificulta o monitoramento e a posterior prestação de contas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



175. Como exemplo, cita-se o patrocínio ao Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público: o proponente apresentou como custo global do evento o valor de R\$ 650.976,50 (PT IV.8, fl. 66 do Anexo XI), mas avaliou que o custo da contrapartida do GDF seria de R\$ 713.279,00 (PT IV.8, fl. 67/68 do Anexo XI), tendo sido solicitados para patrocínio R\$ 420.000,00. No parecer de aprovação (PT IV.8, fl. 83 do Anexo XI) optou-se, sem justificativa, pelo aporte de R\$ 350.000,00, ainda que a verba disponível à época fosse de R\$ 4.165.000,00.

176. Ainda no tocante às avaliações das expectativas de retorno das ações patrocinadas, constatou-se a ausência de critérios objetivos balizadores para a realização destas, bem como de definição de indicadores de desempenho para os patrocinados. Assim, trechos como o seguinte, extraído do parecer que aprovou a Cavalgada JK Tavares e Cia. (PT IV.9, fl. 183 do Anexo XI), são comuns:

*Não é possível prever, com exatidão, o retorno de mídia do patrocínio para o ano de 2011.*

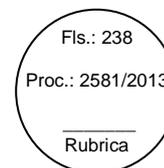
*Trata-se de um festival com cobertura em jornais e rádio, conforme observado nas edições anteriores, proporcionando assim uma previsão de retorno de mídia superior ao investimento do GDF.*

177. Além da clara contradição apresentada no trecho acima (qual seja, a inferência do parecerista de que, não obstante a impossibilidade de se prever exatamente o retorno de mídia do referido patrocínio, este seria superior ao investimento do GDF), não é razoável a concessão de recursos públicos a um evento em que não se pode mensurar os seus resultados.

178. Ainda que o retorno de mídia fosse superior ao investimento do GDF, como colocado, tal conclusão deveria encontrar suporte nos autos, o que não houve: não se buscou em nenhum caso avaliar o custo que teria o evento com organização própria do GDF ou, sequer, se as contrapartidas oferecidas não poderiam ser alcançadas com dispêndios menores em ações de publicidade e propaganda<sup>67</sup>.

179. Impende salientar que não é adequado que a SEPI, como órgão centralizador das ações de publicidade da Administração Direta do DF, se posicione quanto ao mérito do interesse público de ações que visam impactar áreas de responsabilidade de outras secretarias. Por exemplo, o patrocínio a eventos de balonismo deveria ter sido analisado pela Secretaria de Estado de Esportes e o

<sup>67</sup> Tendo em vista que as contrapartidas são, em geral, divulgações da marca do GDF.



fórum sobre transporte público pela Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal<sup>68</sup>.

180. Nesse sentido não há, em nenhum dos processos analisados (PT IV.1, fl. 07 do Anexo IX), manifestação da Secretaria correlata ao tema do patrocínio, fato que contraria, inclusive, orientação do Comitê de Patrocínio, que assim definiu em sua Ata de Reunião nº 02, de 08/04/2011 (PT IV.8, fls. 75/76 do Anexo XI):

*Considerando a diversidade dos temas propostos foi aprovada a recomendação de consultar as secretarias de governo relacionadas às temáticas em questão, a fim de enriquecer as propostas e evitar o apoio a atividades que não estejam alinhadas com os programas de governo. Assim, as propostas das áreas de educação, cultura, esportes, transportes, etc., deverão ter o aval das respectivas secretarias, de maneira a manter coerência entre os patrocínios e as diretrizes governamentais para cada setor. (Grifo próprio)*

181. Finalizando o tema, uma prática que a Equipe de Auditoria entende ser adequada e que garante a impessoalidade à concessão de patrocínios é o chamamento público prévio para apresentação de propostas. Nesse sentido, o GDF divulgaria quais são as áreas e ações de interesse para patrocínios, o orçamento vinculado a elas, os critérios técnicos de seleção das propostas e estabeleceria prazos para a sua apresentação, ao menos.

182. Acerca da necessidade de realizar seleção prévia, o Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou em sede do Acórdão nº 231/2010-Plenário (PT IV.11, fl. 10 do Anexo XIII):

*Assunto: PATROCÍNIO. DOU de 26.02.2010, S. 1, p. 140. Ementa: determinação ao Banco do Brasil para realizar análise prévia da relação entre o custo e o benefício dos patrocínios a ser concedidos, deliberação similar à exarada pelo Acórdão nº 04/2007-P, e ainda em consonância com outras deliberações da Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos de nºs 1196/2006-P, 999/2003-P e 233/2001-P, bem como da Decisão nº 254/2002-P.*

183. Nessa esteira, traz-se à evidência iniciativas de outros órgãos vinculadas à seleção pública de propostas de patrocínio, a saber:

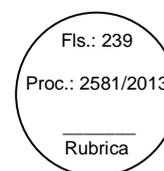
---

<sup>68</sup> Nesse caso, se houvesse interesse público manifesto, o instrumento adequado não seria o patrocínio a um fórum de debate e, sim, uma audiência pública.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



- Câmara dos Deputados: o Centro Cultural Câmara dos Deputados elaborou edital (PT IV.13, fls. 52/61 do Anexo XIII) a fim de selecionar projetos artísticos nas áreas de fotografia, escultura, pintura, gravura desenho e obras em papel. Os trabalhos selecionados entrarão na Agenda Cultural da Casa para 2014<sup>69</sup>. Destaca-se o fato de não haver remuneração ou qualquer tipo de aportes financeiros aos expositores (item 9.1 do Edital de Seleção nº 01/2013, PT IV.13, fl. 58 do Anexo XIII).
- Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES: a Instituição realizou seleção pública de propostas de eventos culturais e técnicos PT IV.13, fl. 39/51 do Anexo XIII) a fim de elencar quais seriam patrocinados<sup>70</sup>. Destaca-se que no ato da inscrição os interessados deveriam encaminhar: a programação do evento, o orçamento global por meio de planilha padronizada e disponível no site, currículo da instituição proponente contendo resumo das atividades da empresa e histórico de projetos similares já realizados, entre outros documentos. Ressalta-se o fato de que a comprovação das contrapartidas avençadas deveria ser realizada de acordo com modelo disponível no próprio site do BNDES.
- Banco do Brasil – BB: a Instituição elaborou edital de seleção pública PT IV.13, fl. 28/38 do Anexo XIII) para definição de parte da programação de patrocínios do exercício de 2014<sup>71</sup>. Ressalta-se a fase prevista no processo seletivo (item 4.3 do edital, PT IV.13, fl. 35 do Anexo XIII), a qual estabelece a obrigatoriedade de negociação entre o BB e o proponente acerca das cotas de patrocínio e das respectivas contrapartidas, sob pena de desclassificação do projeto.

184. Destaca-se, contudo, que as iniciativas de patrocínio do BB e do BNDES se justificam pelo fato de que ambos atuam no mercado concorrencial visando lucro, diferentemente da Administração Direta do DF.

185. Noutro diapasão, em que pese o adorno de patrocínio conferido às publicidades realizadas, observou-se novamente<sup>72</sup> a figura dos “Projetos Especiais”,

<sup>69</sup> Seleção disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/centro-cultural/edital-2013-14>

<sup>70</sup> Seleção disponível em

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Patrocínio/Introducao/index.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Patrocínio/Introducao/index.html)

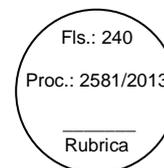
<sup>71</sup> Seleção disponível em <http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/EditalPatrocíniosBB.pdf>

<sup>72</sup> A situação já foi evidenciada no Achado de Auditoria nº 03, quando se tratou de campanhas publicitárias.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



abordados no bojo do Processo nº 2216/2004<sup>73</sup>, e sobre os quais cabe destacar os seguintes aspectos: não há demanda motivada do Poder Público; o acionamento da Administração é feito diretamente pelos veículos de comunicação, cabendo às agências publicitárias a análise técnica; não há impessoalidade na escolha, uma vez que não ocorreu seleção com ampla concorrência; e há o desvirtuamento dos procedimentos normais de tramitação dos processos de campanhas publicitárias.

186. Reconhecendo o caráter nocivo à Administração dos “Projetos Especiais”, esta Corte se manifestou da seguinte forma na Decisão nº 8.470/2008:

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] VII –em razão dos fatos narrados nos parágrafos 119/151 da informação nº 56/07, determinar à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, à Subsecretaria de Publicidade e Promoção e ao Gabinete de Articulação Institucional que se abstenham de fazer uso de Projetos Especiais, por configurar atos de gestão antieconômicos, sujeitos, portanto, à sanção prevista no art. 57, inciso III, da Lei Complementar nº 01/1994.*

187. Vale dizer que O “Manual do Patrocínio”<sup>74</sup>, citado em todos os processos analisados (PT IV.1, fl. 07 do Anexo IX) como um dos balizadores das ações tomadas, traz a seguinte vedação:

*7.3. A AGECOM não apoiará projetos:  
[...]  
7.3.17. de veiculação em mídia ou em instalações que funcionem como veículo de comunicação.*

188. No entanto, apesar do exposto, a SEPI optou por ofertar patrocínios a eventos apresentados por veículos de comunicação, cujos principais custos referem-se à veiculação em mídia, conforme se aduz da leitura dos PT's IV.5<sup>75</sup> e IV.8<sup>76</sup> referentes aos eventos 5ª Maratona de Revezamento – 2011 e Fórum Jornal de Brasília de Transportes – 2011, respectivamente.

189. Sobre esses patrocínios, é interessante notar que em suas planilhas de composição de custos<sup>77</sup> são elencados os espaços midiáticos de divulgação dos respectivos eventos, sem nenhuma objeção por parte da SEPI. No entanto, não é

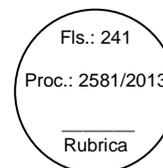
<sup>73</sup> Tendo sido suas características apresentadas no Relatório nº 22/06, às fls. 668/675.

<sup>74</sup> Portaria nº 02-AGECOM, de 29 de setembro de 2008. DODF nº 195, de 01/10/2008, seção I, fl. 40/45, quando a publicidade do GDF encontrava-se sob o manto da Agência de Comunicação do DF, tendo sido sucedida em suas atribuições pela SECOM e, posteriormente, pela SEPI.

<sup>75</sup> Fls. 190/250 e 1/13 dos Anexos IX e X, respectivamente.

<sup>76</sup> Fls. 59/142 do Anexo XI.

<sup>77</sup> Aprovadas pelo então Subsecretário de Apoio à Realização de Eventos da SEPI.



razoável que as empresas proponentes, para divulgar suas próprias ações, em seus próprios veículos, tenham sido remuneradas a título de patrocínio pelo GDF. Isso porque os apoios ofertados foram além de subsidiar os custos dos eventos, promovendo o lucro dos realizadores, uma vez que estes são favorecidos diretamente pela divulgação de seus eventos a valores por eles definidos.

190. Além de ferir o princípio da impessoalidade, uma vez que os processos em tela apresentam todas as características dos “Projetos Especiais”<sup>78</sup>, entende-se que a divulgação da marca do GDF restou prejudicada, por conta da coibição da mídia espontânea<sup>79</sup>, tendo em vista que a cobertura de eventos promovidos por veículos de comunicação tende a se restringir ao próprio veículo patrocinado, ou a empresas do mesmo grupo, uma vez que os concorrentes irão se abster de tratar do assunto, o que compromete a dimensão da eficácia.

191. Assim, conclui-se que houve o patrocínio de interesses privados pela Administração Pública, com descumprimento da Decisão TCDF nº 8.470/2008 e do preceituado no “Manual do Patrocínio”.

192. A situação em tela foi informada aos gestores da SEPI pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle, por meio do Relatório de Auditoria nº 16/2012-DIRAG/CONAG/CONT (PT IV.2, fls. 25/33 do Anexo IX), tendo sido recomendada a instauração de sindicância para apurar os fatos<sup>80</sup>.

### **Causas**

193. Negligência dos gestores da SEPI ao aprovar projetos sem comprovação do interesse público e da vantajosidade frente a outras formas de divulgação da marca do GDF e ao não avaliar a razoabilidade dos custos constantes das propostas por meio de pesquisa de preço de mercado.

194. Negligência dos gestores da SEPI ao patrocinar propostas de veiculação

<sup>78</sup> Salvo pela avaliação técnica, que passou a ser realizada pelo Órgão.

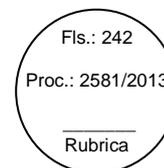
<sup>79</sup> Espaço em veículo de divulgação conquistado sem qualquer vínculo comercial ou pagamento.

<sup>80</sup> Houve um processo de sindicância para a referida apuração (conforme DODF nº 56, de 19 de março de 2013; Processo nº 415.000.050/2013 PT IV.10, fls. 92/299 do Anexo XII), tendo a comissão responsável se manifestado da seguinte forma, considerada satisfatória pela autoridade competente (PT IV.10, fls. 282/283 do Anexo XII):

*Veiculação em mídia é todo tipo de propaganda ou divulgação feita em veículos de comunicação, tais como jornais, revistas, televisão, rádios, outdoors, internet, etc., o que não se deu nos autos em apreço; o apoio se deu para o evento em si, e não para sua divulgação; esta, apesar de fazer parte importante do evento, não foi ela, a divulgação do evento, que sofreu aporte de recursos por parte da SEPI; assim, entende a comissão que razão assiste ao justificante.*

No entanto, entende a Equipe de Auditoria que o procedimento não foi concluído de forma satisfatória, uma vez que se aduz claramente das planilhas constantes das propostas de patrocínio que houve, sim, aporte de recursos para a divulgação. Prova irrefutável dessa prática é que, em sede de prestação de contas, consideraram-se as veiculações em mídia como elementos para a liquidação das despesas (por exemplo, no PT IV, fls. 154/156 do Anexo X).


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA


em mídia e/ou cujos proponentes atuem em instalações que funcionam como veículo de divulgação, bem como ao não observar a Decisão nº 8.470/2008 afeta à matéria.

**Efeitos**

195. Seleção de propostas que não se prestam ao interesse público e aprovação destas com risco de conterem custos superiores aos valores de mercado.

196. Patrocínio, pela Administração Pública, de interesses privados, em especial os relativos a veículos de divulgação, em detrimento do interesse público. Ineficácia na divulgação da marca do GDF via mídia espontânea.

**Considerações do Auditado**

197. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>81</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que desde 2011 não existe mais a rubrica específica destinada à concessão de patrocínio.

**Posicionamento da equipe de auditoria**

198. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela. A informação trazida sobre a extinção da rubrica de patrocínio não tem o condão de alterar as evidências apresentadas.

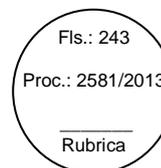
**Responsabilização**
**Irregularidade**
**Tabela 6**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Seleção das propostas de patrocínio sem amparo em critérios técnicos e objetivos.	14/04/2011 a 02/09/2011.	Não aplicável.

**Responsáveis indicados**

199. Aponta-se como responsável pela ocorrência dessa irregularidade:

<sup>81</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**Tabela 7**

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Rômulo Lopes Azevedo	Assessor Especial do Gabinete da SECOM* e Coordenador de Acompanhamento e Fiscalização de Eventos da SEPI	09/02/2011 a 11/10/2011 e 11/10/2011 a 26/12/2012 (respectivamente)	Negligência ao aprovar projetos de patrocínio sem comprovar a vantajosidade e o interesse público frente a outras formas de divulgação da marca do GDF. Negligência ao não avaliar a razoabilidade dos custos constantes das propostas por meio de pesquisa de preço de mercado.	Elaborou e subscreveu pareceres técnicos <sup>82</sup> que justificaram a aprovação da contratação indevida de patrocínios.	Não aplicável

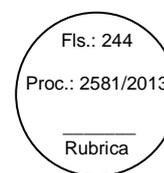
\*A SECOM e a SEPI possuem parte do quadro de pessoal em comum.

**Proposições**

200. Determinar à SEPI que, doravante:

- a) caso opte por patrocinar ou apoiar eventos:
- i. divulgue antecipadamente as áreas e tipos de eventos de interesse da Administração Pública, mediante prévia consulta à Pasta correlata, fixando data para que os promotores de eventos interessados possam apresentar suas propostas; ainda, que faça constar em edital os critérios técnico-objetivos a serem avaliados nas propostas.
  - ii. fundamente a vantajosidade de tal prática, em termos de eficácia e eficiência da divulgação da marca do GDF, frente à realização do evento pela própria Administração e à Publicidade Institucional de custo similar, bem como faça constar manifestações das Secretarias responsáveis pelas áreas a serem beneficiadas pela prática, informando sobre a adequabilidade da proposta às diretrizes de governo;
- b) avalie previamente a compatibilidade dos custos apresentados em propostas de patrocínio e apoio a eventos com os preços de mercado,

<sup>82</sup>Constantes dos processos 019.000.147/2011, 019.000.149/2011, 019.000.150/2011, 019.000.151/2011, 019.000.152/2011 e 415.000.089/2011.



abstendo-se de arcar com qualquer espécie de custo de publicidade e divulgação;

- c) se abstenha de patrocinar ou apoiar eventos cujas entidades organizadoras atuem, exclusivamente ou não, como veículos de divulgação, em face do evidente conflito de interesses.

201. Determinar à SEPI e à Secretaria de Governo que, no prazo de 30 dias, revisem, no âmbito das Administrações Direta e Indireta, os normativos referentes a concessões de patrocínios e apoios a eventos, de forma a dotá-los de exigências que abarquem os subitens “a”, “b” e “c” supra indicados, informando ao Tribunal, no mesmo prazo, as providências adotadas.

202. Sugere-se a audiência do responsável indicado na Tabela 07 para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista nos arts. 57, II, e 60 da LC nº 01/1994.

### ***Benefícios Esperados***

203. Otimização na utilização de recursos públicos.

204. Maior garantia de isonomia, interesse público e economicidade nos eventuais patrocínios ofertados pela Administração Pública.

## **2.4.2. Achado de Auditoria nº 07 – Uso inadequado da inexigibilidade de licitação.**

### ***Critério***

205. Art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

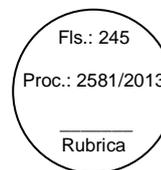
### ***Análises e Evidências***

206. Com relação a contratações públicas regidas pela Lei nº 8.666/1993, cabe colocar que os processos se iniciam com a manifestação de necessidade de a Administração adquirir um bem ou serviço, com a posterior elaboração de um termo de referência ou projeto básico. Feito isso, busca-se a forma de contratação que melhor atende ao interesse público, sendo o processo licitatório a regra geral, podendo haver a dispensa ou inexigibilidade. Nesse último caso, o regramento legal assim dispõe:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;*

*II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, **vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;***

*III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.*

*§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.*

*§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis. (grifo nosso)*

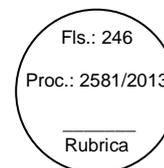
207. Sobre o tema, cumpre ressaltar que todas as concessões de patrocínio analisadas foram firmadas mediante contrato cujo processo licitatório foi considerado inexigível. Via de regra<sup>83</sup>, o ato foi justificado no parecer de aprovação da proposta pela exclusividade dos eventos, salvo para o Mundial de Vôlei de Praia 2011, quando não houve qualquer espécie de fundamentação na peça técnica, e para o 1º Campeonato Nacional de Balonismo da Independência, em que o argumento utilizado foi a expertise da Federação de Balonismo do DF. Paradoxalmente, salienta-se que as justificativas fornecidas para os eventos de balonismo, similares entre si, são díspares.

<sup>83</sup> Nos seguintes eventos: 1º Festival Nacional de Balonismo de Brasília, 5ª Maratona de Revezamento, Exposição Brasília em fotos, Fórum Jornal de Brasília de Transportes e Cavalgada JK Tavares.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



208. Além do parecer de aprovação da proposta, a inexigibilidade de licitação, em todos os casos, teve a anuência da Assessoria Jurídica-Legislativa da SEPI. Com relação a esses pareceres jurídicos, notou-se que todos apresentaram fundamentação idêntica para a inexigibilidade: inviabilidade de competição. Verificou-se, também, a utilização de um parecer padronizado e que não avaliou as peculiaridades dos objetos. Assim, na totalidade das peças examinadas, independente do tema da proposta, no parágrafo 22 destas, o parecerista se refere ao evento em questão como sendo de balonismo<sup>84</sup>.

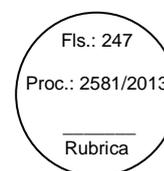
209. Finalizando o rito processual relativo à inexigibilidade, houve, em todos os casos, a ratificação do ato pelo titular da Pasta e a sua posterior publicação no Diário do Oficial do DF – DODF. Impende salientar que, salvo no caso do 1º Campeonato Nacional de Balonismo da Independência, quando a publicação se deu durante o evento, elas ocorreram após a realização dos eventos, fragilizando a publicidade objetivada pelo feito. Salienta-se que, em nenhum dos casos examinados, foi solicitado o posicionamento da PGDF sobre a inexigibilidade da licitação.

210. Com relação aos pressupostos já citados para contratações públicas, verificou-se que os contratos de concessão de patrocínio padecem da ausência da manifestação de interesse da Administração. Por óbvio, um evento trazido por um particular é único e exclusivo, entretanto tal justificativa não é suficiente, haja vista que o liame com o interesse público não restou estabelecido.

211. É necessário que se justifique qual aspecto da exclusividade do evento interessa à Administração. Por exemplo, embora a 5º Maratona de Revezamento de Brasília (PT IV.5, fls. 190/250 e 1/13 dos Anexos IX e X, respectivamente) tenha sido um evento único, em 2011 ocorreram diversos eventos esportivos análogos<sup>85</sup>, sendo que cabia aos gestores da SEPI trazer ao processo por quais motivos a marca do GDF seria melhor divulgada no evento patrocinado, ainda que os demais não tenham pleiteado apoio financeiro do erário local.

<sup>84</sup> (PT IV.3, fl. 68 do Anexo IX, PT IV.4, fl. 144 do Anexo IX, PT IV.5, fl. 240 do Anexo IX, PT IV.8, fl. 94 do Anexo XI e PT IV.9, fl. 197 do Anexo XI).

<sup>85</sup> Exemplos: Circuito das Estações Adidas, Filla Night Run, Eco Run, Maratona de Revezamento Pão de Açúcar.



212. Outro aspecto que merece destaque é que, na maioria dos casos<sup>86</sup>, uma parcela do valor concedido a título de patrocínio foi utilizada para cobrir despesas de publicidade dos eventos, seja para incluir espaço em mídia, seja para confeccionar produtos de divulgação. Além disso, o objetivo dos apoios, como colocado em todos os pareceres de aprovação, foi a divulgação da marca institucional do GDF.

213. Ora, a Lei nº 8.666/1993, art. 25, inciso II, já transcrita, é taxativa ao vedar a inexigibilidade de licitação para serviços de publicidade e divulgação. Por via de consequência, a referida vedação estende-se à inexigibilidade de licitação para contratar uma empresa, mediante um contrato de patrocínio, para que esta realize despesas com publicidade e divulgação. Nesse sentido, a prática realizada representou um artifício para transgredir a vedação legal.

214. Cita-se, como exemplo, o caso do Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público, em que as contrapartidas oferecidas foram as seguintes: inserção da logomarca do GDF como patrocinador em todo material do evento (banner, canetas, cartazes, blocos de anotação e certificados)<sup>87</sup>, inserção da logomarca do GDF como patrocinador em toda a mídia de divulgação do evento e reaplicação de 4 páginas para veiculação de campanha de utilidade pública de interesse do GDF, válidas até 31 de dezembro de 2011 (PT IV.8, fls. 67/68 do Anexo XI).

215. Todos os itens citados se referem a publicidade ou divulgação, sendo que o último item, referente à campanha de utilidade pública do interesse do GDF, sequer tem relação com o evento patrocinado. Sobre o tema, caso se desejasse contratar veiculações para campanhas de utilidade pública, o procedimento a ser seguido seria por meio do acionamento das agências de comunicação contratadas através de processo licitatório<sup>88</sup> com fulcro na Lei nº 12.232/2010.

216. Esse entendimento é corroborado pelo supramencionado Parecer nº 365/2011-PROCAD/PGDF, datado de 03 de junho de 2011 (portanto, em momento anterior à concessão do patrocínio ao 1º Campeonato Nacional de Balonismo – PT IV.6, fls. 1/179 do Anexo X):

*Pondera-se, ademais, **que se o patrocínio**, tal como delineado nestes autos, em que a principal contraprestação ao poder Público*

<sup>86</sup> Conforme evidenciado no Achado de Auditoria nº 06.

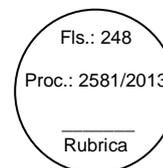
<sup>87</sup> Para tal inserção, o patrocinador cobra exatamente o valor de confecção dos materiais (PT IV.8, fls. 66/68 do Anexo XI), não arcando com nenhuma parcela desses custos.

<sup>88</sup> Observados os ditames da Lei nº 12.232/2010.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



*seria a ampla divulgação de sua logomarca, **configura espécie de publicidade, como parece ser o caso, estaria vedada a contratação por inexigibilidade de licitação, consoante dicção do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93.** (grifo nosso)*

217. Cumpre notar que, no âmbito da União, diferentemente do DF<sup>89</sup>, sequer existe rubrica própria para apoio à realização de eventos, haja vista que o patrocínio é considerado como publicidade<sup>90</sup>.

### **Causas**

218. Negligência dos gestores da SEPI no que tange ao cumprimento da legislação aplicável à espécie, bem como imperícia do assessor jurídico ao elaborar pareceres pela inexigibilidade da licitação.

219. Usurpação, pelo Subsecretário de Apoio à Realização de Eventos, das funções da Subsecretaria de Publicidade ao contratar indevidamente serviços de publicidade por meio de patrocínios.

### **Efeito**

220. Não é possível garantir a vantajosidade nas contratações efetuadas a título de patrocínio.

### **Considerações do Auditado**

221. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>91</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que desde 2011 não existe mais a rubrica específica destinada à concessão de patrocínio.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

222. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela. A informação trazida sobre a extinção da rubrica de patrocínio não tem o condão de alterar as evidências apresentadas.

<sup>89</sup> Em 2011 os programas de trabalho 04131130090688730 e 04131130090689642 relacionavam-se a Apoio à realização de Eventos.

<sup>90</sup> Informação disponível em <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/patrocínio/Perguntas-Frequentes> - Pergunta nº 14.

<sup>91</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.

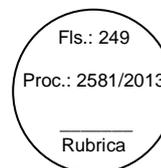
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**Responsabilização****Irregularidade**

Tabela 8

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Uso inadequado da inexigibilidade de licitação ao não motivar o interesse público nas peculiaridades dos objetos, bem como ao utilizá-la para contratação de despesas com publicidade e propaganda.	15/04/2011 a 22/09/2011.	Não aplicável.

**Responsáveis indicados**

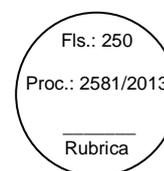
223. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 9

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Abimael Nunes de Carvalho	Secretário de Estado de Publicidade Institucional	01/01/2011 a 20/08/2013	Negligência ao autorizar a utilização de inexigibilidade de licitação sem comprovação do interesse público nas contratações efetuadas e para realização de despesas com publicidade e propaganda.	Subscreveu os atos de autorização das inexigibilidades.	Não aplicável.
Flávio Rogério da Mata Silva	Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da SECOM* e Assessor Especial do Gabinete da SECOM*	13/01/2011 a 31/08/2011 e 31/08/2011 a 11/10/2011	Imperícia ao emitir, em desacordo com os requisitos legais, opinião favorável ao uso da inexigibilidade de licitação em contratações nas quais não se demonstrou o interesse público e que possuíam, como parte dos objetos, despesas com publicidade institucional.	Elaborou e subscreveu pareceres jurídicos <sup>92</sup> que permitiram a aprovação da utilização irregular da inexigibilidade de licitação	Não aplicável.
Rômulo Lopes Azevedo	Assessor Especial do Gabinete da SECOM* e Coordenador de Acompanhamento e Fiscalização de Eventos da SEPI	09/02/2011 a 11/10/2011 e 11/10/2011 a 26/12/2012 (respectivamente)	Negligência ao aprovar itens de despesa afetas à publicidade institucional no bojo de contratações realizadas mediante inexigibilidade de licitação, bem como ao não justificar o interesse público nas peculiaridades dos objetos contratados.	Elaborou e subscreveu pareceres técnicos <sup>92</sup> que justificaram a aprovação e contratação de despesas mediante inexigibilidade de licitação.	Não aplicável.

\*A SECOM e a SEPI possuem parte do quadro de pessoal em comum.

<sup>92</sup> Constantes dos processos 019.000.147/2011, 019.000.149/2011, 019.000.150/2011, 019.000.151/2011, 019.000.152/2011 e 415.000.089/2011.



### **Proposições**

224. Determinar à SEPI que, caso opte por patrocinar ou apoiar eventos, solicite manifestação prévia à PGDF a respeito de cada ação suscitada, conforme entendimento exarado no Parecer nº 600/2009/PROCAD/PGDF, abstendo-se de arcar com qualquer espécie de custo de publicidade e divulgação do evento, bem como adote providências para garantir o cumprimento dessas medidas pelos demais órgãos da Administração Direta.

225. Sugere-se a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 09 para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, e no art. 60, ambos da LC nº 01/1994.

226. Sugere-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com fulcro na Resolução nº 38/1990, art. 185, tendo em vista a possibilidade de ocorrência das condutas tipificadas no art. 89 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992<sup>93</sup>.

### **Benefícios Esperados**

227. Utilização adequada do instituto da inexigibilidade de licitação no âmbito da SEPI. Maior garantia de isonomia, interesse público e economicidade nos eventuais patrocínios ofertados pela Administração Pública.

### **2.4.3. Achado de Auditoria nº 08 – Contratação de patrocínio sem a devida manifestação jurídica do Órgão competente.**

#### **Critério**

228. Lei nº 8.666/1993, art. 38, VI e parágrafo único. Lei Orgânica do DF, art. 111. CF/1988, art. 132. Parecer nº 600/2009/PROCAD/PGDF.

#### **Análises e Evidências**

229. Inicialmente, cabe trazer a redação do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos:

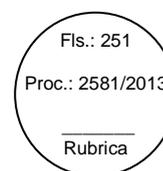
*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de*

<sup>93</sup> Deve-se notar que, conforme registrado no Achado 08, apresentado na sequência, o erário restou lesado nas contratações em tela.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



*seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:*

[...]

***VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;***

[...]

***Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.*** (Grifo próprio)

230. Sobre os processos analisados (PT IV.1, fl. 07 do Anexo IX), observou-se que todos tiveram avaliação da contratação pela Assessoria Jurídico-Legislativa da SEPI. Todavia, embora obrigatória, observou-se que, via de regra, a manifestação da PGDF não foi solicitada, salvo no caso do 1º Festival Nacional de Balonismo e da Cavalgada JK Tavares e Cia., quando houve encaminhamento dos autos ao citado Órgão Jurídico, porém de forma intempestiva, tendo em vista a proximidade dos eventos. No caso do Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público também houve o referido encaminhamento. Todavia, em 17/05/2011, o Assessor Especial da SEPI, de ordem do Secretário da Pasta, solicitou a restituição dos autos antes da avaliação de mérito pela PGDF (PT IV.8, fl. 104 do Anexo XI) e não os remeteu novamente para emissão de parecer jurídico.

231. Entende-se, aqui, que o art. 38 da Lei nº 8.666/1993 não foi observado, uma vez que a assessoria jurídica do GDF é representada exclusivamente pela PGDF, fato que será evidenciado na sequência. Nesse sentido, a opinião da Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL da SEPI não tem o condão de substituir ou de inexigir a manifestação do Órgão Jurídico do GDF, como argui a própria assessoria na altura do parágrafo 32 de todos os pareceres relativos aos processos de concessão de patrocínio<sup>94</sup> (conforme, por exemplo, PT IV.4, fl 146 do Anexo IX):

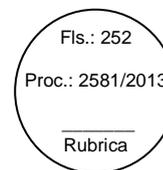
*Por fim, tem-se que a atuação do órgão jurídico é inafastável, em decorrência de comando legal expresso neste sentido, cabendo à Procuradoria do DF analisar as licitações e contratos previamente, porém registra-se que não há tempo hábil para o devido encaminhamento, razão pela qual esta Assessoria recomenda que a PGDF seja informada sobre o caso vertente.*

<sup>94</sup> A ressalva feita no excerto não foi verificada nos seguintes processos: I Campeonato Nacional de Balonismo da Independência, Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público e Cavalgada JK Tavares e Cia.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



232. Sobre a competência da PGDF, salienta-se a sua posituação expressa no art. 111<sup>95</sup> da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, em consonância com o art. 132<sup>96</sup> da Lei Maior. A respeito desse tema, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.557/DF:

*A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. (Relatora: Ministra Ellen Gracie)*

233. Pronunciamento análogo do STF foi observado no julgamento da ADI nº 881-1/ES:

*O conteúdo normativo do artigo 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos **integrantes** da Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. Nele contém-se norma que, revestida de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais, não permite conferir a terceiros – **senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal, selecionados em concurso público de provas e títulos** – o exercício intransferível e indisponível das funções de representação estatal e de consultoria jurídica do Poder Executivo. (Relator: Ministro Celso de Mello)*

234. Outra falha observada nos processos examinados foi a utilização de minutas de contrato de patrocínio padrão sem amparo jurídico. Consultada pela então AGECOM sobre a possibilidade de adoção desse expediente, a PGDF assim se manifestou mediante o Parecer nº 600/2009/PROCAD/PGDF (PT IV.10, fls. 206/214 do Anexo XII):

*Sem embargo de relevância de outras controvérsias, **o traçado da norma local não permite qualquer consideração em torno da padronização, pelo contrário, verifica-se imprescindível o encaminhamento a esta Procuradoria-Geral dos procedimentos que veiculam os casos concretos relativos à concessão de patrocínios, com vistas ao processamento da análise jurídico-formal prévia das minutas de contrato, nos termos do parágrafo único do art.38 da Lei nº 8.666/93, assegurada a competência institucional***

---

<sup>95</sup> Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no âmbito de Poder Executivo: (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 9, de 1996. Declarada a inconstitucionalidade da expressão "no âmbito do Poder Executivo", contida no caput deste artigo: ADI nº 1557 – STF, Diário de Justiça de 18/6/2004.)

[...]

VI – prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional;

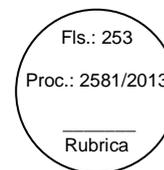
[...]

<sup>96</sup> Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



*deste Órgão Jurídico para manifestar-se sobre a legalidade da proposta.*

*Não obstante, o parágrafo único do art.7º do Decreto nº 26.767 preconize a possibilidade ou não de a AGECOM adotar minuta de contrato aprovada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, nunca é demais assinalar que **a aprovação prévia da minuta contratual pelo Órgão Jurídico é condição de regularidade do processo de contratação.** A dicção emprestada pelo decreto distrital desafia norma geral de licitação e a competência institucional da PGDF, conforme estabelecida pela Lei Orgânica do DF. (Grifos próprios)*

235. A manifestação da PGDF retromencionada demonstra a inviabilidade jurídica de se padronizar os procedimentos relativos a contratos de patrocínio e elenca como condição indispensável o encaminhamento do caso concreto à PGDF para análise. Entretanto, a AJL/SEPI não observou o supracitado entendimento e, em todos os processos examinados, fundamentou a aprovação de uma minuta de contrato padrão com base no disposto nos Decretos n<sup>os</sup> 17.701/1996 e 32.598/2010 (art. 31<sup>97</sup>).

236. O entendimento da AJL/SEPI que dá suporte à padronização de pareceres jurídicos encontra-se delineado nos seguintes termos (conforme, por exemplo, PT IV.4, fl. 146 do Anexo IX):

*Assim é admissível o uso de pareceres jurídicos padronizados quando o objeto da contratação limitar-se ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços, sem alterar quaisquer das cláusulas de instrumentos previamente examinados pela Procuradoria-Geral do DF, conforme demonstra a ementa da referida decisão do TCDF<sup>98</sup>, verbis:*

*“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – dar provimento parcial ao Pedido de Reexame formulado pela Procuradoria Geral do DF, a fim de admitir, nas hipóteses excepcionais elencadas pela recorrente, a utilização de minutas de parecer padrão, desde que a identidade de situação seja expressamente atestada por membro da Procuradoria do DF; II – dar ciência desta decisão à recorrente e a todas as jurisdicionadas desta Corte; III – autorizar o arquivamento dos autos. Parcialmente vencida a Revisora, Conselheira MARLI VINHADELI, que manteve o seu voto, datado de 24.02.2011, no que foi seguida pela Conselheira ANILCÉIA MACHADO.” (Grifo próprio)*

237. No entanto, faltou à AJL/SEPI observar a condição imposta pela Corte (grifada no excerto acima), uma vez que não há ateste expresso por membro da

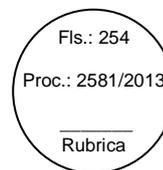
<sup>97</sup> Autoriza os titulares das unidades orçamentárias a celebrar, pelo DF, contratos, convênios e outros instrumentos congêneros no âmbito de suas respectivas áreas, utilizando-se do próprio Decreto nº 17.701/1996

<sup>98</sup> Decisão nº 774/2011.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



PGDF de identidade de situação. Pelo contrário, no Parecer nº 600/2009/PROCAD/PGDF, conforme destacado no parágrafo 17 (PT IV.10, fl. 211 do Anexo XII), o Órgão Jurídico se manifesta pela singularidade das propostas de patrocínio.

238. Não obstante o exposto, a AJL/SEPI coloca, no parágrafo 35 de todos os seus pareceres de assessoramento, o seguinte:

*Diante do exposto, o instrumento sub exame, já contemplado com as fundamentações apresentadas, encontra-se de acordo com as normas que regem a matéria, e, por conseguinte, **reconhecido pela Procuradoria Geral do Distrito Federal**, nos termos do Decreto nº 17.701, de 25 de setembro de 1996, como modelo padrão aprovado, sobre o ponto de vista jurídico-formal. (Grifo próprio)*

239. Finalizando o tema, salienta-se que a situação aqui exposta já foi apresentada aos gestores da SEPI pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF, conforme o Relatório de Auditoria nº 16-DIRAG/CONAG/CONT, de 30 de agosto de 2012 (PT IV.2, fls. 25/33 do Anexo IX)<sup>99</sup>. Todavia, nenhuma medida corretiva foi adotada pela jurisdicionada.

### **Causas**

240. Imperícia da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEPI ao elaborar pareceres em flagrante conflito com dispositivos legais e normativos.

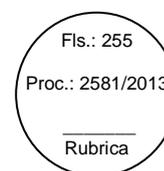
241. Negligência dos gestores da SEPI ao aprovar propostas de patrocínio sem o exame prévio da PGDF, por conta do envio intempestivo da minuta contratual (algumas a menos de 24 horas do início do evento); do pedido de restituição dos autos para conserto de numeração, sem o seu retorno tempestivo; e da ausência de envio ao Órgão Jurídico distrital.

### **Efeitos**

242. Aprovação e formalização de minutas de contrato em desacordo com as normas vigentes, bem como a usurpação pela AJL/SEPI da função da PGDF de assessoria jurídica do Poder Executivo distrital.

---

<sup>99</sup> Para apuração dos fatos, foi instaurada sindicância no âmbito da SEPI (conforme DODF nº 56, de 19/03/2013 (PT IV.10, fls. 96/97 do Anexo XII)). Entretanto, entende-se que as conclusões nela apresentadas, bem como seu desfecho, não foram satisfatórios, haja vista que as irregularidades relativas à concessão de patrocínio, apontadas pela STC/DF, não foram dirimidas ou justificadas, bem como a persecução da responsabilidade do servidor inquirido no procedimento apuratório restou afastada sem fundamentação adequada.

**Considerações do Auditado**

243. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>100</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que desde 2011 não existe mais a rubrica específica destinada à concessão de patrocínio.

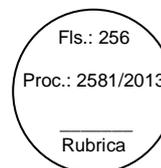
**Posicionamento da equipe de auditoria**

244. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela. A informação trazida sobre a extinção da rubrica de patrocínio não tem o condão de alterar as evidências apresentadas.

**Responsabilização****Irregularidade****Tabela 10**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Contratação de patrocínio sem a devida manifestação do Órgão jurídico competente.	15/04/2011 a 22/09/2011.	Não aplicável.

<sup>100</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**Responsáveis indicados**

245. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 11**

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Abimael Nunes de Carvalho	Secretário de Estado de Publicidade Institucional	01/01/2011 a 20/08/2013	Negligência ao autorizar a contratação de patrocínios sem a manifestação do órgão jurídico competente (PGDF) e ao não observar os requisitos da Decisão nº 774/2011.	Subscreveu atos de autorização das contratações de patrocínio.	Não aplicável.
Flávio Rogério da Mata Silva	Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da SECOM* e Assessor Especial do Gabinete da SECOM*	13/01/2011 a 31/08/2011 e 31/08/2011 a 11/10/2011	Usurpação da competência da PGDF na emissão de parecer jurídico. Imperícia ao emitir parecer jurídico favorável à contratação de patrocínios em desacordo com dispositivos legais e normativos que regem a matéria (art. 38 da Lei 8666/93, Parecer 600/2009/PGDF e Decisão TCDF nº 774/2011).	Elaborou e subscreveu pareceres jurídicos <sup>101</sup> que aprovam a contratação de patrocínios.	Não aplicável.

\*A SECOM e a SEPI possuem parte do quadro de pessoal em comum.

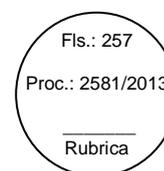
**Proposições**

246. A medida indicada no parágrafo 224 é suficiente para sanear a irregularidade exposta.

247. Sugere-se a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 11 para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção previstas no art. 57, II, da LC nº 01/1994.

248. Sugere-se o encaminhamento de cópia deste Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser adotada pela Corte à Procuradoria Geral do Distrito Federal para conhecimento e providências que julgar

<sup>101</sup> Constantes dos processos 019.000.147/2011, 019.000.149/2011, 019.000.150/2011, 019.000.151/2011, 019.000.152/2011 e 415.000.089/2011.



cabíveis para garantir o desempenho independente de sua atribuição de assessoria jurídica do Poder Executivo distrital.

### ***Benefícios Esperados***

249. Atendimento ao princípio da legalidade nas contratações efetuadas pela SEPI. Maior garantia de assessoramento jurídico adequado quando da apresentação de propostas de patrocínio à Secretaria.

### **2.4.4. Achado de Auditoria nº 09 – Infringência ao princípio da segregação de funções nas atividades de patrocínio.**

#### ***Critério***

250. CF/1988, art. 37. Instrução Normativa nº 01/2001-SFC. Decreto nº 32.598/2010, art. 41, §10º. Decisões TCDF nºs 5.254/2008, 353/2011, 2.352/2011 e 5.110/2012.

#### ***Análises e Evidências***

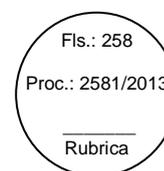
251. Inicialmente, cabe trazer que o princípio da segregação de funções encontra amparo no princípio da moralidade, insculpido no art. 37 da CF, sendo que ele *“consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos, cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos”<sup>102</sup>*.

252. Há também positivação do princípio em tela, como diretriz para o controle interno, na Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, da então Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, como segue:

*segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;*

253. Sobre o tema, esta Corte tem se manifestado reiteradas vezes no sentido de orientar as jurisdicionadas a observar a segregação de funções nas atividades

<sup>102</sup> DE VITA, P.H.B. A segregação de funções no bojo dos processos de contratação.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

internas. Cita-se, como exemplo, as Decisões nºs 5.254/2008<sup>103</sup>, 353/2011<sup>104</sup>, 2.352/2011<sup>105</sup> e 5.110/2012<sup>106107</sup> (PT IV.11, fls. 02/09 do Anexo XIII).

254. No entanto, embora se entenda aqui que o princípio em tela seja de conhecimento geral na Administração Pública brasileira, este não foi observado pela SEPI no âmbito das concessões de patrocínio: o Assessor Especial do Gabinete da jurisdicionada, em todos os processos examinados, foi responsável pelas atividades de análise prévia, aprovação técnica, fiscalização e exame da prestação de contas dos contratos.

255. Nesse sentido, cumpre destacar que a totalidade dos processos se iniciou com uma análise superficial do Comitê de Patrocínio, do qual faz parte o servidor em comento, seguida de um parecer do referido assessor que aprovou a proposta e considerou inexigível a licitação. Após isso, a peça foi submetida à manifestação do mesmo Comitê de Patrocínio. Não obstante a participação na aprovação dos apoios a eventos, também em todos os casos examinados o servidor em tela elaborou o termo de fiscalização de evento e o Parecer de Avaliação do Aspecto Técnico-Prestação de Contas Final, além da nota de atesto para fins de liquidação e pagamento das despesas<sup>108</sup>.

256. Cabe dizer que por força do Decreto nº 32.598/2010, art. 41, §10<sup>109</sup> a função de executor técnico de contratos de prestação de serviços que excedam o montante de R\$ 150.000,00 deveria recair sobre servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente, ou comissão por estes composta, o

<sup>103</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... II - autorizar a realização de audiência: ..., c) do Sr. *omissis* para prestar, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa, haja vista a possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso II do art. 57 da Lei Complementar nº 01/1994, pelo **desrespeito ao princípio da segregação de função**, como também pela designação desmedida de execução de contratos a apenas dois servidores; (Achado 07)

<sup>104</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... V - esclarecer à Secretaria de Estado de Fazenda que a transferência da gestão do FUNDEFE para o Núcleo de Análise e Acompanhamento da Execução dos Fundos - NUAEF, subordinado à Gerência de Desenvolvimento Econômico da Diretoria-Geral de Dívidas, Avais e Haveres/SUTES/SEF, conforme previsto no inciso I do art. 3º do Decreto nº 31.834, de 23.06.2010, **contraria em tese o princípio da segregação das funções**, haja vista que faz parte das atribuições dessas unidades o acompanhamento e a avaliação da execução dos fundos orçamentários e de fomento do Distrito Federal...

<sup>105</sup> O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... VII. determinar ao titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal que: ... b) **seja promovida a observância do princípio da segregação das funções**, no que tange às competências atribuídas aos executores de contratos de serviços terceirizados...

<sup>106</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... III. determinar, ainda, à SES/DF que: a) **observe o princípio da segregação das funções**, de modo que, nos contratos de prestação de serviços sob demanda, sejam designados servidores distintos para responder pela autorização dos serviços e pela fiscalização do contrato (Achado 5)...

<sup>107</sup> Prolatadas nas Sessões Ordinárias nºs 4.195, de 26/08/2008; 4.400, de 15/02/2011; 4.426, de 24/05/2011; e 4.543, de 20/09/2012, respectivamente.

<sup>108</sup> A SEPI não executou pagamentos referentes ao evento Cavalgada JK Tavares e Cia.

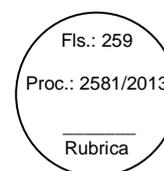
<sup>109</sup> Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

§ 10º Os contratos cujo valor global exceda R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) terão como executor, obrigatoriamente, servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente, ou comissão por estes composta. (Texto com a redação do Decreto nº 32.753, de 04/02/2011).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



que não se verificou, haja vista que o vínculo do referido Assessor Especial do Gabinete da SEPI com a Administração Pública é precário, conforme acostado ao PT IV.10, fl. 159 do Anexo XII.

257. Salienta-se que, para todos os documentos supracitados, houve a anuência do titular da Pasta, que também foi o responsável pela designação do referido servidor para as funções de aprovação, execução e liquidação das despesas relacionadas aos patrocínios concedidos pela SEPI.

258. No processo referente ao patrocínio à Cavalgada JK Tavares e Cia., a situação em tela foi apresentada aos gestores da SEPI, em 31 de maio de 2012, no bojo do relatório da AJL/SEPI que tratou da prestação de contas, sendo que foi recomendada, de forma destacada, a abertura de um procedimento disciplinar para tratar do tema (PT IV.9, fl. 87 do Anexo XII). No entanto, sob nova chefia, a mesma AJL/SEPI alterou seu posicionamento, em 02 de agosto de 2013, expressando entendimento de que *“não há necessidade de abertura de sindicância quando, ainda no certame administrativo, os responsáveis pela execução do dinheiro público, ao tomarem conhecimento de irregularidades processuais, realizam todas as medidas cabíveis para dissolução da problemática.”* (PT IV.9, fl. 89 do Anexo XII)

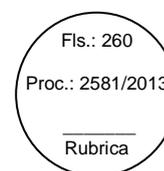
259. Assim, após aproximadamente um ano e dois meses sem adotar as providências sugeridas pelo assessor jurídico que analisou a prestação de contas inicialmente, o titular da pasta optou pela proposta apresentada pelo novo chefe da AJL/SEPI e rejeitou a abertura de sindicância, na mesma data do novo posicionamento jurídico (PT IV.9, fl. 91 do Anexo XII).

260. Cabe trazer que a situação em tela também foi informada aos gestores da SEPI pela STC, por meio do Relatório de Auditoria nº 16/2012-DIRAG/CONAG/CONT (PT IV.2, fls. 25/33 do Anexo IX)<sup>110</sup>.

261. Por fim, registra-se que em nenhum momento foi examinada a conduta do titular da pasta que, embora não tenha exercido as funções em acúmulo indevido, foi

---

<sup>110</sup>Com o fito de apurar os fatos, foi instaurada sindicância (Conforme DODF nº 56, de 19 de março de 2013. Processo nº 415.000.050/2013 – PT IV.10, fls. 96/97 do Anexo XII), porém, entende-se que a instrução e o desfecho do processo não se prestaram a elucidar a situação e tomar as providências devidas, tendo em vista sua insuficiência material. Interessante notar que a Comissão de Sindicância sugeriu a advertência do servidor que acumulou as funções, mas o chefe da AJL discordou, apresentando, entre outras razões, o errôneo entendimento de que tal desvio funcional deve ser avaliado pelo TCDF em sede de tomada de contas especial, não devendo o gestor se ocupar desse julgamento administrativo, tendo sido suas razões encampadas pelo titular da pasta.



responsável por atribuir tais tarefas ao seu assessor especial de gabinete, atuando de forma contrária ao preconizado pelo princípio da segregação de funções.

### **Causas**

262. Negligência do titular da Pasta ao nomear o mesmo servidor para desempenhar a integralidade das atividades correlatas a todos os patrocínios concedidos no exercício de 2011 pela SEPI.

263. Imprudência do Assessor Especial do Gabinete da SEPI ao desempenhar a integralidade das atividades correlatas a todos os patrocínios concedidos no exercício de 2011 pela jurisdicionada.

### **Efeitos**

264. Risco de falhas no controle administrativo das atividades afetas à concessão de patrocínio.

### **Considerações do Auditado**

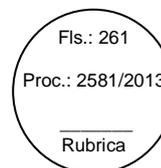
265. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>111</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que desde 2011 não existe mais a rubrica específica destinada à concessão de patrocínio.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

266. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela. A informação trazida sobre a extinção da rubrica de patrocínio não tem o condão de alterar as evidências apresentadas.

---

<sup>111</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.



## Responsabilização

### Irregularidade

**Tabela 12**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Infringência ao princípio da segregação de funções nas atividades de patrocínio.	14/04/2011 a 16/09/2011.	Não aplicável.

### Responsáveis indicados

267. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 13**

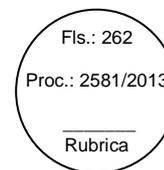
Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Abimael Nunes de Carvalho	Secretário de Estado de Publicidade Institucional	01/01/2011 a 20/08/2013	Negligência ao designar o mesmo servidor para as funções de aprovação, execução e liquidação de todas as despesas relacionadas aos patrocínios concedidos pela SEPI no exercício de 2011.	Anuência expressa aos atos subscritos pelo servidor com as funções acumuladas.	Não aplicável.
Rômulo Lopes Azevedo	Assessor Especial do Gabinete da SECOM* e Coordenador de Acompanhamento e Fiscalização de Eventos da SEPI	09/02/2011 a 11/10/2011 e 11/10/2011 a 26/12/2012 (respectivamente)	Imprudência ao desempenhar acumuladamente as funções de aprovação, execução e liquidação de todas as despesas relacionadas aos patrocínios concedidos pela SEPI no exercício de 2011.	Elaborou e subscreveu pareceres técnicos <sup>112</sup> que aprovam a contratação de patrocínios, bem como pareceres de acompanhamento dos eventos e de ateste das despesas.	Não aplicável.

\*A SECOM e a SEPI possuem parte do quadro de pessoal em comum.

### Proposições

268. Determinar à SEPI que, doravante, observe o princípio da segregação de funções, se abstendo de nomear o mesmo servidor, ou grupo de servidores, para

<sup>112</sup> Constantes dos processos 019.000.147/2011, 019.000.149/2011, 019.000.150/2011, 019.000.151/2011, 019.000.152/2011 e 415.000.089/2011.



desempenhar conjuntamente, ainda que em parte, as funções de autorização, análise técnica, execução, controle e contabilização dos seus processos de trabalho.

269. Sugere-se a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 13 para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da LC nº 01/1994.

### ***Benefícios Esperados***

270. Exercício de atribuições e competências, no âmbito da SEPI, em conformidade com o princípio da segregação de funções, propiciando maior moralidade na gestão pública.

## **2.4.5. Achado de Auditoria nº 10 – Pagamento de despesas de patrocínios sem a regular liquidação.**

### ***Critério***

271. Arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. Arts. 61 e 64 do Decreto nº 32.598/2010.

### ***Análises e Evidências***

272. Inicialmente, destaca-se que a liquidação da despesa pública é um procedimento que visa a avaliar o cumprimento das obrigações do contratado, devendo ocorrer previamente ao pagamento e de forma a lhe dar suporte. Trata-se de um procedimento definido na Lei nº 4.320/1964, sendo de observância obrigatória na execução de qualquer despesa pública, como segue:

*Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.*

*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.*

*§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*

*I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II - a importância exata a pagar;*

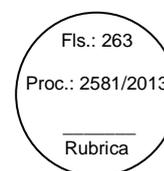
*III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

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

*I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*

*II - a nota de empenho;*

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



273. Regramento similar consta dos arts. 61 e 64 do Decreto nº 32.598/2010, como segue:

*Art. 61. A liquidação de despesa por fornecimento de material ou prestação de serviços terá por base as condições estabelecidas na licitação ou ato de sua dispensa, em cláusulas contratuais, ajustes ou acordos respectivos, e nos **comprovantes da efetiva entrega e recebimento de material, ou de prestação do serviço ou execução da obra.***

[...]

*II – atestado de recebimento do material, de prestação do serviço ou de execução da obra, emitido por agente credenciado, na primeira via do documento fiscal, salvo nos casos previstos no §1º do artigo 64;*

[...]

*Art. 64. **É vedado efetuar pagamento antecipado de despesa.***  
(Grifo próprio)

274. Com relação a esses aspectos, serão aqui tratadas as seguintes falhas observadas nos processos analisados (PT IV.1, fl. 07 do Anexo IX): ausência de comprovantes da totalidade das despesas pagas, insuficiência de argumentos técnicos para atestar serviços e contrapartidas e pagamento por serviços não prestados.

275. Antes, no entanto, deve-se salientar que o procedimento adequado a ser seguido não era estranho aos gestores da SEPI, uma vez que ele foi adotado no processo referente à Cavalgada JK Tavares e Cia (PT IV.9, 143/251 e 1/91 dos Anexos XI e XII, respectivamente). Nesse caso, foram aferidos os valores de mercado dos serviços contratados<sup>113</sup>, por meio do SIREF<sup>114</sup>, totalizadas as notas fiscais apresentadas e verificados os quantitativos executados (PT IV.9, fls. 247/251 do Anexo XI e 1/2 do Anexo XII)<sup>115</sup>. Sem justificativas, os demais processos não seguiram o mesmo rito, como se evidencia nos parágrafos seguintes<sup>116</sup>.

276. No Processo nº 019.000.149/2011, referente ao Mundial de Vôlei de Praia 2011 (PT IV.4, fls. 108/189 do Anexo IX), foram apresentadas notas fiscais de serviços no valor do patrocínio ofertado, isto é, R\$ 300.000,00. No entanto, não houve comparação dos valores pagos com valores de mercado, bem como os aspectos técnicos analisados, constantes do PT IV.4, fls. 184/185 do Anexo IX, não

<sup>113</sup> Sobre isso, entende-se que o momento adequado para tal aferição seria previamente à aprovação da proposta.

<sup>114</sup> Sistema de Disponibilização de Referências, organizado pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

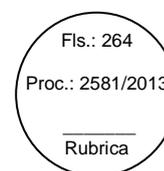
<sup>115</sup> Assim, ao verificar a cobrança de custos superiores aos de mercado, a ausência de itens contratados e de notas fiscais, a SEPI optou pela rescisão contratual unilateral por inexecução do objeto, sem qualquer pagamento.

<sup>116</sup> O PT IV.12, fls. 11/26 do Anexo XIII avalia cada processo de forma individualizada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



abrangem a totalidade das contrapartidas oferecidas na proposta (PT IV.4, fls. 123/125 do Anexo IX). Além disso, a avaliação foi feita de maneira imprecisa, uma vez que não restou comprovada nos autos de que forma a mídia espontânea atingiu a *“todos os veículos do DF e nacionais”* (PT IV.4, fl. 185 do Anexo IX).

277. No Processo nº 415.000.089/2011, referente ao I Campeonato Nacional de Balonismo da Independência (PT IV.6, fls. 14/178 do Anexo X), houve pesquisa de mercado por parte da proponente, no ato de apresentação da proposta (PT IV.6, fls. 40/66 do Anexo X). Tal pesquisa foi aceita como válida pelo executor do contrato, sem questionamentos, o que não é adequado, uma vez que a avaliação de preços de mercado é de responsabilidade da Administração Pública.

278. Neste caso, foram pagos R\$ 500.000,00, sendo que as despesas comprovadas no processo somam R\$ 419.750,00 (conforme somatório dos recibos e notas fiscais acostadas ao PT IV.6, fls. 104/151 do Anexo X). O restante, R\$ 80.250,00, foi repassado sem a devida liquidação, concretizando efetivo prejuízo ao erário. Por fim, o Termo de Fiscalização do Evento (PT IV.6, fl. 94 do Anexo X) não elenca a totalidade dos produtos oferecidos pela contratada (PT IV.6, fls. 29/37 do Anexo X).

279. Com relação ao Processo nº 019.000.152/2011, que trata do 1º Festival Nacional de Balonismo (PT IV.7, fls. 179/251 e 1/58 dos Anexos X e XI, respectivamente), não houve qualquer espécie de pesquisa de mercado para os itens pagos pelo patrocínio. Ademais, as notas fiscais apresentadas montam em R\$ 286.151,45<sup>117</sup> (conforme somatório das notas fiscais acostadas ao PT IV.7, fls. 2/15 do anexo XI), divergindo em R\$ 43.848,55 do total pago (R\$ 330.000,00, conforme PT IV.7, fl. 252 do Anexo X), sem haver justificativa no processo que ampare tal despesa, resultando em dano ao erário distrital.

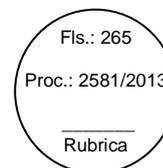
280. No que tange ao Processo nº 019.000.150/2011, referente à Exposição Brasília em Fotos (PT IV.3, fls. 35/107 do Anexo IX), a imprecisão da proposta não permite que se conclua sobre quais custos o patrocínio buscou subsidiar. Mais, não há aferição do valor de mercado de nenhum dos itens constantes da proposta.

<sup>117</sup> Não se consideram nesse total seis despesas apresentadas que não têm relação com os itens elencados na proposta: nota fiscal no valor de R\$ 777,00, referente a exibição de VT; nota fiscal no valor de R\$ 650,00 referente a edição e mixagem de som; nota fiscal no valor de R\$ 523,00 referente a produção e locução de spot e vt; recibo no valor de R\$ 1800,00 referente a arte de outdoor, folder, cartaz, camisetas e banner; recibo no valor de R\$ 7.500,00 referente à equipe de medição e recibo de R\$ 26.600,00 referente à locação de balão tripulado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Finalmente, verificou-se que as despesas compatíveis com a proposta, e que não se referem à veiculação em mídia, somam R\$ 18.096,00 (conforme somatório das notas fiscais acostadas PT IV.3, fls. 91/101 do Anexo IX), estando conforme o acordado. No entanto, não há comprovantes dos dispêndios com a publicidade do evento, uma vez que esta foi realizada pelo próprio veículo organizador<sup>118</sup>.

281. O Processo nº 019.000.147/2011, que trata da 5ª Maratona de Revezamento de Brasília (PT IV.5, fls. 190/250 e 1/13 dos Anexos IX e X, respectivamente), não possui pesquisas de preço de mercado. Mais que isso, a proposta não detalha os itens de estrutura do evento, mas tão somente os de divulgação. A despesa de R\$ 500.000,00 foi realizada sem haver no processo sequer uma nota fiscal ou recibo que comprovasse a prestação de algum serviço, em que pese a apresentação pelo Correio Braziliense S/A de fatura no valor de R\$ 500.000,00 e a emissão de nota de atesto pelo Assessor Especial do Gabinete da SEPI alegando que a contratada “*cumpriu na totalidade as obrigações e responsabilidades previstas no Contrato nº 01/2011-SEPI*” (PT IV.5, fls. 10/11 do Anexo X), não restando claro como o executor concluiu que “*houve a correta e regular aplicação dos recursos previstos no contrato*” (PT IV.5, fl. 06 do Anexo X).

282. O tema supracitado foi apurado em sindicância constante do Processo nº 415.000.050/2013, quando o executor do contrato se manifestou nos seguintes termos (PT IV.10, fl. 178 do Anexo XII):

*Assim, mesmo não se tendo como saber o valor efetivamente despendido pelo patrocinado no evento que absorvesse o valor aplicado pela SEPI em sua realização, tem-se que a aplicação houve e se pode concluir pela utilização total do valor no evento; mormente pela comprovação existente nos autos.*

283. Embora a Comissão de Sindicância, com anuência da autoridade competente, tenha trazido à baila que a nota fiscal emitida pela patrocinada foi suficiente para a liquidação e pagamento (PT IV.10, fl. 284 do Anexo XII), entende-se aqui que os argumentos apresentados são contraditórios e que não há elementos, conforme preceituado pela Lei nº 4.320/1964 e pelo Decreto nº 32.598/2010, que permitam o regular ateste da despesa em tela<sup>119</sup>.

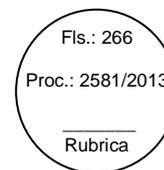
<sup>118</sup> Situação tratada no Achado de Auditoria nº 06.

<sup>119</sup> Interessante notar que o caso em tela teve tratamento diametralmente oposto ao dado à Cavalgada JK Tavares e Cia.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



284. A situação irregular se repete no Processo nº 019.000.151/2011 (PT IV.8, fls. 59/142 do Anexo XI), referente ao Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público: não há aferição dos valores de mercado, bem como os comprovantes de despesa somam R\$ 7.302,00 (conforme somatório das notas fiscais acostadas ao PT IV.8, fls. 116/126 do Anexo XI) quando, de acordo com a proposta, os custos globais do evento, excetuando os valores de mídia e divulgação, deveriam somar R\$ 14.464,00, sendo que a economia de R\$ 7.162,00 foi aproveitada pela patrocinada, em desfavor da Administração Pública (vide pagamento acostado ao PT IV.8, fls. 142-A/142-B do Anexo XI).

285. No mesmo feito, também não foi comprovada a execução de uma das contrapartidas: a reaplicação de 4 (quatro) páginas para veiculação de campanha de utilidade pública de interesse do GDF. Tal fato foi apurado em sindicância constante do Processo nº 415.000.050/2013, quando o executor do contrato noticiou a existência de uma “Carta de Crédito”<sup>120</sup> (PT IV.10, fl. 174 do Anexo XII) junto ao Jornal de Brasília Ltda. que totaliza R\$ 133.835,00, exato valor da contrapartida proposta<sup>121</sup>. Cumpre ressaltar que o referido documento não consta do processo de patrocínio ao Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público e apenas foi trazido à baila em sede da sindicância supra.

286. O documento em tela, como apresentado no Processo nº 415.000.050/2013, se presta apenas para comprovar o pagamento antecipado de despesa, situação não admitida pela Lei nº 4.320/1964 (principalmente tendo em vista o disposto no art. 62) e expressamente vedada pelo Decreto nº 32.598/2010 (art. 64). Ainda, há que se ressaltar que o caso não se enquadra nas exceções previstas no art. 64 do referido decreto<sup>122</sup>, porquanto não trata de assinatura de jornais, periódicos e outras publicações (rol taxativo), nem há nos autos fundamentação prévia à execução da despesa acerca de excepcional peculiaridade

<sup>120</sup> Aqui entendida como um documento que, em tese, asseguraria a prestação de serviço após a sua liquidação e pagamento.

<sup>121</sup> Conforme informações dos gestores da SEPI, tal carta de crédito não foi executada até a conclusão desta Auditoria Integrada.

<sup>122</sup> Art. 64. É vedado efetuar pagamento antecipado de despesa.

§1º O disposto neste artigo não se aplica às despesas:

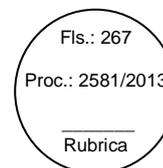
I – com assinatura de jornais, periódicos e outras publicações;

II – quando, excepcionalmente, a peculiaridade da transação exigir pagamento antecipado, adotadas as devidas cautelas, pelo que responderá o ordenador da despesa.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



da transação. Acrescenta-se que, ainda que pago de forma antecipada, o serviço não foi prestado.

287. Registre-se que esta Corte já decidiu sobre a utilização de Carta de Crédito como instrumento de garantia na execução de contratos administrativos, senão vejamos:

**DECISÃO Nº 1.673/2009**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] V - determinar à Secretaria de Estado de Saúde que doravante: a) deixe de utilizar a Carta de Crédito como instrumento de garantia nos contratos celebrados sob a luz da Lei Federal nº 8.666/93, observando fielmente seu art. 56 e as disposições do art. 58 do Decreto DF nº 16.098/94, disso orientando os servidores dos níveis operacional, decisório e de controle interno, envolvidos em processos de licitação e de execução de contratos (§ 99); [...]* (Grifo próprio)

**DECISÃO Nº 6.615/2007**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II - determinar à Polícia Civil do Distrito Federal, como medida de precaução, que: a) somente efetue o pagamento dos equipamentos após aferir se os mesmos se encontram em perfeito estado de funcionamento e dentro das características exigidas no diploma editalício; b) suprima os itens 4.1.2 do Anexo I do Edital relativos às condições de participação dos lotes 1, 3 e demais itens, que dizem respeito à liberação do pagamento através de carta de crédito; [...]*

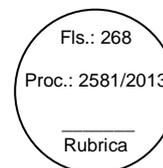
288. Noutro diapasão, o TCU já decidiu sobre a necessidade de se proceder à correta verificação das contrapartidas e de se averiguar o cumprimento das cláusulas contratuais previamente ao pagamento (PT IV.11, fl. 10 do Anexo XIII):

**Acórdão nº 2.599/2011-Plenário (itens 9.1.1 e 9.1.2, TC-00.685/2011-9)**

*Assuntos: CONFLITO DE INTERESSES, CONVÊNIOS, CONTRATOS, LICITAÇÕES e PARENTESCO. DOU de 06.10.2011, S. 1, p. 133. Ementa: determinação à Caixa Econômica Federal para que: [...] b) adote providências com o intuito de verificar o valor das contrapartidas não realizadas, bem como envide esforços para ressarcir-se dos respectivos prejuízos e instaure processo administrativo disciplinar para apurar a conduta dos empregados responsáveis pela avaliação final dos patrocínios concedidos.*

**Acórdão nº 1.841/2010-1ª Câmara (item 9.2.1, TC-015.518/2006-8)**

*Assunto: PATROCÍNIO. DOU de 16.04.2010, S. 1, p. 130. Ementa: determinação à Caixa Econômica Federal para que, antes de efetuar*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*o pagamento de parcelas de patrocínios concedidos, verifique o correto cumprimento, pelas entidades beneficiárias, das cláusulas contratuais pactuadas.*

289. A seguir, apresenta-se um quadro resumo dos valores supracitados que, embora liquidados, não apresentam comprovação nos autos, constituindo dano ao erário<sup>123</sup>:

**Tabela 14: Prejuízos em Eventos Patrocinados**

<b>Processo</b>	<b>Evento patrocinado</b>	<b>Prejuízo Calculado</b>	<b>Referência</b>
415.000.089/2011	I Campeonato Nacional de Balonismo da Independência	R\$ 80.250,00	PT IV.14, fl. 63 do Anexo XIII
019.000.152/2011	1º Festival Nacional de Balonismo	R\$ 43.848,55	PT IV.14, fl. 64 do Anexo XIII
019.000.147/2011	5º Maratona de Revezamento de Brasília	R\$ 500.000,00	PT IV.05, fls. 10/11 do Anexo X
019.000.151/2011	Fórum Jornal de Brasília-Transporte Público	R\$ 140.997,00	PT IV.14, fl. 65 do Anexo XIII e PT IV.10, fl. 174 do Anexo XII
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 765.095,55</b>	

290. Por fim, cabe salientar que a Secretaria de Estado de Transparência e Controle, em seu Relatório de Auditoria nº 16-DIRAG/CONAG/CONT, de 29 de agosto de 2012, também verificou falhas nas prestações de contas dos patrocínios, tendo recomendado ao Secretário da SEPI a instauração de processos de tomadas de contas especiais para todos os apoios concedidos em 2011, o que não foi feito até a conclusão desta Auditoria Integrada, solidarizando-se a autoridade em questão a eventuais débitos, nos termos do art. 1º da Resolução nº 102/1998 do TCDF.

**Causas**

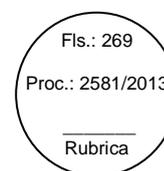
291. Imprudência do Subsecretário de Apoio a Eventos da SEPI ao liquidar indevidamente despesas afetas aos eventos patrocinados por essa pasta no exercício de 2011.

**Efeitos**

292. Prejuízo ao erário distrital no valor de R\$ 765.095,55.

**Considerações do Auditado**

<sup>123</sup> Os valores calculados encontram-se detalhados por nota fiscal no PT IV.14, fls. 63/65 do Anexo XIII e PT IV.5, fls. 10/11 do Anexo X.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

293. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>124</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que desde 2011 não existe mais a rubrica específica destinada à concessão de patrocínio.

**Posicionamento da equipe de auditoria**

294. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela. A informação trazida sobre a extinção da rubrica de patrocínio não tem o condão de alterar as evidências apresentadas.

**Responsabilização****Irregularidade****Tabela 15**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Pagamento das despesas de patrocínios sem a regular liquidação.	20/04/2011 a 16/09/2011.	R\$ 765.095,55.

**Responsáveis indicados**

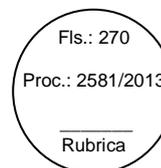
295. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 16**

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Rômulo Lopes Azevedo	Assessor Especial do Gabinete da SECOM* e Coordenador de Acompanhamento e Fiscalização de Eventos da SEPI	09/02/2011 a 11/10/2011 e 11/10/2011 a 26/12/2012 (respectivamente)	Imprudência ao liquidar indevidamente despesas por serviços não prestados afetas aos eventos patrocinados pela Pasta no exercício de 2011, quais sejam: I Campeonato Nacional de Balonismo da Independência, 1º Festival Nacional de Balonismo, 5ª Maratona de Revezamento de Brasília e Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público.	Elaborou e subscreveu relatórios <sup>125</sup> que atestam as despesas com patrocínios.	R\$ 765.095,55. (Solidário)

<sup>124</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.

<sup>125</sup> Constantes dos processos 019.000.147/2011, 019.000.149/2011, 019.000.150/2011, 019.000.151/2011, 019.000.152/2011 e 415.000.089/2011.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Federação de Balonismo do Distrito Federal	N.A.	N.A.	Não prestação da totalidade dos serviços previstos no contrato firmado com a Administração Direta para realização do I Campeonato Nacional de Balonismo da Independência.	Recebimento por serviços não prestados	R\$ 80.250,00 (Solidário)
Federação de Balonismo do Distrito Federal	N.A.	N.A.	Não prestação da totalidade dos serviços previstos no contrato firmado com a Administração Direta para realização do 1º Festival Nacional de Balonismo.	Recebimento por serviços não prestados	R\$ 43.848,55 (Solidário)
Correio Braziliense S/A	N.A.	N.A.	Não prestação da totalidade dos serviços previstos no contrato firmado com a Administração Direta para realização da 5ª Maratona de Revezamento de Brasília.	Recebimento por serviços não prestados	R\$ 500.000,00 (Solidário)
Editora Jornal de Brasília LTDA.	N.A.	N.A.	Não prestação da totalidade dos serviços previstos no contrato firmado com a Administração Direta para realização do Fórum Jornal de Brasília – Transporte Público.	Recebimento por serviços não prestados	R\$ 140.997,00 (Solidário)

\*A SECOM e a SEPI possuem parte do quadro de pessoal em comum.

**Proposições**

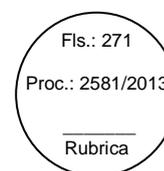
296. Determinar à SEPI que se abstenha de efetuar pagamentos a entidades patrocinadas ou apoiadas financeiramente sem a apresentação da devida documentação comprobatória dos dispêndios realizados por estas.

297. Sugere-se a conversão da irregularidade mencionada na Tabela 15, em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos gestores responsáveis indicados na Tabela 16, bem como dos representantes legais das empresas nela mencionados, com fundamento no art. 13, II, da mesma Lei Complementar, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir de 16/09/2011.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



298. Sugere-se sobrestar o exame da Tomada de Contas Anual da SEPI referente ao exercício de 2011 até o deslinde da referida TCE, que poderá repercutir no juízo de regularidade a ser adotado pelo egrégio Plenário sobre a referida gestão.

299. Sugere-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com fulcro na Resolução nº 38/1990, art. 185, tendo em vista a possibilidade de ocorrência das condutas tipificadas no art. 10, I, XI e XII, da Lei nº 8.429/1992.

### ***Benefícios Esperados***

300. Regularidade na liquidação das despesas com patrocínio pela SEPI, propiciando maior garantia, previamente aos pagamentos destas, do cumprimento das obrigações assumidas pelos prestadores de serviços.

## **2.5. Outros Achados**

### **2.5.1. Achado de Auditoria nº 11 – Transposição de recursos do Programa de Trabalho relativo à Publicidade de Utilidade Pública, para o pagamento de despesas atinentes à Publicidade Institucional.**

#### ***Critério***

301. Constituição Federal, art. 167. Leis Orçamentárias Anuais referentes aos exercícios de 2011 e 2012.

#### ***Análises e Evidências***

302. Preliminarmente, impende citar a vedação inserta no art. 167 da CF/1988 acerca de transposição de recursos:

*Art. 167. São vedados:*

*[...]*

*VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (Grifo próprio)*

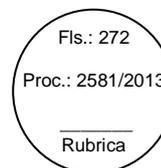
303. Aduz-se do exposto acima que a Carta Magna é taxativa ao atribuir ao Poder Legislativo a prerrogativa de autorizar a transposição de recursos entre categorias de programação orçamentária ou órgãos.

304. O conceito de transposição de recursos é definido pela doutrina, por exemplo, nas palavras do professor Sérgio Mendes, nos seguintes termos:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



*Transposição: é a destinação de recursos de um programa de trabalho para outro, por meio de realocações do ente público dentro do mesmo órgão, por exemplo, se o administrador decidir ampliar a construção da sede da secretaria de obras realocando recursos da abertura de uma estrada, com ambos os projetos programados e incluídos no orçamento.*

*Na verdade, a importância do princípio está em evitar, no decorrer do exercício financeiro, a desconfiguração da LOA aprovada pela Câmara Legislativa. Para isso, é necessária autorização legislativa. (Grifo próprio)*

305. No entanto, em sede de análise<sup>126</sup> do Processo nº 019.000.391/2011, referente à campanha “Juntos por um novo DF”, constatou-se que houve transposição de recursos do Programa de Trabalho nº 04131320085058694, relativo à Publicidade de Utilidade Pública - PUP, para o pagamento de despesas atinentes a Publicidade Institucional – PI, correspondente ao Programa de Trabalho nº 04131320085058693, conforme acostado no PT III.4, fl. 1 do Anexo V, com a justificativa de que os recursos para custeio desta última haviam se findado. Cita-se na íntegra o teor do despacho que positiva essa situação:

*Ao Protocolo/UAG/SEPI,*

*Trata o presente de abertura de novo volume do processo 019.000.391/2011, referente à campanha: juntos por um novo DF, realizada pela Agência Agnelo Pacheco, sendo autorizada anteriormente pelo sr. Secretário Adjunto como publicidade institucional. **Considerando não haver saldo suficiente na publicidade institucional, houve a necessidade de emitirmos novas autorizações de publicação como utilidade pública, visando com isso liquidar todas as faturas pendentes.** (Grifo próprio)*

*Ante o exposto entendemos s.m.j. que não houve prejuízo para o erário público.*

306. Antecede ao despacho supra uma série de documentos emitidos pela agência de comunicação Agnelo Pacheco Ltda. alterando o tipo de produto de ‘Utilidade Pública’ para ‘Institucional’, com a escusa de que as notas fiscais apresentavam discrepâncias quanto ao produto (PT III.4, fls. 80/149 do Anexo V).

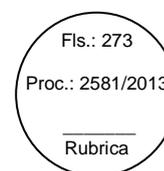
307. Esse tipo de ajuste não é razoável, haja vista o fato de que o titular da Pasta autorizou, no bojo do PT III.4, fl. 4 do Anexo IV, a produção e veiculação de

<sup>126</sup> Com objetivo de subsidiar a resposta da Questão de Auditoria nº 03.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



campanha de Publicidade Institucional (PI). Também, a campanha em tela não sofreu alteração material que justifique tal ato.

308. Noutra vertente, o Decreto Distrital nº 32.775/2011 define de forma objetiva os diferentes tipos de publicidade, como segue:

*Art.3º As ações de publicidade governamental dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal compreendem as seguintes espécies:*

*I - Publicidade, que se classifica em:*

*a) publicidade institucional - a que tem como objetivo divulgar informações sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados;*

*b) publicidade de utilidade pública - a que tem como objetivo educar, informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais reais, visando melhorar a sua qualidade de vida;*

*[...]*

309. No entanto, em análise ao Processo nº 415.000.549/2012, cujo tema foi “Prestação de Contas” e com objetivo de dar à população conhecimento sobre as ações do governo (PT III.12, fl. 4 do Anexo VII), verificou-se que a despesa foi realizada com recursos do Programa de Trabalho relativo à Publicidade de Utilidade Pública (PUP).

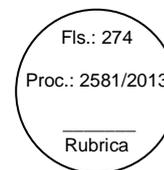
310. Ora, o título e objetivo da ação a colocam, na essência, como publicidade institucional, não havendo no processo qualquer justificativa capaz de caracterizá-la como de utilidade pública. Pelo contrário, a temática dos cartazes produzidos demonstra, com clareza, objetivos condizentes com a publicidade institucional, acima definida, conforme exemplifica-se a seguir (PT III.12, fls. 9/26 do Anexo VII):

- Transporte: Retomou a Gestão de Transporte e Acabou com as Filas do Passe Livre;*
- Educação: 303 Escolas da Rede Pública Reformadas;*
- Esporte: Nove Centros Olímpicos Entregues à População;*
- Segurança: Novos Equipamentos para as Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros e Detran;*
- Turismo: Conclusão e Entrega da Torre Digital;*
- Obras: Mais de 1 Bilhão de Reais em Obras Novas e a Conclusão de Obras Paralisadas;*
- Saúde: Em 2 Anos o DF Passou a Ser Referência Nacional em Transplante de Coração;*
- Moradia: Construção de 30 Mil Novas Moradias no DF;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



*– Programas Sociais: Mais de 190 Mil Famílias Beneficiadas nos Programas Sociais do GDF*

311. Assim, haja vista que não se dispôs de prévia autorização legislativa, ambas as situações retromencionadas positivaram a transgressão ao art. 167 da CF/1988, desvirtuando a dotação de cada um dos programas de trabalho constantes das LOAs referentes aos exercícios de 2011 e 2012, na modalidade transposição de recursos.

**Causas**

312. Imprudência dos gestores da SEPI ao transpor recursos orçamentários, sem autorização legislativa, entre Programas de Trabalho previstos nas Leis Orçamentárias Anuais referentes aos exercícios de 2011 e 2012 .

**Efeitos**

313. Usurpação pela SEPI da função legislativa. Deturpação da previsão orçamentária e financeira da Pasta. Redução dos recursos disponíveis para a veiculação de Publicidade de Utilidade Pública.

**Considerações do Auditado**

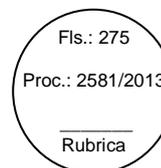
314. A SEPI se manifestou acerca do presente Achado de Auditoria por meio do Ofício nº 197 GAB/SEPI/2014, datado de 30 de junho de 2014<sup>127</sup> (fls. 163/164). Nele, informa-se que a Secretaria tem pautado a condução de todas as campanhas com respeito à legalidade restrita à qual a Administração Pública é submetida.

315. Além disso, é trazido que desde meados de setembro de 2013, os recursos utilizados para o pagamento de despesas relativas à Publicidade Institucional, por possuírem fonte própria, estão sendo aplicados única e exclusivamente de acordo com seu programa de trabalho.

**Posicionamento da equipe de auditoria**

316. A manifestação apresentada não versa sobre as Análises e Evidências apresentadas no Achado de Auditoria em tela, uma vez que tratam de período posterior ao de acontecimento dos fatos evidenciados.

<sup>127</sup> Recebido pelo TCDF em 1º de julho de 2014.



## **Responsabilização**

### **Irregularidade**

**Tabela 17**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Transposição de recursos do Programa de Trabalho relativo à Publicidade de Utilidade Pública, para o pagamento de despesas atinentes à Publicidade Institucional.	29/03/2012.	Não aplicável.

### **Responsáveis indicados**

317. Aponta-se como responsável pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 18**

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Adriano Dutra Guimarães	Coordenador do Acompanhamento e Fiscalização Publicitária da SEPI	11/10/2011 a 31/01/2014	Imprudência ao transpor recursos orçamentários entre Programas de Trabalhos, referentes aos exercícios de 2011 e 2012, sem autorização legislativa.	Autorização para veicular publicidade institucional como de utilidade pública, com a justificativa de falta de saldo para publicidade institucional.	Não aplicável

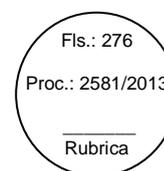
### **Proposições**

318. Determinar à SEPI que se abstenha de transpor recursos orçamentários, salvo mediante prévia autorização legislativa.

319. Sugere-se a audiência do responsável indicado na Tabela 18 para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da LC nº 01/1994.

### **Benefícios Esperados**

320. Cumprimento do orçamento autorizado pelo Poder Legislativo. Incremento da quantidade de campanhas afetas à Publicidade de Utilidade Pública.



### **3. Conclusão**

321. A presente auditoria teve por objetivo verificar a funcionalidade dos planos anuais de comunicação, a transparência e a regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio realizadas no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013, havendo o trabalho se desdobrado em 4 questões de auditoria.

322. Na primeira questão, entendeu-se que os Planos Anuais de Comunicação da Administração Direta do DF são omissos no que tange aos objetivos e às estratégias de publicidade e propaganda, impossibilitando a avaliação da efetividade das ações pertinentes, mormente devido à inexistência de indicadores de desempenho.

323. Em relação à segunda questão, verificou-se que os objetivos e as despesas afetas à publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal não são divulgados a contento, dificultando ou até impossibilitando o efetivo controle social.

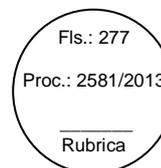
324. No tocante à terceira questão, evidenciou-se que a seleção do tipo de mídia, bem como dos veículos de divulgação, não é devidamente fundamentada com base em critérios técnicos e objetivos, prejudicando a impessoalidade da escolha.

325. Por fim, a respeito da quarta questão, verificou-se na análise dos processos de patrocínio que a seleção, a concessão e a fiscalização dos eventos patrocinados pela SEPI deram-se de forma antieconômica e ilegal, deixando de privilegiar a impessoalidade, a eficiência e eficácia na utilização de recursos públicos.

326. Conclui-se, portanto, que os planos anuais de comunicação avaliados têm funcionalidade restrita, bem como as despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínios são realizadas, em aspectos relevantes, à margem da lei.

### **4. Considerações Finais**

327. No presente Relatório de Auditoria, foram propostas responsabilizações conforme a tabela a seguir:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**TABELA DE RESPONSÁVEIS**

Nº	Nome Completo	CPF ou CNPJ	Sanção / Débito	Valor do débito	Data de constituição do débito	Ref. (\$)
1	Rômulo Lopes Azevedo	697.555.741-15	Sanção (arts. 57,II; 60) e Débito	R\$ 765.095,55. (Solidário)	16/09/2011	199, 223, 267, 295
2	Abimael Nunes de Carvalho	153.068.441-20	Sanção (arts. 57,II; 60)	N/A	16/09/2011	223, 245, 267
3	Flávio Rogério da Mata Silva	886.675.616-49	Sanção (arts. 57,II; 60)	N/A	N/A	223, 245
4	Adriano Dutra Guimarães	471.418.321-49	Sanção (art. 57,II)	N/A	N/A	317
5	Federação de Balonismo do Distrito Federal	13.466.536/0001-49	Débito	R\$ 124.098,55 (Solidário)	16/09/2011	295
6	Correio Braziliense S/A.	00.000.172/0001-80	Débito	R\$ 500.000,00 (Solidário)	16/09/2011	295
7	Editora Jornal de Brasília LTDA.	08.377.317/0001-20	Débito	R\$ 140.997,00 (Solidário)	16/09/2011	295

**5. Proposições**

328. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

I) Tomar conhecimento:

- a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 175/282;
- b. do documento acostados às fls. 163/164.

II) Reiterar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional - SEPI o teor das Decisões nºs 8.470/2008 e 1.706/2011 (Achado 4);

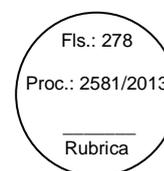
III) Determinar à SEPI que, doravante:

- a. faça constar nos Planos Anuais de Comunicação indicadores financeiros e orçamentários, tanto para os tipos de publicidade (Publicidade Institucional, Legal, Mercadológica e de Utilidade Pública) quanto para as áreas de atuação (saúde, educação, segurança, moradia, entre outros), bem como para temas de campanhas publicitárias recorrentes e com periodicidade definida (Achado 1);
- b. ao elaborar e aditar os Planos Anuais de Comunicação, consigne motivações, estratégias e objetivos para as ações de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

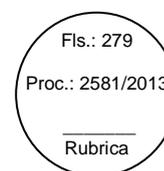


- publicidade da Administração Direta do Distrito Federal no exercício, de modo a possibilitar o controle social sobre a matéria (Achado 1);
- c. crie e monitore mecanismos que garantam a eficiente interação com as demais Secretarias demandantes de publicidade no âmbito do GDF, tanto no momento de produção das campanhas, como na fase de avaliação de resultados alcançados (Achado 1);
  - d. exija das agências de comunicação contratadas que fiscalizem, diretamente ou por meio de empresa terceirizada, todas as veiculações em mídia executadas, mormente aquelas afetas à radiocomunicação, sob pena de tais serviços não serem atestados e pagos pela contratante (Achado 5);
  - e. caso opte por patrocinar ou apoiar eventos:
    - i. divulgue antecipadamente as áreas e tipos de eventos de interesse da Administração Pública, mediante prévia consulta à Pasta correlata, fixando data para que os promotores de eventos interessados possam apresentar suas propostas; ainda, que faça constar em edital os critérios técnico-objetivos a serem avaliados nas propostas (Achado 6);
    - ii. fundamente a vantajosidade de tal prática, em termos de eficácia e eficiência da divulgação da marca do GDF, frente à realização do evento pela própria Administração Direta e à Publicidade Institucional de custo similar, bem como faça constar manifestações das Secretarias responsáveis pelas áreas a serem beneficiadas pela prática, informando sobre a adequabilidade da proposta às diretrizes de governo (Achado 6);
    - iii. solicite manifestação prévia à PGDF a respeito de cada ação suscitada, conforme entendimento exarado no Parecer nº 600/2009/PROCAD/PGDF, abstendo-se de arcar com qualquer espécie de custo de publicidade e divulgação do evento, bem como adote providências para garantir o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



cumprimento dessas medidas pelos demais órgãos da  
Administração Direta (achado 7);

- f. avalie previamente a compatibilidade dos custos apresentados em propostas de patrocínio e apoio a eventos com os preços de mercado, abstendo-se de arcar com qualquer espécie de custo de publicidade e divulgação (Achado 6);
- g. observe o princípio da segregação de funções, se abstendo de nomear o mesmo servidor, ou grupo de servidores, para desempenhar conjuntamente, ainda que em parte, as funções de autorização, análise técnica, execução, controle e contabilização dos seus processos de trabalho (Achado 9);

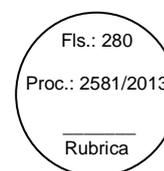
IV) Ordenar à SEPI que, doravante, se abstenha de:

- a. contrair obrigações de monta incompatível com a prevista no Plano Anual de Comunicação vigente (ou em suas alterações publicadas) (Achado 1);
- b. divulgar, para as agências de comunicação contratadas, a disponibilidade financeira previamente à apresentação dos orçamentos detalhados das campanhas (Achado 3);
- c. aprovar propostas de mídia, advindas das agências de comunicação contratadas que:
  - i. não possuam completo detalhamento da solução criativa com seu respectivo orçamento (Achado 3);
  - ii. careçam de fundamentação para a utilização de algum tipo de mídia e/ou veículo de divulgação (Achado 4);
- d. efetuar pagamentos por serviços de veiculação em mídia sem a apresentação da devida documentação comprobatória, assim entendida como o ateste realizado diretamente pela agência de comunicação ou por empresa terceirizada (Achado 5);
- e. utilizar veículos de comunicação cuja fiscalização seja inviável ou excessivamente onerosa (Achado 5);
- f. patrocinar ou apoiar eventos cujas entidades organizadoras atuem, exclusivamente ou não, como veículos de divulgação, em face do evidente conflito de interesses (Achado 6);
- g. efetuar pagamentos a entidades patrocinadas ou apoiadas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

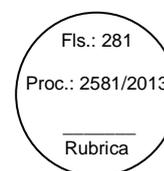


- financeiramente sem a apresentação da devida documentação comprobatória dos dispêndios realizados por estas (Achado 10);
- h. transpor recursos orçamentários, salvo mediante prévia autorização legislativa (Achado 11).
- V) Determinar à SEPI que, no prazo de 30 dias, adote as seguintes providências, dando ciência à Corte das medidas adotadas e dos resultados obtidos no mesmo período:
- a. implante sistemática de disponibilização periódica na internet, em formato de planilha eletrônica e texto, de quadros demonstrativos das despesas realizadas com publicidade e propaganda detalhados por campanha publicitária, relacionando a finalidade destas, agência de comunicação responsável, veículo de divulgação e fornecedores de insumos, quando for o caso, de modo a facilitar o controle social sobre as ações levadas a efeito por essa pasta e com vistas a atender o disposto na legislação aplicável à espécie, mormente a Lei nº 3.184/2003 (Achado 2);
  - b. oriente as demais unidades da Administração Direta do Complexo Administrativo do Distrito Federal a, doravante, autuar um processo administrativo para cada demanda publicitária feita à SEPI, compreendendo estratégias, objetivos, ações, eixos de atuação, cronograma de tarefas, produtos da campanha, tom da campanha, entre outros detalhamentos técnicos que podem contribuir para a adequada autorização da despesa (Achado 3);
  - c. identifique e normatize critérios técnicos e objetivos mínimos para a contratação de veículos de comunicação no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal (Achado 4);
- VI) Determinar à SEPI e à Secretaria de Governo que, no prazo de 30 dias, revisem, no âmbito das Administrações Direta e Indireta, os normativos referentes a concessões de patrocínios e apoios a eventos, de forma a dotá-los de exigências que abarquem os subitens III (alíneas “E, ii”, e “F”) e IV (alínea “F”) supra indicados, informando ao Tribunal, no mesmo prazo, as providências adotadas (Achado 6);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

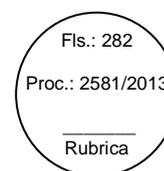


- VII) Orientar à SEPI que termo exigido e subscrito pelos veículos de divulgação atestando a prestação de serviço, sob pena de incorrerem em crime previsto no Código Penal Brasileiro, art. 299, não substitui a exigência contida no art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4320/1964 (Achado 5);
- VIII) Sobrestar o exame da Tomada de Contas Anual da SEPI referente ao exercício de 2011 até o deslinde da TCE sugerida no item seguinte, que poderá repercutir no juízo de regularidade a ser adotado pelo egrégio Plenário sobre a referida gestão (Achado 10);
- IX) Autorizar:
- a. a audiência dos responsáveis indicados na Tabelas 07 e 09 a ser tratada em processo apartado, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, e no art. 60, ambos da LC nº 01/1994 (Achados 6 e 7);
  - b. a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 11, 13 e 18 a ser tratada em processo apartado, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção previstas no art. 57, II, da LC nº 01/1994 (Achados 8, 9 e 11);
  - c. a conversão da irregularidade mencionada na Tabela 15 em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos gestores responsáveis indicados na Tabela 16, bem como dos representantes legais das empresas nela mencionados, com fundamento no art. 13, II, da mesma Lei Complementar, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir de 16/09/2011, dando ciência desta deliberação à Secretaria de Contas (Achado 10);
  - d. a constituição de autos apartados e específicos para o processamento das audiências e da TCE supra indicadas;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



- e. o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com fulcro na Resolução nº 38/1990, art. 185, tendo em vista a possibilidade de ocorrência das condutas tipificadas no art. 89 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992 (Achado 7) e no art. 10, I, XI e XII, da Lei nº 8.429/1992 (Achado 10);
- f. o encaminhamento de cópia deste Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser adotada pela Corte:
  - i) à Procuradoria Geral do Distrito Federal para conhecimento e providências que julgar cabíveis para garantir o desempenho independente de sua atribuição de assessoria jurídica do Poder Executivo distrital (Achado 8);
  - ii) à SEPI e à Secretaria de Governo para ciência e adoção das medidas cabíveis com vistas ao cumprimento da deliberação plenária;
- g. a partir do exercício de 2015, o monitoramento das ações realizadas pela Administração Direta do Distrito Federal com objetivo atender as determinações da Corte e aprimorar os Planos Anuais de Comunicação (Achado 1);
- h. o retorno dos autos à SEAUD para adoção das providências de praxe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO EXTRAORDINÁRIA Nº 91 de 11/12/2014

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: [2581/2013](#)  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [2581/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO RENATO ALVES RAINHA

EMENTA : Auditoria Integrada realizada na Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal, em cumprimento ao PGA/2013, tendo por objeto o exame das despesas relativas à publicidade, propaganda e concessão de patrocínio, realizadas nos exercícios de 2011 a 2013.

### **DECISÃO Nº 6370/2014**

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria, de fls. 175/282; b) do documento acostado às fls. 163/164; II - reiterar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal - SEPI/DF o teor das Decisões nºs 8.470/08 e 1.706/11 (Achado 4); III - determinar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal - SEPI/DF que, doravante: a) faça constar nos Planos Anuais de Comunicação indicadores financeiros e orçamentários, tanto para os tipos de publicidade (Publicidade Institucional, Legal, Mercadológica e de Utilidade Pública) quanto para as áreas de atuação (saúde, educação, segurança, moradia, entre outros), bem como para temas de campanhas publicitárias recorrentes e com periodicidade definida (Achado 1); b) ao elaborar e aditar os Planos Anuais de Comunicação, consigne motivações, estratégias e objetivos para as ações de publicidade da Administração Direta do Distrito Federal no exercício, de modo a possibilitar o controle social sobre a matéria (Achado 1); c) crie e monitore mecanismos que garantam a eficiente interação com as demais Secretarias demandantes de publicidade no âmbito do GDF, tanto no momento de produção das campanhas, como na fase de avaliação de resultados alcançados (Achado 1); d) exija das agências de comunicação contratadas que fiscalizem, diretamente ou por meio de empresa terceirizada, todas as veiculações em mídia executadas, mormente aquelas afetas à radiocomunicação, sob pena de tais serviços não serem atestados e pagos pela contratante (Achado 5); e) caso opte por patrocinar ou apoiar eventos: i) divulgue antecipadamente as áreas e tipos de eventos de interesse da Administração Pública, mediante prévia consulta à Pasta correlata, fixando data para que os promotores de eventos interessados possam apresentar suas propostas; ainda, que faça constar em edital os critérios técnico-objetivos a serem avaliados nas propostas (Achado 6); ii) fundamente a vantajosidade de tal prática, em termos de eficácia e eficiência da divulgação da marca do GDF, frente à realização do evento pela própria Administração Direta e à Publicidade Institucional de custo similar, bem como faça constar manifestações das Secretarias responsáveis pelas áreas a serem beneficiadas pela prática, informando sobre a adequabilidade da proposta às diretrizes de governo (Achado 6); iii) solicite manifestação prévia à Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF a respeito de cada ação suscitada, conforme entendimento exarado no Parecer nº 600/2009/PROCAD/PGDF, abstendo-se de arcar com qualquer espécie de custo de publicidade e divulgação do evento, bem como adote providências para garantir o cumprimento dessas medidas pelos demais órgãos da Administração Direta (achado 7); f) avalie previamente a compatibilidade dos custos apresentados em propostas de patrocínio e apoio a eventos com os preços de mercado, abstendo-se de arcar com qualquer espécie de custo de publicidade e divulgação (Achado 6); g) observe o princípio da segregação de funções, se abstendo de nomear o

mesmo servidor, ou grupo de servidores, para desempenhar conjuntamente, ainda que em parte, as funções de autorização, análise técnica, execução, controle e contabilização dos seus processos de trabalho (Achado 9); IV - determinar, ainda, à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal - SEPI/DF que, doravante, se abstenha de: a) contrair obrigações de monta incompatíveis com as previstas no Plano Anual de Comunicação vigente (ou em suas alterações publicadas) (Achado 1); b) divulgar, para as agências de comunicação contratadas, a disponibilidade financeira previamente à apresentação dos orçamentos detalhados das campanhas (Achado 3); c) aprovar propostas de mídia, advindas das agências de comunicação contratadas que: i) não possuam completo detalhamento da solução criativa com seu respectivo orçamento (Achado 3); ii) careçam de fundamentação para a utilização de algum tipo de mídia e/ou veículo de divulgação (Achado 4); d) efetuar pagamentos por serviços de veiculação em mídia sem a apresentação da devida documentação comprobatória, assim entendida como o ateste realizado diretamente pela agência de comunicação ou por empresa terceirizada (Achado 5); e) utilizar veículos de comunicação cuja fiscalização seja inviável ou excessivamente onerosa (Achado 5); f) patrocinar ou apoiar eventos cujas entidades organizadoras atuem, exclusivamente ou não, como veículos de divulgação, em face do evidente conflito de interesses (Achado 6); g) efetuar pagamentos a entidades patrocinadas ou apoiadas financeiramente sem a apresentação da devida documentação comprobatória dos dispêndios realizados por estas (Achado 10); h) transpor recursos orçamentários, salvo mediante prévia autorização legislativa (Achado 11); V - determinar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal - SEPI/DF que, no prazo de 30 dias, adote as seguintes providências, dando ciência à Corte das medidas adotadas e dos resultados obtidos no mesmo período: a) implante sistemática de disponibilização periódica na internet, em formato de planilha eletrônica e texto, de quadros demonstrativos das despesas realizadas com publicidade e propaganda detalhados por campanha publicitária, relacionando a finalidade destas, agência de comunicação responsável, veículo de divulgação e fornecedores de insumos, quando for o caso, de modo a facilitar o controle social sobre as ações levadas a efeito por essa pasta e com vistas a atender o disposto na legislação aplicável à espécie, mormente a Lei nº 3.184/2003 (Achado 2); b) oriente as demais unidades da Administração Direta do Complexo Administrativo do Distrito Federal a, doravante, autuar um processo administrativo para cada demanda publicitária feita à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal - SEPI/DF, compreendendo estratégias, objetivos, ações, eixos de atuação, cronograma de tarefas, produtos da campanha, tom da campanha, entre outros detalhamentos técnicos que podem contribuir para a adequada autorização da despesa (Achado 3); c) identifique e normatize critérios técnicos e objetivos mínimos para a contratação de veículos de comunicação no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal (Achado 4); VI - recomendar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal - SEPI/DF e à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal - SEG/DF que, no prazo de 30 dias, revisem, no âmbito das Administrações Direta e Indireta, os normativos referentes a concessões de patrocínios e apoios a eventos, de forma a dotá-los de exigências que abarquem os subitens III (alíneas "E, ii", e "F") e IV (alínea "F") supra indicados, informando ao Tribunal, no mesmo prazo, as providências adotadas (Achado 6); VII - orientar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal - SEPI/DF que o termo exigido e subscrito pelos veículos de divulgação, atestando a prestação de serviço, não substitui a exigência contida no art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64, sob pena de incorrerem em crime previsto no Código Penal Brasileiro, art. 299, (Achado 5); VIII - autorizar: a) a audiência dos responsáveis indicados nas Tabelas 07 e 09 (Achados 6 e 7), e 11, 13 e 18 (Achados 8, 9 e 11), para que apresentem, no prazo de 30 dias, suas justificativas pelas irregularidades apontadas; b) a audiência do gestor e dos representantes legais das empresas indicados na Tabela 16 para que, no prazo de 30 (trinta) dias,

apresentem suas justificativas pelas irregularidades apontadas (Achado 10); c) o encaminhamento de cópia do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto da Revisora e desta decisão: i) à Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF para conhecimento e providências que julgar cabíveis para garantir o desempenho independente de sua atribuição de assessoria jurídica do Poder Executivo distrital (Achado 8); ii) à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal - SEPI/DF e à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal - SEG/DF para ciência e adoção das medidas cabíveis com vistas ao cumprimento da deliberação plenária; IX - autorizar a SEAUD: a) a partir do exercício de 2015, o monitoramento das ações realizadas pela Administração Direta do Distrito Federal com objetivo de atender as determinações da Corte e aprimorar os Planos Anuais de Comunicação (Achado 1); b) a adoção das demais providências de praxe. Vencido o Relator, que manteve o seu voto.

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

SALA DAS SESSÕES, 11 de Dezembro de 2014



Olavo Medina  
Secretário das Sessões



Inácio Magalhães Filho  
Presidente