



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



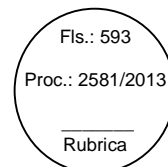
PRIMEIRO MONITORAMENTO

Exame da transparência e regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal.

**GOVERNO DE
BRASÍLIA**



BRASÍLIA – 2015



Resumo Executivo

Trata-se do primeiro monitoramento da Auditoria Integrada realizada no âmbito do Processo nº 2581/2013, cujo objeto abrangeu as despesas relativas à publicidade e propaganda realizadas pela então 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.

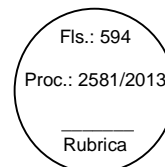
Cumprе esclarecer que, em 2015, as competências, atribuições, cargos e funções da SEPI foram inicialmente transferidas à Casa Civil do Distrito Federal e, posteriormente, repassadas à Subchefia de Publicidade e Propaganda da Comunicação Interna da Governadoria do Distrito Federal – SPP/CIGDF.

À época da execução da auditoria, foram detectadas falhas no planejamento das ações publicitárias, haja vista a omissão de objetivos, estratégias de mídia, entre outros elementos, nos Planos Anuais de Comunicação, o que impossibilitava a avaliação do desempenho dessas ações.

Averiguou-se que os demonstrativos de gastos com publicidade e propaganda divulgados periodicamente possuíam inconsistências quanto ao seu conteúdo, bem como não eram aderentes aos normativos aplicáveis sobre transparência, prejudicando o controle social.

Constatou-se nos processos de campanhas publicitárias que a seleção do tipo de mídia (meio de comunicação), assim como dos veículos de divulgação, não era devidamente fundamentada com base em critérios técnicos e objetivos. Ademais, evidenciou-se que o procedimento de comprovação da veiculação em mídia para fins de ateste e pagamento era falho e, por vezes, ficava a cargo do veículo de divulgação.

Verificou-se na análise aos processos de patrocínio que a seleção, a concessão e a fiscalização dos eventos patrocinados pela então SEPI deram-se de forma antieconômica e ilegal, deixando de privilegiar a impessoalidade, a eficiência e a eficácia na utilização de recursos públicos, incorrendo em prejuízo ao erário.



O que o Tribunal buscou avaliar?

Definiu-se como objetivo geral monitorar o cumprimento das deliberações constantes do Processo TCDF nº 2581/2013, que tratou da verificação da funcionalidade dos Planos Anuais de Comunicação, da transparência e da regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio e apoio a eventos realizados no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013.

Para alcançar esse objetivo, foi proposta 01 (uma) questão de monitoramento:

- 1) A Subchefia de Publicidade e Propaganda da Comunicação Interna da Governadoria do Distrito Federal – SPP/CIGDF está atendendo as deliberações contidas na Decisão nº 6.370/2014, itens III à VI?

O que o Tribunal constatou?

Nesta fase de monitoramento, constatou-se que a SPP está promovendo melhorias no planejamento, na execução, no controle e na avaliação das campanhas publicitárias promovidas pela Administração Direta do DF.

Isso porque a Subchefia editou Instruções Normativas para disciplinar procedimentos operacionais; enviou expedientes às Secretarias de Estado do DF a fim de que essas organizem suas demandas de publicidade, informando-as à SPP prévia e tempestivamente (para fins de elaboração do Plano Anual de Publicidade do exercício subsequente), bem como autuando processo próprio para cada demanda.

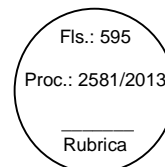
Constatou-se que nos processos relativos a campanhas publicitárias realizadas em 2015, diferentemente daqueles analisados quando da execução da auditoria, constam relatórios de acompanhamento em que se discute a solução criativa juntamente com a Secretaria demandante. Ademais, há nos processos pesquisas de avaliação¹ das campanhas publicitárias realizadas para fins de *feedback* e retroalimentação do planejamento dessas.

Todavia, persistem algumas das irregularidades apontadas na auditoria ora monitorada, tais como: pagamentos baseados em declarações emitidas pelos próprios veículos de divulgação afirmando que a mídia foi devidamente veiculada (sob as

¹ Realizadas por empresas especializadas.



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



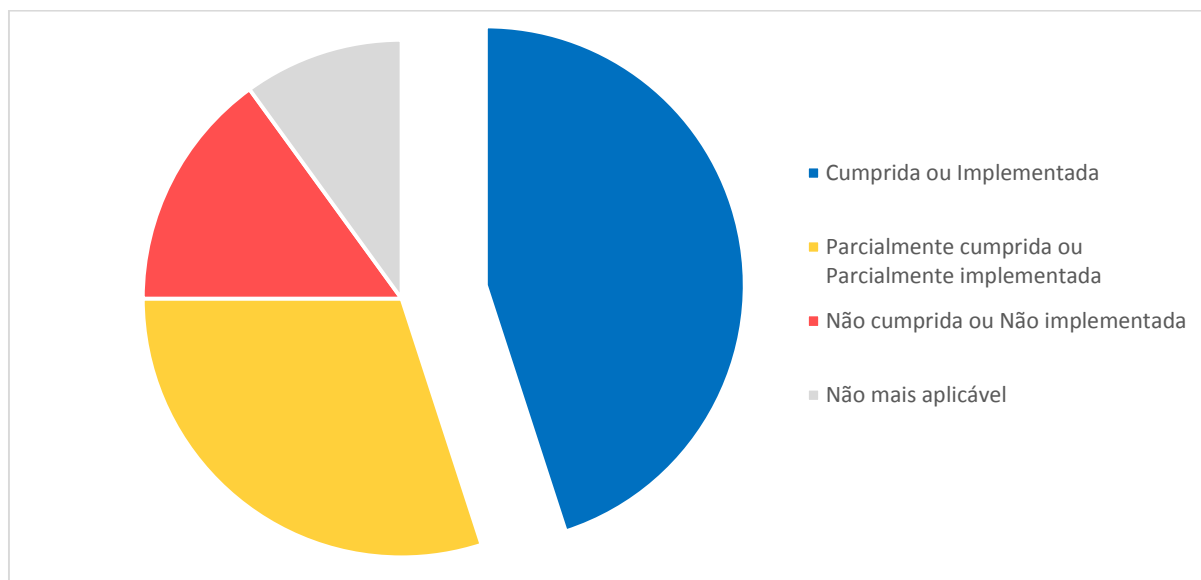
penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro – falsidade ideológica); inexistência de motivações, estratégias, objetivos e indicadores no Plano Anual de Publicidade, entre outras.

O grau de efetivação das determinações e recomendações constantes da Decisão nº 6.370/2014 encontra-se resumido na tabela e no gráfico a seguir:

Quadro-resumo do primeiro monitoramento da Decisão nº 6.370/2014

Situação	Cumprida ou Implementada	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não mais aplicável	Total
Itens da Decisão monitorada	III.e, III.f, III.g IV.a, IV.c.i, IV.f, IV.g, IV.h, V.b	III.b, III.c, III.d, IV.c.ii, V.a, V.c	IV.d, IV.e, VI	III.a, IV.b	
Quantidade	9	6	3	2	20
Percentual	45%	30%	15%	10%	100%

Grau de atendimento à Decisão nº 6.370/2014



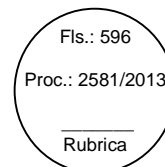
Fonte: DA's 01 a 06.

Quais foram as determinações e recomendações modificadas ou formuladas?

Em face da realização do monitoramento da Decisão nº 6.370/2014, constatou-se que os itens III.a e IV.b não mais se aplicam. No caso do primeiro, isso se deu por conta da necessidade de ajustes no seu conteúdo com intuito de obter melhores resultados. No segundo, porque a SPP demonstrou ao Corpo Técnico a



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



inviabilidade material de atendê-lo. Nessa esteira, será sugerido ao egrégio Plenário que os considere prejudicados. São eles:

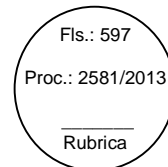
Itens da Decisão nº 6.370/2014 inaplicáveis

Item	Descrição
III.a	Determinar 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)
IV.b	Determinar que, doravante, abstenha-se de divulgar, para as agências de comunicação contratadas, a disponibilidade financeira previamente à apresentação dos orçamentos detalhados das campanhas (Achado 3);

Em substituição aos itens acima, foram formuladas as seguintes proposições:

Novas proposições

Item	Descrição
I	Determinar à SPP que, doravante, faça constar nos Planos Anuais de Comunicação indicadores de desempenho, 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.
II	Determinar à SPP que, doravante, fundamente o montante de recursos previstos para a realização de cada campanha publicitária, tendo em vista as suas características, tais como público-alvo, tempo de veiculação, alcance pretendido, entre outras, previamente à formalização de demanda para as agências de comunicação.



1. Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Monitoramento realizado na Subchefia de Publicidade e Propaganda – SPP da Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal – CIGDF, em cumprimento às Decisões nºs 6160/2014, 6.370/2014 e 380/2015, as quais autorizaram o monitoramento do cumprimento das deliberações constantes do Processo nº 2581/2013.

1.2 Visão Geral do Objeto

1. Em 2013 foi realizada Auditoria Integrada na então Secretaria de Estado de Publicidade e Propaganda Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2013, aprovado pela Decisão nº 96/2012.

2. À época, a SEPI era o órgão gestor das ações publicitárias da Administração Direta do DF, tendo como missão realizar *“uma comunicação mais cidadã, promovendo campanhas publicitárias de caráter educativo, informativo e de orientação social”* (fls. 185).

3. Em 2015, as competências, atribuições, cargos e funções da SEPI/DF foram transferidas à Casa Civil do Distrito Federal, após reorganização da estrutura do Complexo Administrativo do DF, instituída pelo Decreto nº 36.236/2015:

(...)

Art. 8 Sem prejuízo do disposto nos demais artigos deste Decreto, são realizadas as seguintes alterações:

§2º São transferidos os órgãos, competências, atribuições, cargos e funções:

VIII – Da Secretaria de Estado de Publicidade Institucional e Comunicação Social para a Casa Civil;

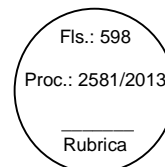
(...)

4. Na sequência, o Decreto nº 36.643/2015 repassou as competências previstas nos incisos V, VI, VIII e IX do Decreto nº 36.236/2015 para a Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do DF, por meio da Subchefia de Publicidade e Propaganda, além de alterar dispositivos do Decreto nº 36.451/2015:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Art. 1º Ficam transferidas as competências previstas nos incisos V, VI, VIII e IX, do artigo 13, do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, da Casa Civil do Distrito Federal para a Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal, instituída pelo Decreto nº 36.559 de 19 de junho de 2015.

§ 1º Ficam revogados os incisos V, VI, VIII e IX, do art. 13, do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015.

§ 2º O Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015 passa a vigorar acrescido do art. 13-A, com a seguinte redação:

Art. 13-A A Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal tem atuação e competência para:

I - planejamento, coordenação e execução da política de comunicação do governo;

II - execução da publicidade governamental e de campanhas educativas e de interesse público;

III - relacionamento do governo com os órgãos de comunicação.

IV - realização de atividades de relações públicas.

Art. 2º Os arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10 e 11 do Decreto 36.451, de 15 de abril de 2015, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º A área de publicidade dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo do Distrito Federal é integrada pela Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal, como órgão central, e pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades que tenham a atribuição de gerir ações de publicidade.

Art. 5º As ações de publicidade do Poder Executivo do Distrito Federal, norteadas pelos objetivos e diretrizes previstos nos arts. 1º e 2º, serão executadas com base em políticas, orientações e normas editadas pela Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal. (grifou-se)

5. Dessa forma, a Subchefia de Publicidade e Propaganda tornou-se o órgão competente para executar as ações de publicidade no âmbito da Administração Direta do DF, dentre outras atribuições. Destaca-se que, até a conclusão deste trabalho, o Regimento Interno da Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do DF encontrava-se em fase de elaboração.

6. Elenca-se a seguir os gestores das principais unidades relacionadas ao objeto da fiscalização durante o período de planejamento do monitoramento da auditoria:

Tabela 1: Titulares da Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do DF

Cargo/Função	Gestor
Chefe da Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do DF	Vera Lúcia Canfran Mas
Subchefe de Publicidade e Propaganda	Thiara Zavaglia Torres

Fonte: Diário Oficial do DF. Posição em 1º/12/2015.



1.3 Contextualização

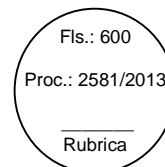
7. A fiscalização realizada no âmbito do Processo nº 2581/2013 teve por objetivo verificar a funcionalidade dos Planos Anuais de Comunicação, a transparência e a regularidade das despesas com publicidade, propaganda e concessão de patrocínio realizadas no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, no período de janeiro de 2011 a janeiro de 2013.

8. Assim, foram relacionados 11 (onze) Achados de Auditoria, a saber:

Tabela 2: Achados de Auditoria – Processo nº 2581/2013

Achado	Descrição
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.

Fonte: Relatório Final de Auditoria (fls. 175/282).



9. O Tribunal tomou conhecimento do Relatório Final de Auditoria (fls. 175/282) por meio da Decisão nº 6.370/2014 (fls. 330/332), na qual decidiu acerca do monitoramento desta fiscalização². Em seguida, encaminhou cópia de sua deliberação à SEPI/DF e à Secretaria de Estado de Governo do DF – SEG/DF para manifestação e à Procuradoria-Geral do DF – PGDF para ciência (fls. 333/335)³. As irregularidades constatadas nesta fiscalização são objeto de audiência dos gestores no bojo do Processo nº 3236/2015.

10. Em resposta, a Casa Civil do DF encaminhou à Corte o Ofício nº 1.038/2015 (fl. 355 e anexos de fls. 356/385), complementado pelos Ofícios nºs 067/SPP/CIIS e 050/2015-SUPP/CCOM/GAG (fls. 386 e 393, respectivamente, e anexos de fls. 394/397) da Subchefia de Publicidade e Propaganda da Governadoria do DF, informando sobre a adoção de medidas, com vistas ao cumprimento da Decisão nº 6.370/2014, itens III, alíneas “a” a “g”; IV, alíneas “a” a “h”; V, alíneas “a” a “c”; VI e VII (DA 01)⁴.

1.4 Destinatários do Relatório

11. O Relatório de Monitoramento terá como destinatários o TCDF, a Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal e a população do DF.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo Geral

12. Monitorar o cumprimento das deliberações constantes do Processo TCDF nº 2581/2013, o qual tratou da verificação da funcionalidade dos Planos Anuais de Comunicação, da transparência e da regularidade das despesas com publicidade,

² **Decisão nº 6.370/2014**

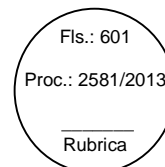
O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria, de fls. 175/282; b) do documento acostado às fls. 163/164; [...] IX – autorizar a SEAUD: a) a partir do exercício de 2015, o monitoramento das ações realizadas pela Administração Direta do Distrito Federal com objetivo de atender as determinações da Corte e aprimorar os Planos Anuais de Comunicação (Achado 1);

³ As manifestações da Casa Civil e da SPP/DF suprimiram a necessidade de manifestação da SEPI/DF e da SEG/DF. Em relação à PGDF, o encaminhamento da deliberação à Procuradoria teve por objetivo apenas dar-lhe ciência das determinações/recomendações, não cabendo manifestação formal do órgão.

⁴ Documento de Auditoria nº 01 – Resumo das manifestações apresentadas pela Casa Civil.



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



propaganda e concessão de patrocínio e apoio a eventos realizados no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, de janeiro de 2011 a janeiro de 2013.

1.5.2 Objetivo Específico

13. A questão de auditoria encontra-se assim definida:

- 1) A Subchefia de Publicidade e Propaganda da Comunicação Interna da Governadoria do Distrito Federal – SPP/CIGDF está atendendo as deliberações contidas na Decisão nº 6370/2014, itens III à VI?

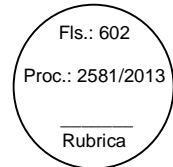
1.6 Escopo

14. O monitoramento abrangeu o cumprimento das deliberações constantes na Decisão nº 6.370/2014, itens III a VI (fls. 330/331), prolatada em 11/12/2014, avaliando os procedimentos e processos de trabalho normatizados e implantados desde janeiro de 2015.

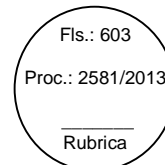
15. O teor das determinações cujo cumprimento foi monitorado encontra-se indicado a seguir:

Tabela 3 – Deliberações constantes da Decisão nº 6.370/2014

Item da Decisão	Deliberações*
III.a	Determinar que, doravante, 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);
III.b	Determinar que, doravante, 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);
III.c	Determinar que, doravante, 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);
III.d	Determinar que, doravante, 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);

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

III.e	Determinar que, doravante, 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);
III.f	Determinar que, doravante, 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);
III.g	Determinar que, doravante, 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.a	Determinar que, doravante, abstenha-se de contrair obrigações de monta incompatíveis com as previstas no Plano Anual de Comunicação vigente (ou em suas alterações publicadas) (Achado 1);
IV.b	Determinar que, doravante, abstenha-se de divulgar, para as agências de comunicação contratadas, a disponibilidade financeira previamente à apresentação dos orçamentos detalhados das campanhas (Achado 3);
IV.c	Determinar que, doravante, abstenha-se de 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);
IV.d	Determinar que, doravante, abstenha-se de 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);
IV.e	Determinar que, doravante, abstenha-se de utilizar veículos de comunicação cuja fiscalização seja inviável ou excessivamente onerosa (Achado 5);
IV.f	Determinar que, doravante, abstenha-se de patrocinar ou apoiar eventos cujas entidades organizadoras atuem, exclusivamente ou não, como veículos de divulgação, em face do evidente conflito de interesses (Achado 6);
IV.g	Determinar que, doravante, abstenha-se de efetuar pagamentos a entidades patrocinadas ou apoiadas financeiramente sem a apresentação da devida documentação comprobatória dos dispêndios realizados por estas (Achado 10);
IV.h	Determinar que, doravante, abstenha-se de transpor recursos orçamentários, salvo mediante prévia autorização legislativa (Achado 11);

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

V.a	Determinar 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 (Achado 2);
V.b	Determinar que, no prazo de 30 (trinta) 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 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);
V.c	Determinar 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 (Achado 4);
VI*	Recomendar 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);

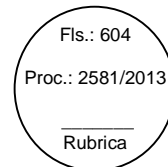
Fonte: Decisão TCDF nº 6.370/2014.

*À exceção do item VI, todos os itens foram dirigidos à então SEPI/DF, devendo o seu cumprimento ser exigido, a partir da edição do Decreto nº 36.643/2015, da Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do DF

**Este item foi direcionado à então SEPI/DF e à SEG/DF. No entanto, a conclusão da observação anterior também se aplica a este item.

1.7 Metodologia

16. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente fiscalização encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC 4E69C986-e), merecendo destaque pesquisa e análise documental, correlação das informações obtidas, entrevista e benchmarking.



2. Análise do atendimento das deliberações

2.1 Questão de Monitoramento nº 1 – A Subchefia de Publicidade e Propaganda da Comunicação Interna da Governadoria do Distrito Federal – SPP/CIGDF está atendendo as deliberações contidas na Decisão nº 6.370/2014, itens III à VI?

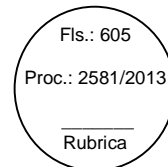
Sim. Por um lado, constatou-se que a SPP está promovendo melhorias no planejamento, na execução, no controle e na avaliação das campanhas publicitárias promovidas pela Administração Direta do DF. Por outro lado, verificou-se que algumas das irregularidades apontadas na auditoria ora monitorada persistem.

Ademais, o percentual de deliberações cumpridas foi de 45%, as parcialmente cumpridas responderam por 30%, as não cumpridas e/ou não implementadas totalizaram 15% e as não mais aplicáveis, somaram 10%.

2.1.1 Decisão nº 6.370/2014, III.a e b: *Determinar 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);*

Situação que levou à proposição da deliberação

17. Ausência de objetivos, motivações, estratégias e metas nos Planos Anuais de Publicidade referentes aos exercícios de 2011 a 2013, assim como de indicação das ações a serem desenvolvidas e dos resultados esperados. Ademais, constatou-se a inexistência nesses Planos Anuais de Publicidade, bem como em seus aditamentos, de indicadores de desempenho que possibilitassem o controle da eficácia, eficiência e efetividade dos gastos públicos com publicidade e propaganda no período (fls. 196-201).



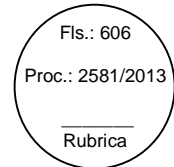
Providências adotadas e comentários dos gestores

18. Inicialmente a Casa Civil do DF noticiou a publicação da Instrução Normativa nº 001/2015, de 29/01/2015, a qual disciplinou procedimentos para a elaboração do Plano Anual de Publicidade e Propaganda da Administração Direta do DF, de modo que sejam indicadas as necessidades de comunicação, com objetivos, metas, prazos de execução e outras informações relevantes.

19. Para o ano de 2016, a Subchefia de Publicidade e Propaganda – SPP informou que 75% dos recursos afetos à publicidade serão destinados às ações indicadas previamente pelas 17 (dezesesseis) Secretarias de Estado do DF, e que os recursos remanescentes serão reservados a campanhas imprevisíveis e/ou apresentadas extemporaneamente.

20. Além disso, no Plano Anual de Publicidade da Administração Direta para 2016,⁵ a SPP consignou que 25% dos recursos afetos à matéria serão destinados a produção de peças publicitárias e 75% a planos de mídia (despesas que incluem veiculação e comissão das agências de comunicação). Ademais, anunciou as possíveis campanhas publicitárias (previamente informadas pelas Secretarias de Estado do DF) e as dividiu em 05 (cinco) grupos temáticos, a saber:

- Grupo 1 – Saúde e Meio Ambiente (Secretarias de Estado de Saúde; e do Meio Ambiente);
- Grupo 2 – Educação, Esporte, Turismo Cultura e Lazer (Secretarias de Estado de Educação e Esporte; de Economia, Desenvolvimento Sustentável e Turismo; e de Cultura);
- Grupo 3 – Segurança (Secretarias de Estado da Segurança e Cidadania; e de Mobilidade Urbana);
- Grupo 4 – Infraestrutura e Base (Secretarias de Estado de Planejamento, Orçamento e gestão; da Fazenda; de Gestão do Território e Habitação; de Infraestrutura e Serviços Públicos; e da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural);
- Grupo 5 – Governança e Bem Estar Social (Secretarias de Estado Trabalho, Desenvolvimento Social e Direito Humanos).



21. Por fim, a SPP anunciou a adoção de critérios para seleção de meios midiáticos na divulgação das ações publicitárias: a) televisão: objetivo de atingir no mínimo 60% do alcance proposto; b) jornais: uso de dados do Instituto Verificador de Comunicação (IVC); c) uso de meios alternativos: análises quanto à periodicidade, tiragem, qualidade do conteúdo editorial, cobertura regional, tempo de publicação, distribuição e quantidade de anúncios.⁶

Análise

22. Inicialmente, cumpre mencionar que a SPP tem envidado esforços junto às Secretarias de Estado do DF, bem como internamente, no sentido de instituir um planejamento mais detalhado das campanhas publicitárias para 2016, conforme providências supracitadas.⁷

23. Assim, em que pese o Plano Anual de Publicidade de 2015 da Administração Direta do DF⁸ conter as mesmas falhas dos planos de 2011 a 2013 apontadas na auditoria, o Plano Anual de Publicidade de 2016 teve informações relevantes inseridas, tais como previsão das campanhas a serem realizadas divididas em grupos temáticos.

24. Entretanto, esse documento não informou acerca do orçamento previsto para cada um dos grupos e/ou campanhas, nem procedimentos sobre a inserção de novos temas não constantes do plano, tampouco sobre qual seria o percentual dos recursos alocado para campanhas extemporâneas.

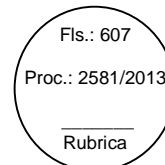
25. Assim, considera-se que a determinação relativa ao item III.b da Decisão nº 6.370/2015 foi parcialmente atendida.

26. Sob outro aspecto, não houve avanços quanto à implantação de indicadores financeiros e orçamentários, tema do item III.a da Decisão nº 6.370/2015. Acerca dessa matéria, a análise aos processos de campanhas publicitárias de 2015 permitiu afirmar que seu uso se restringiria à avaliação do acompanhamento da execução orçamentária e à avaliação de índices de análise financeira.

⁶ DA 01 (fls. 403/404) e DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).

⁷ E-DOCs [533B63A6](#), fls. 03/04.

⁸ DA 07 (associado ao sistema de protocolo eletrônico e-TCDF).



27. Todavia, a utilização de indicadores de desempenho, mais amplos que aqueles e voltados à performance operacional das campanhas publicitárias, viabilizaria uma avaliação mais aderente aos resultados pretendidos com a auditoria realizada e, consequentemente, com a Decisão nº 6.370/2015. Isso porque, quando bem elaborados, os indicadores de desempenho permitem a aferição do alcance de metas, objetivos e resultados pretendidos nas campanhas publicitárias levadas a efeito, tanto individual quanto coletivamente.

28. Portanto, conclui-se que a avaliação quanto à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade do emprego dos recursos públicos dispendidos nas campanhas publicitárias (pretendida com a implantação de indicadores financeiros e orçamentários) constitui apenas um aspecto da avaliação do desempenho dessas.

29. A título exemplificativo, elencam-se a seguir indicadores de desempenho passíveis de serem utilizados pela SPP na avaliação das campanhas publicitárias:

Tabela 1 – Indicador de Eficiência

Alcance e Frequência da Mídia	
O que medir	O alcance/cobertura e a frequência do plano de mídia da campanha publicitária nos mercados com checagem de veiculação.
Como medir	Comparar o plano de mídia* proposto com o realizado, utilizando os recursos de checagem apresentados pelas agências de comunicação que prestam serviço à SPP.
Qual o padrão	Atingir meta percentual definida pela SPP do alcance e frequência inicialmente previstos no planejamento de mídia para campanhas que envolvam recursos acima do valor de alçada predeterminado pela SPP.
Quando medir	A cada campanha considerada prioritária** (abordagem individual) e anualmente (abordagem conjunta), ou seja, ao fim do exercício, aferir a razão entre as campanhas que atingiram a meta de alcance e frequência e o total de campanhas avaliadas.

*Para efeito de avaliação podem ser considerados: Índice de Frequência: número de exposição das propagandas; Índices de Alcance: percentual de cobertura do público-alvo.

** Considera-se campanha prioritária aquela cujos recursos envolvidos superam o valor de alçada definido previamente.⁹ Adicionalmente, nada obsta que uma campanha seja considerada prioritária por conta de sua temática e tenha seus dados incluídos na aferição desse indicador.

⁹ Cumpre mencionar que a possibilidade de editar Instrução Normativa para esse fim foi aventada pela SPP (e-DOC [533B63A6](#), fl. 03.).

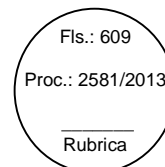
**Tabela 2 – Indicador de Eficácia**

Pesquisas de mensagens publicitárias	
O que medir	Nível de impacto e entendimento da mensagem, adequação de linguagem, conceito e receptividade das peças da campanha.
Como medir	Realizar pesquisas qualitativas. Análise comparativa entre os resultados obtidos com a pesquisa e os objetivos estratégicos do esforço de comunicação, realizando os ajustes necessários.
Qual o padrão	Atingir meta percentual definida pela SPP para campanhas que envolvam recursos acima do valor de alçada predeterminado. Diante das particularidade de cada tipo de ação publicitária (volume de recursos, público-alvo, tempo de realização da ação, etc), sugere-se a atribuição de conceitos a fim de materializar o resultado final da pesquisa (tais como: não apropriado, parcialmente apropriado, apropriado, superou expectativas, etc).
Quando medir	A cada campanha considerada prioritária (abordagem individual) e anualmente (abordagem conjunta), ou seja, ao fim do exercício, aferir a razão entre as campanhas que atingiram a meta de nível de impacto e entendimento da mensagem e o total de campanhas avaliadas.

Tabela 3 – Indicador de Eficácia

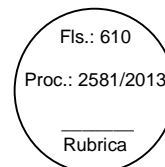
Campanhas realizadas/planejadas	
O que medir	Percentual de cumprimento do Plano Anual de Publicidade no que tange às campanhas publicitárias previstas*.
Como medir	Aferir quais campanhas previstas no Plano Anual de Publicidade do ano corrente foram realizadas utilizando os dados disponíveis na própria SPP.
Qual o padrão	Atingir meta percentual definida pela SPP de cumprimento do Plano Anual de Publicidade no que tange às campanhas publicitárias previstas.
Quando medir	Anualmente, ou seja, ao fim do exercício, medir a razão entre as campanhas publicitárias realizadas pela SPP e que estavam previstas no Plano Anual de Publicidade e o total de campanhas previstas no mesmo documento.

*Tal avaliação se faz compatível com a intenção da SPP de alocar 75% dos recursos destinados à publicidade e propaganda a ações indicadas previamente pelas 16 (dezesesseis) Secretarias de Estado do DF.

**Tabela 4 – Indicador de Eficiência/Equidade**

Gasto por área e/ou Secretaria demandante	
O que medir	Gasto proporcional dos recursos destinados à publicidade e propaganda no âmbito da Administração Direta por área e/ou Secretaria de Estado demandante.
Como medir	Aferir o montante de recursos destinados à publicidade e propaganda no âmbito da Administração Direta por área e/ou por Secretaria de Estado demandante e compará-los com o total dos recursos destinados à SPP para o mesmo fim utilizando os dados disponível no SIGGo.
Qual o padrão	Tendo em vista que se trata de um indicador que visa o acompanhamento do desempenho, não há necessariamente uma meta. Entretanto, pode ser útil para a SPP avaliar se a alocação dos recursos está de acordo com os objetivos estratégicos do GDF.
Quando medir	Trimestralmente medir a razão entre o montante de recursos destinados à publicidade e propaganda no âmbito da Administração Direta por área e/ou Secretaria de Estado demandante e o total dos recursos destinados à SPP para o mesmo fim.

30. Assim, será sugerido ao egrégio Plenário considerar o item III.a da Decisão nº 6.370/2015 prejudicado e, em consequência, determinar à SPP que, doravante, faça constar nos Planos Anuais de Comunicação indicadores de desempenho, 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.



2.1.2 Decisão nº 6.370/2014, III.c: *Determinar que, doravante, 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);*

Situação que levou à proposição da deliberação

31. A interação entre os órgãos demandantes de publicidade e a então Secretaria de Estado de Publicidade Institucional – SEPI ocorria apenas nas fases de elaboração da campanha e produção do material publicitário, e ainda assim de forma deficiente. Como regra, inexistia aferição da efetividade das campanhas realizadas (fls. 201-203).

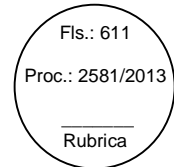
Providências adotadas e comentários dos gestores

32. Preliminarmente, a Casa Civil do DF noticiou que se encontrava em fase de conclusão o Regimento Interno e o Manual de Procedimentos da Subchefia de Publicidade e Propaganda, os quais disciplinarão as responsabilidades e atividades das assessorias dessa subchefia, conferindo agilidade e transparência aos procedimentos. Até a data de conclusão deste trabalho, ambos ainda pendiam de conclusão.

33. Posteriormente, a Subchefia de Publicidade e Propaganda – SPP registrou que foram realizadas 04 (quatro) reuniões em 2015 com as assessorias de comunicação de todas as Secretarias de Estado do DF; das Administrações Regionais e das entidades da Administração Indireta. Após, acostou o Ofício Circular nº 007/2015, encaminhado em 12/08/2015, solicitando a previsão de cada Pasta para as ações de publicidade a serem desenvolvidas em 2016. O teor do ofício supra foi reiterado em 23/09/2015 via e-mail.¹⁰

34. Assim, a SPP noticiou que promoveu reuniões com as assessorias de comunicação da Administração Direta e Indireta em quatro grupos, nos dias 27, 28 e 29 de outubro, para tratar de diversos assuntos, principalmente sobre a importância de estabelecer um sistema de trabalho e um cronograma de ações para atender às demandas de publicidade. Ademais, afirmou que reuniões quinzenais foram agendadas para debater o assunto continuamente.

¹⁰ E-DOC [533B63A6](#), fl. 02.



35. Ainda de acordo com a SPP, ao final das campanhas publicitárias é realizada uma avaliação de resultados por meio de pesquisas ou de observações da área técnica juntamente com a Secretaria demandante. A SPP manifestou também a intenção de disciplinar a questão por meio da edição de uma Instrução Normativa para regular a contratação de empresas de pesquisas para campanhas publicitárias cujo custo exceder R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).¹¹

Análise

36. Constatou-se que a SPP vem envidando esforços no sentido de coordenar o planejamento das ações de publicidade da Administração Direta do DF, tendo em vista as iniciativas de reuniões, bem como os expedientes encaminhados no sentido de que cada órgão elenque as ações de publicidade que intentam realizar em 2016.

37. Tais medidas tendem a estruturar adequadamente o Plano Anual de Publicidade de 2016, dotando-o de informações que realmente possam compor o planejamento para a matéria ao longo do exercício. Entretanto, conforme já mencionado anteriormente, o Plano Anual de Publicidade referente a 2015, não sofreu alterações em relação àqueles analisados quando da execução da auditoria.

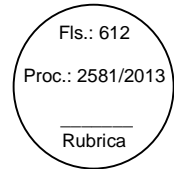
38. Identificou-se que as Secretarias demandantes de publicidade interagiram com a SPP no momento da produção das campanhas em 08 (oito) dos 10 (dez) processos analisados, seja no momento da concepção da ideia, seja na escolha da solução criativa dentre as opções apresentadas pela agência de comunicação.¹²

39. No que tange à avaliação dos resultados alcançados, conforme exposto no título anterior, em 50% das campanhas finalizadas houve avaliação por meio de pesquisas de *recall* realizadas por empresas contratadas ou por meio de observações da área técnica.

40. Em que pese ser um considerável avanço, é necessário que a prática seja difundida para os demais processos. No caso das pesquisas de *recall*, entende-se que seria de bom alvitre proceder à fixação de um valor de alçada da campanha publicitária para sua realização (sob pena de a avaliação restar contraproducente).

¹¹ E-DOC [533B63A6](#), fl. 03.

¹² Ressalte-se que nos outros 02 (dois) processos analisados (REFIS – Fase 2 e Roda de Conversa Itapoã), a inexistência da interação pode ter advindo do fato de que eram campanhas cujos temas já tinham sido objeto de outros processos anteriores.



41. Ademais, na análise dos processos de campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2015, verificou-se que em regra há interação entre os demandantes das campanhas publicitárias e a SPP durante a produção da campanha.

42. Por outro lado, das 8 (oito) campanhas publicitárias finalizadas, em apenas 04 (quatro) os resultados foram satisfatoriamente avaliados com participação das Secretarias demandantes.¹³

43. Por fim, é necessário que os procedimentos adotados pela atual gestão sejam normatizados, de modo a garantir a continuidade em caso de mudança de gestores e/ou da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal.

44. Assim, considera-se a determinação parcialmente atendida.

2.1.3 Decisão nº 6.370/2014, IV.a: *Determinar que, doravante, abstenha-se de contrair obrigações de monta incompatíveis com as previstas no Plano Anual de Comunicação vigente (ou em suas alterações publicadas) (Achado 1);*

Situação que levou à proposição da deliberação

45. O Plano Anual de Publicidade da Administração Direta do Distrito Federal para o exercício de 2012 foi aditado, com aumento da previsão orçamentária para despesas com publicidade e propaganda após o empenho das despesas motivadoras do citado aditamento. Assim, verificou-se que despesas foram realizadas acima do previsto no Plano Anual e antes do aludido aditamento (fls. 199). Além disso, constatou-se que o aditamento do referido plano ocorreu próximo do término no exercício em questão, em 27/12/2012.

Providências adotadas e comentários dos gestores

46. O cumprimento dessa deliberação foi avaliado por meio de análise de dados orçamentário-financeiros no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo. Assim, não foram necessários comentários do gestor sobre a matéria.

¹³ DA 01 (fls. 403/404), DA 03 (associado ao e-TCDF) e DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).

**Análise**

47. Após análise dos dados orçamentário-financeiros relativos à publicidade e propaganda da Administração Direta do DF em 2015,¹⁴ verificou-se que até a data da pesquisa as obrigações contraídas não ultrapassaram o valor previsto no Plano Anual de Publicidade vigente.¹⁵ Conforme indicado a seguir:

Tabela 5 – Comparativo de valores

Valor constante do plano anual de publicidade de 2015.	Valor empenhado no SIGGo relativo à Publicidade Institucional e de Utilidade Pública.
R\$ 71.130.751,00	R\$ 37.428.455,75

Fonte: DODF, suplemento, nº 22, 29/01/2015, seção 1, pg. 26.

SIGGo, Programas de Trabalho nºs 04.131.6203.8505.8736 e 04.131.6203.8505.8735. Consulta em 24/11/2015.

48. Logo, considera-se que a determinação foi cumprida. No entanto, como a situação se renova a cada exercício, em face da execução de um novo orçamento anual, o cumprimento da deliberação do Tribunal deverá continuar a ser avaliado no próximo monitoramento.

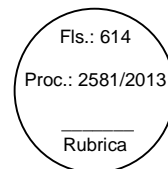
2.1.4 Decisão nº 6.370/2014, V.a: *Determinar que, no prazo de 30 (trinta) dias, implante sistemática de disponibilização periódica na internet, em formato de planilha eletrônica e texto, de quadros demonstrativos das despesas realizadas com publicidade e propaganda detalhados por campanha publicitária, 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 (Achado 2);*

Situação que levou à proposição da deliberação

49. As informações disponibilizadas trimestralmente no Portal da Transparência do Distrito Federal contemplando demonstrativos das despesas afetas à publicidade e propaganda da Administração Direta carecem de detalhamento, não estavam padronizadas e não atendiam aos dispositivos previstos na Lei Orgânica do DF (art. 22, § 2º), Leis nºs 12.527/2011 e 4.990/2012 (Leis de Acesso à Transparência

¹⁴ DA 08 (e-TCDF).

¹⁵ DA 07 (e-TCDF).



federal e distrital, respectivamente); e Lei nº 3.184/2003. Além disso, foram constatadas divergências entre os gastos divulgados e as despesas efetivamente executadas (fls. 207-213).

Providências adotadas e comentários dos gestores

50. A SPP informou que estava providenciando a publicação no Portal da Transparência do Distrito Federal dos demonstrativos trimestrais de gastos com publicidade devidamente detalhados, padronizados e em conformidade com a legislação aplicável.¹⁶

51. Nesse sentido, a SPP disponibilizou no sítio eletrônico da Casa Civil do DF links que remetem a cópias dos Diários Oficiais do DF relativos à data da publicação dos demonstrativos trimestrais.¹⁷

52. Ademais, disponibilizou no Portal da Transparência do DF informações consolidadas acerca dos gastos com publicidade em 2015, contendo detalhes, tais como campanha publicitária, agência contratada, tipo de publicidade, veículo de divulgação, tipo de mídia, entre outros, permitindo, inclusive, a seleção por filtros pelo usuário com vistas a facilitar eventuais pesquisas.¹⁸

53. Nessa esteira, também incluiu diversos links no sítio eletrônico da Casa Civil do DF contendo as informações supramencionadas, bem como tabelas resultantes das principais seleções possíveis (gastos por tipo de mídia, veículo de divulgação, campanha publicitária, etc).¹⁹

Análise

54. Inicialmente, tem-se que os demonstrativos trimestrais disponibilizados no sítio eletrônico da Casa Civil do DF possuem falhas similares às aquelas reportadas quando da execução da auditoria (PT II.3, fl. 182 do Anexo II), das quais se destacam a insuficiência de detalhamento das informações apresentadas, bem como a falta de padronização dessas.

¹⁶ DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).

¹⁷ Conforme links a seguir:

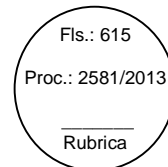
http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2015/07_Julho/DODF%20N%C2%BA%20128%20de%2006-07-2015/Se%C3%A7%C3%A3o01-128.pdf

<http://www.casacivil.df.gov.br/images/PDF/gastos%203%20tri.pdf>

<http://www.casacivil.df.gov.br/images/Pago%20no%204%20trimestre.pdf>

¹⁸ http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/PrestContas/relatorios_gerenciais.aspx

¹⁹ <http://www.casacivil.df.gov.br/publicidade/gastos-consolidados-2015.html>



55. No entanto, a tabela consolidando os gastos com publicidade relativos a 2015, disponibilizada no sítio eletrônico da Casa Civil do DF e no Portal da Transparência do DF, possui um nível de detalhamento satisfatório.

56. Ademais, convém mencionar a possibilidade de o usuário selecionar as informações que lhe convier por meio de filtros de sua preferência, bem como a iniciativa da SPP de disponibilizar as tabelas resultantes das principais seleções possíveis.

57. Não obstante a clara evolução nos demonstrativos, faz-se necessário acompanhar, doravante, se a sua disponibilização se dará de forma trimestral, conforme dispõe a LODF, art. 22, §1º e Lei nº 3.184/2003, art. 4º, haja vista que a tabela retromencionada refere-se a todo o exercício de 2015 e não a cada trimestre do referido ano, razão pela qual considera-se a deliberação parcialmente atendida.

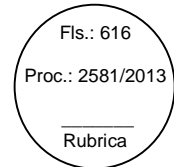
2.1.5 Decisão nº 6.370/2014, V.b: *Determinar que, no prazo de 30 (trinta) dias, oriente as demais unidades da Administração Direta do Complexo Administrativo do Distrito Federal a, doravante, autuar um processo administrativo para cada demanda publicitária feita à Secretaria de Estado de Publicidade 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);*

Situação que levou à proposição da deliberação

58. Durante a execução da auditoria foi identificada uma boa prática pela Secretaria de Estado da Saúde, a qual atua um processo administrativo para cada campanha publicitária demandada à antiga SEPI. No processo constavam estratégias, objetivos, ações, eixos de atuação, cronograma de tarefas, produtos de campanha, entre outros detalhamentos técnicos hábeis para contribuir com a adequada autorização da campanha (fls. 217).

Providências adotadas e comentários dos gestores

59. A SPP informou inicialmente que encaminharia ofício a todas as Secretarias orientando-as quanto ao aprimoramento da sistemática de registro de demandas por campanhas publicitárias.



60. Após, noticiou que promoveu reuniões com assessorias de comunicação da Administração Direta e Indireta para tratar de diferentes assuntos e encaminhou expedientes para difundir a necessidade de autuação de um processo administrativo próprio para cada demanda de publicidade de suas áreas, detalhando as especificações técnicas das ações, objetivos, estratégias e produtos pretendidos (Anexos I e II do Ofício nº 134/SPP/CCOM)²⁰.

Análise

61. Tendo em vista a atuação da SPP ao orientar as Secretarias demandantes de publicidade a atuarem um processo administrativo próprio contendo detalhes específicos acerca da campanha a ser elaborada, entende-se que o planejamento das ações publicitárias da Administração Direta do DF tende a se tornar mais eficaz e eficiente.

62. Assim, considera-se a determinação atendida, sem prejuízo de verificação da matéria em futura fiscalização.

2.1.6 Decisão nº 6.370/2014, IV.b: *Determinar que, doravante, abstenha-se de divulgar, para as agências de comunicação contratadas, a disponibilidade financeira previamente à apresentação dos orçamentos detalhados das campanhas (Achado 3);*

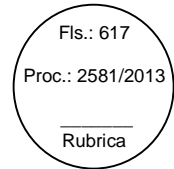
Situação que levou à proposição da deliberação

63. Na análise amostral das campanhas publicitárias realizadas nos exercícios de 2011 a 2012, constatou-se que o titular da então SEPI autorizava a realização de uma campanha demandada e estimava um valor máximo para custear a ação, noticiando-o à agência de comunicação previamente à apresentação de uma solução criativa (fls. 214-219).

Providências adotadas e comentários dos gestores

64. A SPP alegou que em toda campanha publicitária é necessário que o Poder Público estabeleça um limite para o montante de recursos que poderá ser gasto, sob pena de que prevaleça o interesse privado das agências de comunicação, haja vista que essas auferem receita como percentual das veiculações realizadas na campanha.

²⁰ DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).



65. Ademais, esclareceu que realiza uma previsão na qual 75% dos recursos são alocados para veiculações e 25% para produção da campanha publicitária. A estimativa baseia-se no tempo em que a campanha será veiculada, nos meios de comunicação ideais para atender à demanda, e nos preços de mercado de veiculação.²¹

Análise

66. Na análise das campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2015, verificou-se que o procedimento adotado pela SPP é sinalizar para as agências de comunicação contratadas 03 (três) pontos fundamentais para a realização da campanhas: a) o problema da comunicação; b) o período da execução; e c) o investimento que deve ser feito (a fim de evitar estimativas acima dos custos estimados).²²

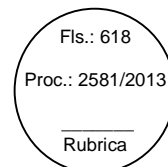
67. A sistemática adotada pela SPP evita que a agência de comunicação elabore solução criativa e proposta de plano de mídia desconexa com o montante de recursos a ser empregado na campanha publicitária, o que poderia resultar em desperdício de recursos públicos. Assim, poderá à egrégia Corte considerar o item IV.b da Decisão nº 6.370/2015 prejudicado.

68. Não obstante, nos processos analisados constatou-se que inexistem uma memória de cálculo e/ou comentários em relação aos valores previamente autorizados e informados às agências de comunicação. Dessa forma, entende-se que a fim de otimizar o custo das campanhas (tornando-as mais eficientes), a SPP deve fundamentar o valor previsto para a sua realização, ainda que a estratégia de mídia idealizada inicialmente seja alterada após interação com a agência de comunicação, afetando custos de produção e/ou de veiculação e, conseqüentemente, o valor da campanha.

69. Assim, sugere-se ao egrégio Plenário determinar à SPP que, doravante, fundamente o montante de recursos previstos para a realização de cada campanha publicitária, tendo em vista as suas características intrínsecas, tais como público-alvo,

²¹ DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).

²² E-DOC [0DFD728B](#) fl. 01.



tempo de veiculação, alcance pretendido, entre outras, previamente à formalização de demanda para as agências de comunicação.

2.1.7 Decisão nº 6.370/2014, IV.c e V.c: *IV.c) Determinar que, doravante, abstenha-se de 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); V.c) Determinar 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 (Achado 4);*

Situação que levou à proposição da deliberação

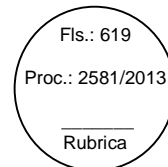
70. Na análise amostral das campanhas publicitárias realizadas nos exercícios de 2011 a 2012, constatou-se que o titular da extinta SEPI autorizava a realização da campanha publicitária demandada e estimava um valor máximo para custear a ação sem qualquer documentação que o subsidiasse (proposta de solução criativa com seu respectivo orçamento, por exemplo) (fls. 214-219).

71. Quando existentes, as motivações acerca de seleção de meios de comunicação e veículos de divulgação constantes em Planos de Midia²³ não eram específicas e não consideravam as peculiaridades de cada campanha, implicando a insuficiência e generalidade do referido plano (fls. 221).

72. Constatou-se ainda a realização de campanhas publicitárias com inversão dos procedimentos na escolha de veículos de divulgação. A regra era a solicitação da campanha publicitária pelos órgãos da Administração Direta à SEPI, e, caso aprovada, com posterior encaminhamento às agências de comunicação para produção da campanha e seleção dos veículos de divulgação, sujeita à homologação do órgão demandante.

73. Contudo em alguns processos de campanhas publicitárias foram selecionadas propostas de veiculação advindas de comunicações subscritas por veículos de divulgação dirigidas à SEPI, oferecendo seus espaços de mídia para

²³ Documento que dispõe e fundamenta a seleção do tipo de mídia (radiofônica, televisiva, exterior, internet, entre outros) e dos veículos de divulgação para uma campanha publicitária.



veicular ações publicitárias da Administração. Ou seja, houve seleção dos veículos de divulgação antes da elaboração e produção da campanha (fls. 224).

Providências adotadas e comentários dos gestores

74. A SPP esclareceu que 03 (três) etapas das campanhas são devidamente documentadas nos processos: a) apresentação da idéia criativa pela agência de comunicação; b) apresentação da proposta de custo pela agência, após a aprovação da idéia criativa; e c) apresentação do plano de mídia (indicando meios e veículos de comunicação), após aprovação da proposta de custo. Além disso, as agências de comunicação foram alertadas a justificarem separadamente a necessidade do uso de veículos de comunicação segmentados.²⁴

75. Informou que tem trabalhado com critérios técnicos para contratar veículos de comunicação nas campanhas de publicidade da Administração Direta, e orientado a Administração Indireta a segui-los. E que o cumprimento pode ser observado no Plano de Mídia constante do anexo 5 da resposta encaminhada.²⁵

76. Elencou um rol de critérios que se está utilizando para classificação de veículos impressos, bem como noticiou que utiliza informações oriundas do Instituto Verificador de Comunicação – IVC, “*que tem por objetivo certificar as métricas de desempenho de veículos impressos*”.²⁶

Análise

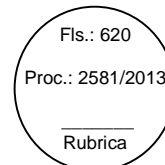
77. No exame dos processos das campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2015, constatou-se que em todos consta o completo detalhamento da solução criativa, com seu respectivo orçamento. Ademais, verificou-se que a aprovação da proposta tem ocorrido após o completo detalhamento da solução criativa com seu respectivo orçamento.

78. Entretanto, isso acontece tacitamente (após o último relatório de acompanhamento, no qual os subsecreventes não manifestam mais adendos à proposta da agência de comunicação), haja vista que não se verificou documento formal para a aprovação da solução criativa.

²⁴ DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).

²⁵ DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).

²⁶ E-DOC [533B63A6](#), fl. 02.



79. Assim, a fim de tornar o procedimento compatível com os princípios da transparência e da impessoalidade, sugere-se determinar que tal aprovação ocorra formalmente, por meio de ato próprio da SPP e/ou de representante designado (executor do contrato).

80. No que tange aos itens IV.c.ii e V.c, verificou-se em regra deficiências quanto à fundamentação dos meios e dos veículos de divulgação utilizados, sobretudo no que tange à insuficiência/inexistência de justificativas para a delimitação do quantitativo de veículos de cada meio de comunicação definido para cada campanha publicitária.

81. Com efeito, dos 06 (seis) processos examinados em que houve veiculação,²⁷ em 02 (dois) inexistem justificativas ou essas são excessivamente genéricas. Em outros 03 (três), em que pese conter falhas, a fundamentação apresentou melhorias em relação aos processos examinados na execução da auditoria.²⁸

82. No tocante à seleção dos meios de comunicação, as falhas de fundamentação referem-se basicamente à inexistência ou à insuficiência de justificativas quando da escolha dos meios, tendo em vista o público-alvo, a duração da campanha, a estratégia de mídia, etc.

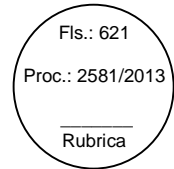
83. No que tange à seleção de veículos de divulgação, ocorre situação semelhante, acrescida do fato de que, por vezes, a quantidade de veículos também não foi devidamente justificada.

84. De outro lado, destaca-se a iniciativa da SPP de fundamentar a seleção de meios e veículos de divulgação em critérios técnicos do mercado com índices aferidos por entidades independentes, tais como o Instituto Verificador de Comunicação – IVC.

85. Merece relevo ainda o procedimento de seleção de emissoras de rádio utilizado no Processo nº 003.000.049/2015 (Refis – Fase 2). No caso em tela, o quantitativo de veículos foi definido pela soma das coberturas individuais (que

²⁷ Processos nºs 003.000.014/2015, 003.000.054/2015, 003.000.021/2015, 003.000.046/2015, 003.000.049/2015 e 003.000.078/2015.

²⁸ Conforme DA's 03.1 a 03.10 e 06.



estavam dispostas em ordem decrescente) que alcançou a cobertura pretendida com a publicidade radiofônica.²⁹

86. Assim, considera-se que o item IV.c.i foi atendido e que os itens IV.c.ii e V.c foram parcialmente atendidos.

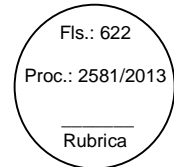
2.1.8 Decisão nº 6.370/2014, III.d, IV.d e IV.e: *III.d) Determinar que, doravante, exija das agências de comunicação contratadas que fiscalizem, diretamente ou por meio de empresa terceirizada, todas as veiculações em mídia executadas, mormente aquelas afetas à radiocomunicação, sob pena de tais serviços não serem atestados e pagos pela contratante (Achado 5); IV.d) Determinar que, doravante, abstenha-se de 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); IV.e) Determinar que, doravante, abstenha-se de utilizar veículos de comunicação cuja fiscalização seja inviável ou excessivamente onerosa (Achado 5);*

Situação que levou à proposição da deliberação

87. Na análise amostral das campanhas publicitárias da Administração Direta do DF realizadas em 2011 e 2012, constatou-se a existência de atestes sem a efetiva comprovação da veiculação em mídia, a qual não era fiscalizada pela Administração Pública, com auxílio da agência de comunicação contratada, nem por empresa de checagem terceirizada. Isso porque a fiscalização da veiculação em mídia de campanhas publicitárias era considerada inviável (geralmente pelos custos de controle envolvidos).

88. Dessa forma, a então SEPI se limitava a requerer aos veículos de divulgação que subscrevessem declaração na qual atestavam a prestação do serviço, sob pena de incidirem no tipo do art. 299, do Código Penal Brasileiro (falsidade ideológica) (fls. 230).

²⁹ Ademais, constava no plano de mídia um gráfico relacionando a quantidade de emissoras de rádio e a cobertura de cada uma, de modo que a relação resultante podia ser avaliada num gráfico que reflete a Lei de Rendimentos Marginais Decrescentes.



Providências adotadas e comentários dos gestores

89. Preliminarmente a Casa Civil do DF informou que expediu o Ofício Circular nº 002 às agências de comunicação contratadas, em 04/02/2015, noticiando que a partir dessa data elas deveriam fazer *checkin* (verificação direta da veiculação) ou contratar empresas especializadas para realizar a checagem.³⁰

90. A SPP informou que confere toda a documentação a fim de comprovar a execução dos serviços pactuados. Nesse sentido, o órgão apresentou cópia do *checklist* aplicado aos processos³¹ para fins de conferência dos procedimentos operacionais previamente ao pagamento das faturas. Entretanto, consta nesse *checklist* previsão para aceite baseado em declaração subscrita pelo veículo de divulgação de que os serviços teriam sido prestados³², quando não houver empresa de checagem.³³

Análise

91. Em que pese os esforços da SPP ao enviar expedientes comunicando a necessidade de que as agências de comunicação procedessem à fiscalização direta, ou por meio de empresa de checagem terceirizada, de todas as veiculações em mídia executadas, tem-se que eles não foram plenamente eficazes.

92. Na análise dos processos de campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2015, verificou-se que ainda subsistem pagamentos baseados em declarações firmadas pelos próprios veículos de divulgação atestando que a mídia foi devidamente veiculada (sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro – falsidade ideológica), não obstante a SPP ter informado que não se utiliza de veículos de comunicação de fiscalização difícil ou excessivamente onerosa.³⁴

93. A prática foi constatada em 3 (três) dos 4 (quatro) processos em que havia valores pagos às agências de comunicação a título de veiculações em mídia³⁵. Ressalte-se que na campanha “*Eleição do Conselho Tutelar 2015*”, a agência Agnelo

³⁰ E-DOC [533B63A6](#), Anexo 04, fls. 34/36.

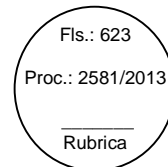
³¹ E-DOC [533B63A6](#), Anexo 06, fls. 81/93.

³² Sob pena de infringência ao art. 299, do CPB (falsidade ideológica).

³³ DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).

³⁴ DA 04 (e-DOC [5C7C4612](#)).

³⁵ Os demais processos analisados ou não continham faturas devido ao estágio da campanha publicitária ou não possuíam veiculação em mídia, restringindo-se à produção de cartazes, banners, flyers, etc.



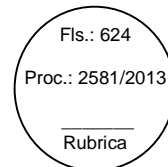
Comunicações declarou a impossibilidade de proceder à efetiva fiscalização veiculação da campanha publicitária.³⁶

94. Nesse sentido, dos 04 (quatro) processos em que constam as faturas das veiculações das campanhas, verificou-se que em apenas um deles a determinação foi plenamente cumprida, com a efetiva comprovação de fiscalização das veiculações contratadas. Nos demais processos, ainda existem casos em que a fiscalização se deu através de termo firmado pela agência de comunicação, com base em declarações dos próprios veículos de divulgação, declarando a prestação dos serviços, as quais se deram, sem qualquer tipo de fiscalização, seja pela SPP com auxílio das agências, seja por empresa terceirizada.

95. Assim, considera-se que o item III.d foi parcialmente atendido e que os itens IV.d e IV.e não foram atendidos.

2.1.9 Decisão nº 6.370/2014, III.e: *Determinar que, doravante: 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);*

³⁶ DA 03 (e-TCDF).



Situação que levou à proposição da deliberação

96. Na análise dos patrocínio realizados nos exercícios de 2011 a 2012 (fls. 234), verificou-se a inexistência de elementos básicos que justificassem a despesa pública, assim como informações de como essas ações divulgariam a atuação do GDF, agregariam valor à marca ou fortaleceriam o conceito. Além disso, todos os processos tinham por objetivo a divulgação institucional da marca GDF, objetivo que conflita com o da publicidade institucional, para a qual são necessários procedimentos mais rigorosos de contratação (fls. 234-236).

97. As seguintes irregularidades foram apontadas: a) inexistência de pesquisa de mercado quanto aos preços apresentados pelos proponentes das campanhas de patrocínio, e de avaliação de adequabilidade das despesas autorizadas; b) inexistência de manifestação a respeito das contrapartidas oferecidas, assim como de avaliação das expectativas de retorno das ações patrocinadas (fls. 236-237); c) inexistência de manifestação da Secretaria correlata ao patrocínio.

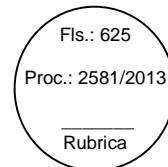
98. Verificou-se também a ausência de critérios técnicos de seleção de propostas, assim como de regulamentação que viabilize o acesso universal de proponentes de patrocínios, os quais devem ser selecionados em acordo com o interesse da Administração Pública, e não de particulares.

99. Nesse sentido, foram colacionadas boas práticas pela Câmara dos Deputados, BNDES e Banco do Brasil, que realizaram seleção pública de propostas de eventos para patrocinarem (fls. 239).

100. Outra falha identificada foi a elaboração de “Projetos Especiais”³⁷, embora a Decisão nº 8.470/2008³⁸ tenha determinado à então SEPI que se abstinhasse de fazer uso desse instituto (fls.239-240).

³⁷ Processos de publicidade em que 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.

³⁸ 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;” [...].



101. Por fim, constatou-se que todas as concessões de patrocínio realizadas em 2011 foram autorizadas mediante contrato cujo processo licitatório foi considerado inexigível. Em todos os casos, houve parecer favorável da Assessoria Jurídica-Legislativa da antiga SEPI, com fundamentação idêntica: inviabilidade de competição. Ressalte-se a inexistência de fundamentação quanto ao interesse da Administração Pública nos eventos patrocinados.

102. Ademais, foi colacionado o Parecer nº 365/2011-PROCAD/PGDF, de 03/06/2011, o qual pugnava pela vedação de contratação por inexigibilidade de licitação de patrocínios em que a principal contraprestação ao poder Público fosse a divulgação de sua logomarca, por configurar espécie de publicidade³⁹ (fls. 247-248).

Providências adotadas e comentários dos gestores

103. A SPP esclareceu que atualmente a Administração Direta do DF promove apenas eventos do próprio Poder Executivo, de modo que sua participação se atém à criação e/ou produção das peças publicitárias para divulgação do evento, bem como a mídia para divulgação dessas peças.

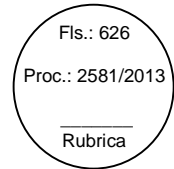
104. Noticiou que na primeira reunião do Comitê do Patrocínio, ocorrida em 29/09/2015, a TERRACAP e o BRB informaram que adotarão sistemática de seleção pública por meio de edital de convocação das instituições interessadas em patrocínio a partir de 2016.

105. Informou também que apesar de a atividade de apoio a eventos ter sido praticada na gestão anterior, a SPP entende não ser compatível com as suas atribuições. Assim, concluiu que os recursos destinados a tal atividade permanecem sob a responsabilidade da Casa Civil do DF.

106. Por fim, em relação ao item III, alíneas e (“ii” e “iii”), a SPP informou que atualmente inexistente interesse em promover ações de patrocínio pela Administração Direta do DF, e que se tratariam de ações promovidas apenas no âmbito da Administração Indireta.⁴⁰

³⁹ Parecer nº 365/2011-PROCAD/PGDF: “Pondera-se, ademais, que se o patrocínio, tal como delineado nestes autos, em que a principal contraprestação ao poder Público seria a ampla divulgação de sua logomarca, configura espécie de publicidade, como parece ser o caso, estaria vedada a contraprestação por inexigibilidade de licitação, consoante dicção do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.”

⁴⁰ DA 05 (e-DOC [3247C41B](#)).



Análise

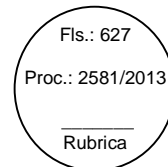
107. De fato, desde 2012 a Administração Direta do DF não promove patrocínio de eventos privados, em que pese a Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2015 tenha alocado recursos ao Programa de Trabalho nº 04.131.6203.4090.5925 – Apoio à Realização de Eventos. Assim, a determinação do Tribunal encontra-se atendida.

108. Registre-se que, ao contrário do entendimento da SPP de que esse Programa de Trabalho destina-se a outro fim,⁴¹ recursos contemplados em programas similares, no exercício de 2011, foram utilizados pela Administração Direta para patrocinar eventos privados.

109. Portanto, como a situação se renova a cada exercício, em face da execução de um novo orçamento anual, o cumprimento da deliberação do Tribunal deverá continuar a ser avaliado no próximo monitoramento.

2.1.10 Decisão nº 6.370/2014, III, f, g; IV, f, g: III) Determinar que, doravante: 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) Determinar que, doravante, 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 que, doravante: f) abstenha-se de 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) abstenha-se de efetuar pagamentos a entidades patrocinadas ou apoiadas financeiramente sem a apresentação da devida documentação comprobatória dos dispêndios realizados por estas (Achado 10);

⁴¹ Com efeito, a SPP entende que essa atividade foge às suas atribuições, ficando a gestão dos recursos a cargo da Casa Civil do DF.



Situação que levou à proposição da deliberação

110. Na análise dos patrocínios realizados nos exercícios de 2011 a 2012 (fls. 234), constatou-se a inexistência de pesquisa de mercado quanto aos preços apresentados pelos proponentes das campanhas de patrocínio, e de avaliação de adequabilidade das despesas autorizadas. Também, verificou-se que o Assessor Especial do Gabinete da então SEPI foi a autoridade responsável em todos eles pelos atos de análise prévia, aprovação técnica, fiscalização e exame da prestação de contas dos contratos firmados (fls. 257-260).

111. Ademais, embora o Manual do Patrocínio⁴², citado em todos os processos analisados na execução da auditoria, expressamente previsse a vedação de apoio a projetos de instituições que funcionassem como veículo de comunicação⁴³, a então SEPI autorizou patrocínios a eventos tais como: 5ª Maratona de Revezamento-2011 e Fórum Jornal de Brasília de Transportes – 2011. (fls. 240). Os principais custos desses eventos referiam-se à veiculação em mídia.

112. Além disso, foram constatadas as seguintes falhas: a) ausência de comprovantes de despesas pagas; b) insuficiência de argumentos técnicos para atestar serviços; e c) pagamento por contrapartidas e serviços não prestados (fls. 263), as quais podem ter ensejado prejuízos ao Erário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

113. A SPP limitou-se a informar que no presente governo as ações de patrocínio são realizadas exclusivamente pela Administração Indireta.⁴⁴

Análise

114. De fato, desde 2012 a Administração Direta do DF não promove patrocínio de eventos, em que a Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2015 tenha alocado recursos ao Programa de Trabalho nº 04.131.6203.4090.5925 – Apoio à Realização de Eventos. Assim, a determinação do Tribunal encontra-se atendida.

⁴² Portaria nº 02-AGECOM, de 29.9.2008. DODF nº 195, de 1.10.2008, seção I, fl. 40/45.

⁴³ 7.3. A AGECON não apoiará projetos:

[...] 7.3.17. de veiculação em mídia ou em instalações que funcionem como veículo de comunicação.

⁴⁴ DA 05 (e-DOC [3247C41B](#)).



115. Registre-se que, ao contrário do entendimento da SPP de que esse Programa de Trabalho destina-se a outro fim,⁴⁵ recursos contemplados em programas similares, no exercício de 2011 foram utilizados pela Administração Direta para patrocinar eventos privados.

116. Portanto, como a situação se renova a cada exercício, em face da execução de um novo orçamento anual, o cumprimento da deliberação do Tribunal deverá continuar a ser avaliado no próximo monitoramento.

2.1.11 Decisão nº 6.370/2014, IV.h: *Determinar que, doravante, abstenha-se de transpor recursos orçamentários, salvo mediante prévia autorização legislativa (Achado 11);*

Situação que levou à proposição da deliberação

117. No Processo nº 019.000.391/2011, referente à campanha publicitária “Juntos por um novo DF”, constatou-se a transposição de recursos do Programa de Trabalho nº 04.131.6320.085058694, relativo à Publicidade de Utilidade Pública – PUP, para o pagamento de despesas atinentes à Publicidade Institucional – PI, correspondente ao Programa de Trabalho nº 04.131.3200.8505.8693, com a justificativa de que os recursos para o custeio deste teriam se esgotado.

Providências adotadas e comentários dos gestores

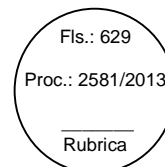
118. O cumprimento dessa deliberação foi avaliado por meio de análise dos processos de campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2015. Assim, não foram necessários comentários do gestor sobre a matéria.

Análise

119. Na análise das campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2015, não foi constatado qualquer indício da repetição dessa irregularidade. Assim, a determinação do Tribunal encontra-se atendida.

120. Registre-se que, conforme mencionado anteriormente, a execução dos recursos encontra-se aquém do valor autorizado no Plano Anual de Publicidade da

⁴⁵ Com efeito, a SPP entende que essa atividade foge às suas atribuições, ficando a gestão dos recursos a cargo da Casa Civil do DF.



Administração Direta do DF para 2015, em face das restrições financeiras enfrentadas pelo Governo do Distrito Federal no ano em curso.

121. Como a situação se renova a cada exercício, em face da execução de um novo orçamento anual, o cumprimento da deliberação do Tribunal deverá continuar a ser avaliado no próximo monitoramento, a fim de se certificar a efetiva adequação de procedimentos no âmbito da SPP.

2.1.12 Decisão nº 6.370/2014, VI: *Recomendar 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).*

Situação que levou à proposição da deliberação

122. As irregularidades identificadas aos subitens III, alíneas “e, ii” e “f”, e IV, alínea “f”, supramencionadas.

Providências adotadas e comentários dos gestores

123. A SPP informou que foram editadas as seguintes normas: a) Decreto nº 36.451/2015 (Instituiu o Comitê de Patrocínio); e b) Instrução Normativa nº 04/2015 (Disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades da Administração Indireta do GDF).⁴⁶

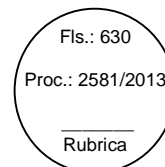
124. O Decreto nº 36.451/2015 dispõe sobre ações de publicidade dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal e sobre as ações de patrocínio da Administração Indireta.

125. Ademais, a Instrução Normativa nº 04/2015 disciplina ações de patrocínio de órgãos e entidades da Administração Indireta do Governo do Distrito Federal.

Análise

126. Verifica-se que as legislações mencionadas restringem-se a tratar de ações de patrocínio na Administração Indireta do DF, não versando sobre a realização de patrocínios pela Administração Direta. Portanto, os normativos editados pela SPP se

⁴⁶ DA 05 (e-DOC [3247C41B](#)).



mostram insuficientes para evitar que as falhas identificadas na execução da auditoria voltem a ocorrer no âmbito da Administração Direta do DF.

127. Por conseguinte, considera-se que a recomendação não foi implementada pela SPP.

3. Conclusão

128. Constatou-se que a SPP está promovendo melhorias no planejamento, na execução, no controle e na avaliação das campanhas publicitárias promovidas pela Administração Direta do DF.

129. Isso porque a Subchefia editou Instruções Normativas a fim de disciplinar procedimentos operacionais; enviou expedientes às Secretarias de Estado do DF a fim de que essas organizem suas demandas de publicidade informando-as à SPP prévia e tempestivamente (para fins de elaboração do Plano Anual de Publicidade do exercício subsequente), bem como autuando processo próprio para cada uma.

130. Ademais, constatou-se que nos processos avaliados relativos a campanhas publicitárias realizadas em 2015, diferentemente daqueles analisados quando da execução da auditoria, constam relatórios de acompanhamento em que se discute a solução criativa juntamente com a Secretaria demandante. Outro ponto positivo foi a existência de pesquisas de avaliação das campanhas publicitárias realizadas para fins de *feedback* e retroalimentação do planejamento dessas.

131. De outro lado, verificou-se que algumas das irregularidades apontadas na auditoria persistem, tais como: pagamentos baseados em declarações firmadas pelos próprios veículos de divulgação afirmando que a mídia foi devidamente veiculada (sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro – falsidade ideológica); inexistência de motivações, estratégias, objetivos e indicadores no Plano Anual de Publicidade.

132. O grau de efetivação das determinações e recomendações constantes da Decisão nº 6.370/2014 encontra-se resumido na tabela e no gráfico a seguir, permitindo concluir que 45% das medidas ainda não foram implementadas integralmente:

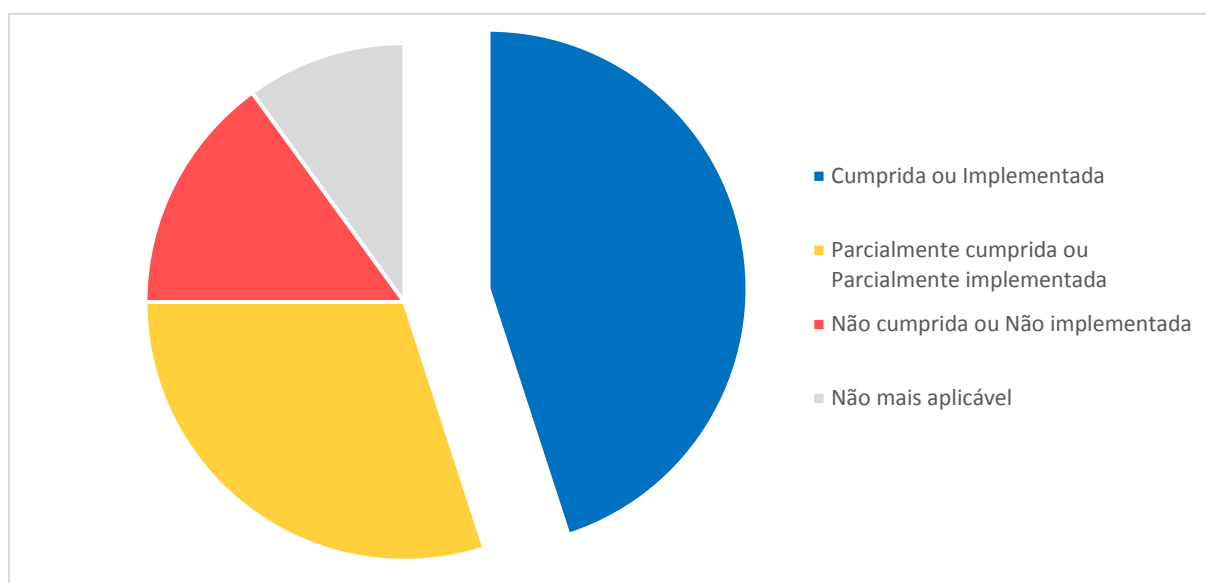


**Tabela 6 - Quadro-resumo da situação encontrada
no primeiro monitoramento da Decisão nº 6.370/2014**

Situação	Cumprida ou Implementada	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não mais aplicável	Total
Itens da Decisão monitorada	III.e, III.f, III.g IV.a, IV.c.i, IV.f, IV.g, IV.h, V.b	III.b, III.c, III.d, IV.c.ii, V.a, V.c	IV.d, IV.e, VI	III.a, IV.b	
Quantidade	9	6	3	2	20
Percentual	45%	30%	15%	10%	100%

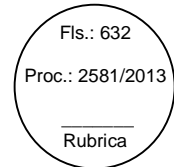
Fonte: DA's 01 a 06.

Gráfico 1 - Grau de atendimento à Decisão nº 6.370/2014



Fonte: DA's 01 a 06.

133. Ademais, constatou-se que os itens III.a e IV.b da Decisão nº 6.370/2014 não mais se aplicam. No primeiro caso, devido à necessidade de ajustes no seu conteúdo com intuito de obter melhores resultados. No segundo, porque a SPP demonstrou para ao Corpo Técnico a inviabilidade de atendê-lo. Nessa esteira, foi sugerido ao egrégio Plenário que os considere prejudicados. Em substituição, foram elaboradas as proposições indicadas nos itens 2.1.1 e 2.1.6 deste Relatório.



134. Por todo o exposto, e tendo em vista que o cumprimento de algumas medidas ainda se encontra em andamento, será sugerido ao egrégio Plenário que autorize a inserção desse processo em monitoramento no Plano Geral de Auditoria de 2016.

4. Proposições

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

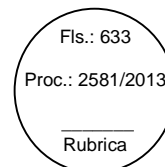
- I) tomar conhecimento:
 - a) do presente Relatório de Auditoria;
 - b) da documentação constante às fls. 427/588;
- II) considerar prejudicados os itens III.a e IV.b da Decisão nº 6.370/2014. Em consequência, determinar à Subchefia de Publicidade e Propaganda da Comunicação Interna da Governadoria do Distrito Federal – SPP/CIGDF que, doravante:
 - a) faça constar nos Planos Anuais de Comunicação indicadores de desempenho, 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;
 - b) fundamente o montante de recursos previstos para a realização de cada campanha publicitária, tendo em vista as suas características, tais como público-alvo, tempo de veiculação, alcance pretendido, entre outras, previamente à formalização de demanda para as agências de comunicação.
- III) informar ao titular da Subchefia de Publicidade e Propaganda que 45% das determinações objeto da Decisão nº 6370/2015 ainda não foram implementadas integralmente (conforme Tabela 06 do presente Relatório de Auditoria), devendo os órgãos adotarem medidas pertinentes para o cumprimento integral da deliberação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



IV) autorizar a SEAUD:

- a) o envio da cópia do presente Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Subchefia de Publicidade e Propaganda da Governadoria do Distrito Federal para ciência;
- b) no exercício de 2017, continuar o monitoramento das ações realizadas pela Administração Direta do Distrito Federal com objetivo de atingir o pleno atendimento às deliberações desta Corte e aprimorar os Planos Anuais de Comunicação;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para os fins pertinentes.

Brasília-DF, 02 de fevereiro de 2016.

Índio Artiaga do Brasil Rabelo
ACE – Mat. 1424-6

Luciana Rocha de Melo Alvim
ACE – Mat. 1555-9