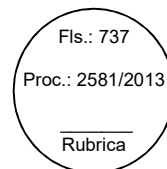




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



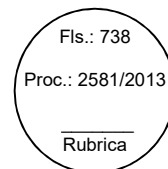
SEGUNDO MONITORAMENTO

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 – 2018



Resumo Executivo

Trata-se do segundo 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.

Na sequência, o Decreto nº 36.643/2015 transferiu 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 fim, a Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do DF foi transformada na Secretaria de Estado de Comunicação Social do DF – Secom/DF por meio do Decreto nº 38.116/2017.

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.

Vale mencionar, que no Primeiro Monitoramento, realizado em 2015, constatou-se que o grau de efetivação das determinações e recomendações exaradas na Decisão nº 6.370/2014, que apreciou o mérito da auditoria de que tratam estes autos, foi o seguinte:

**Quadro-resumo da situação encontrada
no Primeiro Monitoramento da Decisão nº 6.370/2014**

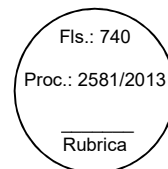
Situação	Cumprida ou Implementada	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não mais aplicável I	Total
Itens da Decisão monitorada	III.e, III.f, III.g IV.a, IV.c.i, IV.f, IV.g, IV.h, V.b	III.b, III.c, III.d, IV.c.ii, V.a, V.c	IV.d, IV.e, VI	III.a, IV.b	
Quantidade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

O que o Tribunal buscou avaliar?

Definiu-se como objetivo geral monitorar o cumprimento das deliberações constantes do Processo nº 2581/2013, o qual 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.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 03 (três) questões de monitoramento:

- 1) A Secretaria de Estado de Comunicação do DF aprimorou o planejamento da publicidade da Administração Direta do Distrito Federal (itens III.b e V.b da Decisão nº 6.370/2014 e II.a e II.b. da Decisão nº 2.681/2016)?



- 2) A Secretaria de Estado de Comunicação do DF adequou a execução e controle da publicidade da Administração Direta do Distrito Federal (itens III.c, III.d, IV.a, IV.c, IV.d, IV.e, IV.h, V.a e V.c da Decisão nº 6.370/2014)?
- 3) A Secretaria de Estado de Comunicação do DF ajustou a sistemática de patrocínio e apoio a eventos (itens III.e, III.f, III.g, IV.f, IV.g e VI da Decisão nº 6.370/2014)?

O que o Tribunal constatou?

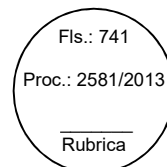
Por ocasião deste segundo monitoramento, constatou-se que a Secom/DF continua promovendo avanços no planejamento, na execução, no controle e na avaliação das campanhas publicitárias promovidas pela Administração Direta do DF.

Isso em razão da edição de novos normativos disciplinando procedimentos operacionais relativos a campanhas publicitárias, bem como o aprimoramento desses no âmbito das campanhas publicitárias.

Ademais, constatou-se a elevação no quantitativo de pesquisas de avaliação das campanhas publicitárias, bem como na utilização de empresas terceirizadas de *check-in* para comprovação da divulgação em mídia.

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); insuficiência de justificativas dos meios de divulgação escolhidos em cada campanha publicitária, bem como do quantitativo de veículos; inexistência de motivações, estratégias, objetivos e indicadores no Plano Anual de Publicidade.

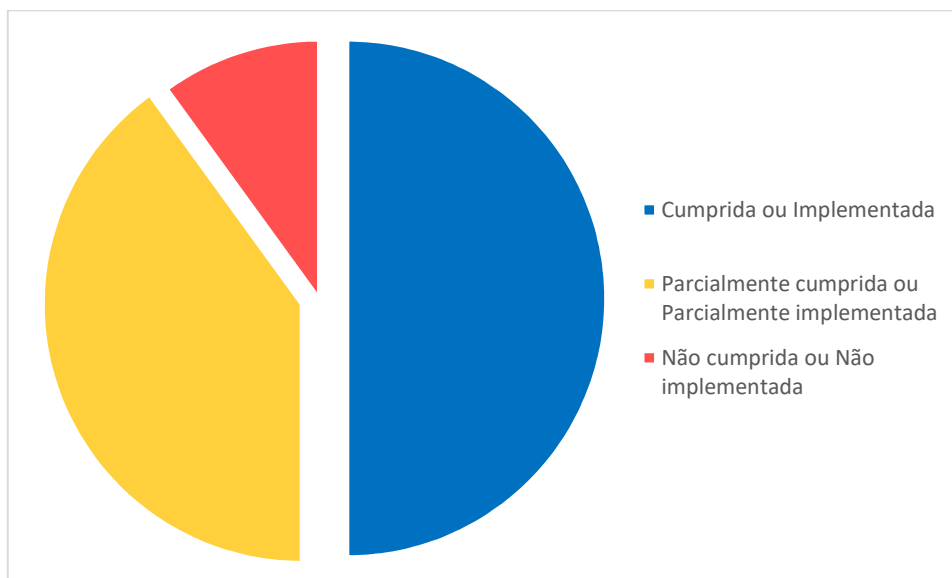
O grau de efetivação das determinações e recomendações constantes das Decisões nºs 6.370/2014 e 2.681/2016 encontra-se resumido na tabela e no gráfico a seguir:



**Quadro-resumo da situação encontrada no segundo monitoramento das
Decisões nºs 6.370/2014 e 2.681/2016**

Situação	Cumprida ou Implementada	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	
Itens da Decisão monitorada	III.e, III.f, III.g, IV.a, IV.c.i, IV.f, IV.g, IV.h, V.b e VI da Decisão nº 6.370/2014	III.b, III.c, III.d, IV.c.ii, V.c, e V.a da Decisão nº 6.370/2014 II.a, II.b da Decisão nº 2.681/2016	IV.d, IV.e da Decisão nº 6.370/2014	Total
Quantidade	10	8	2	18
Percentual	50%	40%	10%	100%

Grau de atendimento às Decisões nºs 6.370/2014 e 2681/2016





1. Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Monitoramento realizado na Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal – Secom/DF, em atenção à Decisão nº 2681/2016, que autorizou a avaliação das deliberações constantes do Processo nº 2581/2013, e em cumprimento ao PGA 2018, aprovado pela Decisão Administrativa nº 58/2017.

1.2 Visão Geral do Objeto

2. 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.

3. A SEPI/DF era à época 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).

4. 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;

[...]

5. Na sequência, o Decreto nº 36.643/2015 transferiu 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, além de alterar dispositivos do Decreto nº 36.451/2015:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



36.559 de 19 de junho de 2015.

[...]

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. 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)

6. Por fim, a Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do DF foi transformada na Secretaria de Estado de Comunicação Social do DF – Secom/DF por meio do Decreto nº 38.116/2017, o qual lhe transferiu as seguintes competências:

Art. 2º Compete à Secretaria de Estado Comunicação do Distrito Federal:

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.

7. Dessa forma, a Secom/DF, é o órgão competente para executar as ações de publicidade no âmbito da Administração Direta do DF, dentre outras atribuições.

8. Elencam-se a seguir os gestores das principais unidades relacionadas ao objeto da fiscalização durante o período de execução deste monitoramento:



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

Cargo/Função	Nome	Período no cargo
Secretário de Estado de Comunicação do DF	Paulo Cezar Castanheiro Coelho	A partir de 07/04/2017
Secretário de Estado Adjunto de Comunicação do DF	Gabriel Garcia Almeida	A partir de 07/04/2017
Subsecretário da Subsecretaria de Publicidade e Propaganda	Leonardo Garófalo Loos	A partir de 17/04/2018

Fonte: Diário Oficial do DF.

1.3 Contextualização

9. 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.

10. 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).

11. O Tribunal deliberou acerca do Relatório Final de Auditoria (fls. 175/282) por meio da Decisão nº 6.370/2014 (fls. 330/332), na qual também decidiu acerca do monitoramento da auditoria¹.

12. Após, foi realizado o 1º monitoramento de auditoria culminando na edição do Relatório de Monitoramento (fls. 592/633),² que restou apreciado pelo Plenário desta Corte no âmbito da Decisão nº 2.681/2016 (fls. 685/686),³ a qual autorizou a continuação da fiscalização com vistas ao atingimento pleno das deliberações emanadas pelo Tribunal:

DECISÃO Nº 2.681/2016

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: IV – autorizar a Secretaria de Auditoria: b) a continuar, no exercício de 2017, o monitoramento das ações realizadas pela Administração Direta do Distrito Federal com objetivo de atingir o pleno atendimento às deliberações emanadas pela Corte de Contas e aprimorar os Planos Anuais de Comunicação.

1.4 Resultados do Primeiro Monitoramento

13. Por ocasião do Primeiro Monitoramento realizado, constatou-se que o grau de efetivação das determinações e recomendações constantes da Decisão nº 6.370/2014 foi da ordem de 45% de deliberações cumpridas, 30% de deliberações parcialmente implementadas, 15% de deliberações não implementadas e 10% de deliberações não mais aplicáveis. Veja-se:

¹ 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);

² E-DOC [676DF8F0](#).

³ E-DOC [E7A67D6A](#).

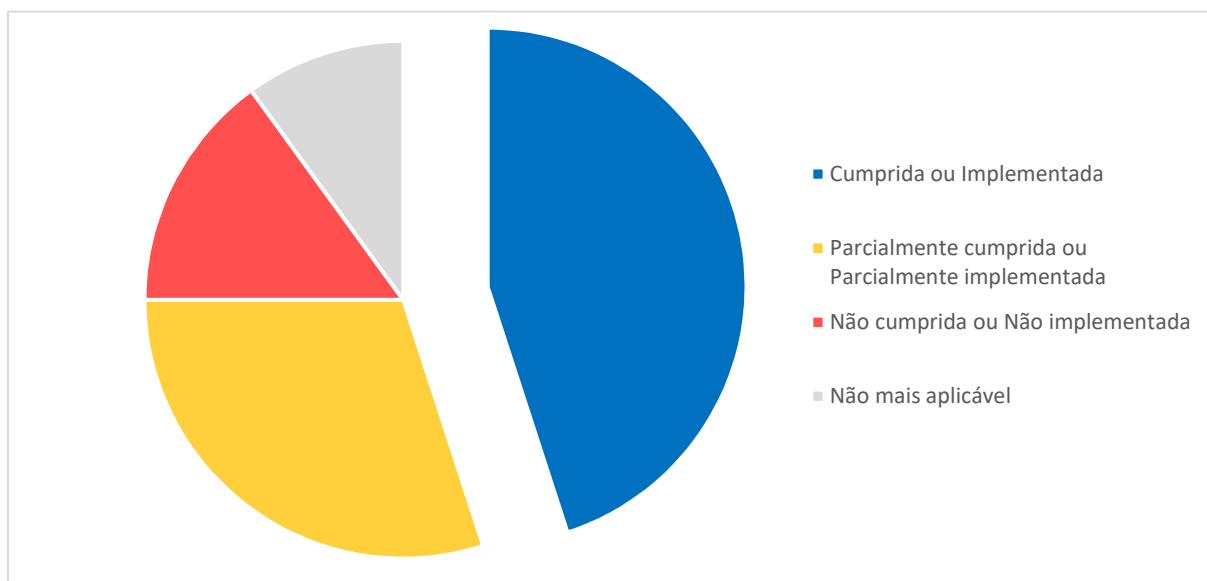


Tabela 3 - Quadro-resumo da situação encontrada no primeiro monitoramento da Decisão nº 6.370/2014

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.

Figura 1 – Grau de atendimento à Decisão nº 6.370/2014 (Primeiro Monitoramento)

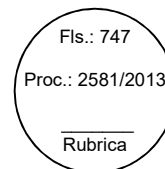


Fonte: DA's 01 a 06.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo Geral

14. Monitorar o cumprimento das deliberações constantes do Processo nº 2581/2013, o qual 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.



1.5.2 Objetivo Específico

15. A fim de verificar o cumprimento das deliberações do Tribunal, agruparam-se os itens das Decisões nºs 6.370/2014 e 2.681/2016 nas seguintes Questões de Monitoramento, que foram assim definidas:

1. A Secretaria de Estado de Comunicação do DF aprimorou o planejamento da publicidade da Administração Direta do Distrito Federal (itens III.b e V.b da Decisão nº 6.370/2014 e II.a e II.b. da Decisão nº 2.681/2016)?
2. A Secretaria de Estado de Comunicação do DF adequou a execução e controle da publicidade da Administração Direta do Distrito Federal (itens III.c, III.d, IV.a, IV.c, IV.d, IV.e, IV.h, V.a e V.c da Decisão nº 6.370/2014)?
3. A Secretaria de Estado de Comunicação do DF ajustou a sistemática de patrocínio e apoio a eventos (itens III.e, III.f, III.g, IV.f, IV.g e VI da Decisão nº 6.370/2014)?

1.6 Escopo

16. O monitoramento abrangeu o cumprimento das deliberações constantes na Decisão nº 6.370/2014, itens III a VI (fls. 330/331), atualizadas pela Decisão nº 2.681/2016 (fls. 685/686), avaliando os procedimentos e processos de trabalho normatizados e implantados desde então.

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

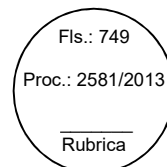

Tabela 4 – Deliberações constantes da Decisão nº 6.370/2014 e alteradas pela Decisão nº 2.681/2016

Item da Decisão	Deliberações*
III.b - Decisão nº 6370/2014	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 – Decisão nº 6370/2014	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 – Decisão nº 6370/2014	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);
III.e – Decisão nº 6370/2014	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 – Decisão nº 6370/2014	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 – Decisão nº 6370/2014	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 – Decisão nº 6370/2014	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.c – Decisão nº 6370/2014	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);

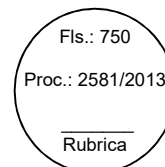

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



IV.d – Decisão nº 6370/2014	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 – Decisão nº 6370/2014	Determinar que, doravante, abstenha-se de utilizar veículos de comunicação cuja fiscalização seja inviável ou excessivamente onerosa (Achado 5);
IV.f – Decisão nº 6370/2014	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 – Decisão nº 6370/2014	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 – Decisão nº 6370/2014	Determinar que, doravante, abstenha-se de transpor recursos orçamentários, salvo mediante prévia autorização legislativa (Achado 11);
V.a – Decisão nº 6370/2014	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 detalhadas 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 – Decisão nº 6370/2014	Determinar que, no prazo de 30 (trinta) dias, oriente as demais unidades da Administração Direta do Complexo Administrativo do Distrito Federal a, doravante, atuar 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 – Decisão nº 6370/2014	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** – Decisão nº 6370/2014	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);
II.a*** – Decisão nº 2681/2016	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.b*** – Decisão nº 2681/2016	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.
---	---

Fonte: Decisão TCDF nº 6370/2014.

*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 38.116/2017, da Secretaria de Estado de Comunicação do DF.

**Vale dizer que 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.

***Vale dizer que este item foi direcionado à então SPP. No entanto, a conclusão da observação anterior também se aplica a este item.

1.7 Metodologia

18. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente fiscalização encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC DC403C67, fls. 713/721), merecendo destaque a pesquisa e análise documental, a correlação das informações obtidas e a entrevista.

19. Além disso, cumpre mencionar que:

- Foi selecionada uma amostra de 11 (onze) processos de campanhas publicitárias com vistas proceder à análise de diversos itens das Decisões nos 6.370/2014 e 2.681/2016. Essa análise foi realizada através de checklists (DAs 14.1 a 14.11). A seguir, elencam-se os processos e as campanhas a que se referem:

Processo	Exercício	Campanha
003.000.016/2017	2017	Violência contra a mulher
4000.000.002/2017	2017	Turismo 2017
003.000.006/2017	2017	Uso racional da água
003.000.014/2017	2017	Uso racional da água 2
4000.000.028/2017	2017	Prevenção de queimadas - junho
4000.000.068/2018	2018	Atenção básica à saúde
4000.000.041/2018	2018	Dengue 2018
4000.000.010/2018	2018	Rumo Certo 01
4000.000.049/2018	2018	Relatos 01
4000.000.056/2018	2018	Prestação de Contas 01
4000.000.071/2018	2018	Prestação de Contas 03



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

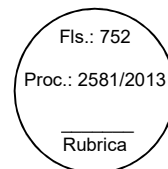
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



- Para análise do atendimento aos itens III.b da Decisão nº 6.370/2014 e II.a da Decisão nº 2.681/2016, foram acessados e baixados os Planos Anuais de Publicidade da Administração Direta do DF referentes aos exercícios de 2016 a 2018 no site oficial da Secom/DF (<http://www.comunicacao.df.gov.br/plano-anual/>);⁴
- Para análise do atendimento o itens V.a da Decisão nº 6.370/2014, foram acessados e baixados os demonstrativos trimestrais das despesas realizadas com publicidade e propaganda no âmbito da Administração Direta do DF referentes aos exercícios de 2016 a 2018 foram acessados e baixados no site da Secom/DF (<http://www.comunicacao.df.gov.br/category/despesas/?page=3>)⁵ e no Portal da Transparência do DF (<http://www.transparencia.df.gov.br/#/prestando-contas/gastos-publicidade>).

4 DA 09 (e-DOC 6B302A7A).

5 DA 13 (e-DOC 378AECEF).



2. Análise do atendimento das deliberações

2.1 Questão de Monitoramento nº 1 – A Secretaria de Estado de Comunicação do DF aprimorou o planejamento da publicidade da Administração Direta do Distrito Federal?

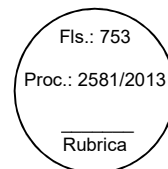
Sim. No entanto, constatou-se que diversas ações poderiam ser adotadas pela Secom/DF para aprimorar ainda mais o planejamento da publicidade da Administração Direta do Distrito Federal, tais como: maior detalhamento do Plano Anual de Publicidade, implementação de indicadores de desempenho e melhor fundamentação do montante a ser despendido em cada campanha publicitária.

2.1.1 Decisão nº 6.370/2014, III.b: *Determinar que, doravante: [...] 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);*
Decisão nº 2.681/2016, II.a: *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.*

Situação que levou à proposição da deliberação

20. 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.

21. 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

22. Indagou-se a Secom/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 01/2581/2013⁶ acerca de providências adotadas, ou iniciativas em andamento, com vistas a adequar o Plano Anual de Publicidade da Administração Direta do DF às deliberações constantes das Decisões nºs 6.370/2014, item III, alínea “b”, e 2.681/2016, item II, alínea “a”.

23. A jurisdicionada manifestou-se⁷ mencionando a edição da Instrução Normativa nº 02/2015, que disciplinou a elaboração dos Planos Anuais de Publicidade da Administração Direta do DF.

24. Sobre indicadores de desempenho, informou que adota ferramentas de aferição de resultados de suas campanhas, tais como: pesquisas de recall e relatórios de pós-venda das campanhas.⁸

Análise

25. A par das informações prestadas, a fim de aferir o cumprimento dos itens III.b da Decisão nº 6.370/2014 e II.a da Decisão nº 2.681/2016, cotejou-se o texto dos Planos Anuais de Publicidade da Administração Direta do DF referentes aos exercícios de 2016 a 2018, acessados e baixados no site oficial da Secom/DF.⁹

26. Verificou-se que apesar dos esforços da jurisdicionada, não houve avanço significativo no cumprimento do item III.b da Decisão nº 6.370/2014 desde o Primeiro Monitoramento, realizado em 2015, quando o item restou parcialmente atendido.¹⁰

27. Isso porque os planos analisados ainda carecem de elementos suficientes acerca de motivação, estratégias e objetivos das campanhas para as ações de publicidade da Administração Direta do Distrito Federal no exercício, limitando-se a:

- elencar o título das campanhas pretendidas;
- separá-las em grupos com macrotemas;

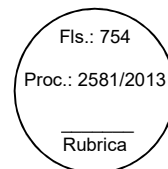
⁶ E-DOC AD504A17.

⁷ Resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 (e-DOC 7DFD6C6F, fl. 01).

⁸ Resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 (e-DOC 7DFD6C6F).

⁹ DA 09 (e-DOC 6B302A7A). <http://www.comunicacao.df.gov.br/plano-anual/>.

¹⁰ DA 11 (e-DOC 6074A9D1).



- descrever parte da dinâmica de seleção de campanhas junto aos órgãos demandantes;
- informar o montante que se pretende gastar com publicidade no exercício, segregando os recursos destinados para campanhas de publicidade institucional e de utilidade pública.

28. Nesse seguimento, identificou-se que os Planos Anuais de Publicidade não possuem outros elementos necessários a sua especificação, tais como o orçamento previsto para cada um dos grupos e/ou campanhas, procedimentos sobre a inserção de novos temas não constantes do plano, percentual dos recursos alocado para campanhas extemporâneas etc.

29. Ademais, a informação contida na resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013,¹¹ não adicionou elementos significativos ao cumprimento da deliberação em exame, uma vez que a edição da Instrução Normativa nº 02/2015 já havia sido noticiada por ocasião do Primeiro Monitoramento.

30. Assim, considera-se que a determinação do item III.b da Decisão nº 6.370/2014 continua apenas parcialmente atendida.

31. No que tange ao item II.a da Decisão nº 2.681/2016, observou-se a inexistência de indicadores de desempenho nos Planos Anuais de Publicidade referentes aos exercícios de 2016 a 2018.

32. Com relação à avaliação de desempenho das campanhas publicitárias promovidas pela Secon,¹² na forma de pesquisa de recall ou relatório de pós-venda, em que pese a sua utilidade e importância inerentes ao aprimoramento das campanhas publicitárias, tais avaliações estão aquém do que se pretende com a utilização de indicadores de desempenho.

33. No entanto, reconhece-se que a realização dessas avaliações, ainda que por amostragem,¹³ demonstra que a Secom/DF tem avançado ao mensurar o desempenho de suas campanhas publicitárias, razão pela qual considera-se que a determinação relativa ao item II.a da Decisão nº 2.681/2016 foi parcialmente atendida.

¹¹ E-DOC 7DFD6C6F.

¹² E-DOC 7DFD6C6F.

¹³ Conforme atestam os DAs 14.1 a 14.11 e 16.



34. Não obstante, e igualmente ao que foi feito no âmbito do Relatório do Primeiro Monitoramento desta auditoria,¹⁴ elencam-se a seguir exemplos de indicadores de desempenho passíveis de serem utilizados pela Secom/DF na avaliação das campanhas publicitárias:

Tabela 5 – 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 Secom/DF.
Qual o padrão	Atingir meta percentual definida pela Secom/DF do alcance e frequência inicialmente previstos no planejamento de mídia para campanhas que envolvam recursos acima do valor de alçada predeterminado pela Secom/DF.
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.

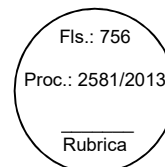
*Para efeito de avaliação podem ser considerados: Índice de Frequência: número de exposição das propagandas; Índices de Alcance: percentual de cobertura do público-alvo.

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

Tabela 6 – 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.

¹⁴ E-DOC 676DF8F0.



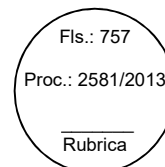
Qual o padrão	Atingir meta percentual definida pela Secom/DF para campanhas que envolvam recursos acima do valor de alçada predeterminado. Diante das particularidades de cada tipo de ação publicitária (volume de recursos, público-alvo, tempo de realização da ação, etc), sugere-se a atribuição de conceitos 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 7 – 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 Secom/DF.
Qual o padrão	Atingir meta percentual definida pela Secom/DF 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 Secom/DF e que estavam previstas no Plano Anual de Publicidade e o total de campanhas previstas no mesmo documento.

Tabela 8 – 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 Secom/DF 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 Secom/DF 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 Secom/DF para o mesmo fim.

2.1.2 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);*

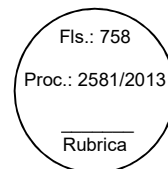
Situação que levou à proposição da deliberação

35. A auditoria identificou a boa prática pela Secretaria de Estado da Saúde de autuar um processo administrativo para cada campanha publicitária demandada à antiga SEPI. Nesses processos constavam registros das estratégias, objetivos, ações, eixos de atuação, cronograma de tarefas, produtos de campanha, entre outros detalhamentos técnicos hábeis para contribuir para a adequada autorização da campanha (fls. 217).

Providências adotadas e comentários dos gestores

36. Indagou-se a Secom/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 01/2581/2013¹⁵ sobre orientações às demais unidades da Administração Direta do Complexo

¹⁵ E-DOC AD504A17.



Administrativo do Distrito Federal para que implantassem uma sistemática de demanda por campanhas publicitárias, preferencialmente por meio de autuação de processo administrativo próprio, especificando detalhes técnicos inerentes à campanha demandada, tais como objetivos, estratégias, produto pretendido.

37. Em resposta,¹⁶ a Secom/DF fez referência ao Ofício Circular nº 08/2015-SPP/CIIS, no qual a então Subchefia de Publicidade e Propaganda orientou as assessorias de comunicação dos órgãos da Administração Direta do DF para que autuassem um processo administrativo para cada demanda, antes de encaminhar a solicitação de execução de campanha publicitária, com vistas a sua melhor especificação.

Análise

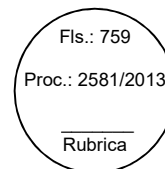
38. Uma vez que essa determinação tinha sido considerada atendida já no Primeiro Monitoramento e haja vista a edição dos normativos supramencionados, considera-se essa determinação cumprida, sem prejuízo de verificação da matéria em futura fiscalização.

2.1.4 Decisão nº 2.681/2016, II.b: *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.*

Situação que levou à proposição da deliberação

39. Na análise amostral das campanhas publicitárias realizadas nos exercícios de 2011 e 2012 (quando da auditoria), bem como em 2015 (no Primeiro Monitoramento), constatou-se que inexistem memórias de cálculo e/ou comentários em relação aos valores previamente autorizados e informados às agências de comunicação. Ou seja, considerou-se insuficiente a fundamentação trazida aos autos com vistas a fundamentar os valores autorizados para cada campanha publicitária.

¹⁶ Resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 (e-DOC 7DFD6C6F, fls. 02/03).



Providências adotadas e comentários dos gestores

40. Indagou-se a Secom/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 01/2581/2013¹⁷ acerca de providências adotadas, ou iniciativas em andamento, para fundamentar 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 agendas de comunicação.

41. Em resposta,¹⁸ a Secretaria alegou que:

Os processos relativos às execuções de ações / campanhas publicitárias já possuem documentos que fundamentam o montante de recursos previstos para a sua realização.

Análise

42. No exame dos processos das campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2017 e 2018,¹⁹ constatou-se que em todos os processos analisados o valor destinado para a campanha publicitária resultou de uma análise superficial do objetivo e estratégias de produção e veiculação pretendidos, além da ausência de estimativas de gastos detalhada, memória de cálculo ou mesmo comparativo baseado em gastos realizados em campanhas similares²⁰

43. Da mesma forma, a informação contida na resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 não adicionou elementos novos e significativos ao cumprimento da deliberação ora em exame.

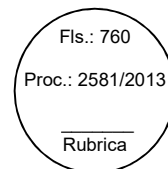
44. Assim, considera-se que o item II.b da Decisão nº 2.681/2016 foi parcialmente atendido.

¹⁷ E-DOC AD504A17.

¹⁸ Resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 (e-DOC 7DFD6C6F).

¹⁹ Conforme descrito no tópico Metodologia, foi analisada uma amostra de 11 (onze) processos de campanhas publicitárias de publicidade institucional e de utilidade pública realizadas nos exercícios de 2017 e 2018.

²⁰ DAs 14.1 a 14.11 e 16.



2.2 Questão de Monitoramento nº 2 – A Secretaria de Estado de Comunicação do DF adequou a execução e controle da publicidade da Administração Direta do Distrito Federal?

Sim. Entretanto, há diversas ações que poderiam ser adotadas pela Secom/DF no sentido de elevar a interação com as Secretarias demandantes, tanto na produção das campanhas publicitárias quanto na avaliação dos resultados dessas, bem como na fiscalização da efetiva veiculação diretamente pelas agências de comunicação contratadas ou por meio de empresa de checking tercerizada.

2.2.1 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

45. 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).

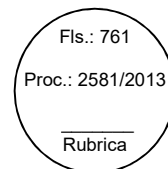
Providências adotadas e comentários dos gestores

46. Indagou-se a Secom/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 01/2581/2013²¹ acerca de providências adotadas, ou iniciativas em andamento, que tenham tornado eficiente a comunicação/interação do órgão com as Secretarias demandantes de publicidade no âmbito do GDF, durante o processo de produção das campanhas e na fase de avaliação de resultados alcançados.

47. Em resposta,²² a Secretaria mencionou a edição da Instrução Normativa nº 01/2016, que disciplinou as ações de publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal.

²¹ E-DOC AD504A17.

²² Resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 (e-DOC 7DFD6C6F, fls. 01/02).



48. Igualmente, noticiou a edição do Decreto nº 39.295/2018, que instituiu o Regimento Interno da Secom/DF proporcionando “[...] mais agilidade e transparência nos procedimentos adotados para os atendimentos das demandas publicitárias, desde a fase inicial (briefing) até o momento de avaliação das ações”.

49. Também, afirmou que a então Subchefia de Publicidade e Propaganda orientou, ainda em 2015, as assessorias dos órgãos da Administração Direta do DF para que apresentassem relatórios com os resultados alcançados das ações de publicidade demandadas. Ademais, informou que em razão dessa sistemática não ter sido implantada, realizaria nova comunicação às unidades.

Análise

50. No exame dos processos das campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2017 e 2018,²³ constatou-se que em 05 (cinco) dos 11 (onze) processos analisados, a interação para produção da campanha foi considerada “não aplicável”, uma vez que o órgão demandante da campanha publicitária foi a Casa Civil e a Governadoria.²⁴

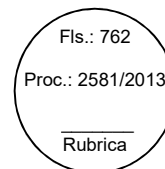
51. Nos demais processos analisados, a interação da Secom/DF com o órgão demandante visando a produção da campanha foi exígua, restringindo-se ao preenchimento do formulário no qual a campanha é solicitada, com a descrição em linhas gerais da publicidade pretendida.

52. Assim, observou-se a inexistência ao longo do desenvolvimento da campanha de comunicação da Secom/DF com o órgão demandante, sendo a omissão identificada também na homologação do plano de mídia.

53. Ademais, na totalidade dos processos avaliados, constatou-se que não há comunicação da Secom/DF com o órgão demandante da campanha publicitária acerca dos resultados dessa, isso mesmo quando foi realizada pesquisa de recall ou apresentado relatório de avaliação de resultados.

²³ Conforme descrito no tópico Metodologia, foi analisada uma amostra de 11 (onze) processos de campanhas publicitárias de publicidade institucional e de utilidade pública realizadas nos exercícios de 2017 e 2018.

²⁴ DAs 14.1 a 14.11 e 16.



54. Dessa forma, uma vez que não houve avanço significativo no cumprimento pleno da determinação referente ao item III.c da Decisão nº 6.370/2014, considera-se ela continua apenas parcialmente atendida.

2.2.2 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

55. 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

56. O cumprimento dessa deliberação foi avaliado por meio de análise de dados orçamentário-financeiros no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo relativos aos exercícios de 2017 e 2018 em confronto com os Planos Anuais de Publicidade referentes ao mesmo período. Assim, não foram necessários comentários do gestor sobre a matéria.

Análise

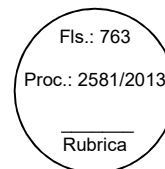
57. Após análise dos dados orçamentário-financeiros relativos à publicidade e propaganda da Administração Direta do DF em 2017 e 2018,²⁵ verificou-se que até a data da pesquisa as obrigações contraídas não ultrapassaram o valor previsto no Plano Anual de Publicidade vigente²⁶, conforme indicado a seguir:

Tabela 9 – Comparativo de valores

Exercício	Valores constante do plano anual	Valor empenhado no SIGGo relativo à Publicidade Institucional e de Utilidade Pública
2017	R\$ 123.901.336,00	R\$ 115.011.408,61

²⁵ DA 17 (e-DOC 6ABA1C6F).

²⁶ DA 09 (e-DOC 6B302A7A).



2018	R\$ 84.579.322,00	R\$ 70.198.871,84*
------	-------------------	--------------------

*Posição em 29/11/2018.

Fonte: DODFs 11/10/2017, pg. 05, e 12/01/2018, pg. 02.

SIGGo, Programas de Trabalho nºs 04.131.6203.8505.0002 e 04.131.6203.8505.0004. Consulta feita em 04/12/2018.

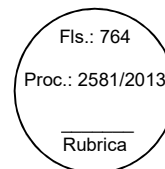
58. Logo, considera-se que a determinação foi cumprida. No entanto, como a situação se renova a cada exercício, em face da execução de um novo orçamento anual, motivo pelo qual o cumprimento da deliberação do Tribunal poderá continuar a ser avaliado no próximo monitoramento.

2.2.3 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

59. 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).

60. 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).



Providências adotadas e comentários dos gestores

61. Indagou-se a Secom/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 01/2581/2013²⁷ acerca de providências adotadas ou iniciativas em andamento a fim de::

- exigir das agências de comunicação contratadas que fiscalizem, direta ou indiretamente, todas as veiculações em mídia executadas;
- corrigir as seguintes irregularidades:
 - a) realização de 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) utilização de veículos de comunicação cuja fiscalização da execução dos serviços se mostre inviável ou excessivamente onerosa.

62. Em resposta,²⁸ a Secretaria mencionou que:

Desde 2015, após comunicação feita às agências de publicidade, por meio do Ofício Circular nº 002, sobre a execução de checagem de veiculação, foram adotadas as seguintes providências: as agências de publicidade deverão contratar empresa especializada para a checagem da veiculação autorizada e emissão de relatório de check-in ou os veículos deverão emitir comprovante de veiculação, acompanhando de declaração baseada no artigo 299 do Código Penal Brasileiro e a agência deverá emitir carta de ateste ratificando a execução da veiculação contratada.

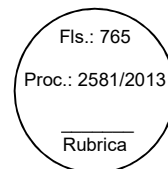
63. Ademais, destacou que em razão por ocasião da Leiº 6.112/2018,²⁹ as agências de comunicação contratadas foram instadas a implementar processos do Programas de Integridade, o quais espera-se que sejam concluídos até julho de 2019.

64. Sobre as demais determinações, a Secretaria alegou que está cumprindo a Decisão nº 6.370/2014 em todos os seus aspectos.

²⁷ E-DOC AD504A17.

²⁸ Resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 (e-DOC 7DFD6C6F, fls. 02/03).

²⁹ Que dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Distrito Federal, em todas esferas de Poder.



Análise

65. No exame dos processos das campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2017 e 2018,³⁰ foram constatadas, em todos os 10 (dez) processos examinados com divulgação em mídia,³¹ ocorrências de atestes baseados na declaração dos próprios veículos de divulgação alegando, sob as penas da lei (art. 299 do Código Penal Brasileiro),³² a realização da veiculação do conteúdo da campanha publicitária.

66. Em que pese essa prática esteja prevista contratualmente, no âmbito da Cláusula 11.5.1,³³ tem-se que sua utilização deve se restringir a situações excepcionais, nas quais o veículo seja indispensável ao sucesso da campanha publicitária e sua fiscalização for excessivamente onerosa ou até mesmo inviável, devendo ser atestada por meio de declaração do próprio veículo de divulgação. Cumpre ressaltar que situações assim devem ser demonstradas e expostas

³⁰ DAs 14.1 a 14.11 e 16.

³¹ Nos quais houve veiculação em mídia.

³² **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:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

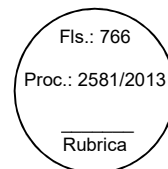
Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.

³³ 11.5.1 nos casos em que restar demonstrada, nos termos dos subitens 5.1.10 ou 5.1.11 da Cláusula Quinta, a impossibilidade de obter o relatório de checagem, a cargo de empresa independente, a CONTRATADA deverá apresentar:

I – TV, Rádio e Cinema: documento usualmente emitido pelo veículo de comunicação ou de divulgação (mapa ou comprovante de veiculação ou inserção ou irradiação e similares) e declaração de execução, sob as penas do art. 299 do Código penal Brasileiro, firmada pela empresa que realizou a veiculação, da qual devem constar, pelo menos, nome empresarial e CNPJ da empresa, nome completo, CPF e assinatura do responsável pela declaração, local, data, nome do programa (quando for o caso), dia e horário da veiculação;

I.1) como alternativa ao procedimento previsto no inciso I, a CONTRATADA poderá apresentar documento usualmente emitido pelo veículo de comunicação ou de divulgação (mapa ou comprovante de veiculação ou inserção ou irradiação e similares) em que figure a declaração prevista no inciso I deste subitem, na frente ou no verso desse documento, mediante impressão eletrônica ou a carimbo, desde que essa declaração seja assinada e que esse documento 'composto' contenha todas as informações previstas no inciso I deste subitem.

I.2) como alternativa ao conjunto de documentos previstos nos incisos I e I.1 deste subitem, a CONTRATADA poderá apresentar declaração de execução, sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro, emitida pela empresa que realizou a veiculação, da qual devem constar, pelo menos, nome empresarial e CNPJ da empresa, nome completo CPF e assinatura do responsável pela declaração, local, data, nome do programa (quando for o caso), dia e horário da veiculação.



previamente à aprovação do plano de mídia ou ao menos apresentadas em forma de estudo prévio pelas agências de comunicação, conforme dispõem as cláusulas 5.1.10 e 5.1.11 dos contratos vigentes,³⁴ colacionadas a seguir:

5.1.10 Apresentar à CONTRATANTE, para aprovação do Plano de mídia de cada campanha ou ação, relação dos meios, praças e veículos de comunicação e de divulgação dos quais será possível e dos quais se revela impossível obter o relatório de checagem de veiculação a cargo de empresa independente, para fins do disposto no subitem 11.5 deste contrato, e a(s) justificativa(s) que demonstre(s) tal impossibilidade, com o fim de atender ao disposto no art. 15 da Lei nº 12.232/2010.

5.1.11 Apresentar à CONTRATANTE, como alternativa ao subitem 5.1.10, estudo prévio sobre os meios, praças e veículos de comunicação e de divulgação dos quais será possível e dos quais se revela impossível obter o relatório de checagem de veiculação a cargo de empresa independente, para fins do disposto no subitem 11.5 deste contrato, e a(s) justificativa(s) que demonstre(s) tal impossibilidade, com o fim de atender ao disposto no art. 15 da Lei nº 12.232/2010.

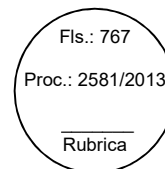
67. Igualmente, verificou-se que em 04 (quatro) dos 10 (dez) processos examinados com divulgação em mídia, foram utilizados veículos com fiscalização inviável ou excessivamente onerosa (carros de som e blogs, por exemplo).

68. Em que pese essas ocorrências, de forma geral foram verificados avanços da fiscalização da execução das mídias contratadas nos processos das campanhas publicitárias. Isso porque constatou-se a elaboração de diversos relatórios de checagem por empresas de *check-in* terceirizadas, com vistas a subsidiar a comprovação da veiculação em mídia e o pagamento pelos serviços prestados.

69. Assim, tem-se que as determinações referentes aos item III.d, IV.d e IV.e da Decisão nº 6.370/2014 foram parcialmente atendidas.

70. Não obstante, cumpre mencionar que caso se constatasse a inviabilidade de checagem (devido ao baixo custo-benefício) na totalidade dos veículos de divulgação, poderia a Secom/DF, por exemplo, priorizar aqueles cuja veiculação fosse massiva ou mais onerosa, e, nos demais, realizar a verificação por amostragem, devendo a Secom/DF definir as diretrizes dessa seleção e exigir das empresas o seu cumprimento, haja vista previsão contratual expressa, colacionada a seguir:

³⁴ Contratos nºs 01, 02 e 03/2017-CIIS.



11.2 A liquidação de despesas será precedida das seguintes providências a cargo da CONTRATADA:

[...]

II – veiculação: apresentação dos documentos de cobrança de que trata o subitem 11.1 da demonstração do valor devido ao veículo de comunicação ou de divulgação, de sua tabela de preços, da indicação dos descontos negociados, dos correspondentes pedidos de inserção e, sempre que possível, do respectivo **relatório de checagem**, a cargo de empresa independente, nos termos do inciso III do subitem 11.5 deste contrato. (Grifou-se)

2.2.5 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);

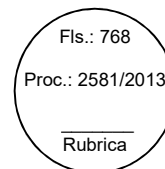
Situação que levou à proposição da deliberação

71. 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).

72. Quando existentes, as motivações sobre a seleção de meios de comunicação e veículos de divulgação constantes em Planos de Mídia³⁵ não eram específicas e não consideravam as peculiaridades de cada campanha, implicando a insuficiência e generalidade do referido plano (fls. 221).

73. 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

³⁵ Documento que dispões e fundamenta a seleção do tipo de mídia (radiofônica, televisiva, exterior, internet, entre outros) e dos veículos de divulgação para uma campanha publicitária.



produção da campanha e seleção dos veículos de divulgação, sujeita à homologação do órgão demandante.

74. 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 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

75. Indagou-se a Secom/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 01/2581/2013³⁶ acerca de providências adotadas, ou iniciativas em andamento, a fim de sanear as seguintes falhas constatadas quando da realização da auditoria:

- aprovação de propostas de mídia, advindas das agências de comunicação contratadas, que não possuam completo detalhamento da solução criativa com seu respectivo orçamento;
- aprovação de 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.

76. Em resposta,³⁷ a Secretaria alegou que estar cumprindo a Decisão nº 6.370/2014 em todos os seus aspectos.

Análise

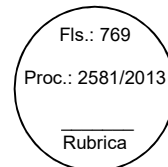
77. No exame dos processos das campanhas publicitárias realizadas no exercício de 2017 e 2018,³⁸ constatou-se que em todos consta o completo detalhamento da solução criativa, com seu respectivo orçamento. Ademais, verificou-se que a aprovação da proposta tem ocorrido após o completo detalhamento da solução criativa com seu respectivo orçamento.

78. No que tange aos itens IV.c.ii e V.c, igualmente ao constatado no Primeiro Monitoramento, foram verificadas deficiências quanto à fundamentação dos meios e dos veículos de divulgação utilizados, sobretudo no que tange à

³⁶ E-DOC AD504A17.

³⁷ Resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 (e-DOC 7DFD6C6F, fl. 03).

³⁸ DAs 14.1 a 14.11 e 16.



insuficiência/inexistência de justificativas para a delimitação do quantitativo de veículos de cada meio de comunicação definido para cada campanha publicitária.

79. Assim, dos 10 (dez) processos examinados em que houve veiculação,³⁹ apurou-se que em 03 (três) as justificativas para escolha dos veículos foram insuficientes, inexistentes ou excessivamente genéricas.⁴⁰

80. Também, constatou-se em 02 (dois) processos que as justificativas para escolha dos meios eram insuficientes, inexistentes ou excessivamente genéricas, além de não considerarem adequadamente elementos como público-alvo, duração da campanha, estratégia de mídia etc.⁴¹

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

2.2.6 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);*

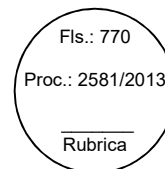
Situação que levou à proposição da deliberação

82. As informações disponibilizadas trimestralmente no Portal da Transparência do Distrito Federal contemplando demonstrativos das despesas afetas à publicidade e propaganda da Administração Direta careciam de detalhamento, não se encontravam 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 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).

³⁹ Um dos processos da amostra não tinha veiculação.

⁴⁰ DAs 14.2, 14.7 e 14.10.

⁴¹ DAs 14.2 e 14.7.



Providências adotadas e comentários dos gestores

83. Indagou-se a Secom/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 01/2581/2013,⁴² sobre medidas adotadas para o aprimoramento da sistemática de disponibilização periódica na internet de demonstrativos trimestrais 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, em formato de planilha eletrônica e texto.

84. Em resposta,⁴³ a Secretaria alegou que:

Todas as informações acerca dos demonstrativos trimestrais das despesas realizadas com publicidade e propaganda estão publicadas nos seguintes portais: <http://www.comunicacao.df.gov.br> e <http://www.transparencia.df.gov.br>.

Análise

85. Visando aferir o cumprimento dos itens V.a da Decisão nº 6.370/2014, cotejou-se⁴⁴ o texto do referido item com os demonstrativos trimestrais das despesas realizadas com publicidade e propaganda no âmbito da Administração Direta do DF referentes aos exercícios de 2016 a 2018, os quais foram acessados e baixados no site da Secom/DF (<http://www.comunicacao.df.gov.br/category/despesas/?page=3>),⁴⁵ no Portal da Transparência do DF (<http://www.transparencia.df.gov.br/#/prestando-contas/gastos-publicidade>) e no Portal Dados Abertos do DF (<http://www.dados.df.gov.br/gastos-com-publicidade>). Também foi considerada a supramencionada resposta da jurisdicionada à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013.

86. Assim, verificou-se que são publicadas duas versões para cada demonstrativo:

- Uma no DODF, a qual, por restrição de espaço, limita-se a informar os valores pagos por tipo de mídia (jornal, TV, rádio, entre outros), por tipo de publicidade (institucional, de utilidade pública, legal ou mercadológica), detalhando-os por subcontratado (em geral veículo de

⁴² E-DOC AD504A17.

⁴³ Resposta à Nota de Auditoria nº 01/2581/2013 (e-DOC 7DFD6C6F).

⁴⁴ DA 12 (e-DOC 6524EECF).

⁴⁵ DA 13 (e-DOC 378AECEF).



divulgação). Informa ainda eventuais valores pagos a título de Restos a Pagar (segregando-os em processados e não processados);

- E a outra constante do sítio eletrônico oficial da Secom/DF, a qual contém detalhamento por: serviço, tipo de mídia, competência, agência de publicidade responsável, números das Notas Fiscais relacionadas, subcontratados (em geral veículos de divulgação), valores gastos, data de pagamento, se o empenho foi ou não inscrito em Restos a Pagar (Processados ou Não Processados), tema da campanha publicitária etc.

87. Assim, haja vista que os demonstrativos possuem um nível de detalhamento satisfatório e compatível com as exigências do item V.a da Decisão nº 6.370/2014, considera-se que a determinação foi atendida.

2.2.7 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

88. 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

89. 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

90. Na análise da amostra de campanhas publicitárias realizadas nos exercícios de 2017 e 2018, não foi constatado qualquer indício da repetição dessa



irregularidade. Assim, considera-se que a determinação relativa ao item IV.h da Decisão nº 6.370/2014 foi atendida.⁴⁶

91. 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 Secom/DF.

2.3 Questão de Monitoramento nº 3 – A Secretaria de Estado de Comunicação do DF ajustou a sistemática de patrocínio e apoio a eventos?

Sim. Em que pese a inexistência de ações de patrocínio e apoio a eventos nos exercícios de 2017 e 2018, constatou-se que a Secom/DF normatizou suficientemente a sistemática de concessão de patrocínio.

2.3.1 Decisão nº 6.370/2014, III.e, III.f, III.g, IV.f, IV.g e VI: III) 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

⁴⁶ DAs 14.1 a 14.11 e 16.

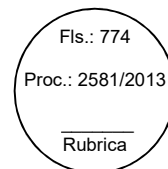


Administração Direta (Achado 7); f) avalie previamente a compatibilidade dos custos apresentados em propostas de patrocínio e apoio a eventos com os preços de mercado, abstendo-se de arcar com qualquer espécie de custo de publicidade e divulgação (Achado 6); g) Determinar que, doravante, observe o princípio 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, ainda, à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF que, doravante, se abstenha de: [...] 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); [...] 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

92. Na análise dos patrocínios realizados nos exercícios de 2011 a 2012 (fls. 234), foram verificadas as seguintes falhas:

- No que tange à seleção e análise das propostas e autorização da realização das ações de patrocínio e apoio à realização de eventos:
 - a) 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), o que contraria o entendimento contido no Parecer nº



365/2011-PROCAD/PGDF, de 03/06/2011, o qual pugna 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 publicidade⁴⁷ (fls. 247-248).

- b) inexistência de pesquisa de mercado quanto aos preços apresentados pelos proponentes das campanhas de patrocínio, e de avaliação de adequabilidade das despesas autorizadas;
- c) inexistência de manifestação a respeito das contrapartidas oferecidas, assim como de avaliação das expectativas de retorno das ações patrocinadas (fls. 236-237);
- d) inexistência de manifestação da Secretaria correlata ao patrocínio;
- e) falta de segregação de funções nos atos de análise prévia, aprovação técnica, fiscalização e exame da prestação de contas dos contratos firmados (fls. 257-260), todas realizadas pelo Assessor Especial do Gabinete da então Secretaria de Estado de Publicidade Institucional – SEPI/DF;
- f) concessão de apoio/patrocínio a projetos de instituições que funcionavam como veículo de comunicação, tais como a 5ª Maratona de Revezamento-2011 e o Fórum Jornal de Brasília de Transportes – 2011. (fls. 240), em que pese, existir vedação expressa no Manual do Patrocínio⁴⁸, citado em todos os processos analisados na execução dos trabalhos de auditoria;
- g) 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

⁴⁷ 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.”

⁴⁸ Portaria nº 02-AGECOM, de 29.9.2008. DODF nº 195, de 1.10.2008, seção I, fl. 40/45.



em acordo com o interesse da Administração Pública, e não de particulares;

- h) elaboração de “Projetos Especiais”⁴⁹, embora a Decisão nº 8.470/2008⁵⁰ tenha determinado à então SEPI que se abstinhasse de fazer uso desse instituto (fls.239-240);
- i) a totalidade das concessões de patrocínio realizadas em 2011 foram autorizadas mediante contrato cuja licitação foi considerada inexigível. Em todos os casos, houve parecer favorável da Assessoria Jurídica-Legislativa da então SEPI, com fundamentação idêntica: inviabilidade de competição. Todavia, não se demonstrou a inexistência de fundamentação quanto ao interesse da Administração Pública nos eventos patrocinados;
- No que tange à execução e prestação de contas das ações de patrocínio e apoio à realização de eventos:
 - a) ausência de comprovantes de despesas pagas;
 - b) insuficiência de argumentos técnicos para atestar serviços;
 - c) pagamento por contrapartidas e serviços não prestados (fls. 263), os quais podem ter ensejado prejuízos ao Erário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

93. Acerca dessa matéria, indagou-se a Secom/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 03/2581/2013,⁵¹ acerca das providências adotadas com vistas a atender as medidas elencadas na Decisão nº 6.370/2014 relativas à patrocínio e/ou apoio à realização de eventos.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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;” [...].

⁵¹ E-DOC 9763321E.



94. A Secretaria, em sua resposta,⁵² enfatizou que:

A Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal informa que não realizou ações relativas a patrocínio e/ou apoio a eventos nos exercícios 2017 e 2018.

95. De qualquer forma, a Secom/DF mencionou a edição do Decreto nº 36.451/2015, que dispõe sobre as ações de publicidade dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do DF e sobre ações de patrocínio da Administração Indireta.

96. Informou ainda a edição da Instrução Normativa nº 01/2017, atualizando a Instrução Normativa nº 04/2015, a qual também disciplina o tema de patrocínio dos órgãos e entidades da Administração Indireta do DF, estabelecendo diretrizes para a sistemática de seleção, concessão, execução e avaliação de patrocínios.

97. Acrescentou que as propostas de patrocínio e apoio apresentadas às entidades da Administração Indireta são discutidas no âmbito do Comitê de Patrocínio (previsto no art. 8º do Decreto nº 36.451/2015), órgão consultivo colegiado dirigido pela Secom/DF. Não obstante, mencionou que as referidas entidades são autônomas e, por isso, não são subordinadas a essa Secretaria.

Análise

98. Com vistas a corroborar as informações prestadas pela Secom/DF, foram consultados os Quadros Demonstrativos de Despesas – QDDs da Secom/DF⁵³ referentes aos exercícios de 2017 e 2018 no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo.⁵⁴

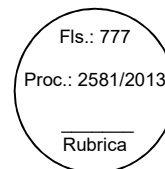
99. Assim, confirmou-se que a Secom/DF não teve dotação orçamentária com essa finalidade no período consultado.

100. Além disso, tem-se que as medidas adotadas pela Secom/DF no sentido de normatizar a concessão de patrocínio e apoio à realização de eventos, por meio das Instruções Normativas nºs 04/2015-Casa Civil e 01/2017-Secom, foram suficientes, tendo em vista que contemplaram a seleção pública das propostas, bem

⁵² Resposta à Nota de Auditoria nº 03/2581/2013 (e-DOC C0F738AA).

⁵³ QDD por Unidade Gestora.

⁵⁴ DA 17 (e-DOC 6ABA1C6F).



como a análise, concessão, execução contratual e avaliação dos resultados dos patrocínios.

101. Desse modo, considera-se que as deliberações da Decisão nº 6.370/2014 referentes aos itens III, alíneas “e”, “f” e “g”, IV, alíneas “f” e “g”, e VI foram atendidas.

102. Não obstante, tendo em vista que a situação se renova a cada exercício, em face da execução de um novo orçamento anual, o cumprimento da deliberação do Tribunal deverá ser avaliado no próximo monitoramento.

3. Conclusão

103. Constatou-se que a Secretaria de Estado de Comunicação do DF – Secom/DF continua promovendo avanços no planejamento, na execução, no controle e na avaliação das campanhas publicitárias promovidas pela Administração Direta do DF.

104. Houve a edição de normativos disciplinando procedimentos operacionais, bem como o aprimoramento desses no âmbito das campanhas publicitárias.

105. Ademais, constatou-se a elevação no quantitativo de pesquisas de avaliação das campanhas publicitárias, bem como na utilização de empresas terceirizadas de *check-in* para comprovação da divulgação em mídia.

106. De outro lado, verificou-se que algumas das irregularidades apontadas na auditoria ainda 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); insuficiência de justificativas dos meios de divulgação escolhidos em cada campanha publicitária, bem como do quantitativo de veículos; inexistência de motivações, estratégias, objetivos e indicadores no Plano Anual de Publicidade etc.

107. 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 50% das medidas ainda necessitam ser implementadas integralmente. Veja-se:

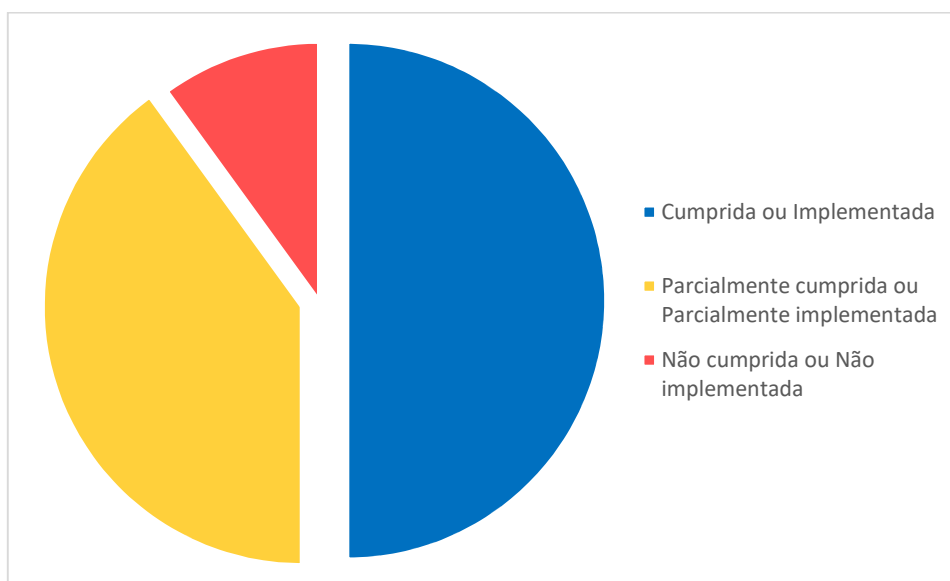


**Tabela 10 – Quadro-resumo da situação encontrada
no segundo monitoramento das Decisões nºs 6.370/2014 e 2.681/2016**

Situação	Cumprida ou Implementada	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	
Itens da Decisão monitorada	III.e, III.f, III.g, IV.a, IV.c.i, IV.f, IV.g, IV.h, V.b e VI da Decisão nº 6.370/2014	III.b, III.c, III.d, IV.c.ii, V.c, e V.a da Decisão nº 6.370/2014 II.a, II.b da Decisão nº 2.681/2016	IV.d, IV.e da Decisão nº 6.370/2014	Total
Quantidade	10	8	2	18
Percentual	50%	40%	10%	100%

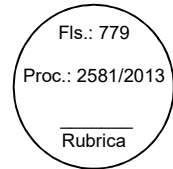
Fonte: DA's 11, 12, 15 e Relatório de Monitoramento.

Figura 2 - Grau de atendimento às Decisões nºs 6.370/2014 e 2.681/2016



Fonte: DA's 11, 12, 15 e Relatório de Monitoramento.

108. 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 continuidade do monitoramento ora realizado.



4. Proposições

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

I) tomar conhecimento:

- a) do presente Relatório de Monitoramento;
- b) da documentação constante às fls. 737/779;

II) considerar:

- a) atendidos os itens III.e, III.f, III.g, IV.a, IV.c.i, IV.f, IV.g, IV.h, V.b e VI da Decisão nº 6.370/2014;
- b) parcialmente atendidos os itens III.b, III.c, III.d, IV.c.ii, V.c e V.a da Decisão nº 6.370/2014 e II.a, II.b da Decisão nº 2.681/2016;
- c) não atendidos os itens IV.d e IV.e;

III) informar ao titular da Secretaria de Estado de Comunicação do DF que 50% das determinações objeto das Decisões nºs 6.370/2014 e 2.681/2016 ainda não foram implementadas integralmente (conforme Tabela 10 do presente Relatório de Auditoria), devendo o órgão adotar medidas pertinentes para o cumprimento integral das deliberações;

IV) autorizar a SEAUD:

- a) o envio da cópia do Relatório Final de Auditoria, do presente Relatório de Monitoramento, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Secretaria de Estado de Comunicação do Distrito Federal;
- b) a 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 do Poder Executivo distrital;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para os fins pertinentes.

Brasília-DF, 07 de dezembro de 2016.

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

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