



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

AUDITORIA DE REGULARIDADE

RELATÓRIO FINAL

Avaliação das concessões de patrocínios por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista distritais

(Processo nº 10.677/2015)



Brasília, 2016



RESUMO EXECUTIVO

O objeto da auditoria abrangeu as despesas relativas a patrocínios e apoio a eventos concedidos pelas Empresas Públicas (EP) e Sociedades de Economia Mista (SEM) no âmbito do Distrito Federal, no período de 2010 a 2014.

Motivou o presente trabalho a constatação, em processos desta Corte, de impropriedades na concessão de patrocínios oferecidos pelas EP e SEM do DF, a exemplo de ausência da motivação para patrocinar e de isonomia na escolha dos patrocinados.

Dessa forma, mostrou-se necessário avaliar no âmbito dessas entidades se as concessões de patrocínio obedecem os requisitos legais atinentes à matéria.

O que o Tribunal buscou avaliar?

A presente auditoria teve por objetivo avaliar a regularidade das concessões de patrocínios a eventos ou projetos de terceiros realizados no âmbito das EP e SEM distritais, bem como das liquidações e pagamentos efetuados entre 2010 e 2014.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 2 questões de auditoria:

1. As concessões de patrocínio pelas EP e SEM do Distrito Federal foram dotadas de critérios técnicos e objetivos que privilegiaram a legalidade, a impessoalidade e a economicidade na utilização dos recursos empregados?
2. A fiscalização dos eventos patrocinados avaliou a execução dos itens e das contrapartidas pactuadas, bem como o pagamento observou a regular liquidação e demais aspectos formais?

O que o Tribunal encontrou?

Acerca dos procedimentos utilizados para a concessão dos patrocínios, verificou-se que os processos de contratação são iniciados com a solicitação do particular, não havendo chamamento público nas EP e SEM do Distrito Federal que demonstrasse a intenção de apoiar financeiramente eventos de terceiros.

A respeito dos custos assumidos pelas EP e SEM, detectou-se a ausência de avaliação dos preços tanto dos itens a serem financiados com a verba de patrocínio,



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

como dos valores globais dos eventos. Ademais, verificou-se que não há cláusulas específicas nos contratos de patrocínio capazes de balizar a prestação de contas das despesas custeadas.

Quanto aos critérios de avaliação do custo/benefício das propostas de patrocínio, evidenciaram-se análises superficiais, incapazes de valorar o retorno à marca da patrocinadora com cada contrapartida a ser prestada pela patrocinada, bem como detectou-se ausência de manifestação sobre o interesse público e/ou mercadológico em algumas das contrapartidas oferecidas.

No que tange aos contratos de patrocínio, constatou-se o uso inadequado da inexigibilidade de licitação, uma vez que em nenhum caso foi demonstrado o interesse público na singularidade dos eventos. Ainda, constataram-se casos de concessão de patrocínio em que sequer houve ato de inexigibilidade para justificar a contratação direta, bem como verificou-se a ausência de contrato ou instrumento equivalente que evidencie uma formalização mínima.

Examinando os pagamentos efetuados nas contratações de patrocínio, evidenciou-se que eles foram realizados, via de regra, com falhas formais, tais como: prestações de contas com notas fiscais ou recibos de itens não especificados na proposta de patrocínio ou, ainda, de itens não vinculados diretamente aos eventos, como custos administrativos da empresa patrocinada.

Por fim, no que concerne à prestação das contrapartidas, constatou-se que houve a liquidação de despesas sem a devida comprovação das contrapartidas e, neste caso, sem a aplicação de glosa e/ou sanções cabíveis.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Com relação à iniciativa dos processos de patrocínios, foram apresentadas determinações às EP e SEM do Distrito Federal no sentido de divulgarem, de modo antecipado, as áreas de interesse para a concessão de patrocínio e apoio à realização de eventos. Também determinou-se a criação de critérios técnicos-objetivos que garantem a imparcialidade e eficiência na avaliação das propostas a elas apresentadas.

Sobre os custos assumidos pelas EP e SEM, foi feita determinação com o objetivo de fazer constar, em todos os processos de patrocínio e apoio à realização



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

de eventos, avaliação dos custos globais, bem como dos itens a serem custeados com patrocínio.

Por último, acerca da execução dos contratos, determinou-se a adoção de medidas para a correta avaliação das contrapartidas prestadas, assim como a aplicação de rotinas para valoração delas. Ainda, foram feitas determinações com a finalidade de que as EP e SEM se abstenham de efetuar pagamentos a entidades patrocinadas sem a apresentação da devida documentação comprobatória dos dispêndios realizados por estas.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, o aprimoramento dos critérios de seleção das propostas de patrocínio, garantindo que as análises feitas pelas EP e SEM do Distrito Federal sejam capazes de comprovar a vantajosidade e/ou o interesse público ou de mercado das contrapartidas oferecidas, bem como a utilização de medidas objetivas capazes de valorar quantitativamente o retorno do investimento, de modo a assegurar o cumprimento dos preceitos da economicidade, isonomia e supremacia do interesse público. Ainda, espera-se um aperfeiçoamento na prestação de contas, assegurando um retorno eficiente para as entidades patrocinadoras.



Sumário

1	Introdução.....	6
1.1	Apresentação.....	6
1.2	Identificação do Objeto.....	6
1.3	Contextualização.....	7
1.4	Objetivos.....	13
1.4.1	Objetivo Geral.....	13
1.4.2	Objetivos Específicos.....	13
1.5	Escopo.....	13
1.6	Montante Fiscalizado.....	13
1.7	Metodologia.....	14
1.8	Critérios de Auditoria.....	15
1.9	Avaliação de Controle Interno.....	15
2	Resultados da Auditoria.....	16
2.1	QA 1 – As concessões de patrocínios pelas EP e SEM do Distrito Federal foram dotadas de critérios técnicos e objetivos que privilegiaram a legalidade, a impessoalidade e a economicidade na utilização dos recursos empregados?.....	16
2.1.1	Achado 1 – Falha no planejamento, na seleção e na contratação de patrocínios por meio de inexigibilidade de licitação.....	16
2.1.2	Achado 2 – Ausência de avaliação do custo dos itens patrocinados e precária avaliação técnica do custo/benefício das contrapartidas.....	30
2.1.3	Achado 3 – Concessão de patrocínios sem definição das obrigações entre as partes, bem como sem publicidade e cronograma de execução.....	44
2.2	QA 2 – A fiscalização dos eventos patrocinados avaliou a execução dos itens e das contrapartidas pactuadas, bem como o pagamento observou a regular liquidação e demais aspectos formais?.....	55
2.2.1	Achado 4 – Prestações de contas inadequadas.....	55
2.2.2	Achado 5 – Pagamento por contrapartidas com execução não comprovada.....	69



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade para avaliar a conformidade das concessões de patrocínio por Empresas Públicas - EP e Sociedades de Economia Mista – SEM distritais, bem como das liquidações e pagamentos efetuados nos exercícios de 2010 a 2014, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2015, aprovado pelas Decisões nº 6160/2014 e 380/2015.

2. A execução da presente auditoria compreendeu os meses de junho e julho de 2015.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria foram as despesas relativas às concessões de patrocínio a eventos ou projetos de terceiros realizados no âmbito das EP e SEM do Distrito Federal, no período de 2010 a 2014.

4. As principais entidades que desenvolveram atividades correlatas ao objeto desta auditoria estão relacionadas no quadro a seguir, juntamente com suas competências mais relevantes.

Tabela 01: Principais Competências

Entidades	Competências Principais
Banco de Brasília - BRB	Executar o papel de agente financeiro que possibilite captar os recursos necessários para o desenvolvimento do Distrito Federal.
Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN	Apoiar o Governo do Distrito Federal nas atividades de Planejamento Estratégico, Desenvolvimento Econômico, Social e Urbano, coletando, produzindo e disseminando informações para a tomada de decisão governamental e melhoria contínua da qualidade de vida da população do Distrito Federal e de sua região de influência.
Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB	Monitoramento da qualidade da água distribuída à população do Distrito Federal; proteção de mananciais; educação ambiental; fiscalização das áreas das bacias hidrográficas



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

Entidades	Competências Principais
	das captações; e avaliação das características limnológicas do Lago Paranoá.
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER	Desenvolver ações em atividades relativas à preservação, conservação, recuperação, controle e educação ambiental, uso conservativo dos recursos hídricos na atividade agropecuária, uso racional de agrotóxicos, manejo e conservação do solo e outras ações que promovam a sustentabilidade no meio rural.
Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP	Atuar como Agência de Desenvolvimento, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal.

1.3 Contextualização

5. No âmbito distrital, o Decreto nº 32.775/2011¹, de 22/02/2011, definiu patrocínio² como uma ação de publicidade correspondente ao “apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros, com o objetivo de divulgar atuação, fortalecer conceito, agregar valor à marca, incrementar vendas, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse”, seguindo o conceito definido pela Instrução Normativa nº 01/2009/SECOM, que dispõe sobre as ações de patrocínio dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal.

6. Recentemente, o Decreto nº 36.451/2015³ definiu o patrocínio como “ação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços da entidade patrocinadora a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio”.

¹ Dispõe sobre as ações e diretrizes para publicidade governamental dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal e dá outras providências.

² No presente trabalho, ações de patrocínio e de apoios a eventos serão tratadas como análogas.

³ Dispõe sobre as 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. Revoga expressamente o Decreto nº 32.775/2011.



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

7. Na seara distrital, até 2014, cabia à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional - SEPI supervisionar o conteúdo de comunicação das ações de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e de patrocínio. Nesse sentido, a referida pasta atuou como órgão central de gestão das ações publicitárias e de patrocínio do Distrito Federal no âmbito da Administração Direta e Indireta, conforme instituído pelo Decreto nº 32.716/2011⁴.

8. Além disso, é importante ressaltar a existência do Comitê de Patrocínios, instituído pelo Decreto nº 32.831/2011 e integrado por membros da Administração Direta, do BRB e da TERRACAP, cujas competências são enumeradas a seguir:

I – prestar assessoramento de alto nível ao Secretário de Estado de Publicidade Institucional, proporcionando-lhe a necessária segurança para a tomada de decisões sobre a concessão de patrocínios;

II – examinar, aprovar, modificar ou indeferir as propostas pautadas para apreciação, limitando-se ao exame dos aspectos técnicos, com base aos parâmetros e critérios das normas aplicáveis à matéria, adotando soluções uniformes e compatíveis com as ações e diretrizes de publicidade governamental e com base no Manual de Patrocínios, até o limite da alçada que lhe for atribuída;

III – elaborar parecer objetivo sobre as propostas de patrocínios, deferidas ou indeferidas pelo Comitê, encaminhando ao Secretário de Estado de Publicidade Institucional;

IV – formalizar propostas e sugestões ao Secretário de Estado de Publicidade Institucional que visem ao aprimoramento dos atos normativos referentes à patrocínios e à eficácia dos procedimentos e normas operacionais;

V – apoiar propostas de patrocínios integradas a políticas públicas;

VI – identificar e propor a difusão de boas práticas de patrocínio;

VII – desenvolver ações conjuntas que propiciem maior transparência e democratização no acesso aos recursos de patrocínio;

⁴ Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências.



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

VIII – articular-se com órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal, para divulgação de patrocínios de maior destaque; e

IX – auxiliar na formulação de políticas, diretrizes, planos anuais, programas, projetos e editais de patrocínio.

9. Oportuno também citar que o referido normativo foi substituído pelo Decreto nº 36.451/2015, que manteve, em seu art. 8º, a previsão do citado Comitê.

10. Motivou o presente trabalho o fato de os patrocínios oferecidos pelas EP e SEM do DF serem alvo de diversas fiscalizações no âmbito desta Corte⁵. Na essência, essas ações versam sobre a ausência da motivação para patrocinar e de isonomia no processo de escolha, o uso inadequado do instituto da inexigibilidade de licitação, a concessão de valores desarrazoados, a falta de aferição dos itens e contrapartidas pactuados, dentre outras impropriedades.

11. Dessa forma, mostrou-se necessário avaliar as concessões de patrocínio de forma sistêmica, de modo a verificar se os procedimentos levados a efeito pelas EP e SEM do DF obedeceram a ritos capazes de garantir o cumprimento dos requisitos legais atinentes à matéria.

Fiscalizações anteriores

12. Relacionam-se, a seguir, os processos e as decisões mais relevantes decorrentes de fiscalizações anteriores no que tange a concessões de patrocínios no âmbito das EP e SEM do DF:

Processo nº 28734/2012 – Exame da regularidade de patrocínios concedidos a eventos privados com recursos públicos.

DECISÃO Nº 161/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: III. orientar à TERRACAP quanto a necessidade de observância, quando da concessão de patrocínio, das disposições do Decreto distrital nº. 32775/2011, bem como das orientações

⁵ Sendo exemplos os processos relacionados do tópico “Fiscalizações Anteriores” deste Relatório.



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

constantes da Decisão nº 5633/2009 c/c a de nº 4069/2011 deste Tribunal (...).

Processo nº 2581/2013 – Auditoria Integrada realizada na Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal, em cumprimento ao PGA/2013, tendo por objeto o exame das despesas relativas à publicidade, propaganda e concessão de patrocínio, realizadas nos exercícios de 2011 a 2013.

DECISÃO Nº 6370/2014

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: (...) III – determinar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF 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); 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



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

divulgação (Achado 6); g) observe o princípio da segregação de funções, se abstendo de nomear o mesmo servidor, ou grupo de servidores, para desempenhar conjuntamente, ainda que em parte, as funções de autorização, análise técnica, execução, controle e contabilização dos seus processos de trabalho (Achado 9); IV – determinar, ainda, à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF que, doravante, se abstenha de: (...) f) patrocinar ou apoiar eventos cujas entidades organizadoras atuem, exclusivamente ou não, como veículos de divulgação, em face do evidente conflito de interesses (Achado 6); g) efetuar pagamentos a entidades patrocinadas ou apoiadas financeiramente sem a apresentação da devida documentação comprobatória dos dispêndios realizados por estas (Achado 10); (...) VI – recomendar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF e à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal – SEG/DF que, no prazo de 30 dias, revisem, no âmbito das Administrações Direta e Indireta, os normativos referentes a concessões de patrocínios e apoios a eventos, de forma a dotá-los de exigências que abarquem os subitens III (alíneas “E, ii”, e “F”) e IV (alínea “F”) supra indicados, informando ao Tribunal, no mesmo prazo, as providências adotadas (Achado 6); VII – orientar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF que o termo exigido e subscrito pelos veículos de divulgação, atestando a prestação de serviço, não substitui a exigência contida no art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64, sob pena de incorrerem em crime previsto no Código Penal Brasileiro, art. 299, (Achado 5) (...).

Processo nº 18010/2014 – Representação n.º 09/2014-DA, do Ministério Público junto à Corte, acerca da ocorrência de possíveis irregularidades na concessão de patrocínio, pela Companhia Imobiliária de Brasília, ao Instituto Amigos do Vôlei, para apoio ao Projeto Esportivo Time de Vôlei Feminino de Brasília na Superliga e em outras competições nacionais promovidas pela Confederação Brasileira de Voleibol no período de agosto de 2013 a abril de 2014, mediante a contrapartida de divulgação da marca da empresa pública



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

DECISÃO Nº 1358/2015

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] III – determinar à TERRACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente justificativas para as seguintes irregularidades e impropriedades assinaladas na Informação n.º 199/2014 (fls. 43/64) em relação à concessão de patrocínio ao Instituto Amigos do Vôlei: a) concessão de patrocínio a despeito da advertência do Conselho Fiscal na 947ª Sessão quanto à necessidade de administração austera de redução de gastos eventuais frente à escassez de disponibilidades, em razão da situação financeira da Agência, conforme assentado no documento às fls. 77/78 – Anexo I; b) falta de aferição se os documentos probantes das despesas não foram utilizados para comprovar a utilização de patrocínio de outra entidade, comprometendo o controle da aplicação dos recursos e constituindo inconformidade na utilização do patrocínio; c) ausência de conta específica para movimentação dos recursos provenientes do patrocínio concedido e, por conseguinte, falta de confrontação entre as notas fiscais apresentadas e o movimento da conta, em dissonância ao art. 29 da Lei federal n.º 8.313/91, art. 12 da Lei federal n.º 11.438/2006 e art. 46, § 3º, inciso VII, do Decreto n.º 32.598/2010 e Decisões nºs 5.633/2009 e 2.255/2013; d) prestação de contas instruída com documentos fiscais sem especificação detalhada do serviço, em especial em relação aos serviços de hospedagem, comprometendo a comprovação da utilização do recurso, em desconformidade com o avençado nas Cláusulas Oitava e Nona do Termo de Patrocínio n.º 40/2013; e) cômputo de taxa de administração do recurso do patrocínio e despesas médicas para trinta pessoas no detalhamento de custos apresentados para o recebimento do recurso, ao passo que esse número não coincide com o total de integrantes do time e comissão técnica, o que configura burla aos termos avençados na Cláusula Nona do Termo de Patrocínio n.º 40/2013; f) concessão de recurso à instituição maculada pela aplicação irregular de recursos públicos distritais que resultou na instauração de tomada de contas especial, consoante termos da Decisão n.º 5.000/2012; (...).



1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

13. A presente auditoria teve por objetivo geral avaliar a regularidade das concessões de patrocínios por EP e SEM distritais, bem como das liquidações e pagamentos efetuados entre 2010 e 2014.

1.4.2 Objetivos Específicos

14. As questões de auditoria foram assim definidas:

QA 01 - As concessões de patrocínios pelas EP e SEM do Distrito Federal foram dotadas de critérios técnicos e objetivos que privilegiaram a legalidade, a impessoalidade e a economicidade na utilização dos recursos empregados?

QA 02 - A fiscalização dos eventos patrocinados avaliou a execução dos itens e das contrapartidas pactuadas, bem como o pagamento observou a regular liquidação e demais aspectos formais?

1.5 Escopo

15. Na presente auditoria foram auditadas as Empresas Públicas e Sociedades de Economia do Distrito no que tange à concessão, fiscalização, acompanhamento e pagamento das ações de patrocínio a projetos/eventos de terceiros. O período em exame compreendeu os exercícios de 2010 a 2014.

1.6 Montante Fiscalizado

16. O montante fiscalizado, de acordo com as respostas às Notas de Auditoria nº 1 a 11, foi de R\$ 60.370.292,80 (sessenta milhões, trezentos e setenta mil, duzentos e noventa e dois reais e oitenta centavos), valor este correspondente às despesas com patrocínio realizadas no âmbito das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal, no período de 2010 a 2014, conforme a tabela abaixo:



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

Tabela 02: Montante Fiscalizado (Fonte: DA⁶-13)

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
BRB	3.790.000,00	5.213.510,00	7.436.000,00	12.948.300,00	5.127.000,00	34.514.810,00
TERRACAP	1.000.000,00	1.895.000,00	3.310.000,00	7.390.500,00	5.231.660,00	18.827.160,00
CAESB	380.000,00	419.985,14	1.170.000,00	655.638,00	989.142,00	3.614.765,14
EMATER	400.000,00	236.950,00	470.807,95	337.009,20	749.995,55	2.194.762,70
CODEPLAN	-	1.165.000,00	30.000,00	-	-	1.195.000,00
CEASA	-	-	-	4.002,00	18.708,00	22.710,00
TCB	-	-	-	-	1.084,96	1.084,96
						60.370.292,80

1.7 Metodologia

17. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (DA-01, e-DOC 7362C865), merecendo destaque a análise de processos e documentos.

18. A seleção de processos avaliados foi feita da seguinte forma:

- Solicitou-se as ações de patrocínio levadas a efeito por todas EP e SEM do DF no período de 2010 a 2014;
- As ações informadas ao TCDF foram ordenadas, conjuntamente, de forma decrescente segundo sua materialidade;
- Calculou-se o montante percentual acumulado relativo a cada ação, tomando-se, para análise, aquelas que somaram 80% dos valores totais (considerando a ordem decrescente de disposição, Curva A B C).

19. A amostra avaliada é apresentada no DA-03 (e-DOC 4464D5CC) e conta com processos do BRB, TERRACAP, CODEPLAN, CAESB e EMATER⁷. A seguir, apresenta-se um quantitativo de processos analisados, estratificado por jurisdição:

⁶ Documento de Auditoria

⁷ Posteriormente verificou-se que, embora as jurisdições tenham informado se tratar de ações de patrocínio, as contratações constantes dos seguintes processos se referiam a eventos por ela organizados, não pertencendo ao escopo do presente trabalho: Processos EMATER nºs 72.000.168/2010, 72.000.149/2012, 72.000.207/2013 e 72.000.208/2013; Processos CAESB nºs 092.005.263/2011, 092.006.265/2013 e 092.002.486/2014.



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

Tabela 03: Quantitativo de processos analisados

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
BRB	6	6	18	25	9	64
TERRACAP	3	6	10	11	6	36
CAESB	1	1	2	2	1	7
EMATER	1	0	1	1	2	5
CODEPLAN	0	3	0	0	0	3
CEASA	0	0	0	0	0	0
TCB	0	0	0	0	0	0
						115

1.8 Critérios de Auditoria

20. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos, dentre outros, dos seguintes normativos:

- Constituição da República Federativa do Brasil – CF/1988;
- Lei nº 4.320/1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Lei nº 8.666/1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Decreto nº 32.598/2010 - Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal.

1.9 Avaliação de Controle Interno

21. Considerou-se, na presente auditoria, inoportuna a avaliação dos controles internos, haja vista o elevado grau de dispersão e complexidade das competências e atividades/ações fiscalizatórias vinculadas às diversas entidades auditadas, as quais também são dotadas de recursos e estruturas administrativas diversas.

22. Assim, uma vez que a amostragem considerou os processos em conjunto, independentemente de suas origens, as avaliações individuais de controles internos não teriam a capacidade fornecer critérios para seleção da amostra.



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – As concessões de patrocínios pelas EP e SEM do Distrito Federal foram dotadas de critérios técnicos e objetivos que privilegiaram a legalidade, a impessoalidade e a economicidade na utilização dos recursos empregados?

Não. No que tange à impessoalidade, verificou-se que não há chamamento público que divulgue a intenção de patrocinar eventos particulares. Pelo contrário, todos os processos de concessão de patrocínio têm origem no pedido do patrocinado. Esse aspecto também prejudica a economicidade dos ajustes feitos, uma vez que a concorrência resta prejudicada, fato que é agravado pela ausência, via de regra, de análise técnica que valora as contrapartidas oferecidas pelo patrocinado e compare o resultado com os custos suportados pela EP ou SEM distrital. Acerca da legalidade, verificou-se que, tendo em vista não haver um levantamento de demanda por parte da Administração, prévio à proposta de patrocínio, utiliza-se de forma inadequada o instituto da inexigibilidade de licitação. Por fim, verificaram-se concessões de patrocínio sem qualquer tipo de formalização definidora das obrigações das partes.

2.1.1 Achado 1 –Falhas no planejamento, na seleção e na contratação de patrocínios por meio de inexigibilidade de licitação

Critério

23. Constituição Federal/1988, art. 37 – Princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; Lei 8.666/1993, arts. 7º e 25.

Análises e Evidências

24. A Lei nº 8.666/1993⁸ é o normativo utilizado pelas EP e SEM distritais para balizar as contratações de patrocínio, uma vez que essa espécie de ajuste tem

⁸ Nesse contexto, cumpre salientar que, como as EP e SEM do DF não possuem normativo específico que institua regras para licitações e contratos, aplicam-se a essas entidades os dispostos constantes da Lei nº 8.666/1993, conforme parágrafo único do artigo 1º da norma: “Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.



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

por objeto a aquisição/compra remunerada do direito de o patrocinador associar sua marca e conceitos a empreendimento de iniciativa do patrocinado⁹.

25. Nesse sentido, a Administração Pública, ao realizar qualquer tipo de contratação, deve deflagrar processo interno com vistas a definir as necessidades e seus custos, conforme prevê o art. 7º da Lei Geral de Licitações:

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

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

(...)

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

(...).

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

26. Salienta-se que a aplicabilidade do citado dispositivo legal não se restringe a obras e serviços de engenharia, bem como é tema que assume relevância

⁹ Art. 6 Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de urna só vez ou parceladamente;



jurídica, conforme a doutrina de Marçal Justen Filho¹⁰:

É imperioso destacar que as regras previstas na Seção III refletem princípios gerais aplicáveis genericamente a outras espécies de contratações, que não apenas às obras e serviços de engenharia. De todo o modo, cabe adaptar as regras consagradas nessa Seção de modo compatível com a natureza da contratação de que se tratar.

(...)

Proíbe-se a aplicação de recursos públicos em empreendimentos com dimensões não estimadas ou estimadas em perspectivas irreais, inexequíveis, onerosas ou não isonômicas. Não poderá ser desencadeado um empreendimento sem serem cumpridas todas as exigências prévias.

27. Não estão dispensados da devida fase interna os processos de contratação direta, uma vez que a inexigibilidade ou a dispensa são, exatamente, consequências de situações evidenciadas no âmbito do processo interno. Nesse sentido, é elucidativa a jurisprudência do TCU sobre o tema:

Identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para, então, partir-se para a verificação da melhor forma de sua prestação. Ou seja, a decisão pela contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso. A impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta, como a melhor opção para a Administração, só surge após a etapa inicial de estudos. Como regra geral é a licitação, a sua dispensa ou inexigibilidade configuram exceções. Como tal, portanto, não podem ser adotadas antes das pesquisas e estudos que permitam chegar a essa conclusão. (Acórdão nº 994/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar)

Falha no planejamento da contratação

28. Apesar do exposto, as concessões de patrocínio pelas EP e SEM não seguem as etapas definidas pela Lei nº 8666/1993, conforme avaliado pela Equipe de Auditoria na análise dos resultados apresentados no DA-10.II (e-DOC 97DCF055).

29. Em todos os casos analisados, os processos de contratação de patrocínio se iniciam com a proposta do particular que o pleiteia¹¹. Não há nenhuma iniciativa partindo das EP ou SEM distritais sobre a intenção de patrocinar. Nesse

¹⁰ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, pág. 130/131.

¹¹ Os únicos casos em que foi verificada manifestação prévia sobre a intenção de patrocinar são os patrocínios concedidos pelo BRB para os times participantes do Campeonato Brasiliense de Futebol, oportunidade na qual o banco optou por patrocinar, com igual aporte de recursos, todos os times.



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

sentido, a maioria dessas entidades não possui normativo que estabeleça regras para seleção de propostas com base em editais previamente definidos.

30. A única empresa que possui, atualmente, esse expediente é a TERRACAP, por meio da Norma Organizacional 1.2.1-C (DA-11.I, e-DOC 74D5CCC9), nos seguintes termos:

5.1. Da modalidade de seleção.

5.1.1. O processo de seleção dos projetos envolvem duas modalidades:

a. seleção pública: refere-se a patrocínio concedido a projetos selecionados por meio de Edital. Os projetos inscritos nesta modalidade de concessão obedecerão aos prazos e demais critérios estabelecidos no edital;

b. escolha direta: refere-se a patrocínio concedido a projetos previamente selecionados pela TERRACAP, com base na efetividade de patrocínios anteriores e a projetos alinhados a política de patrocínio e às estratégias corporativas da TERRACAP e que se apresente como uma oportunidade para associação da marca e/ou promoção da imagem institucional, Os projetos apresentados nesta modalidade poderão ser protocolados junto a TERRACAP a qualquer tempo.

31. No entanto, ao ser questionada sobre a modalidade de seleção utilizada nos processos em análise, a empresa informou que, em todos eles, houve escolha direta (Despacho nº 0040/2015 – ASCOM, e-DOC10B7EBD4), o que demonstra a falta de efetividade do dispositivo que prevê a seleção pública. Também, a jurisdicionada não dispõe de qualquer publicação que indique a seleção prévia mencionada como requisito para a escolha direta¹².

32. Cabe destacar que as EP e SEM distritais possuem planos anuais que contemplam, de forma genérica, as estratégias de patrocínio, mas isso não impede que sejam concedidos custeios a eventos não inclusos nessas peças (DA 12.I, II e III, e-DOC A814D51B, 7462D108 e 52930945). No caso do BRB, por exemplo, os pareceres técnicos que motivam o patrocínio possuem um campo questionando se a ação em análise consta do plano anual da entidade (DA-06, e-DOC 2371DE9C). No entanto, a ausência da ação no plano não é óbice para a concessão dos recursos,

¹² No Processo TCDF nº 28734/2012, a TERRACAP noticiou a intenção de realizar chamamentos públicos para a concessão de patrocínios, apresentando, inclusive, minuta de normativo. No entanto, a ação ainda não teve efeito, visto que sequer o normativo foi publicado.



não tendo sido verificadas, nos processos analisados, justificativas para o fato de se conceder um patrocínio ausente do plano anual¹³, ainda que o Manual de Patrocínio traga a seguinte previsão:

Art. 36. As propostas que não se enquadrarem na Política de Marketing nem no Plano Anual de Patrocínio do BRB serão previamente indeferidas pela Gepar.

33. Oportuno mencionar que nos Planos Anuais de Publicidade não há detalhamento das estratégias de patrocínio e dos critérios para a definição do montante dos recursos e do favorecido. No caso do BRB, em 2015, o plano prevê somente os segmentos de atuação (arte e cultura, causas sociais, esporte e negócio) e que o orçamento disponível é de R\$ 8.091.239,33 (DA-12.II, fl. 10, e-DOC 7462D108). No mesmo diapasão, o plano anual da TERRACAP, em 2015, prevê apenas que o orçamento de R\$ 7.540.000,00 deve ser gasto em apoio a projetos culturais e esportivos (DA-12.I, fls.6/7, e-DOC A814D51B).

Inexistência de procedimento de seleção de propostas

34. Destaca-se que a concessão de patrocínio por entidades públicas ou de economia mista sem procedimento administrativo anterior à proposta de particulares, por não conter demanda motivada prévia do setor público, pode favorecer a interesses particulares em detrimento das finalidades precípuas do ente patrocinador.

35. A divulgação de editais de chamamento aos interessados em ter seus eventos patrocinados constitui-se instrumento adequado para o aprimoramento dos processos de seleção das propostas de patrocínio. Como mencionado, a TERRACAP apresentou minuta de normativo que demonstra sua intenção de realizar o referido procedimento. A metodologia pode garantir a impessoalidade e isonomia nos processos de concessão de patrocínio, de modo a deixar transparente quais as áreas e ações deseja-se patrocinar, bem como os critérios técnicos e objetivos de seleção das propostas, prazos para sua apresentação e o orçamento vinculado a elas.

¹³ Cita-se, como exemplo, o Processo BRB nº 041.001.301/2013 (DA-06, fl. 82).



36. Nessa esteira, traz-se à evidência iniciativas de outras entidades vinculadas à seleção pública de propostas de patrocínio, a saber:

- **Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES:** a Instituição realizou seleção pública de propostas de eventos culturais e técnicos a fim de elencar quais seriam patrocinados¹⁴. Destaca-se que no ato da inscrição os interessados deveriam encaminhar: a programação do evento, o orçamento global por meio de planilha padronizada e disponível no site, currículo da instituição proponente contendo resumo das atividades da empresa e histórico de projetos similares já realizados, entre outros documentos. Ressalta-se o fato de que a comprovação das contrapartidas avançadas deveria ser realizada de acordo com modelo disponível no próprio site do BNDES;
- **Banco do Brasil – BB:** a Instituição elaborou edital de seleção pública para definição de parte da programação de patrocínios do exercício de 2015¹⁵. Ressalta-se a fase prevista no processo que estabelece a obrigatoriedade de negociação entre o BB e o proponente acerca das cotas de patrocínio e das respectivas contrapartidas, sob pena de desclassificação do projeto.

Inadequação do procedimento de contratação por meio de inexigibilidade de licitação

37. Tratando agora da fundamentação legal para a contratação, avaliou-se que em 98% dos processos analisados utilizou-se o instituto da inexigibilidade de licitação¹⁶ (DA-10.I e II, e-DOC F617BB7E e 97DCF055). Via de regra, os pareceres técnicos e jurídicos a justificam pela inviabilidade de competição, tendo em vista o caráter único dos eventos.

38. A utilização da inexigibilidade de licitação como regra, em processos

¹⁴ Seleção disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Patrocínio/Introducao/index.html

¹⁵ Seleção disponível em <http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/Editalpatroc2015.pdf>

¹⁶ O restante não teve sequer a inexigibilidade para justificar a contratação direta, conforme será visto no Achado 03.



de patrocínio, é positivada no Manual de Patrocínio do BRB S/A, como segue:

Art. 49. O parecer Gepar será, juntamente com a proposta e com todos os documentos do patrocinado, juntado ao respectivo processo administrativo e encaminhado à Cojur para que emita parecer sobre: I - A inexigibilidade de licitação;

39. No entanto, é inadequado tratar a inexigibilidade de licitação como regra, seja em processos de patrocínio, seja em qualquer tipo de contratação. Isso porque a inexigibilidade é um instituto de exceção para suprir a necessidade definida pela Administração, do qual se lança mão quando no mercado há apenas um prestador de serviço apto a atendê-la.

40. Assim, não é suficiente a justificativa genérica de inviabilidade de competição, comumente apresentada, qual seja, de que o evento é único e exclusivamente ofertado pelo patrocinado, uma vez que isso é característica comum a eventos privados: é necessário que se justifique qual aspecto da exclusividade do evento interessa à EP ou SEM do Distrito Federal.

41. Por exemplo, embora a 5ª Maratona de Revezamento de Brasília (DA-06.I, e-DOC 2371DE9C, fls. 13/32) tenha sido um evento único, em 2011, ocorreram diversos eventos esportivos análogos no Distrito Federal¹⁷, sendo que cabia aos gestores da jurisdicionada trazer ao processo de seleção por quais motivos a marca da empresa seria melhor divulgada no evento patrocinado, ainda que os demais não lhe tenham pleiteado apoio financeiro.

42. Observe-se que, ao assumir que a inexigibilidade de licitação deve ser regra procedimental, ainda que seja possível haver competição, a entidade distrital fere o princípio basilar da isonomia, além de prejudicar o interesse público e a economicidade.

Causas

43. Inexistência de instrumento que, periodicamente, publique a intenção de patrocinar e defina critérios de seleção dos eventos privados.

44. Ausência de processo de demanda interno prévio à proposta de patrocínio, bem como interpretação inadequada das peculiaridades do evento de

¹⁷ Por exemplo, Circuito das Estações Adidas, Fila Night Run, dentre outros.



escolha que culminam em inexigibilidade de licitação.

Efeitos

45. Possibilidade de aprovação de projetos sem a garantia que eles são efetivamente vantajosos para a entidade patrocinadora.

46. Ausência de isonomia nas concessões de patrocínio, com possível favorecimento de interesses privados em detrimento das finalidades precípua dos entes patrocinadores.

Considerações dos Auditados

a. BRB

47. O BRB se manifestou por meio do Ofício DIRCO – 2015/50 (e-DOC E25FE4F7-c), de 24 de dezembro de 2015¹⁸. Após tecer considerações acerca das particularidades do BRB por atuar em um mercado amplamente competitivo, informa-se que as ações de patrocínio realizadas pelo banco seguem rigorosamente as disposições legais e as recomendações de entidades fiscalizadoras.

48. É trazido que os projetos de patrocínio realizados pelo BRB têm como particularidade a exclusividade, sendo ações únicas nos segmentos de atuação, o que as enquadra no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993. Apresenta-se como única ação que envolve a participação de mais de uma instituição em sua realização a série A do Campeonato Brasiliense de Futebol, em que, com o intuito de possibilitar igualdade de condições a todos os times participantes, o banco manifesta interesse em patrocinar todos eles.

49. A jurisdicionada também informa que a contratação mediante inexigibilidade de licitação é comum nas EP e SEM do setor bancário, bem como que o banco conta com normativos internos que visam a estabelecer métricas, definir o posicionamento institucional, padronizar procedimentos e dar transparência às concessões de patrocínios.

50. Na sequência, é trazido que os requisitos mínimos necessários para

¹⁸ Subscrito pelo Diretor de Risco e Controladoria e pela Superintendente de Controladoria e Controle Interno.



enquadramento de um projeto de patrocínio junto ao banco estão definidos no Título II, Capítulo VI, Item 46, do Manual de Patrocínio do BRB e que “a contratação de projetos de patrocínio não previstos no Plano Anual de Comunicação se faz interessante ao BRB, tendo como justificativa, em especial, a necessidade de promoção da marca do banco em um mercado amplamente competitivo, onde a reserva de parte do orçamento para projetos de oportunidade pode representar uma boa oportunidade para a divulgação da marca da instituição e/ou a realização de ação de relacionamento junto a um projeto sobre o qual não se tinha conhecimento no momento da realização do referido plano”.

51. A jurisdicionada informa brevemente o trâmite de uma solicitação de patrocínio, enfatizando que, com base nas informações prestadas no endereço eletrônico do Banco, qualquer pessoa jurídica não enquadrada em restrições predefinidas pode apresentar seu pleito.

52. Por fim, noticia-se a constituição do Comitê de Patrocínios do GDF, do qual o BRB é membro efetivo e o lançamento do “Programa BRB de Patrocínios Culturais 2016”, para seleção de projetos no segmento de arte e cultura.

b. CAESB

53. A CAESB se manifestou por meio da Carta nº 47181/2015-PR (e-DOC AF5CB0B6-c), de 21 de dezembro de 2015. No que tange à falta de planejamento, a jurisdicionada informou que irá avaliar os procedimentos adotados em outras empresas públicas e adequá-los de maneira a otimizar a utilização dos recursos.

c. CODEPLAN

54. A CODEPLAN se manifestou por meio do Ofício nº 1035/2015-PRESI (e-DOC F7FF1958-c), de 24 de dezembro de 2015. A jurisdicionada não teceu considerações acerca do Achado de Auditoria.

d. TERRACAP

55. A TERRACAP se manifestou por meio do Ofício nº 78/2016-PRESI (e-DOC BEF516B9-c), de 29 de janeiro de 2016. Inicia-se colocando que as peculiaridades do contrato de patrocínio demonstram que essa espécie de contratação tem por objeto a aquisição remunerada do direito de o patrocinador



associar seu nome a empreendimento da iniciativa do patrocinado que, como contrapartida, cede ao patrocinador o direito da utilização do seu nome no projeto patrocinado, mediante a exposição da marca nas peças de divulgação do projeto e outros aspectos negociais oriundos do contrato.

56. A empresa coloca que a doutrina especializada trata o patrocínio como investimento e que o conceito adotado no mercado diz que o patrocínio se caracteriza como uma compra com entrega imediata, por ser uma ação de comunicação em que o patrocinador adquire, de forma remunerada, o direito de associar seu nome a projetos de iniciativa de um terceiro, com o objetivo de gerar identificação e reconhecimento, ampliar relacionamento com públicos de interesse, divulgar produtos, serviços, programas, políticas de atuação, ampliar vendas e agregar valor à marca.

57. É frisado que “por se tratar da compra de um direito inerente à associação do nome do patrocinador com a iniciativa de um terceiro, o contrato de patrocínio se afasta dos rigores das regras que norteiam o contrato administrativo no sentido amplo” e que tecnicamente o poder público não poderá licitar o contrato de patrocínio por não ter competição e por haver unicidade e finalidade exclusiva.

58. É trazido que o interesse público está ligado diretamente na realização do melhor e mais organizado evento, capaz não só de projetar determinada cidade perante a opinião pública, mas também de fomentar o turismo e divulgar a imagem nacional e internacionalmente, bem como que o STF e o TCU já definiram sobre a desnecessidade de licitação para a celebração do contrato de patrocínio.

59. A empresa diz que, na espécie, não se aplica a exigência constitucional de licitação porque não houve contratação administrativa para aquisição de bens ou serviços, uma vez que a cota de patrocínio não é contratação pública e sim adesão a um projeto existente.

60. Ainda no mesmo diapasão, alega-se que “sendo o patrocínio mera cessão remunerada de um direito, não há prestação de serviço, por se tratar de espécie de compra a relação que se estabelece entre o patrocinador, que se obriga a efetuar determinado aporte financeiro ao patrocinado, que, em contrapartida, se obriga a divulgar produtos, serviços, marcas, (...), no âmbito da execução da ação de



patrocínio” e que “pode-se dizer que essa relação entre patrocinador e patrocinado se consubstancia numa obrigação de dar, o que é diferente da prestação de serviços, que tem supedâneo numa obrigação de fazer”.

61. É trazido ainda que o TCU firmou o entendimento de que “o patrocinado, em verdade, está vendendo um produto ao patrocinador”, o que significa que o patrocínio se caracteriza como um contrato de compra, em que o patrocinador compra o direito de associar seu nome a projeto ou evento promovido pelo patrocinado.

62. Informa-se que a empresa publica anualmente seu Plano Anual de Publicidade e Propaganda e que as ações de apoio a projetos culturais e esportivos estão devidamente previstas no orçamento da Comunicação. No entanto, “não há como planejar os projetos protocolados na TERRACAP que solicitam patrocínio, uma vez que são eventos únicos em datas definidas por terceiros.

63. Noticia-se, também, processo de seleção pública para concessão de patrocínios, publicado no DODF de 07/01/2016 e que permitirá a realização de um planejamento de acordo com os projetos inscritos, mas não excluirá a possibilidade do apoio a algum projeto que esteja fora do rol da seleção.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

a. BRB

64. Acerca da justificativa dada pelo banco para a utilização da inexigibilidade de licitação, qual seja ter como particularidade a exclusividade, deve-se salientar que tal característica, em eventos privados, não é uma particularidade, uma vez que todos eles possuem características que os tornam únicos.

65. Assim, como colocado no item Análises e Evidências, é necessário que se justifique qual aspecto da exclusividade do evento interessa à EP ou SEM do Distrito Federal.

66. Como exemplo, pode-se citar um projeto de engenharia demandado pela Administração: dificilmente haverá soluções idênticas por parte de empresas interessadas, ou seja, cada solução é exclusiva. No entanto, tal característica é insuficiente para justificar a inexigibilidade de licitação em favor de algum projetista,



uma vez que todos eles oferecem soluções para se chegar a um mesmo fim. Assim, a contratação direta de um projetista exige justificativas diferentes da exclusividade da solução, uma vez que esse aspecto não obsta a competição.

67. Isto posto, deve-se deixar claro que a evidência do Achado de Auditoria não é a contratação de patrocínio por meio de inexigibilidade de licitação, mas sim o seu uso como regra, sem procedimento interno de demanda da Administração anterior à proposta e com insuficiência na justificativa de inviabilidade de competição.

68. Acerca do patrocínio oferecido a todos os clubes que disputaram a série A do Campeonato Brasiliense de Futebol, em igual valor, é possível notar que o critério de isonomia na concessão não é adequado, por ser ineficiente. A isonomia deve se dar na seleção, com cada clube apresentando ao Banco o potencial existente para a divulgação da marca.

69. Nesse sentido, sabe-se que cada time conta com diferente quantidade de torcedores, bem como com diferentes acordos junto a emissoras de rádio e TV, o que propicia, por consequência, diferente visibilidade da marca junto ao público alvo. Uma vez que o patrocínio deve ser valorado com base na expectativa de retorno à imagem da marca, não se mostra adequado ofertar o mesmo valor a todos os times.

70. Cabe trazer o exemplo da Caixa Econômica Federal, que oferta patrocínio a 10 clubes do futebol brasileiro e distingue os valores com base na exposição potencial da marca junto a cada clube, avaliada em função do número de torcedores, acordos de transmissão, potencial de venda de materiais esportivos, dentre outros. Assim, os valores ofertados variam de R\$ 1.000.000,00 a R\$ 25.000.000,00¹⁹.

71. No que diz respeito à contratação de patrocínios não inclusos no Plano Anual de Comunicação do Banco, com reserva do orçamento para eventos dos quais não se tinha conhecimento no momento da elaboração do referido documento, deve-se salientar o conteúdo trazido nas Análises e Evidências:

No caso do BRB, em 2015, o plano prevê somente os segmentos de

¹⁹ Conforme DOU de 19/01/2016.



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

atuação (arte e cultura, causas sociais, esporte e negócio) e que o orçamento disponível é de R\$ 8.091.239,33.

72. Ou seja, o Plano Anual de Comunicação comporta temáticas diversas e numerosas, não fazendo previsão sequer de eventos com aporte eventualmente já programado. Também, ele é omissivo no que se refere à reserva de orçamento mencionada pela jurisdicionada, não sendo possível avaliar que tal reserva é prática institucional, tampouco sua transparência.

73. O “Programa BRB de Patrocínios Culturais 2016” representa um avanço em relação ao cenário verificado na execução da presente Auditoria, mas não tem o condão de afastar as evidências apresentadas. Assim, conclui-se que a manifestação em análise não altera o teor do Achado em tela.

b. CAESB

74. A manifestação da jurisdicionada não visa a alterar o teor do Achado de Auditoria.

c. CODEPLAN

75. Não há manifestação da CODEPLAN acerca do presente Achado de Auditoria.

d. TERRACAP

76. Concorde-se com a jurisdicionada no tocante ao patrocínio se assemelhar a uma compra com entrega imediata. Tendo isso em vista, a afirmação de que “por se tratar da compra de um direito inerente à associação do nome do patrocinador com a iniciativa de um terceiro, o contrato de patrocínio se afasta dos rigores das regras que norteiam o contrato administrativo no sentido amplo” não merece prosperar.

77. Ora, sendo uma compra, a legislação aplicável é a Lei nº 8.666/1993, como definido em seu art. 1º:

*Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, **compras**, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as



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

fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Grifo próprio)

78. Ressalta-se que a empresa não atua diferente, fundamentando seus patrocínios na referida Lei.

79. Ainda, não se deve confundir o instituto da inexigibilidade de licitação com a desobrigação de condução do regular processo licitatório. Como colocado no item Análises e Evidências, a inexigibilidade só pode ser caracterizada após a adequada instrução da fase interna do processo de licitação.

80. Assim, e tendo em vista o patrocínio se assemelhar a uma compra, não deve prosperar o argumento de que a exigência constitucional de licitar não se aplica a essas contratações.

81. Sobre a manifestação de que “não há como planejar os projetos protocolados na TERRACAP que solicitam patrocínio, uma vez que são eventos únicos em datas definidas por terceiros”, avalia-se que o fato de o evento ser único e em datas definidas por terceiros não exclui a possibilidade do planejamento. Por exemplo, a Copa do Mundo de Futebol de 2014 apresentou essas características, o que não impediu seu planejamento.

82. A própria empresa se contradiz acerca da impossibilidade do planejamento ao noticiar o processo de seleção pública para concessão de patrocínios, que “permitirá a realização de um planejamento de acordo com os projetos inscritos”.

83. Deve-se esclarecer que a referida seleção pública representa um avanço em relação ao cenário verificado na execução da presente Auditoria, mas não tem o condão de afastar as evidências apresentadas nesta fiscalização. Assim, conclui-se que a manifestação em análise não altera o teor do Achado de Auditoria.

Proposições

84. Sugere-se ao egrégio Plenário determinar às empresas públicas e a sociedades de economia mista integrantes do Governo do Distrito Federal que, ao



patrocinar ou apoiar eventos, doravante:

- a) divulguem antecipadamente as áreas e tipos de eventos de seu interesse, bem como o montante a ser destinado para cada ação, fixando prazo para que os promotores de eventos interessados possam apresentar suas propostas;
- b) façam constar do instrumento de chamado público os critérios técnicos e objetivos a serem considerados no exame das propostas de patrocínio ou apoio a eventos;
- c) façam constar nos processos administrativos, para os casos de concessão de patrocínio porventura não previsto nos editais de chamamento público, as razões de escolha do favorecido, demonstrando, de forma detalhada, a relação custo/benefício da ação e que as peculiaridades do evento estão alinhadas com as finalidades precípuas do ente patrocinador e, ainda, as justificativas para não ter realizado seleção pública.

Benefícios Esperados

85. Isonomia e eficiência na seleção das propostas de patrocínio e apoio a eventos realizada pelas EP e SEM do Distrito Federal.

86. Utilização adequada do instituto da inexigibilidade de licitação no âmbito das EP e SEM do DF na concessão de patrocínios e apoio a eventos.

2.1.2 Achado 2 – Ausência de avaliação do custo dos itens patrocinados e precária avaliação técnica do custo/benefício das contrapartidas

Critério

87. Constituição Federal/1988, art. 37 – Princípio da Eficiência da Administração Pública.

Análises e Evidências

88. Nos patrocínios e apoio a eventos realizados por órgãos e entidades



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

públicos, o patrocinador arca com custos do evento ou da ação, mas seu interesse no evento reside, de fato, nas contrapartidas oferecidas pelo patrocinado, que são os objetos que agregam valor à marca do patrocinador.

89. Nesse sentido, faz-se necessário que o processo interno de seleção dos eventos patrocinados²⁰ estabeleça critérios técnicos e objetivos para análise dos preços dos itens para os quais se pleiteia o patrocínio, bem como defina quais os tipos de contrapartidas desejadas pela entidade patrocinadora, e estabeleça uma forma de valorá-las e compará-las com os valores pleiteados, de forma a garantir a eficiência da contratação.

90. Também, é necessária previsão contratual que vincule o patrocinado a utilizar a verba fornecida em itens solicitados na proposta, além de cláusula que estabeleça glosas por contrapartidas não prestadas na proporção em que foram valoradas.

91. Assim, é razoável, tendo em vista a economicidade, que a análise prévia à concessão do patrocínio observe, no mínimo:

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

92. Nesse sentido, por meio da Decisão nº 6370/2014, o Tribunal resolveu:

III – determinar à Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal – SEPI/DF 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

²⁰ Mencionado no Achado de Auditoria nº 1.



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

*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); (...)
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);*

93. Nas contratações de patrocínio, a fase seguinte à apresentação da proposta é, via de regra, a sua análise técnica. Emitem-se pareceres que verificam se a ação se adequa às políticas de patrocínio da entidade e quais os benefícios esperados para a imagem institucional, bem como se o valor solicitado é compatível com as contrapartidas oferecidas.

94. No entanto, a Equipe de Auditoria, ao avaliar os documentos constantes dos processos de concessão de patrocínio²¹, verificou que várias dessas análises são incompletas e/ou superficiais e não justificam de forma satisfatória os custos assumidos pelas EP ou SEM distrital.

95. O primeiro aspecto se refere à falta de avaliação dos custos dos itens a serem custeados com a verba de patrocínio, bem como dos valores do evento de forma global, observada em todos os processos avaliados (DA-10.II, e-DOC 97DCF055). Ora, se a Administração Pública, para realizar aquisições e contratar serviços, deve garantir que os fornecedores praticam preços de mercado²², é razoável que também o faça ao patrocinar itens de um evento particular²³, em respeito ao

²¹ Processos amostrados no DA-03 (e-DOC 4464D5CC)

²² Lei nº 8666/1993, Art. 43: A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

²³ Note que não se trata de avaliar o item, sugerindo similares menos onerosos, visto que se tratam de eventos particulares, mas tão somente de verificar se os preços propostos são condizentes com a realidade do mercado local. A discordância com relação ao item, e não ao seu preço, deve ensejar indeferimento parcial do patrocínio (um exemplo hipotético desse último caso seria a solicitação de patrocínio para custear cigarros, o que não é razoável, independente do valor, tendo em vista as inúmeras políticas públicas antitabagistas).



princípio da economicidade. Também, é imperiosa a avaliação dos custos globais do evento, de forma a aferir se a extensão do patrocínio, conforme proposta pelo patrocinado, é adequada²⁴.

96. Salienta-se que, além de, em todos os processos analisados, não haver manifestação da Administração sobre os custos dos itens dos eventos, em vários deles (44,6%, conforme DA-10.I, e-DOC F617BB7E) a proposta sequer possuía orçamento dos itens a serem patrocinados, bem como em vários outros (26,6%, conforme DA-10.I, e-DOC F617BB7E) ela não foi acompanhada do orçamento global do evento.

97. Verificou-se também que em todos os contratos, embora exista a vinculação do contratado à proposta, não há cláusula específica que obrigue a entidade patrocinada a prestar contas dos gastos de forma coerente com o que foi anteriormente solicitado.

98. Tratando agora da avaliação das contrapartidas oferecidas, e tendo em vista que são elas que devem garantir o objetivo do patrocínio, que é agregar valor à marca e fortalecer seu conceito, verificaram-se análises incapazes de comprovar a vantajosidade e/ou a utilidade do retorno de algumas contrapartidas oferecidas.

99. Salienta-se a necessidade da utilização de métodos capazes de estimar financeiramente o retorno das contrapartidas, de forma quantitativa, de modo que seja possível comparar tais valores com o montante requerido pelo patrocinado. Avaliar tais itens apenas com base em juízo de valor qualitativo significa, em última análise, especular com a verba de patrocínio, ou seja, torna a avaliação subjetiva e não técnica.

100. No entanto, verificou-se que a análise unicamente qualitativa é regra na TERRACAP (DA-10.II, e-DOC 97DCF055), tendo ocorrido em todos os processos que possuíam parecer técnico sobre a viabilidade dos patrocínios concedidos. Não

²⁴ Para explicar a situação, tome o exemplo hipotético de um evento em que se solicitam R\$ 100.000,00, mas que possui custo global de R\$ 500.000,00 (ou seja, patrocina-se 20% do evento). Por óbvio, os gastos a serem feitos com os R\$ 100.000,00 devem estar adequados à realidade do mercado, uma vez que se trata de verba pública. Além disso, deve-se avaliar se os outros R\$ 400.000,00 são pertinentes uma vez que, caso superdimensionados, estão a diminuir a cota do patrocinador, o que enseja contrapartidas mais modestas do que as que de fato poderiam ser ofertadas.



foram mensurados os retornos das contrapartidas e não se buscou avaliar cenários garantidores de retornos à marca. Muitas vezes, as avaliações realizadas se restringiram a analisar o benefício fiscal a ser auferido pela entidade de acordo com a Lei nº 8.313/1991²⁵ ou pela Lei nº 11.438/1996²⁶, sem apurar qualquer expectativa de fortalecer o conceito ou agregar valor à marca.

101. No BRB há processos em que ocorre a avaliação objetiva dos retornos das contrapartidas, mas a situação não é regra, devido à sua ausência em 38,71% das análises levadas a efeito pela Equipe de Auditoria nessa instituição financeira (DA-10.I, e-DOC F617BB7E). Assim, manifestações contraditórias como, por exemplo, as constantes do Processo 041.000.075/2012 (DA-06.II fls. 02/08), que trata de patrocínio ao Campeonato Brasiliense de Futebol da 1º Divisão - 2012, se mostram insuficientes para justificar o aporte de verbas do Banco a eventos particulares:

Tendo em vista que o principal retorno de mídia do projeto será a divulgação da marca BRB pelos veículos de comunicação que farão cobertura do campeonato (mídia espontânea) e pela visibilidade dos patrocinadores dentro dos estádios, não é possível prever, com exatidão, o retorno de mídia do patrocínio para o ano de 2012.

Trata-se de campeonato com boa cobertura impressa e televisiva, conforme observado nas edições anteriores, proporcionando assim uma previsão de retorno de mídia superior ao investimento do Banco.

102. Nesse sentido, as motivações apresentadas para as concessões de patrocínio, quando existentes, tiveram foco apenas na temática do evento ou em outras situações mais amplas, não havendo manifestação sobre o interesse público e/ou mercadológico e a utilidade das contrapartidas oferecidas.

103. Dessa forma, é possível a aprovação de algumas contrapartidas que, embora possam ter seu valor mensurado, não se enquadram na forma usual de divulgação das entidades. Como exemplo, cita-se o patrocínio em que o BRB recebeu como contrapartida a disponibilização de um espaço para instalação de balões com a marca do Banco (DA – 06.III, e-DOC 7959393A-E).

104. No entanto, em fase posterior, na prestação de contas, ao ser

²⁵ Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura e dá outras providências – Lei Rouanet.

²⁶ Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.



questionado sobre a execução da contrapartida, o empregado do BRB que acompanhou a ação limitou-se a alegar que (DA – 06.III, e-DOC 7959393A-E, fl. 13):

O espaço foi cedido, porém o BRB não possui este material. Desta forma, não utilizamos esta contrapartida. (grifou-se)

105. Ou seja, concordou-se em custear parte de um evento que ofereceu uma contrapartida sem efeitos para o Banco, que não detinha interesse em utilizá-la, situação que deveria ter sido verificada na aprovação do projeto, seja para reduzir o montante de custeio (uma vez que ela foi avaliada, segundo a tabela de glosas²⁷, em R\$ 8.000,00), seja para substituir a contrapartida por outra que lhe produzisse resultados efetivos.

106. Ainda sobre a falta de motivação para se aceitar contrapartidas, cita-se que é comum, tanto no BRB quanto na TERRACAP, a oferta de contrapartidas que são usufruídas exclusivamente no âmbito interno entidades, não possuindo, capacidade de agregar valor à marca ou fortalecer seu conceito junto à sociedade.

107. Citam-se, como exemplos, a distribuição de ingressos para eventos²⁸, a oferta de cursos de música²⁹ e a realização de shows particulares³⁰ que, *a priori*, não tinham o objetivo de fortalecer a marca, por serem distribuídos internamente para empregados. No caso do BRB, inclusive, a contrapartida relativa a show em um determinado evento foi somente a contratação da banda, devendo o Banco arcar com a estrutura necessária a sua realização. Ou seja, depreende-se que a contratação dos serviços da banda ocorreu de forma simulada por intermédio da concessão de patrocínio. Ora, uma vez que o evento não tem o condão de divulgar a marca ou fortalecer conceitos³¹, tais contrapartidas não devem ser aceitas a título de patrocínio, podendo as entidades, caso tenham interesses nos itens, realizar contratações

²⁷ Conforme a tabela de glosas do contrato (DA – 06.III, e-DOC 7959393A-E, fl. 3), a não execução do item ensejaria glosa de 4% do valor total do contrato de RS 200.000,00.

²⁸ Processo TERRACAP nº 111.000.684/2014 (DA-05.III, fl. 43), Processo BRB nº 041.000.165/2011 (DA-06, fl. 13 e Processo BRB nº 041.000.544/2012 (DA-06, fl. 57)

²⁹ Processo TERRACAP nº 111.000.654/2014 (DA-05.III, fl. 21).

³⁰ Processo TERRACAP nº 111.000.654/2014 (DA-05.III, fl. 21).

³¹ Trata-se aqui daquelas contrapartidas destinadas a empregados das entidades. Aquelas destinadas a clientes podem fortalecer o conceito da marca e, por isso, serem aceitas, desde que devidamente justificadas.



específicas, nos moldes previstos na Lei nº 8666/1993.

108. Cumpre salientar que, uma vez que todas as contrapartidas devem ser mensuradas financeiramente, a oferta de ingressos e similares para os empregados da patrocinadora tem um custo para a Administração. Traz-se como exemplo o Processo nº 111.000.684/2014 (DA-05.III, fls. 43/70), que trata de patrocínio da TERRACAP à Etapa Brasília de Stock Car: embora os retornos das contrapartidas não tenham sido valorados, o contrato fez previsões de glosas por contrapartidas não prestadas. No caso, previu-se que a não entrega de 250 ingressos de arquibancada corresponderia a uma glosa de 5% do valor total do contrato, R\$ 12.500,00. Dessa forma, é possível perceber que, conforme o contrato, cada ingresso teve um custo efetivo de R\$ 50,00 para a patrocinadora, sendo que, em consulta ao sítio www.stckcar.com.br/ingresso, verificou-se que um ingresso similar, em 2015, teve o custo de R\$ 30,00 aos particulares.

109. A respeito dos contratos, verificou-se ainda que o BRB, quando faz avaliação objetiva do retorno das contrapartidas, nem sempre a considera para a elaboração da tabela de glosas. Por exemplo, no patrocínio ao 46º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro (Processo nº 041.001.108/2013, DA-06.II, fls. 87/96), a contrapartida “Anúncio de 1 página no catálogo do festival” foi valorada em R\$ 10.000,00 (DA-06.II, fl.87), diante de um total de R\$ 200.000,00 da verba de patrocínio concedida, representando 5% do valor repassado. No entanto, a tabela de glosa do contrato (DA-06.II, fl.91) penaliza o contratado, pela não execução desse item, em 8,89% do valor a ele repassado, o que não guarda correlação com a avaliação anteriormente realizada.

110. Essa incoerência evidencia, mais uma vez, a falta de critérios técnicos e objetivos para valorar as contrapartidas e os retornos esperados. Deve-se notar que, na ausência de processo de seleção das propostas de patrocínio e apoio a eventos, a valoração do retorno das contrapartidas não tem o condão de garantir que a proposta é a mais vantajosa para a Administração, mas tão somente de aferir se o montante solicitado é coerente com o que foi oferecido pelo patrocinado. Em um cenário competitivo, seria possível uma outra proposta oferecer mais contrapartidas pelo mesmo valor ou, ainda, as mesmas contrapartidas por valores menores.



Causas

111. Ausência de critérios técnicos e objetivos definidos para balizar a análise de custos de itens patrocinados e de retornos de contrapartidas oferecidas.

Efeitos

112. Possibilidade de aprovação de projetos com retorno à marca financeiramente inferior ao valor investido ou sem interesse para a entidade patrocinadora.

113. Possibilidade de o patrocínio representar uma transferência direta de valores para o patrimônio do patrocinado, acarretando enriquecimento sem causa do particular.

114. Ausência de elementos que possibilitem a adequada liquidação da despesa.

Considerações dos Auditados

a. BRB

115. O BRB se manifestou por meio do Ofício DIRCO – 2015/50 (e-DOC E25FE4F7-c), de 24 de dezembro de 2015³². Após informar que o banco conta com arcabouço normativo que possibilita a análise de propostas de patrocínio com amparo em critérios técnicos e objetivos e que o “Programa BRB de Patrocínios Culturais” amplia a transparência das concessões feitas, a jurisdicionada traz que a Gerência de Patrocínios avalia as contrapartidas por meio de valores de mercado levantados junto a veículos de comunicação e pelo histórico de patrocínios do banco.

116. É mencionado que a mensuração do retorno de patrocínio tendo como base o custo de produção dos materiais publicitários possibilita parcialmente a avaliação das contrapartidas, uma vez que há tabela de preços. No entanto, parte das contrapartidas são vinculadas a questões subjetivas, sendo o custo de produção inferior ao retorno esperado.

117. Após apresentar um exemplo em que o retorno de mídia é superior ao

³² Subscrito pelo Diretor de Risco e Controladoria e pela Superintendente de Controladoria e Controle Interno.



custo de produção das peças, o banco informa que o retorno de um patrocínio pode se dar de forma eminentemente indireta, não sendo possível a mensuração com antecedência, uma vez que não se tem conhecimento de quais veículos farão a cobertura do evento e quantas matérias serão publicadas. Nesses casos, o BRB busca avaliar as contrapartidas tendo como base o histórico do projeto junto ao Banco e análise feita sobre a visibilidade do projeto na mídia.

118. Coloca-se que é informação fundamental nas solicitações de patrocínio o orçamento detalhado da ação e que os investimentos elencados no projeto são avaliados pela Gerência de Patrocínio. Também, ressalta-se que o pagamento dos patrocínios firmados pelo BRB e realizado exclusivamente após a prestação de contas, que se dá por meio de notas fiscais, recibos ou outros documentos fiscais relativos a investimentos realizados pela patrocinada.

119. Acerca da contrapartida “espaço para a instalação de balões do BRB” mencionada no Relatório Prévio de Auditoria, a jurisdicionada informa que as contrapartidas de patrocínio são usualmente oferecidas às instituições patrocinadoras em pacotes ou cotas vinculadas a níveis de investimento. É trazido que é uma contrapartida constantemente utilizada, uma vez que permite boa visibilidade ao banco, e que, embora não tenha sido informado o projeto em que a falha foi constatada, supõe-se que a evidência se tratou de falha administrativa, na qual, ao se realizar a análise da proposta de patrocínio existia uma real intenção de utilização do espaço, que posteriormente não se concretizou em virtude da indisponibilidade momentânea do material.

120. No que tange ao banco receber como contrapartida o cachê para realização de um show, com custo de estrutura para o BRB, a jurisdicionada busca mostrar que se trata de item interessante para a política de relacionamento junto ao público interno e externo e que os custos com cachê nos vários eventos realizados são significativos. Ainda, é colocado que tal tipo de contrapartida, quando existente, não é objeto principal do patrocínio, e que o BRB não patrocina projetos que ofereçam somente uma sessão de apresentação ou show.

121. O Banco informa que é possível que a não realização de uma contrapartida traga prejuízo ao patrocinador superior ao valor de compra do item. Para



tanto, utiliza como exemplo a evidência acerca do ingresso da Stock Car, em que o ingresso custa R\$ 30,00 e o percentual de glosa foi estabelecido em R\$ 50,00 pela TERRACAP. Nesse sentido, a jurisdicionada traz que, ao definir percentuais de glosa, são levados em consideração outros fatores além do item em si, como, por exemplo, o prejuízo de imagem gerado pela não entrega de um ingresso prometido a um cliente.

122. Ainda sobre o mesmo tema, é colocado que existe uma diferença entre o valor estipulado para determinada contrapartida e o percentual de glosa definido, pois, em alguns casos, as contrapartidas com maior valor de avaliação não necessariamente tem o maior interesse do BRB ou tem em sua não realização um prejuízo superior ao banco.

123. Por fim, é mencionado que a definição do valor do patrocínio leva em consideração diversos fatores, dentre os quais destacam-se: avaliação das contrapartidas, histórico de patrocínio a ações semelhantes, orçamento do projeto, disponibilidade orçamentária, público alvo do projeto e potencial de retorno comercial ao Banco. Ainda, é dito que, tendo em vista o pagamento ser efetuado após a regular prestação de contas, não há risco de ocorrer transferência direta de valores ao patrocinado, mas que, a partir de janeiro de 2016, haverá cláusula contratual vinculando a prestação de contas ao orçamento apresentado.

b. CAESB

124. A CAESB se manifestou por meio da Carta nº 47181/2015-PR (e-DOC AF5CB0B6-c), de 21 de dezembro de 2015. Sobre a ausência de avaliação dos custos dos itens patrocinados informa-se que a situação encontra-se saneada para contratações futuras, em função do seguinte comando normativo: “item 1.3 ND.SGS-007 Os itens financiáveis pela CAESB devem estar definidos no Projeto Básico, vedada a realização de despesas não previstas no mesmo”.

c. CODEPLAN

125. A CODEPLAN se manifestou por meio do Ofício nº 1035/2015-PRESI (e-DOC F7FF1958-c), de 24 de dezembro de 2015. A jurisdicionada não teceu considerações acerca do Achado de Auditoria.

d. TERRACAP



126. A TERRACAP se manifestou por meio do Ofício nº 78/2016-PRESI (e-DOC BEF516B9-c), de 29 de janeiro de 2016. De início, é colocado que uma das formas mais conhecidas de investimento no esporte é o patrocínio, que configura a associação entre um esporte e um investidor, devendo ser encarada como uma aliança estratégica que gera oportunidades de marketing para ambas as partes envolvidas.

127. No que diz respeito à mensuração do patrocínio tendo como base o custo de produção/veiculação e à definição dos percentuais de glosa do contrato, a TERRACAP apresentou argumentação análoga à trazida pelo BRB, apresentada nos parágrafos 121 e 122.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

a. BRB

128. Inicialmente, cumpre salientar que as Análises e Evidências não sugerem que a forma adequada de valorar contrapartidas é pelo custo de produção. O que se afirma é que cada contrapartida deve ser valorada de acordo com o seu retorno potencial.

129. A manifestação do Banco de que “parte das contrapartidas são vinculadas a questões subjetivas, sendo o custo de produção inferior ao retorno esperado” mostra que é possível uma valoração prévia do retorno. E não poderia ser diferente, uma vez que patrocinar a um evento sem expectativa de um retorno de imagem favorável significaria especular às custas do erário.

130. O Banco traz como exemplo para justificar a impossibilidade de valoração prévia de uma contrapartida um conjunto de camisas com sua marca que custou R\$ 550,00, mas que, exposto em um jornal, teve um retorno posterior de R\$ 30.225,00.

131. No entanto, reitera-se que deve haver uma valoração prévia da expectativa de retorno. Ainda considerando o exemplo, caso a matéria não tivesse sido veiculada, seriam gastos R\$ 550,00 sem retorno, motivo pelo qual é imprescindível que se conheça o potencial do evento, o que pode ser feito com base



no histórico de eventos informado pela jurisdicionada. Por óbvio, tratar-se-á de uma estimativa, mas ela deve ser documentada e fundamentada em premissas reais e justificadas.

132. Acerca da análise do orçamento apresentado pelas solicitantes de patrocínio, que a Banco informa ser feito pela Gerência de Patrocínios, ressalta-se que a afirmação não se fez acompanhar de documentação comprobatória, bem como que esse aspecto não consta dos processos avaliados no escopo desta Auditoria. O que se verificou foi apenas juízo de valor sobre o montante solicitado.

133. No que diz respeito ao espaço não utilizado para a colocação de balões, trata-se do Processo nº 041.000.527/2012, o que é verificável com a referência feita no Relatório Prévio de Auditoria (DA – 06.III, e-DOC 7959393A-E). A justificativa apresentada para a evidência, de falha administrativa por indisponibilidade momentânea do material, apenas corrobora a necessidade de aperfeiçoar os procedimentos de planejamento da contratação.

134. No que diz tange a shows e apresentações particulares como contrapartidas de patrocínios, com custo de estrutura para a jurisdicionada, ainda que o Banco tenha manifestado seu interesse no item, reitera-se que o patrocínio não é a via adequada para a execução de tal tipo de evento. Isso porque a objetivo do patrocínio é agregar valor à marca do patrocinador mediante associação dela à ação do patrocinada, o que não ocorre em um show desvinculado do evento principal.

135. Acerca da compatibilidade entre a valoração das contrapartidas e os percentuais de glosa, e tomando o exemplo da Stock Car, em que um ingresso custava R\$ 30,00 na bilheteria e R\$ 50,00 na tabela de glosas, não deve prosperar a afirmação de que a diferença entre valores decorre de eventual prejuízo de imagem gerado pela não entrega do ingresso.

136. A essência dessa comparação não envolve apenas o valor da glosa, mas o Poder Público estar arcando com um custo maior que o preço da bilheteria. Ora, se a patrocinadora está assumindo um risco de imagem pela possibilidade de não receber o ingresso, deve pagar pelo ingresso um valor menor que o de balcão. Não faz sentido pagar valor superior e ainda assumir um risco, tendo em vista a possibilidade de pagar menor valor na bilheteria, sem qualquer risco.



137. Também, considerando-se que a contrapartida deve ser avaliada em função do seu retorno potencial ao patrocinador, isto é, quanto maior o retorno, maior o valor, não se consegue vislumbrar a situação mencionada pelo Banco de contrapartidas com maior valor de avaliação não necessariamente terem o maior interesse do BRB ou terem em sua não realização um prejuízo superior ao banco.

138. Quanto ao fato informado de que não há risco de ocorrer transferência direta de valores ao patrocinado, visto que o pagamento apenas é efetuado após a regular prestação de contas, avalia-se que a medida informada não é suficiente. Não se faz juízo de valor sobre o orçamento apresentado pelo solicitante, bem como não se verifica a relação entre a prestação de contas e o orçamento de referência. Esses dois fatos podem favorecer o recebimento de valores superiores ao total do evento, bem como de verba para custeio de despesas diversas da ação patrocinada.

139. A medida apresentada de incluir cláusula contratual para vincular a prestação de contas ao orçamento representa um avanço em relação ao cenário verificado na execução da presente Auditoria, mas não tem o condão de afastar as evidências apresentadas. Assim, conclui-se que a manifestação em análise não altera o teor do Achado de Auditoria.

b. CAESB

140. Avalia-se que o item normativo proposto pela jurisdicionada é insuficiente para sanear a ausência de custos dos itens patrocinados, visto que apenas obriga que os itens financiáveis estejam no projeto básico, não havendo disciplina sobre procedimento a serem adotados na análise do custo desses itens.

c. CODEPLAN

141. Não há manifestação da CODEPLAN acerca do presente Achado de Auditoria.

d. TERRACAP

142. Inicialmente, cabe salientar que o Achado de Auditoria não versa sobre a conveniência e oportunidade de se patrocinar, mas sim de afirmar que essa análise deve ser feita, caso a caso, pela jurisdicionada. Acerca das manifestações sobre mensuração do patrocínio tendo como base o custo de produção/veiculação e



definição dos percentuais de glosa do contrato, a Equipe de Auditoria se posiciona de forma idêntica à apresentada nos parágrafos 135 a 137, não sendo necessárias considerações adicionais tendo em vista a identidade argumentativa com a manifestação do BRB.

Proposições

143. Sugere-se ao egrégio Plenário determinar às EP e SEM do Distrito Federal que, ao patrocinar ou apoiar eventos, doravante:

- a) fundamentem a vantajosidade de tal prática, explicitando como as contrapartidas agregam valor à marca, em termos de eficácia, eficiência e economicidade, estimando financeiramente, quando possível, o retorno de cada contrapartida;
- b) estabeleçam, contratualmente, percentuais de glosa por contrapartidas não prestadas proporcionais àqueles indicados na valoração desses itens;
- c) façam constar dos contratos a discriminação dos itens a serem custeados pela verba de patrocínio, aferindo a compatibilidade entre os valores apresentados pelo proponente e os de mercado, bem como vinculem a prestação de contas e o recebimento das verbas à comprovação de gastos com os referidos itens;
- d) avaliem os custos globais dos eventos patrocinados, de maneira a certificar a extensão da cota de patrocínio oferecida.

Benefícios Esperados

144. Melhor emprego de recursos públicos no que tange à concessão de verbas de patrocínio e apoio a eventos por EP e SEM distrital, tendo em vista o aprimoramento dos processos de seleção e aprovação desses projetos.



2.1.3 Achado 3 – Concessão de patrocínios sem definição das obrigações entre as partes, bem como sem publicidade e cronograma de execução

Critério

145. Constituição Federal/1988, art. 37 – Princípios básicos da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Lei 8.666/1993, arts. 3º, 26, 55, 61 e 62.

Análises e Evidências

146. A Lei de Licitações e Contratos³³, no art. 62, dispõe que:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

(...)

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

147. De acordo esse dispositivo, o termo de contrato é obrigatório sempre que o valor da contratação ultrapassar aquele relativo ao uso da modalidade convite³⁴. Para os casos de contratações abaixo desse valor, é facultado à Administração substituir por instrumentos equivalentes, tais como a carta-contrato, a nota de empenho de despesa, a autorização de compra ou a ordem de execução de serviço.

³³ Cumpre salientar que, como não existe normativo próprio que institui regras para licitação e contratos para as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, aplicam-se a essas entidades os dispostos constantes da Lei nº 8.666/1993, conforme parágrafo único do artigo 1º da norma: "Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios".

³⁴ Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).



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

Cabe observar, no entanto, que tais instrumentos não estão dispensados dos requisitos previstos no art. 55³⁵ da mesma Lei, como assevera TCU:

Conforme se depreende da leitura do rol de especificações obrigatórias, a administração pública não pode prescindir da adequada formalização dos termos contratuais pertinentes, mesmo os substituídos por notas de empenho, em obediência ao princípio da legalidade. Há uma mitigação, mas não há exoneração do dever do gestor de aplicar, no que couber, a formalização adequada. A dispensa pura e simples não é admissível.

[...]

*§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. **Acórdão nº 7.125/2010 (1ª Câmara, rel. Min. Valmir Capelo) (Grifamos)***

148. Assinala-se que, uma vez formalizado o contrato ou o seu respectivo instrumento análogo, a Lei nº 8666/1993 enumera as cláusulas ditas necessárias, ou seja, aquelas que devem, obrigatoriamente, estar previstas em um contrato administrativo, dentre as quais vale ressaltar: o regime de execução ou a forma de fornecimento; os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas.

149. Nesse contexto, conforme registrado nos checklists aplicados e na consolidação destes (DA-04.I, II, III e DA-10.II, e-DOC 2FB80D1A, 2AE84A04, F3CE0909 e 97DCF055, respectivamente), verificou-se que os seguintes processos

³⁵ Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação



não foram formalizados mediante contrato ou qualquer instrumento equivalente:

Tabela 04: Processos sem instrumento contratual

Processo	Evento patrocinado	Valor	Jurisdicionada
111.001.306/2010	43º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro	R\$ 300.000,00	TERRACAP
111.001.307/2010	Brasília 50 anos – Meio Século da Capital do Brasil (local: Madrid e Lisboa)	R\$ 300.000,00	TERRACAP
111.001.308/2010	Festival I Love Jazz 2010	R\$ 400.000,00	TERRACAP
111.001.595/2011	Capital Fight	R\$ 150.000,00	TERRACAP
111.001.391/2011	Festival I Love Jazz 2011	R\$ 300.000,00	TERRACAP
111.000.590/2011	Brasília 50 anos – Meio Século da Capital do Brasil (local: Brasília)	R\$ 300.000,00	TERRACAP
111.001.988/2011	Torneio Internacional Aberto de Tênis de Brasília	R\$ 300.000,00	TERRACAP
111.002.083/2011	Shooto Brasil – Etapas de Brasília 2011/2012	R\$ 195.000,00	TERRACAP
111.000.857/2011	44º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro	R\$ 500.000,00 ³⁶	TERRACAP
121.000.279/2011	Alô Empreendedor	R\$ 250.000,00	CODEPLAN
121.000.444/2011	Maiores do DF	R\$ 350.000,00	CODEPLAN

150. Cumpre salientar que a concessão de patrocínios não se insere na exceção transcrita no §4º do art. 62 da Lei nº 8666/1993, que trata da dispensa do termo de contrato a critério da Administração e independentemente de seu valor, visto que não se trata de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos. Ademais, as Notas de Empenho constantes nos processos não são instrumentos hábeis para motivar a substituição dos instrumentos contratuais, pelo fato de os valores envolvidos não serem abrangidos pelos limites estabelecidos na modalidade

³⁶ Inicialmente, foi solicitado o repasse de R\$ 300.000,00 a título de patrocínio para a empresa Instituto Terceiro Setor. Por meio do Ofício nº 354/2011-GAB/SC, de 2 de setembro de 2011, a Secretaria de Estado de Cultura solicitou uma complementação de R\$ 200.000,00 ao mesmo projeto em comento, sendo que não foram expostos os motivos para a complementação requisitada



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

convite. Isso porque todos os patrocínios analisados possuem valores que superam o máximo permitido para o uso do convite, razão pela qual a substituição do contrato formalizado pelos demais instrumentos expostos na Lei das Licitações não é viável.

151. Outrossim, nos processos em comento, não há qualquer documento que evidencie uma formalização mínima e adequada, de modo a enumerar as responsabilidades entre as partes, os regimes de execução e demais cláusulas cabíveis para resguardar o interesse público.

152. No caso, as formalidades exigidas devem apresentar regulamentação prévia no ato convocatório. Segundo a doutrina de Marçal Justen Filho:

A dispensa do termo de contrato somente apresenta relevância quando existir contratação direta. Quando existir licitação antecedente à compra, a dispensa do instrumento específico não apresenta maior importância: todas as cláusulas acerca do negócio estarão previstas no ato convocatório.

153. Entretanto, aponta-se que tal fato não se aplicou aos processos de concessão de patrocínio analisados, posto que não houve a publicação da intenção de patrocinar e, conseqüentemente, inexistiu qualquer etapa de chamamento público ou ato convocatório, sendo o patrocínio solicitado diretamente pela entidade interessada (conforme indicado no Achado de Auditoria nº 01). Neste ponto, por exemplo, invalida-se o argumento da Assessoria Jurídica da CODEPLAN³⁷, a seguir:

Por fim, esta Assessoria Jurídica entende que inexistente a necessidade de elaboração de Contrato, podendo ser firmado por meio de Nota de Empenho nos termos do artigo caput do artigo 62 da Lei Federal nº 8.666/1993.

154. Ante o teor do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a ausência de peça contratual também fragiliza a etapa de liquidação da despesa. Conforme o referido normativo, este estágio tem como base não só a nota de empenho e os comprovantes de entrega de material e execução do serviço, mas também o contrato, ajuste ou o acordo firmado.

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

³⁷ Processo nº 121.000.279/2011 (DA-07, fls. 02/75)



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

[...]

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo

II - a nota de empenho;

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

155. Nesse sentido, a inexistência do instrumento contratual torna vulnerável a aferição, por parte da EP ou SEM distrital, de que o objeto do patrocínio está em conformidade com o interesse da jurisdicionada, uma vez que se desconhece o que foi estabelecido entre as partes. Em que pese existir Nota de Empenho nos autos dos processos avaliados, esta não é suficiente para respaldar a liquidação da despesa, visto que não há, em tal peça, qualquer exposição das obrigações, direitos e deveres firmados entre as partes, não cumprindo, por seguinte, os requisitos das formalidades exigidas. O único documento que, de alguma forma, elenca as etapas de execução e as contrapartidas do patrocínio a ser concedido é a proposta da entidade interessada. Porém, utilizar este registro para balizar a liquidação da despesa não é um procedimento razoável, uma vez que ele expressa unicamente o interesse do patrocinado.

156. Oportuno ressaltar o posicionamento da Auditoria Interna da TERRACAP no Processo nº 111.001.988/2011(DA-05.II, fls. 82/84 e-DOC FAE08050)

[...]

No que tange aos aspectos formais, por não existir qualquer norma, verificou-se apenas o básico, como número de páginas, formalização de propostas, apresentação de resultados, notas de empenho, autorização de pagamento etc. (...) Por tudo exposto sugere-se o arquivamento do processo.

157. Ora, se não existia qualquer norma a respeito do procedimento, a Administração não estaria autorizada a realizar essa espécie de contratação. Ainda assim, insta registrar que existem legislações aplicáveis ao Distrito Federal que tratam sobre compras, contratações, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades públicas, de modo a abarcar o



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

conceito de patrocínio³⁸.

158. Logo, para os contratos de patrocínio em discussão, deveriam ter sido observadas as normas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos que se coadunarem com as finalidades e características desse procedimento.

159. Ainda com fulcro na Lei nº 8.666/1993, assinala-se a aplicação dos princípios básicos relacionados aos procedimentos de contratação na Administração Pública:

Art. 3 A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

160. Nessa esteira, destaca-se a necessidade do cumprimento da publicidade e do princípio constitucional da isonomia, garantindo a transparência em relação aos dispêndios com patrocínio e a seleção da proposta mais vantajosa, mediante ampla divulgação, igualdade de critérios e lisura ao processo de contratação, em atenção aos arts. 26 e 61 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

[...]

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição

³⁸ Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. (Lei nº 8.666/1993)



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

indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

161. Diante do exposto, para os mesmos processos mencionados na Tabela 03, observou-se também a seguinte situação:

Tabela 05: Situação de processos quanto à ratificação de inexigibilidade e/ou publicação do patrocínio

Processo	Houve ato de ratificação de inexigibilidade?	Houve ato que torna público a aplicação dos recursos?	Jurisdicionada
111.001.306/2010	Não	Não	TERRACAP
111.001.307/2010	Não	Não	TERRACAP
111.001.308/2010	Não	Não	TERRACAP
111.001.595/2011	Não	Não	TERRACAP
111.001.391/2011	Não	Não	TERRACAP
111.000.590/2011	Não	Não	TERRACAP
111.001.988/2011	Não	Não	TERRACAP
111.002.083/2011	Não	Não	TERRACAP
111.000.857/2011	Não	Não	TERRACAP
121.000.279/2011	Sim	Sim	CODEPLAN
121.000.444/2011	Não	Não	CODEPLAN

162. Com exceção do Processo nº 121.000.279/2011, verificou-se que, para os demais casos, não houve ato de ratificação de inexigibilidade da licitação, bem como constatou-se a ausência da publicidade da concessão do patrocínio.

163. No que concerne a tal ato, é oportuno mencionar os pareceres jurídicos constantes dos processos da TERRACAP aqui tratados³⁹. Tais peças processuais restringiram-se a analisar a possibilidade do investimento sob o

³⁹ Cita-se, como exemplo, o Despacho nº 1973/2010 – PROJU do Processo TERRACAP nº 111.001.308/2010 (DA-05.I, fls. 94/96).



argumento de que o patrocínio é beneficiado pela Lei nº 8.313/1991 ou pela Lei nº 11.438/1996, sem mencionar qualquer fundamentação legal ou abordar os aspectos jurídicos-legais da solicitação do patrocínio que respaldam a contratação direta feita pela entidade patrocinada.

164. Já com relação ao aspecto da publicidade, detectou-se a ausência de ato que torna pública a aplicação de recursos nos processos indicados. Sabe-se que a publicação do ato administrativo é condição para a sua eficácia, somente estando apto a produzir seus efeitos após a devida divulgação em veículos pertinentes.

165. Tendo em vista os fatos mencionados, conclui-se que a Lei nº 8.666/1993 não foi suficientemente observada, no que tange à formalização do instrumento contratual (art. 62) e à sua publicidade (arts. 26 e 61).

166. Uma vez inexistente o instrumento contratual, juntamente com as cláusulas necessárias e essenciais, resta também prejudicada a execução e fiscalização do patrocínio, pois ausentes as condições e cláusulas específicas inerentes ao patrocínio, tais como: as contrapartidas a serem prestadas; as glosas nos casos de descumprimento; e a prestação de contas para o efetivo recebimento do patrocínio.

167. Dessa forma, prejudicam-se as responsabilidades entre as partes de forma geral, fragilizando o processo de prestação de contas e de aferição da execução dos itens custeados com a verba do patrocínio, de modo a favorecer o ateste de notas fiscais e recibos de comprovação emitidos em períodos e locais incompatíveis com o evento patrocinado, o pagamento de despesas sem nota fiscal, recibo ou qualquer outro documento que comprove a prestação do serviço ou o fornecimento do bem, bem como o repasse da verba de patrocínio sem a comprovação de contrapartidas (situação a ser tratada no Achado de Auditoria nº 4).

168. A situação é agravada pela ausência de publicidade da contratação direta da despesa, uma vez que a falta de transparência dos atos prejudica toda espécie de controle, seja ele externo, interno ou social.

Causas

169. Não atendimento dos requisitos que formalizam as relações entre



particulares e a Administração previstos no art. 62 da Lei nº 8666/1993 quando há transferência de recursos públicos ou pagamentos a particulares.

Efeitos

170. Impossibilidade de liquidação adequada da despesa.
171. Dificuldade de atuação dos controles interno, externo e social.

Considerações dos Auditados

a. BRB

172. O BRB se manifestou por meio do Ofício DIRCO – 2015/50 (e-DOC E25FE4F7-c), de 24 de dezembro de 2015⁴⁰. Foi informado que o Achado de Auditoria não se aplica ao Banco, uma vez que todos os patrocínios realizados pelo BRB são firmados por intermédio de instrumento contratual e posterior publicação do extrato na imprensa oficial.

b. CAESB

173. A CAESB se manifestou por meio da Carta nº 47181/2015-PR (e-DOC AF5CB0B6-c), de 21 de dezembro de 2015. A jurisdicionada não teceu considerações acerca do Achado de Auditoria.

c. CODEPLAN

174. A CODEPLAN se manifestou por meio do Ofício nº 1035/2015-PRESI (e-DOC F7FF1958-c), de 24 de dezembro de 2015. Após listar os patrocínios concedidos pela Companhia, informou-se que as ações foram feitas mediante descentralizações de créditos orçamentários por meio de portarias conjuntas das então Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do DF e Secretaria de Estado de Turismo do DF e que o orçamento da jurisdicionada é destinado apenas à publicidade de matéria legal.

175. É trazido que a CODEPLAN, à época, não observou aos critérios de planejamento, seleção e contratação de patrocínios por meio de inexigibilidade de licitação. Diante disso, a Controladoria-Geral do DF recomendou a apuração de fatos

⁴⁰ Subscrito pelo Diretor de Risco e Controladoria e pela Superintendente de Controladoria e Controle Interno.



relacionados à intempestividade de autorização para patrocínio e a falta de comprovação de preços de anúncios compatíveis com o mercado, ausência de publicação de ato de inexigibilidade, comprovação da realização do evento e ausência de prestação de contas dos patrocínios.

176. Informa-se, ainda, que para sanar as pendências existentes nos autos e atender à recomendação da CGDF, foi instaurada comissão de sindicância que, após sanear as impropriedades verificadas, concluiu pelo arquivamento dos autos, exceto no caso do Processo nº 121.000.242/2011, para o qual instaurou-se Tomada de Contas Especial.

d. TERRACAP

177. A TERRACAP se manifestou por meio do Ofício nº 78/2016-PRESI (e-DOC BEF516B9-c), de 29 de janeiro de 2016. É informado que o assunto patrocínio é novo na empresa e que em 2011 não havia normativo para concessão de patrocínios, bem como que a primeira norma data de 2012, que foi atualizada duas vezes, em 2013 e em 2015.

178. É trazido que, com a implantação do normativo, a TERRACAP tem firmado seus patrocínios por intermédio de termo contratual, com posterior publicação do extrato no DODF e repasse dos investimentos mediante prestação de contas.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

a. BRB e CAESB

179. Não há manifestação do BRB e da CAESB acerca do presente Achado de Auditoria.

b. CODEPLAN

180. O Processo nº 121.000.242/2011, para o qual se informa instauração de TCE, não é objeto do Achado de Auditoria. No tocante às fiscalizações e procedimentos de investigação administrativos informados, deve-se salientar que eles não afastam a atuação do Controle Externo, principalmente quando no âmbito interno da própria Companhia se admite a existência de falhas administrativas gravosas sem a devida apuração proporcional das responsabilidades, como ocorreu nos processos listados no Achado de Auditoria.



c. TERRACAP

181. A manifestação da jurisdicionada não visa a alterar o teor do Achado de Auditoria. Deve-se salientar que a ausência de normativo interno não justifica as evidências encontradas, uma vez que, à data das ações fiscalizadas, já havia completo arcabouço legal acerca de contratações públicas.

Proposições

182. Sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar à TERRACAP e à CODEPLAN que, no prazo de 60 dias, apresentem ao Tribunal documentos capazes de demonstrar, à época da concessão dos patrocínios, a inexistência das irregularidades mencionadas nas Tabelas 4 e 5 deste Relatório Final de Auditoria, ou informem à Corte a ausência deles;
- II. Determinar às EP e SEM do Distrito Federal que, doravante:
 - a) observem o disposto no artigo 62 da Lei 8666/1993, de modo que as concessões de patrocínios sejam formalizadas mediante termo contratual ou instrumentos hábeis a substituí-lo contendo, dentre outros requisitos, obrigações das partes, condições de uso da verba e sanções aplicáveis;
 - b) tornem públicos, por meio da divulgação no Diário Oficial do Distrito Federal, na forma dos art. 25 e 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, os extratos dos contratos de concessão de patrocínio, bem como os atos de inexigibilidade de licitação a eles relacionados, quando houver.

Benefícios Esperados

183. Formalização e transparência aos dispêndios relacionados à concessão de patrocínio pelas EP e SEM distritais, com conseqüente favorecimento dos controles interno, externo e social.



2.2 QA 2 – A fiscalização dos eventos patrocinados avaliou a execução dos itens e das contrapartidas pactuadas, bem como o pagamento observou a regular liquidação e demais aspectos formais?

Não. Verificou-se, nos processos de patrocínio analisados, a ausência de documentação que comprove a prestação de contrapartidas pactuadas, bem como constatou-se que houve falhas nas prestações de contas, tais como aceite de notas fiscais ou recibos sem descrição dos serviços prestados ou afetos a temas estranhos ao evento patrocinado.

2.2.1 Achado 4 – Prestações de contas inadequadas

Critério

184. Lei nº 4320/1964, art. 63; Lei nº 8666/1993, arts. 55, XI, e art. 67.

Análises e Evidências

185. A Lei nº 8.666/1993 traz a previsão, em seu art. 55⁴¹, da necessidade de cláusula que vincule as partes, dentre outras coisas, à proposta do contratado. Também nesse sentido é a doutrina de Marçal Justen Filho:

O contrato administrativo filia-se ao ato que lhe deu origem. Haja ou não licitação formal, o contrato é produto de atos anteriores, que lhe dão determinada configuração.

186. Essa vinculação assume contornos importantes na fase de liquidação da despesa, uma vez que o adimplemento das obrigações contratuais (e, por conseguinte, dos termos da proposta) é requisito necessário para o credor fazer jus ao pagamento, conforme preconiza o art. 63 da Lei nº 4320/1964:

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

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

⁴¹ Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
(...)

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor



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

II - a importância exata a pagar;

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

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

187. Não obstante, verificou-se que os contratos de patrocínio examinados (DA-03, e-DOC 4464D5CC) trazem previsão de vinculação do patrocinado à sua proposta. Como exemplo, cita-se o contrato do Processo TERRACAP nº 111.000.654/2014 (DA-05.III, fls. 21/42, e-DOC 475DCF68), com a seguinte previsão:

(...) a realização do projeto deverá observar estritamente o que dispõe a proposta do PATROCINADO⁴².

188. Destaca-se também que os contratos de patrocínio trazem a necessidade de apresentação de documentos fiscais e faturas referentes aos serviços e/ou produtos adquiridos com a verba de patrocínio. Como exemplo, o Contrato de Prestação de Patrocínio BRB nº 182/2012 (DA-06, fls. 57/74), relativo ao Processo BRB Nº 041.000.544/2012, dispõe que:

CLÁUSULA PRIMEIRA – O presente contrato tem por objeto o patrocínio ao projeto Equipe de Basquetebol Uniceub/BRB, temporada 2012/2013, que será realizado no período de 01 de agosto a 31 de julho de 2013, conforme proposta de patrocínio, apresentada pela PATROCINADA e aprovada pelo BRB.(...)

Parágrafo Segundo: O valor a ser concedido pelo BRB, como patrocínio, será destinado à custear parte dos gastos necessários à manutenção da equipe.

(...)

CLÁUSULA QUINTA: A PATROCINADA, para recebimento do patrocínio, encaminhará ao BRB os seguintes documentos:

⁴² Retirado da Cláusula Primeira, Parágrafo único, do Contrato nº 42/2014, processo 111.000.654/2014 – TERRACAP (DA-05.III, fl. 21).



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

I – Comprovações das contrapartidas descritas na Cláusula Segunda;

II – Notas fiscais e recibos (estes com reconhecimento de firma) referentes ao pagamento, pela patrocinada, das despesas descritas no Parágrafo Segundo da Cláusula Primeira deste contrato; (grifo nosso)

189. Destaca-se que não é suficiente a apresentação de documentos comprobatórios que montem o valor do patrocínio: tendo em vista que o patrocinado deve se alinhar à sua proposta, as prestações de contas devem relacionar-se àquilo que se solicitou que a Administração custeasse. Nesse sentido, ao firmar o contrato de patrocínio, o patrocinado deve ater-se às condições desse instrumento e de sua proposta, até a conclusão do projeto, salvo se houver anuência prévia e expressa do patrocinador para alterar o ajuste.

190. Assim, o patrocinado não pode, por exemplo, aplicar as verbas de patrocínio em objeto diverso do apresentado em sua proposta, ou aplicar os recursos recebidos na aquisição de bens ou na contratação de serviços não previstos ou vedados pelo instrumento contratual.

191. Por outro lado, a Administração Pública, para aferir o cumprimento das obrigações pelo patrocinado, deve designar, formalmente, um executor de contrato. Segundo a Lei nº 8.666/1993⁴³, a execução contratual deve ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração especialmente designado. Esse representante, de acordo com a citada norma, anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do ajuste, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. Na doutrina de Marçal Justen Filho⁴⁴:

(...) a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais.

⁴³ Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1o O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

⁴⁴ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, Dialética, 2008, página 748.



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

192. Inobstante, na amostra analisada (DA-03, e-DOC 4464D5CC), verificaram-se as seguintes irregularidades:

- a) Aceitar, a título de prestação de contas, documentos comprobatórios de despesas vedadas pelo instrumento contratual, ou que não se correlacionam, material ou temporalmente, com o custeio do projeto patrocinado;
- b) Deixar de indicar executor para o contrato (ou designá-lo extemporaneamente) e realizar uma fiscalização insuficiente.

Irregularidade 1: Prestação de contas contendo despesas vedadas pelo contrato ou não correlacionadas com os custos do projeto patrocinado

193. A não confrontação das informações contidas nos documentos fiscais e/ou recibos apresentados pelo patrocinado nas prestações de contas com as propostas de patrocínio e/ou disposições contratuais, verificada em todos os processos analisados, levou os patrocinadores a validarem documentos que deveriam ser rejeitados.

194. A seguir, através dos exemplos de falhas verificadas, mostra-se a inadequação das prestações de contas, que são, com isso, reduzidas a mero aspecto formal, perdendo o caráter de comprovação efetiva do emprego das verbas repassadas pelas EP e SEM distritais a particulares:

Exemplo 1: Processo TERRACAP nº 111.000.962/2014 – Projeto Brasília Vôlei – 2014/2015 (DA-05.III, fls. 71/171, e-DOC 475DCF68)

195. Nesse caso, o Contrato nº 41/2014 (DA-05.III, fls. 99/107) traz a seguinte vedação:

CLÁUSULA DÉCIMA – DAS VEDAÇÕES

O presente Termo deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, sendo vedado:

*Realização de **despesas a título de taxa de administração**, gerência ou similar; (grifou-se)*



196. No entanto, mesmo diante dessa restrição, ocorreu a validação de documentos fiscais que se referem a custos administrativos e gerenciais, por exemplo:

- NF nº 000207031, emitida por E.L.S., relativa a serviços de gerenciamento no âmbito do Brasília Vôlei;
- NF nº 000207529, emitida por E.S.A., relativa a serviços administrativos e financeiros ao Instituto Amigos do Vôlei no âmbito do Brasília Vôlei;
- NF nº 183, emitida pela Performance Promoção de Eventos Esportivos Ltda., relativa a Serviços de Diretora da Profissional – L.G.B.R – ao Instituto Amigos do Vôlei no âmbito do Brasília Vôlei.

Exemplo 2: Processo BRB nº 041.000.436/2010 – Festival I Love Jazz Brasília (DA-06.II, fls. 16/86, e-DOC FA579D91)

197. Neste caso, ainda que o evento tenha ocorrido entre 02/08/2010 e 05/08/2010, em Brasília-DF, aceitou-se documentação probatória de despesas não correlatas aos eventos. Como exemplo, a fatura nº 10239 (DA-06.II, fl. 32), emitida pela empresa Royal Rio Palace Hotel LTDA., situada no Rio de Janeiro-RJ, no valor de R\$ 8.439,22, em 17/08/2010, sem definição dos serviços prestados.

198. Além disso, custearam-se despesas correntes da empresa patrocinada (DA-06.II, fl. 31), dentre as quais destacam-se: a Guia de Previdência Social – GPS (DA-06.II, fl. 33) e o Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DARF relativo a PIS e COFINS (DA-06.II, fl. 35).

199. Destaca-se que a preocupação recaiu unicamente em avaliar o montante dos recibos apresentados, sem ocupar-se com a natureza das despesas custeadas com os recursos oriundos do patrocínio.

Exemplo 3: Processo TERRACAP nº 111.000.684/2014 – Etapa Brasília de Stock Car (DA-05.III, fls. 43/70)

200. Nesse caso, o Contrato de Patrocínio (DA-05.III fls. 47/61), na Cláusula Décima, vedou a “realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência”, assim como proibiu a “atribuição de vigência ou de efeitos financeiros



retroativos”.

201. O período de vigência do ajuste foi de 25/04/2014 a 24/06/2014 (vigência de 60 dias, contados da assinatura, conforme Cláusula Sexta). Entretanto, a patrocinadora considerou documentos fiscais emitidos antes da vigência do contrato na prestação de contas, sem qualquer ressalva, conforme os exemplos a seguir:

- NF nº 2156, emitida em 23/04/2014;
- NF nº 1703, emitida em 17/04/2014;
- NF nº 53, emitida em 09/04/2014;
- NF nº 09, emitida em 04/04/2014;

202. Noutro giro, a Proposta de Patrocínio (DA-05.III, fls. 43/45), trouxe a seguinte previsão: “descrição da despesa a ser patrocinada – estruturas tubular para acomodação do público no evento – valor R\$ 294.941,00” (item 13 da Proposta – Detalhamento de Custos). No entanto, a TERRACAP acolheu, na prestação de contas, documentos que não se correlacionam com a despesa patrocinada, não havendo qualquer indicativo da disponibilização da estrutura. No processo, não se constatou qualquer documento que sugerisse a alteração da despesa patrocinada constante da referida proposta.

Exemplo 4: Processo CAESB nº 092.002.199/2012 –Bienal Brasil do Livro e da Leitura (DA 08, fls. 2/42, e-DOC FF07DA8F)

203. Nesse caso, o Relatório de Prestação de Contas traz a seguinte ressalva (DA 08, fl. 35):

... identificamos problemas com o prazo de emissão da nota fiscal, onde o intervalo de tempo entre o serviço e o faturamento está distante;

... a descrição do serviço não está devidamente detalhada em relação à composição de preço

204. No mesmo documento, são solicitadas justificativas à patrocinada. Com relação à primeira ressalva, houve manifestação nos seguintes termos (DA-08, fl. 38):

... quanto a solicitação de explicação quanto ao prazo de emissão da nota fiscal ser distante do evento, faz parte do planejamento financeiro



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

e gerenciamento de riscos que esta organização realizou durante a realização do evento, levando em consideração a greve da CAESB neste período, portanto atrasos no repasse, realizamos negociações com os respectivos fornecedores para prorrogarmos o período de pagamentos e condicionarmos estes à apresentação dos produtos e também evitarmos o não cumprimento do pagamento, quando da emissão anterior e o fornecedor não poder quitar seus impostos.

205. Quanto à segunda ressalva, a patrocinada afirmou se tratarem de serviços de concepção, curadoria, iluminação, legenda e montagem e desmontagem (DA-08, fls. 40/41).

206. Ao concluir a prestação de contas, a Assessoria de Comunicação da CAESB entende que os itens foram devidamente executados (DA-08, fl. 42), sem aprofundamento nas justificativas. Dessa forma, no que tange à segunda ressalva, não houve preocupação em avaliar, na composição de preço (DA-08, fls. 22/23); e se os itens mencionados na justificativa da patrocinada constavam da referida peça: no entanto, concepção, curadoria e legenda não foram listados na composição de custos.

207. A respeito da justificativa sobre a primeira ressalva, avalia-se que ela não deveria ter prosperado: a nota fiscal se refere à relação entre o patrocinado e seu prestador de serviço. Uma vez que a data do evento não foi alterada, o procedimento informado pela patrocinada refere-se a uma irregularidade fiscal, que não deveria ter sido anuída pela CAESB.

208. Nesse ponto, nota-se que a irregularidade é favorecida por normativos e procedimentos inadequados da jurisdicionada, uma vez que a liberação dos recursos foi anterior ao evento. Conforme consta no contrato de patrocínio (DA-08, fls. 30/33), a liberação de recursos deve se dar em até 5 dias úteis após o ajuste (cláusula sétima) e a prestação de contas ocorre em até 30 dias após o evento (cláusula décima, amparada pelo item 6 do normativo ND.SGS-001, DA-11.III, e-DOC 1FBE09DE). A prática não tem previsão legal, uma vez que a lei prevê, para o pagamento, a regular liquidação, que consiste, entre outras coisas, em verificar o cumprimento do contrato, o que não é possível de ser realizado previamente, no caso em análise⁴⁵.

⁴⁵ Cabe trazer que o procedimento utilizado em contratos de patrocínios na CAESB é semelhante ao praticado em convênios, no entanto tais ajustes não devem se confundir, nem os procedimentos de patrocínio devem apropriar os utilizados em convênios: não há previsão legal para tanto e, sequer, há interesses comuns, uma vez que o patrocinador visa a fortalecer sua marca, enquanto o patrocinado



Exemplo 5: Processo BRB nº 041.000.482/2011 – Equipe de Basquete Uniceub/BRB – Temporada 2011/2012 (DA-06.I, fls. 33/56, e-DOC 237DE9C)

209. Nesse caso, apesar de o Contrato nº 2011/146 (DA-06.I, fls. 33/44) prever, na Cláusula Quarta, Parágrafo Oitavo, que “... os recibos comprobatórios de despesa podem ser emitidos em qualquer data dentro do período do contrato”, apresentaram-se despesas referentes ao período anterior ao ajuste.

210. Os recibos acostados aos autos (DA-06.I, fls. 45/54) referem-se a despesas realizadas antes da vigência do ajuste, entre setembro de 2011 e agosto de 2012 (DA-06.I, fl. 116). Embora esses documentos tragam os títulos “RECIBO AGOSTO – 2011” (DA-06.I, fls. 45/49) e “RECIBO SETEMBRO – 2011” (DA-06.I, fls. 50/54), eles informam que os pagamentos realizados quitam “parcela do mês de julho de 2011”, sendo, portanto, os serviços anteriores à vigência do contrato.

Irregularidade 2: Ausência de executor de contrato (ou designação extemporânea) e fiscalização insuficiente

211. Como resultado do exame dos patrocínios amostrados no DA-03 (e-DOC 4464D5CC) evidenciou-se que 27,66% dos processos analisados (DA-04.I, II, III e DA-10.II, e-DOC 2FB80D1A, 2AE84A04, F3CE0909 e 97DCF055, respectivamente) possuem falhas na indicação do preposto da Administração designado para acompanhar a execução dos contratos.

212. Além disso, verificou-se que o BRB, embora nomeie habitualmente executores em seus contratos de patrocínio, não se apoia nos documentos por eles produzidos para liquidar a despesa. Via de regra, apurou-se que a análise de prestação de contas é feita por membros da Gerência de Patrocínio do Banco, sem participação do executor formalmente designado (DA-04.I).

213. A TERRACAP, por sua vez, chegou a nomear, no Processo nº 111.003.705/2013⁴⁶ (DA-05.III, fls. 2/20, e-DOC 475DCF68), um executor 106 dias

visa à execução do evento por interesses privados outros, tais como lucro ou fortalecer sua própria marca.

⁴⁶ Trata da concessão de patrocínio ao 5º edição do Festival Internacional “I Love Jazz”, promovido pela empresa LADO A



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

após a conclusão do evento patrocinado (DA-05.III, fl. 18).

214. Desse forma, verifica-se que a situação apresentada inviabilizou a efetiva fiscalização do patrocínio durante a execução do contrato e fragilizou a possibilidade de o patrocinador exigir do contratado o cumprimento das contrapartidas assumidas de modo pleno⁴⁷.

Causas

215. Ausência de procedimento com vistas a confrontar as prestações de contas com as despesas pactuadas.

216. Atuação restrita na avaliação de prestação de contas e na verificação do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada.

217. Existência de normativo, na CAESB, que permite a prestação de contas de patrocínios em momento posterior ao pagamento.

218. Negligência ao não designar executores para fiscalizar projetos patrocinados, bem como ao fazê-lo de forma extemporânea.

Efeitos

219. Possibilidade da utilização de verbas concedidas a título de patrocínio em finalidades diversas, em desconformidade com os contratos firmados.

220. Risco de os eventos patrocinados não serem realizados nos moldes pactuados, comprometendo a exposição da marca do patrocinador.

Considerações dos Auditados

a. BRB

221. O BRB se manifestou por meio do Ofício DIRCO – 2015/50 (e-DOC E25FE4F7-c), de 24 de dezembro de 2015⁴⁸. Inicialmente, reitera-se que a prestação

PRODUÇÕES E EVENTOS CULTURAIS LTDA ME, CNPJ: 10.653.991/0001-65, conforme contrato nº 47/2013 (DA-05.III, fls. 2/8).

⁴⁷ Marçal Justen Filho, na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, afirma que a fiscalização exercida pela Administração "induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos".

⁴⁸ Subscrito pelo Diretor de Risco e Controladoria e pela Superintendente de Controladoria e Controle Interno.



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

de contas é item essencial para o pagamento dos patrocínios firmados pelo BRB e que são aceitos apenas documentos vinculados diretamente à execução do projeto, bem como que, a partir de 2016, haverá cláusula contratual vinculando a prestação de contas ao orçamento de referência do projeto.

222. Acerca do Processo BRB nº 041.000.436/2010 – Festival I Love Jazz Brasília é informado que a fiscalização de patrocínios foi aprimorada após o exercício de 2010 e que o fato não se repetiu posteriormente. Também, coloca-se que, em que pese apenas as atividades em Brasília terem sido patrocinadas pelo BRB, o evento ocorreu em diversas cidades, incluído o Rio de Janeiro, o que demonstra que a efetiva despesa tem vinculação à execução do projeto como um todo e que a apresentação da nota fiscal em questão trata-se de falha administrativa, sendo ressaltado que, conforme o orçamento da patrocinada, o custo de produção do projeto em Brasília foi superior ao valor do patrocínio.

223. No que tange ao Processo BRB nº 041.000.482/2011 – Equipe de Basquete Uniceub/BRB – Temporada 2011/2012, é colocado que, em que pese os recibos se referirem a despesas realizadas em período anterior à assinatura do contrato, o BRB possuía contrato vigente com a patrocinada para o período de realização das despesas: trata-se de patrocínio tradicional do BRB, tendo sido concretizado anualmente entre 2004 e 2015.

b. CAESB

224. A CAESB se manifestou por meio da Carta nº 47181/2015-PR (e-DOC AF5CB0B6-c), de 21 de dezembro de 2015. A jurisdicionada noticiou novo normativo que prevê o seguinte: “item 7.1 ND.SGS-007 Junto à prestação de contas deverá ser encaminhado relatório da execução do evento ou projeto, onde constará a comprovação das contrapartidas acordadas, por meio de relatório fotográfico (...), amostras dos materiais produzidos (...), além das informações relativas ao evento ou projeto, tais como tipo e quantidade das ações de comunicação (...), público e outras informações pertinentes, tais como mídia espontânea”.

225. Informa-se que serão adotados procedimentos para que os pagamentos apenas sejam efetuados após a prestação de contas, conforme o seguinte projeto de normativo: “item 5.8 PR.SGS-003 O pagamento do projeto de



patrocínio só será efetivado após a aprovação da prestação de contas final, respeitando os prazos legais da Companhia, ou seja, 30 dias após o aceite da prestação de contas citada”.

c. CODEPLAN

226. A CODEPLAN se manifestou por meio do Ofício nº 1035/2015-PRESI (e-DOC F7FF1958-c), de 24 de dezembro de 2015. A jurisdicionada não teceu considerações acerca do Achado de Auditoria.

d. TERRACAP

227. A TERRACAP se manifestou por meio do Ofício nº 78/2016-PRESI (e-DOC BEF516B9-c), de 29 de janeiro de 2016. Inicia-se registrando que o pagamento dos patrocínios está vinculado à apresentação das prestações de contas do referido projeto.

228. Acerca da Irregularidade 1, no que diz respeito ao Processo TERRACAP nº 111.000.962/2014 – Projeto Brasília Vôlei – 2014/2015, a empresa trouxe um arcabouço legal aplicável a convênios e contratos de repasse⁴⁹ para afirmar que existe previsão de despesas administrativas, desde que não ultrapassem 15% do valor do objeto e que esteja previsto no plano de trabalho, relacionado com o objeto e que não seja custeado por outro contrato.

229. Justifica-se que a taxa de administração viabiliza as terceirizações para prestação e continuidade dos serviços públicos, para que se atenda ao princípio da eficiência e que “sua natureza jurídica, embora aplicada a contratos públicos, é originalmente privada e deve seguir as normas particulares de conveniência e oportunidade das empresas, para oferecimento dos seus serviços, visando a atender dentro da melhor expectativa ao interesse público”.

230. Na sequência, a jurisdicionada traz que “como já descrito em itens anteriores patrocínio é a mera cessão remunerada de um direito, não há prestação de serviço (...)” e que o pagamento de taxa de administração para custeio de despesas operacionais advindas da execução contratual, quando não há lucro ou ganho, deve

⁴⁹ IN nº 01 da STN, de 15/01/1997 e Decreto nº 6170/2007.



ser aceito. Também, informa-se que o Instituto Brasília Volei é associação sem fins lucrativos, não fazendo sentido se falar em lucro no contrato de patrocínio.

231. Ainda sobre a Irregularidade 1, mas a respeito do Processo nº 111.001.308/2010, patrocínio ao evento I Love Jazz 2010, informa-se que o Recibo de Mecenato comprova o investimento da TERRACAP no projeto. Já sobre o projeto Stock Car, após noticiar a importância e o porte do evento e traçar histórico dos autos, a jurisdicionada informa que, como o patrocínio é projeto de interesse comum, a executora faz uma análise do processo como um todo, considerando a realização do evento e a exposição da marca.

232. É colocado que a assinatura do contrato de patrocínio teve a mesma data do evento, mas que, segundo a empresa Vicar, o início da contratação dos serviços terceirizados acontecem semanas antes do evento e que, como a TERRACAP não foi a única patrocinadora, a montagem antecipada se fez necessária para honrar com a data agendada com os demais patrocinadores.

233. A fl. 13 do e-DOC BEF516B9-c conta com planilha de gastos que a empresa informa se relacionarem com o evento e que, ainda que a data delas seja anterior à assinatura do contrato, não há dúvidas que o repasse se refere ao evento que teve a marca associada. Também, é lembrado que a situação não ocorre mais, estando a empresa adequando seus normativos para vincular a prestação de contas ao orçamento apresentado pela patrocinada.

234. Sobre a Irregularidade 2, menciona-se que a ASCOM acompanhou a execução da 5ª Edição do Festival I Love Jazz por meio dos empregados designados posteriormente, tendo sido o objeto realizado a contento.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

a. BRB

235. Acerca da manifestação do Banco sobre o Processo BRB nº 041.000.436/2010 – Festival I Love Jazz, na qual se informa que um comprovante de despesa em hotel no Rio de Janeiro mostra investimento no evento como um todo, ainda que a etapa carioca não tenha sido patrocinada pela jurisdicionada, entende-se que não se trata de mera falha administrativa.



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

236. O que ocorreu foi o emprego da verba do patrocinador em despesa não prevista no orçamento prévio e estranha ao evento patrocinado, qual seja, a etapa de Brasília do Festival I Love Jazz, o que diverge das cláusulas contratuais pactuadas.

237. Tal situação, ainda que não represente prejuízo à imagem do Banco, uma vez que as contrapartidas foram prestadas, favorece o emprego inadequado da verba pública.

238. No que diz respeito ao Processo BRB nº 041.000.482/2011 – Equipe de Basquete Uniceub/BRB – Temporada 2011/2012, o fato de haver outro contrato vigente com a patrocinada à época da realização da despesa não autoriza a cobertura de gastos anteriores ao contrato questionado, principalmente por ele vedar expressamente essa situação, como trazido no item Análises e Evidências.

239. A medida apresentada de incluir cláusula contratual para vincular a prestação de contas ao orçamento representa um avanço em relação ao cenário verificado na execução da presente Auditoria, mas não tem o condão de afastar as evidências apresentadas nesta fiscalização. Assim, conclui-se que a manifestação em análise não altera o teor do Achado de Auditoria em tela.

b. CAESB

240. A proposta de normativo informada representa um avanço em relação ao cenário verificado na execução da presente Auditoria, mas não tem o condão de afastar as evidências apresentadas. Assim, conclui-se que a manifestação em análise não altera o teor do Achado de Auditoria.

241.”.

c. CODEPLAN

242. Não há manifestação da CODEPLAN acerca do presente Achado de Auditoria.

d. TERRACAP

243. No que diz respeito ao Processo TERRACAP nº 111.000.962/2014 – Projeto Brasília Vôlei – 2014/2015, a vedação contratual trazida no item Análises e Evidências é suficiente para afastar a manifestação da empresa sobre a regularidade



da cobrança de taxa de administração. No entanto, na intenção de evitar conflitos futuros, cabem alguns comentários acerca do posicionamento da jurisdicionada.

244. Inicialmente, inexistiu previsão da referida despesa no plano de trabalho. Também, não há que se falar, no presente caso, que “a taxa de administração viabiliza as terceirizações para prestação e continuidade dos serviços públicos”, uma vez que não se está a tratar de serviços, tampouco continuados: a própria jurisdicionada se esforçou, ao se manifestar sobre o Achado de Auditoria nº 1, em caracterizar o patrocínio como compra de entrega imediata.

245. No mesmo sentido, afasta-se a aplicação da legislação sobre convênios aos patrocínios, ainda que a patrocinada não tenha fins lucrativos, seja por se tratar de uma “compra”, seja por não haver interesses convergentes (o patrocinador tem interesse em divulgar sua marca, o patrocinado possui interesses particulares diversos).

246. A respeito do Processo nº 111.001.308/2010, verifica-se que ele não é objeto do presente Achado de Auditoria. Já sobre o Processo nº 111.000.684/2014-Etapa Brasília de Stock Car, o item Análise e Evidências mostra que o ajuste firmado entre as partes veda expressamente a realização de despesas em data não abrangida pelo contrato. Assim, não há previsão para a situação trazida pela empresa de que, embora feitas fora do período do contrato, as despesas questionadas se referiram ao evento.

247. A manifestação de que “a montagem antecipada se fez necessária para honrar com a data agendada com os demais patrocinadores” também não merece ser acolhida para justificar a irregularidade, pois trata-se de obrigação assumida pela patrocinada junto a outras entidades que não dizem respeito à TERRACAP. Assim, se a patrocinada assumiu um compromisso junto a terceiros, é de se estranhar que ela o custeie mediante verba de um contrato que sequer existia no mundo jurídico à época do referido acordo.

248. No que tange à Irregularidade 2, a afirmação de que a ASCOM acompanhou a execução da 5ª Edição do Festival I Love Jazz por meio dos empregados designados posteriormente não se fez acompanhar da devida documentação comprobatória. Logo, não merece prosperar.



Proposições

249. Sugere-se ao egrégio Plenário:
- I. Determinar às EP e SEM do Distrito Federal que, doravante, ao liquidarem despesas referentes a contratos de patrocínio, apenas aceitem documentos comprobatórios de despesas expressamente elencadas nos ajustes.
 - II. Determinar à Casa Civil do Governo do Distrito Federal que, no âmbito da competência prevista no art. 100, inciso VII, da LODF, elabore norma com os requisitos necessários à correta liquidação das despesas vinculadas a contratos de patrocínio e apoio a eventos, contemplando, necessariamente os seguintes itens: procedimentos para prestação de contas e para aferição dos gastos da verba de patrocínio e das contrapartidas, atuação e responsabilidades dos executores nomeados para acompanhar os ajustes, dentre outros.

Benefícios Esperados

250. Emprego das verbas concedidas a título de patrocínio pelas EP e SEM distritais conforme pactuado.
251. Adequada liquidação das despesas com patrocínio pelas EP e SEM do Distrito Federal, favorecendo os controles externo, interno e social.

2.2.2 Achado 5 – Pagamento por contrapartidas com execução não comprovada

Critério

252. Lei Federal nº 4320/1964, art. 62 e 63; Decreto Distrital nº 32.598/2010, art. 61, 63 e 64.

Análises e Evidências

253. O art. 63⁵⁰ da Lei 4.320/1964 dispõe que a liquidação da despesa

⁵⁰ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.



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

consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo amparo nos documentos comprobatórios da constituição do respectivo crédito. Nesse sentido, o § 2º, III⁵¹, desse mesmo artigo, afirma que a liquidação da despesa terá por base os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. Também, o art. 62 da mesma Lei condiciona o pagamento à regular liquidação.

254. Assim, o pagamento da despesa só poderá ser realizado após o implemento da obrigação pelo credor, levando-se em consideração os termos pactuados e os comprovantes da efetiva prestação dos serviços ou do fornecimento dos bens⁵², a fim de apurar o quantum a ser pago pelas EP e SEM distritais.

255. Impende destacar que a Lei nº 8.666/1993, art. 66⁵³, estabelece que o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, conforme as cláusulas avençadas e as normas constantes da referida Lei. Segundo o art. 76⁵⁴, caput, da referida norma, a Administração rejeitará, no todo ou em parte, o serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

256. Marçal Justen Filho⁵⁵, ao comentar o art. 66 da Lei de Licitações, ensina que o referido dispositivo trata do princípio da obrigatoriedade do contrato, segundo o qual cada parte tem o dever de cumprir as prestações que lhe incumbe na forma, tempo e local previstos contratualmente. Esse princípio é amenizado, segundo o autor, sob o ponto de vista da Administração, dada a faculdade que esta dispõe de alterar unilateralmente esse instrumento.

257. Dessa forma, a ausência de comprovação da entrega de

⁵¹ § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço;

⁵² Nos casos em análise, os serviços prestados e/ou o fornecimento dos bens são representados pelas contrapartidas, uma vez que, como já exposto, são elas os objetos de interesse da Administração capazes de serem fornecidos pelo patrocinado.

⁵³ Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

⁵⁴ Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

⁵⁵ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, página 746.



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

contrapartidas ou apenas a comprovação parcial destas violam as regras estabelecidas no instrumento de contrato. Assim, o patrocinador, nesses casos, assegurada a ampla defesa e o contraditório, poderá aplicar as penalidades administrativas prescritas em normas vigentes.

258. No que concerne à comprovação das contrapartidas, o TCU já decidiu sobre a necessidade de se proceder à correta verificação da sua execução e de se averiguar o cumprimento das cláusulas contratuais previamente ao pagamento da despesa. Vejamos:

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

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

Assunto: PATROCÍNIO. DOU de 16.04.2010, S. 1, p. 130. Ementa: determinação à Caixa Econômica Federal para que, antes de efetuar o pagamento de parcelas de patrocínios concedidos, verifique o correto cumprimento, pelas entidades beneficiárias, das cláusulas contratuais pactuadas.

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

259. Insta esclarecer, portanto, que a patrocinada, para o recebimento do patrocínio, deve comprovar a execução das contrapartidas pactuadas, com o devido relatório detalhado das atividades realizadas do período. Em caso de descumprimento contratual sem a execução das contrapartidas, deverá ser aplicada glosa.

260. Vale ressaltar que, para que haja uma correta aferição das contrapartidas prestadas, é necessária cláusula contratual estabelecendo exatamente as obrigações da contratada no tocante aos serviços a serem prestados (com as respectivas previsões de glosa por itens não executados), bem como a designação de um executor visando o adequado acompanhamento e fiscalização do ajuste, conforme já mencionado no Achado de Auditoria nº 03.

261. Não obstante, constatou-se que houve pagamentos sem a regular liquidação de despesas, isto é, sem a comprovação, total ou parcial, da execução das



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

contrapartidas pactuadas aliada à ausência de glosas nos pagamentos sem qualquer justificativa (DA-05.I, II e III e DA-06.I, e-DOC FFB0C74E, FAE08050, 475DCF68 e 2371DE9C, respectivamente). São eles:

Tabela 06 – Processos em que não houve comprovação total/parcial das contrapartidas

Irregularidade	Processo	Evento patrocinado	Valor	Valor não comprovado
1	TERRACAP - 111.001.306/2010	43º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00
2	TERRACAP - 111.001.307/2010	Brasília 50 anos – Meio Século da Capital do Brasil (local: Madrid e Lisboa)	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00
3	TERRACAP - 111.001.308/2010	Festival I Love Jazz 2010	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00
4	TERRACAP - 111.001.595/2011	Capital Fight	R\$ 150.000,00	R\$ 150.000,00
5	TERRACAP - 111.001.391/2011	Festival I Love Jazz 2011	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00
6	TERRACAP - 111.000.590/2011	Brasília 50 anos – Meio Século da Capital do Brasil (local: Brasília)	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00
7	TERRACAP - 111.002.083/2011	Shooto Brasil – Etapas de Brasília 2011/2012	R\$ 195.000,00	R\$ 195.000,00
8	TERRACAP - 111.000.857/2011	44º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00
9	TERRACAP - 111.000.962/2014	Brasília Vôlei – 2014/2015	R\$ 3.000.000,00	N/I ⁵⁶
10	BRB - 041.000.544/2012	Equipe de Basquetebol UniCeub/BRB	R\$ 2.400.000,00	R\$ 318.000,00 ⁵⁷

262. Registre-se que, para as irregularidades 1 a 8 mencionadas na tabela acima, os processos em comento também foram apontados no Achado de Auditoria nº 03, visto que naquele caso não foram formalizados mediante contrato ou qualquer outro instrumento equivalente. No presente achado de auditoria, constatou-se que não

⁵⁶ N/I – Não identificado, devido à ausência de previsão de glosa no contrato de patrocínio e à inexistência de critérios objetivos aplicáveis às contrapartidas não comprovadas.

⁵⁷ No cálculo do montante não comprovado observou-se a tabela de glosa constante do Contrato de Patrocínio BRB nº 182/2012 (DA-06, fl. 61).



houve qualquer evidência da efetiva prestação das contrapartidas: o pagamento do patrocínio foi realizado previamente ao evento⁵⁸, logo após decisão da Diretoria Colegiada, bem como após a emissão da Nota de Empenho, não restando comprovada, em nenhum momento, a prestação de contrapartidas que justifiquem o repasse de verba a título de patrocínio. Vejamos:

Irregularidade 1: Processo TERRACAP nº 111.001.306/2010 (DA-05.I, fls. 2/43)

263. Versam os autos sobre a solicitação de apoio ao 43º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, realizado entre os dias 23 e 30 de novembro de 2010. A Diretoria Colegiada da TERRACAP, por intermédio da Decisão nº 956 (DA-05.I, fl. 26), de 17/08/2010, aprovou o referido projeto e o pagamento integral do patrocínio foi autorizado em 20/09/2010, a favor da empresa Instituto Centro Brasileiro de Cultura (DA-05.I, fl. 38).

264. Ademais, não houve qualquer prestação de contas por parte da patrocinada, não sendo encaminhado à TERRACAP a comprovação das contrapartidas pactuadas, com o devido relatório detalhando as atividades realizadas no período.

265. Dessa forma, restou pendente a comprovação de contrapartidas valoradas em, no mínimo, R\$ 300.000,00.

Irregularidade 2: Processo TERRACAP nº 111.001.307/2010 (DA-05.I, fls. 44/85)

266. Trata-se de patrocínio para a exposição internacional “Brasília 50 Anos – Meio Século da Capital do Brasil”, requerido pela empresa Artetude – Produção e Assessoria Cultural, para um evento realizado nas cidades de Madrid e Lisboa, sem data indicada nos autos.

267. O patrocínio foi autorizado pela Diretoria Colegiada da TERRACAP em 10/08/2010, por meio da Decisão nº 923 (DA-05.I, fl. 74), e o pagamento integral do patrocínio, no valor de R\$ 300.000,00, foi autorizado sem qualquer comprovação

⁵⁸ Salvo no caso do Processo nº 111.001.308/2010, no qual deliberou-se pela concessão do patrocínio em período posterior ao evento.



das contrapartidas por parte da patrocinada (DA-05.I, fl. 80).

268. Dessa forma, resta pendente a comprovação de contrapartidas valoradas em, no mínimo, R\$ 300.000,00.

Irregularidade 3: Processo TERRACAP nº 111.001.308/2010 (DA-05.I, fls. 86/151)

269. Refere-se a patrocínio concedido, no valor de R\$ 400.000,00, à empresa “Lado A Produtora Cultural” para custear o Festival “I Love Jazz 2010”, ocorrido entre os dias 3 a 5 de agosto de 2010.

270. De igual maneira, foi constatado que não houve encaminhamento da prestação de contas e da comprovação das contrapartidas arroladas no projeto da patrocinada (DA-05.I, fl. 89). As únicas fotos presentes no referido processo (DA-05.I, fls. 122/128) retratam a imagem de banners com anúncios de licitações promovidas pela TERRACAP e configuram ato de publicidade, que não se confunde com as contrapartidas pactuadas.

271. Cumpre salientar que a deliberação da Diretoria Colegiada da TERRACAP (Decisão nº 952: DA-05.I, fl. 140) que autorizou o patrocínio ocorreu em 17/08/2010, ou seja, em momento posterior a realização do evento. Assim, a concessão do patrocínio careceu de procedimento rigoroso para aplicação da verba, uma vez que não se mostra legítimo decidir por patrocinar um evento que já ocorreu, o que tornaria inviável a execução das contrapartidas eventualmente pactuadas.

272. Dessa forma, resta pendente a comprovação de contrapartidas valoradas em, no mínimo, R\$ 400.000,00.

Irregularidade 4: Processo TERRACAP nº 111.001.595/2011 (DA-05.II, fls. 86/123)

273. Trata-se de patrocínio concedido para a realização do evento esportivo “Capital Fight”, ocorrido em 06/09/2011. A Diretoria Colegiada da TERRACAP, por meio da Decisão nº 1006 de 01/09/2011 (DA-05.II, fl. 110), aprovou o referido projeto, a favor da empresa “LB Produções e Eventos Ltda”.

274. Consta dos autos a Nota Fiscal nº 5 (DA-05.II, fl. 114), de 02/09/2011, emitida pela empresa organizadora do evento no valor de R\$ 150.000,00, idêntico ao



inicialmente pleiteado, tendo como contrapartida a exposição da marca da TERRACAP, conforme detalhado na proposta da requisitante.

275. Não houve a comprovação da efetiva prestação das contrapartidas propostas. Ainda assim, o pagamento integral do patrocínio no valor de R\$ 150.000,00 foi autorizado em 09/09/2011 (DA-05.II, fl. 116).

276. Dessa forma, resta pendente a comprovação de contrapartidas valoradas em, no mínimo, R\$ 150.000,00.

Irregularidade 5: Processo TERRACAP nº 111.001.391/2011 (DA-05.I, fls. 270/303)

277. Trata-se de patrocínio para o “Festival I Love Jazz 2011”, realizado nos dias 13 e 14 de agosto de 2011.

278. Consta nos autos a decisão da Diretoria Colegiada da TERRACAP nº 979 (DA-05.I, fl. 290) autorizando o apoio ao projeto, a favor da empresa Lado A Produções e Eventos Culturais Ltda., no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

279. Não há qualquer evidência de que a exposição da marca da TERRACAP foi realizada durante a execução do evento. Todavia, o valor integral do patrocínio foi pago, com a emissão de Nota de Empenho Ordinário e Ordem de Pagamento Bancário em igual valor (DA-05.I, fls. 292/294).

280. Dessa forma, resta pendente a comprovação de contrapartidas valoradas em, no mínimo, R\$ 300.000,00.

Irregularidade 6: Processo TERRACAP nº 111.000.590/2011 (DA-05.I, fls. 152/211)

281. Versam os autos sobre patrocínio concedido, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), à exposição “Brasília 50 anos – Meio Século da Capital do Brasil”, requerido pela empresa Artetude – Produção e Assessoria Cultural”, organizadora do evento realizado no período de 20 de abril a 3 de julho de 2011.

282. Oportuno mencionar o despacho emitido pela Diretoria de Recursos Humanos, Administração e Finanças da TERRACAP (DA-05.I, fls. 210/211), que registra a ausência de comprovação das contrapartidas pactuadas:

Em atenção ao despacho do Supervisor do Núcleo de



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

Controladoria – NUCOL, de fls. 45-verso, encaminhamos o processo para conhecimento e adoção das providências que fizerem necessárias, tendo em vista a realização do pagamento, nos termos da alínea “c” da Decisão nº 411-DIRET, de fls. 34.

Na oportunidade, alertamos que a empresa Artetude Produção e Assessoria Cultural deverá prestar contas de apoio realizado à exposição “Brasília 50 anos – Meio Século da Capital do Brasil”, no valor de R\$ 300.000,00.

283. No caso em tela, não houve prestação de contas por parte da patrocinada, mesmo após o referido despacho, inexistindo a comprovação das contrapartidas com o devido relatório detalhando as atividades realizadas no período. Entretanto, a situação não obsteu a TERRACAP de autorizar o pagamento integral do patrocínio, sem glosa à beneficiária (DA-05.I, fls. 204/208).

284. Dessa forma, resta pendente a comprovação de contrapartidas valoradas em, no mínimo, R\$ 300.000,00.

Irregularidade 7: Processo TERRACAP nº 111.002.083/2011 (DA-05.II, fls. 124/187)

285. Refere-se à solicitação da empresa Terravista – Promoções e Eventos Ltda., para apoio à 4ª edição do evento esportivo “Shooto Brasil – Etapas de Brasília 2011/2012”, realizado no dia 02 de dezembro de 2011. A concessão do patrocínio foi autorizada por meio da Decisão da Diretoria Colegiada da TERRACAP nº 1422, de 25/11/2011 (DA-05.II, fl. 178).

286. Conforme despacho emitido pela Assessoria de Comunicação da TERRACAP (DA-05.II, fls. 160/162), foi sugerido a autorização do patrocínio no valor de R\$ 195.000,00 (cento e noventa e cinco mil reais), com contrapartidas a serem negociadas com os organizadores do evento.

287. A patrocinada emitiu, em 28/11/2011, a Nota Fiscal nº 476 com a descrição do evento, no valor corresponde ao patrocínio autorizado (DA-05.II, fl. 180). Em seguida, o pagamento da referida quantia foi autorizado pela TERRACAP, mesmo não tendo sido enviado qualquer comprovante de execução das contrapartidas, que também não foram detalhadas nos autos (DA-05.II, fls. 184/186).

288. Dessa forma, resta pendente a comprovação de contrapartidas valoradas em, no mínimo, R\$ 195.000,00.



Irregularidade 8: Processo TERRACAP nº 111.000.857/2011 (DA-05.I, fls. 212/269)

289. Trata-se de patrocínio para o “44º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro”, realizado no período de 26 de setembro a 3 de outubro de 2011 pelo Instituto Terceiro Setor – ITS.

290. Inicialmente, foi solicitado o repasse de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para custeio do evento. Na sequência, por meio do Ofício nº 354/2011-GAB/SC (DA-05.I, fls. 236/239), de 2/09/2011, a Secretaria de Estado de Cultura solicitou uma complementação de R\$ 200.000,00.

291. Ressalta-se que tanto a solicitação inicial quanto a complementação foram emitidas por órgão integrante do complexo administrativo do Governo do Distrito Federal (DA-05.I, fls. 212 e 236), ou seja, a solicitação de patrocínio partiu de entidade diversa da patrocinada.

292. A autorização do pagamento de ambas as cotas de patrocínio, no valor total de R\$ 500.000,00, foi realizado em 23/08/2011 e 27/09/2011 sem qualquer comprovação de execução de contrapartidas capazes de agregar valor à marca da TERRACAP ou divulgar a sua atuação (DA-05.I, fls. 224/226 e fls. 252/254).

293. Dessa forma, resta pendente a comprovação de contrapartidas valoradas em, no mínimo, R\$ 500.000,00.

Irregularidade 9: Processo TERRACAP nº 111.000.962/2014 (DA-05.III, fls. 71/171)

294. Refere-se a patrocínio ao projeto Brasília Vôlei, executado no período de junho/2014 a maio/2015, pelo Instituto Amigos do Vôlei, no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). Em vista do Contrato nº 41/2014, firmado com a TERRACAP em 04 de julho de 2014 (DA-05.III, fls. 99/108), o Instituto Amigos do Vôlei se comprometeu a entregar as contrapartidas constantes do referido Termo.

295. Em análise às prestações de contas e aos relatórios que as avaliam, verificou-se a ausência, entre julho e setembro de 2014, das seguintes contrapartidas: adesivos nos caixotes de treino; logomarca nas camisas de treino das atletas da equipe principal e das categorias de base; logomarca nas camisas de jogos das atletas da equipe principal e das categorias de base; logomarca em um ombro nas camisas de viagem das atletas da equipe principal e da categoria de base; logomarca nas



camisas de jogo da Comissão Técnica das equipes (DA-05.III, fls. 109/112 e 129/131). Não obstante a ausência de comprovação da entrega ou da execução dessas contrapartidas, a TERRACAP efetuou o pagamento integral das parcelas relativas aos meses de julho, agosto e setembro de 2014 (DA-05.III, fls.135/137; 149/150 e 156/157).

296. Além da ausência de documentos que comprovem a execução das referidas contrapartidas, verificou-se justificativas simplistas, tais como: “Uniforme em confecção conforme layout aprovado e será apresentado assim que o fornecedor entregar o material⁵⁹”, “Não teve nenhum jogo no período⁶⁰” ou “Não foi utilizado o mural de entrevista até fechamento desse relatório⁶¹”. Em que pese o executor do contrato afirmar existirem contrapartidas em confecção (DA-05.III, fl. 129), assim concluiu: “as contrapartidas foram apresentadas de acordo com o que determina as Cláusulas Segunda e Terceira do Termo e por meio de Relatório do Evento fls. 237/245⁶²”.

297. Impende destacar que, embora a Assessoria de Comunicação da TERRACAP⁶³ houvesse aprovado o layout das contrapartidas, não existiu o efetivo retorno ao patrocinador no período, visto que não houve exposição da marca por meio dos uniformes e das demais contrapartidas não entregues. Além disso, o fato de o mural de entrevistas não ter sido utilizado, ratifica a não entrega dessa contrapartida.

298. Cabe destacar que o Termo de Patrocínio dispunha que o patrocinado deveria “Fornecer todo o material⁶⁴”, além de “Cumprir com as contrapartidas e respectivas comprovações estabelecidas e demais elementos constantes do Processo Administrativo nº 111.000.962/2014⁶⁵”. Todavia, o referido contrato não estabeleceu a forma de abatimento das eventuais contrapartidas não comprovadas

⁵⁹ DA-05.III, fl. 139 – item “H” da planilha;

⁶⁰ DA-05.III, fl. 139 – item “B” da planilha;

⁶¹ DA-05.III, fl. 139 – item “Y” da planilha;

⁶² DA-05.III, fl. 148 – item 15, Despacho nº 0272/2014 – ASCOM.

⁶³ DA-05.III, fl. 145 – item 9 do Despacho nº 0272/2014 – ASCOM;

⁶⁴ DA-05.III, fl. 102, Cláusula Quarta, Parágrafo único, item VI;

⁶⁵ DA-05.III, fl. 103, Cláusula Quarta, Parágrafo único, item VIII;



(glosa), previsão também inexistente em outros atos acostados ao referido processo.

Irregularidade 10: Processo BRB nº 041.000.544/2012 (DA-06.I, fls. 57/79)

299. Os autos cuidam de patrocínio à Equipe de Basquetebol UniCeub/BRB, no valor de R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil de reais), referente à temporada 2012/2013. O projeto foi executado pelo Instituto Viver Basquetebol, conforme previsto no Contrato nº 544/2012 (DA-06, fls. 57/74).

300. Concernente à entrega das contrapartidas, cabe destacar que as duas primeiras parcelas do patrocínio (DA-06, fls. 75 e 77) foram pagas sem a sua comprovação. Além disso, em relação à segunda parcela, aquele termo previu glosa nos percentuais a seguir indicados.

Tabela 07: Contrapartidas não comprovadas no mês de setembro de 2012

Itens	Descrição das contrapartidas não comprovadas	Glosa
II	Inserção da logomarca BRB na uniformização de treinamento, marca na camisa e no short.	8%
III	Inserção da logomarca BRB na uniformização oficial dos jogos, marca na camisa e no short.	20%
IV	Inserção da logomarca BRB na uniformização da Comissão Técnica, marca na camisa	5%
V	Inserção da logomarca BRB na uniformização das categorias de base, marca na camisa e no short.	3%
VI	Inserção da logomarca BRB nos uniformes de viagem, marca no agasalho e na camisa polo.	3%
IX	Inserção da marca BRB no Backdrop de entrevistas da equipe.	5%
XI	Inserção da marca BRB em 02 (duas) placas de quadra, quando mando de quadra for da equipe UniCeub/BRB e 01 (uma), quando o mando de campo for de outra equipe.	10%
XII	Veiculação de placas com a marca BRB no local dos jogos, quando o mando de campo for de outra equipe.	5%

301. Impende destacar o teor da CARTA SUMAR/GEPUP – 2012/963 (DA-06, fl. 79), que trata da matéria e na qual a Gerência de Publicidade e Propaganda do BRB, em 17/10/2012, noticiou ter aprovado a aplicação da logomarca do BRB nos materiais descritos somente naquela data. Assim, resta comprovado que a referida logomarca não foi aplicada naquelas contrapartidas (Tabela 06), uma vez que, na



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

ocasião dos pagamentos das parcelas de agosto e setembro/2012 (DA-06, fls. 75/78) inexistia a sua aprovação pelo Banco.

302. O referido termo contratual prevê ainda que “será aplicada GLOSA ao pagamento do valor da parcela em caso de descumprimento da Cláusula Segunda e parágrafos e de acordo com a etapa cumprida e conforme acordado previamente com a PATROCINADA⁶⁶”, entretanto, os pagamentos efetuados pelo BRB ocorreram sem qualquer abatimento nas referidas verbas.

303. Dessa forma, a tabela a seguir indica os pagamentos realizados pelo BRB sem qualquer retorno à exposição da sua marca:

Tabela 08: Pagamentos efetuados pelo BRB sem a aplicação de glosa adequada

Parcela	Parcela Paga	Glosa não efetuada ⁶⁷
Agosto	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00
Setembro	R\$ 200.000,00	R\$ 118.000,00
TOTAL		R\$ 318.000,00

Causas

304. Realização de pagamentos sem a regular liquidação da despesa e sem glosa proporcional às contrapartidas não executadas pelas patrocinadas.

Efeitos

305. As empresas patrocinadoras (BRB e TERRACAP) não auferiram os benefícios da contrapartidas pactuadas, isto é, não foram agregados valores ou conceitos às marcas.

Considerações dos Auditados

a. BRB

306. O BRB se manifestou por meio do Ofício DIRCO – 2015/50 (e-DOC

⁶⁶ Cláusula Terceira do Contrato de Prestação de Patrocínio nº 2012/182 (DA-06, fls. 57/74)

⁶⁷ Em relação à parcela de agosto deveria ter sido glosado o seu valor total, pelo descumprimento integral do contrato no período; na parcela de setembro, a glosa deveria ter incidido sobre os itens II a VI; IX e XI, constantes da Cláusula Segunda do contrato 2012/182, nos percentuais indicados na Cláusula Terceira do referido Instrumento (DA-06, fl. 61).



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

E25FE4F7-c), de 24 de dezembro de 2015⁶⁸. Em atenção à Irregularidade nº 10 apresentada no Relatório Prévio de Auditoria, informou-se que as prestações de contas relativas a agosto e setembro de 2012 constam das fls. 125/233 do Processo nº 041.000.544/2012 e que, em agosto de 2012, a equipe principal estava em fase de pré-temporada, não realizando partida oficiais, o que justifica a não apresentação de fotos de jogos e placas de quadra na prestação de contas.

307. É informado que o atraso na confecção dos uniformes não representou prejuízo à imagem do banco, uma vez que entre 1º de agosto até a entrega dos novos uniformes a equipe utilizou uniformes da temporada anterior, nos quais havia a marca do BRB devidamente aprovada pelo Banco.

b. CAESB

308. A CAESB se manifestou por meio da Carta nº 47181/2015-PR (e-DOC AF5CB0B6-c), de 21 de dezembro de 2015. A jurisdicionada não teceu considerações acerca do Achado de Auditoria.

c. CODEPLAN

309. A CODEPLAN se manifestou por meio do Ofício nº 1035/2015-PRESI (e-DOC F7FF1958-c), de 24 de dezembro de 2015. A jurisdicionada não teceu considerações acerca do Achado de Auditoria.

d. TERRACAP

310. A TERRACAP se manifestou por meio do Ofício nº 78/2016-PRESI (e-DOC BEF516B9-c), de 29 de janeiro de 2016. Acerca da Irregularidades nºs 1 a 8, informou que há nos processos recibos no valor total dos patrocínios. No que diz respeito à Irregularidade nº 8, informa-se que foram encaminhados em anexo notas fiscais que comprovam a aplicação do recurso no projeto, bem como a logomarca da empresa aplicada a alguns itens.

311. A respeito da Irregularidade nº 9, informa-se que no processo consta mídia com fotos de treinos, comprovando a divulgação da marca, também constantes

⁶⁸ Subscrito pelo Diretor de Risco e Controladoria e pela Superintendente de Controladoria e Controle Interno.



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

das fls. 323, 374, 409, 465, 533, 649 e 820 dos autos. É dito que entre julho e outubro a equipe se encontrava em pré-temporada, o que justifica não apresentação das camisas de jogos das atletas da equipe principal e que o objeto do patrocínio foi executado em sua totalidade.

312. A despeito do Despacho Singular nº 32/2016-GCIM (e-DOC E598FC3-e), de 25 de janeiro de 2016, que negou à empresa prorrogação de prazo para se manifestar acerca do teor do Relatório Prévio de Auditoria, oferecendo à jurisdicionada dois dias adicionais para o envio de documento, a TERRACAP encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 260/2016-PRESI (e-DOC A73AD49E-e), de 05 de abril de 2016, que será aqui analisado em homenagem ao princípio da verdade material.

313. O referido Ofício apenas inova com relação ao anterior ao apresentar a documentação recebida das empresas patrocinadas nos seguintes processos: Processo nº 111.001.308/2010 – “I Love Jazz” (Irregularidade nº 3) e Processo nº 111.000.590/2011-“Exposição Brasília 50 anos-Meio século da capital do Brasil” (Irregularidade 6).

Posicionamento da Equipe de Auditoria

a. BRB

314. A Irregularidade levantada não aponta inexistência de prestação de contas, mas a ausência de itens essenciais à sua aprovação, tais como uniformes e placas, o que é confirmado pela jurisdicionada em sua manifestação.

315. No entanto, de fato, verifica-se que não houve prejuízo à imagem do Banco, uma vez que ele foi patrocinador do time no ano anterior e o time não deixou de utilizar uniformes com a marca do BRB.

316. Assim, entende-se que resta afastado eventual prejuízo à imagem do Banco, não pela descaracterização das evidências, que se mantêm, mas por uma situação fortuita de ter sido concedido o patrocínio no ano anterior.

b. CAESB e CODEPLAN

317. Não há manifestação das jurisdicionadas acerca do presente Achado



de Auditoria.

c. TERRACAP

318. Acerca das Irregularidades nºs 1 a 7, entende-se que apenas a apresentação de recibos no valor total do patrocínio não é suficiente para afastar as evidências, pelo contrário, apenas corrobora a falha na comprovação da contrapartida, devendo a TERRACAP proceder à regular prestação de contas do recurso concedido à patrocinada.

319. Quanto às Irregularidades nºs 3, 6 e 8, verifica-se que a jurisdicionada apenas encaminhou material recebido das empresas patrocinadas, sem avaliar a suficiência das informações, atividade que é de seu dever e competência como contratante.

320. Acerca da Irregularidade nº 9, não foi trazida comprovação das contrapartidas questionadas, bem como não se afasta o prejuízo à imagem da empresa, uma vez que na pré-temporada ocorrem treinos nos quais é possível a divulgação da marca.

321. Assim, uma vez que a manifestação da jurisdicionada não afastou as evidências apresentadas, mantém-se o teor do presente Achado.

Proposições

322. Sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar às EP e SEM do Distrito Federal que, em pagamentos de contratos de patrocínio, doravante, certifiquem-se que as contrapartidas pactuadas foram efetivamente prestadas, procedendo a glosas e demais ajustes pertinentes no caso de descumprimento contratual.
- II. Determinar à TERRACAP que adote providências com objetivo de sanear as Irregularidades 1 a 9 deste Achado de Auditoria, no tocante à ausência de comprovação de contrapartidas, encaminhando ao Tribunal a documentação probatória pertinente à correção das falhas apontadas, no prazo de 90 (noventa) dias.



Benefícios Esperados

323. Otimização dos gastos dos recursos disponíveis para patrocínio e apoio a eventos, bem como maior retorno à aplicação de gastos semelhantes, tendo em vista o aprimoramento do processo de comprovação das contrapartidas prestadas.

3 Conclusão

324. A presente auditoria visou avaliar a regularidade das concessões de patrocínios por EP e SEM distritais, bem como das liquidações e pagamentos efetuados entre 2010 e 2014, havendo o trabalho se desdobrado em 2 questões de auditoria.

325. Na primeira questão, avaliou-se que, no que tange à impessoalidade, verificou-se que não há chamamento público que divulgue a intenção de patrocinar eventos particulares. Pelo contrário, todos os processos de concessão de patrocínio têm origem no pedido do patrocinado. Esse aspecto também prejudica a economicidade dos ajustes feitos, uma vez que a concorrência resta prejudicada, fato que é agravado pela ausência, via de regra, de análise técnica que valora as contrapartidas oferecidas pelo patrocinado e compare o resultado com os custos suportados pela EP ou SEM distrital. Acerca da legalidade, verificou-se que, tendo em vista não haver um levantamento de demanda por parte da Administração, prévio à proposta de patrocínio, utiliza-se de forma inadequada o instituto da inexigibilidade de licitação. Por fim, verificaram-se concessões de patrocínio sem qualquer tipo de formalização definidora das obrigações das partes.

326. Em relação à segunda questão, verificou-se, nos processos de patrocínio analisados, a ausência de documentação que comprove a prestação de contrapartidas pactuadas, bem como constatou-se que houve falhas nas prestações de contas, tais como aceite de notas fiscais ou recibos sem descrição dos serviços prestados ou afetos a temas estranhos ao evento patrocinado .

327. Conclui-se, portanto, que pela existência de diversas irregularidades nas concessões de patrocínios por EP e SEM distritais, bem como nas liquidações e pagamentos efetuados entre 2010 e 2014.



4 Proposições

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

- I) Tomar conhecimento:
 - a. do presente Relatório de Auditoria, e-DOC B931B791-e;
 - b. do Ofício DIRCO – 2015/50 (e-DOC E25FE4F7-c), da Carta nº 47181/2015-PR (e-DOC AF5CB0B6-c), do Ofício nº 1035/2015-PRESI (e-DOC F7FF1958-c), do Ofício nº 78/2016-PRESI (e-DOC BEF516B9-c) e do Ofício nº 260/2016-PRESI (e-DOC A73AD49E-e).
- II) Determinar às empresas públicas e às sociedades de economia mista integrantes do Governo do Distrito Federal que, ao patrocinar ou apoiar eventos, doravante:
 - a. divulguem antecipadamente as áreas e tipos de eventos de seu interesse, bem como o montante a ser destinado para cada ação, fixando prazo para que os promotores de eventos interessados possam apresentar suas propostas **(achado 01)**;
 - b. façam constar do instrumento de chamado público os critérios técnicos e objetivos a serem considerados no exame das propostas de patrocínio ou apoio a eventos **(achado 01)**.
 - c. façam constar nos processos administrativos, para os casos de concessão de patrocínio porventura não previsto nos editais de chamamento público, as razões de escolha do favorecido, demonstrando, de forma detalhada, a relação custo/benefício da ação e que as peculiaridades do evento estão alinhadas com as finalidades precípuas do ente patrocinador e, ainda, as justificativas para não ter realizado seleção pública **(achado 1)**;
 - d. fundamentem a vantajosidade de tal prática, explicitando como as contrapartidas agregam valor à marca, em termos de eficácia, eficiência e economicidade, estimando financeiramente, quando possível, o retorno de cada contrapartida **(achado 2)**;



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

- e. estabeleçam, contratualmente, percentuais de glosa por contrapartidas não prestadas proporcionais àqueles indicados na valoração desses itens **(achado 2)**;
 - f. façam constar dos contratos a discriminação dos itens a serem custeados pela verba de patrocínio, aferindo a compatibilidade entre os valores apresentados pelo proponente e os de mercado, bem como vinculem a prestação de contas e o recebimento das verbas à comprovação de gastos com os referidos itens **(achado 2)**;
 - g. avaliem os custos globais dos eventos patrocinados, de maneira a certificar a extensão da cota de patrocínio oferecida **(achado 2)**;
 - h. observem o disposto no artigo 62 da Lei 8666/1993, de modo que as concessões de patrocínios sejam formalizadas mediante termo contratual ou instrumentos hábeis a substituí-lo contendo, dentre outros requisitos, obrigações das partes, condições de uso da verba e sanções aplicáveis **(achado 3)**;
 - i. tornem públicos, por meio da divulgação no Diário Oficial do Distrito Federal, na forma dos art. 25 e 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, os extratos dos contratos de concessão de patrocínio, bem como os atos de inexigibilidade de licitação a eles relacionados, quando houver **(achado 3)**;
 - j. ao liquidarem despesas referentes a contratos de patrocínio, apenas aceitem documentos comprobatórios de despesas expressamente elencadas nos ajustes **(achado 4)**;
 - k. em pagamentos de contratos de patrocínio certifiquem-se que as contrapartidas pactuadas foram efetivamente prestadas, procedendo a glosas e demais ajustes pertinentes no caso de descumprimento contratual **(achado 5)**;
- III) Determinar à TERRACAP e à CODEPLAN que, no prazo de 60 dias, apresentem ao Tribunal documentos capazes de demonstrar, à época da concessão dos patrocínios, a inexistência das irregularidades mencionadas nas Tabelas 4 e 5 deste Relatório Final de Auditoria, ou



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

- informem à Corte a ausência deles **(achado 3)**;
- IV) Determinar à TERRACAP que adote providências com objetivo de sanear as Irregularidades 1 a 9 do Achado de Auditoria nº 5, no tocante à ausência de comprovação de contrapartidas, encaminhando ao Tribunal a documentação probatória pertinente à correção das falhas apontadas, no prazo de 90 (noventa) dias **(achado 5)**;
- V) Determinar à Casa Civil do Governo do Distrito Federal que, no âmbito da competência prevista no art. 100, inciso VII, da LODF, elabore norma com os requisitos necessários à correta liquidação das despesas vinculadas a contratos de patrocínio e apoio a eventos, contemplando, necessariamente os seguintes itens: procedimentos para prestação de contas e para aferição dos gastos da verba de patrocínio e das contrapartidas, atuação e responsabilidades dos executores nomeados para acompanhar os ajustes, dentre outros **(achado 4)**;
- VI) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada às empresas públicas e a sociedades de economia mista integrantes do Governo do Distrito Federal, à Subchefia de Publicidade e Propaganda da Comunicação Interna da Governadoria do Distrito Federal e ao Comitê de Patrocínio do Distrito Federal.

Brasília (DF), 14 de abril de 2016.

Antônio Pereira Lima

Auditor de Controle Externo – 1595-6

Felipe Ramos Barbosa

Auditor de Controle Externo – 1573-6

Marcelo Balbio Moraes

Auditor de Controle Externo – 1416-8



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 4871, de 07/06/2016

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 10677/2015-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 10677/2015-e

RELATORA : CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

EMENTA : Auditoria de Regularidade realizada no âmbito da Administração Indireta do Distrito Federal, com o objetivo de avaliar a regularidade das concessões de patrocínios por empresas públicas - EP e sociedades de economia mista - SEM, bem como das liquidações e pagamentos efetuados entre 2010 e 2014.

DECISÃO Nº 2875/2016

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria, e-DOC 73929C39-e; b) do Ofício DIRCO - 2015/50 (e-DOC E25FE4F7-c), da Carta nº 47181/2015-PR (e-DOC AF5CB0B6-c), do Ofício nº 1035/2015PRESI (e-DOC F7FF1958-c), do Ofício nº 78/2016-PRESI (eDOC BEF516B9-c) e do Ofício nº 260/2016-PRESI (e-DOC A73AD49E-e); II - determinar às empresas públicas e às sociedades de economia mista integrantes do Governo do Distrito Federal que, ao patrocinar ou apoiar eventos, doravante: a) divulguem antecipadamente as áreas e os tipos de eventos de seu interesse, bem como o montante a ser destinado para cada ação, fixando prazo para que os promotores de eventos interessados possam apresentar suas propostas (achado 01); b) façam constar do instrumento de chamado público os critérios técnicos e objetivos a serem considerados no exame das propostas de patrocínio ou apoio a eventos (achado 01); c) façam constar nos processos administrativos, para os casos de concessão de patrocínio porventura não previsto nos editais de chamamento público, as razões de escolha do favorecido, demonstrando, de forma detalhada, a relação custo/benefício da ação, assim como o fato de que as peculiaridades do evento estão alinhadas com as finalidades precípua do ente patrocinador e, ainda, as justificativas para não ter realizado seleção pública (achado 1); d) fundamentem a vantajosidade de tal prática, explicitando como as contrapartidas agregam valor à marca, em termos de eficácia, eficiência e economicidade, estimando financeiramente, quando possível, o retorno de cada contrapartida (achado 2); e) estabeleçam, contratualmente, percentuais de glosa por contrapartidas não prestadas proporcionais àqueles indicados na valoração desses itens (achado 2); f) façam constar dos contratos a discriminação dos itens a serem custeados pela verba de patrocínio, aferindo a compatibilidade entre os valores apresentados pelo proponente e os de mercado, bem como vinculem a prestação de contas e o recebimento das verbas à comprovação de gastos com os referidos itens (achado 2); g) avaliem os custos globais dos eventos patrocinados, de maneira a certificar a extensão da cota de patrocínio oferecida (achado 2); h) observem o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666/1993, de modo que as concessões de patrocínios sejam formalizadas mediante termo contratual ou instrumentos hábeis a substituí-lo contendo, dentre outros requisitos, obrigações das partes, condições de uso da verba e sanções aplicáveis (achado 3); i) tornem públicos, por meio da divulgação no Diário Oficial do Distrito Federal, na forma dos art. 25 e 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, os extratos dos contratos de concessão de patrocínio, bem como os atos de inexigibilidade de licitação a eles relacionados, quando houver (achado 3); j) ao liquidarem despesas referentes a contratos de patrocínio, apenas aceitem documentos comprobatórios de despesas expressamente elencadas nos ajustes (achado 4); k) em pagamentos de contratos de patrocínio certifiquem-se que as contrapartidas pactuadas foram efetivamente prestadas, procedendo a glosas e demais

ajustes pertinentes no caso de descumprimento contratual (achado 5); III - determinar à TERRACAP e à CODEPLAN que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentem ao Tribunal documentos capazes de demonstrar, à época da concessão dos patrocínios, a inexistência das irregularidades mencionadas nas Tabelas 4 e 5 do Relatório Final de Auditoria, ou informem à Corte a ausência deles (achado 3); IV- determinar à TERRACAP que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote providências com o objetivo de sanear as irregularidades 1 a 9 do Achado de Auditoria nº 5, no tocante à ausência de comprovação de contrapartidas, encaminhando ao Tribunal a documentação probatória pertinente à correção das falhas apontadas (achado 5); V - determinar à Casa Civil do Governo do Distrito Federal que, no âmbito da competência prevista no art. 100, inciso VII, da LODF, elabore norma com os requisitos necessários à correta liquidação das despesas vinculadas a contratos de patrocínio e apoio a eventos, contemplando, necessariamente, os seguintes itens: procedimentos para prestação de contas e para aferição dos gastos da verba de patrocínio e das contrapartidas, atuação e responsabilidades dos executores nomeados para acompanhar os ajustes, dentre outros (achado 4); VI - dar ciência do Relatório de Auditoria, do relatório/voto da Relatora e desta decisão às empresas públicas e a sociedades de economia mista integrantes do Governo do Distrito Federal, à Subchefia de Publicidade e Propaganda da Comunicação Interna da Governadoria do Distrito Federal e ao Comitê de Patrocínio do Distrito Federal.

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

SALA DAS SESSÕES, 07 de Junho de 2016



Olavo Medina
Secretário das Sessões



Antônio Renato Alves Rainha
Presidente