

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 034.922/2016-4.

Apenso: TC 019.734/2017-4

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Secretaria Especial de Comunicação Social, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Petróleo Brasileiro S.A. e Ministério do Esporte.

Responsáveis: Márcio de Freitas Gomes, Paulo Rogério Caffarelli, Dyogo Oliveira, Carlos Roberto Fortner, Antônio Claret de Oliveira, Nelson Antônio de Souza, Ivan Monteiro e Leandro Cruz Frões da Silva.

Representação legal: Juliana Calixto Pereira (OAB/RJ 130.070), Keyla Regina da Silva Torres Bosco Matias (759.064.901-59), Guilherme Lopes Mair (OAB/DF 32.261), Paola Allak da Silva (OAB/RJ 142.389), Taisa Oliveira Maciel (OAB/RJ 118.488), Danilo Messere Tomancini (OAB/ 25054), Marco Antônio Marques Machado (OAB/RJ 121.538).

**SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE
ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA.
AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS
CONTRATAÇÕES DE PATROCÍNIO EM
SEIS EMPRESAS ESTATAIS. RELATÓRIO
DE AUDITORIA CONSOLIDADO.
DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.**

RELATÓRIO

Em exame, relatório com a consolidação dos achados obtidos nas auditorias de conformidade realizadas na Secretaria Especial de Comunicação Social, no Banco do Brasil S.A., no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na Caixa Econômica Federal, na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, na Petróleo Brasileiro S.A. e no Ministério do Esporte, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que objetivou avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

2. Finalizados os trabalhos fiscalizatórios, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) a instrução a seguir transcrita, com ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 90/92):

Apresentação

Trata-se de Relatório de Auditoria de conformidade, na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada nos órgãos e nas entidades discriminados na Tabela 1, com o objetivo verificar a conformidade dos ajustes e execução de contratos de patrocínios firmados pelas empresas estatais no setor esportivo.

A partir das informações apresentadas pelo Banco da Amazônia S.A., pelo Banco do Brasil S.A., pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, pelo Banco do Nordeste do Brasil

S.A., pela Caixa Econômica Federal, pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A., pela Cobra Tecnologia S.A., pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, pela Eletrosul Centrais Elétricas S.A., pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e pela Petróleo Brasileiro S.A., foi realizada seleção com base em critérios objetivos, destacando-se a materialidade dos recursos repassados pelas empresas estatais federais a título de patrocínio no setor esportivo, nos exercícios de 2015-2016, tendo sido definidas as entidades a serem auditadas e as respectivas secretarias de controle externo responsáveis pela fiscalização:

Tabela 1 – Órgãos/Entidades auditadas na Fiscalização de Orientação Centralizada

(...)

As fiscalizações deram origem a processos individualizados, com tramitação própria, com o objetivo de possibilitar tratamento às eventuais impropriedades específicas detectadas na celebração e na execução de contratos de patrocínio esportivo por parte de cada entidade fiscalizada.

Além disso, as informações contidas nos relatórios individuais de cada auditoria foram examinadas pela SecexEducação, a quem cabe a coordenação da FOC, de modo a subsidiar a elaboração do presente relatório consolidado da fiscalização, que tem por objetivo contribuir para a conformação de visão sistêmica a respeito do processo de concessão de patrocínio de empresas estatais federais no setor esportivo.

Introdução

Deliberação que originou o trabalho

A origem do presente trabalho consiste no item 9.3.2 do Acórdão 1.785/2015 – TCU – Plenário, de 22/7/2015, por meio do qual foi determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que, quando da formalização de novas propostas de fiscalização a serem realizadas pela unidade, considerasse como prioritárias, entre outras, a auditoria de conformidade dos contratos de patrocínio das estatais federais, relacionados ao esporte.

O conjunto de auditorias realizadas na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada, e este processo de consolidação (Portarias 513/2017 e 238/2018), em consonância com o Acórdão 1.785/2015 – TCU – Plenário, decorrem de deliberações constantes Despacho de 07/12/2016 (TC 034.383/2016-6), combinado com o Despacho de 13/6/2017 (TC 034.922/2016-4), ambos do Ministro Vital do Rêgo.

Este relatório trata exclusivamente da consolidação das auditorias realizadas no âmbito da FOC.

Visão geral do objeto

Por sua relevância no processo de concessão de patrocínios por toda a administração pública federal, cumpre, de início, destacar algumas informações atinentes à Secretaria Especial de Comunicação da Presidência (Secom/PR), que é responsável pela coordenação das ações de comunicação governamental, além da supervisão da adequação das mensagens aos públicos.

Entre as ações de comunicação social de responsabilidade da Secom/PR incluem-se as ações de patrocínio, analisadas no âmbito do Departamento de Patrocínios (Depat), que, por sua vez, coordena o Comitê de Patrocínios do Governo Federal. A figura 1 apresenta o fluxo das ações de patrocínio no âmbito do Depat.

Figura 1 – Fluxo das ações de patrocínio apresentadas para análise da Secom/PR

Fonte: apresentação preparada pelo Departamento de Patrocínios (Depat)

Como se vê, o Depat é responsável por analisar e se manifestar sobre as propostas de patrocínios apresentadas por órgãos e entidades do Executivo Federal, tanto por órgãos quanto por entidades do Executivo Federal, em outras palavras, tanto pela administração direta, quanto indireta, incluindo as estatais federais. Já o Comitê de Patrocínios constitui instância consultiva a respeito da adequabilidade dos projetos, acima de R\$ 200.000,00, encaminhados pelo Depat.

O patrocínio é uma das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e o principal normativo que rege esse tipo de ação é a IN Secom/PR 9/2014 (precedida pela IN Secom/PR 1/2009, a ser utilizada, no que couber, na presente auditoria).

O patrocínio, de acordo com o art. 2º, I, da IN Secom/PR 9/2014, consiste em “ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio”.

Em 27/7/2017, esse conceito foi aprimorado pela IN Secom/PR 1/2017 que define, em seu art. 3º, III, patrocínio como:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros.

Registra-se que as ações de patrocínios, como bem traz a definição atualizada, são vinculadas aos seguintes objetivos, segundo art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014:

gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador.

O patrocínio pode ser do tipo incentivado ou não incentivado. Os patrocínios incentivados são aqueles que geram ao patrocinador um benefício fiscal, seja ele pessoa física ou jurídica. No caso de pessoa jurídica, essa deverá ser tributada com base no lucro real e poderá deduzir até 1% do seu imposto de renda devido. Para o benefício fiscal, o projeto deverá ser previamente aprovado pelo Ministério do Esporte, a quem o patrocinado deverá prestar contas ao final do projeto.

Os referidos normativos da Secom/PR tratam indistintamente de quaisquer ações de patrocínios, sejam eles incentivados ou não. No entanto, os patrocínios incentivados seguem rito próprio, conforme definido na legislação pertinente, especialmente, no que diz respeito à aprovação do projeto pelo Ministério do Esporte, assim como a prestação de contas final. No caso dos patrocínios na área do esporte, a Lei 11.438/2006 e o Decreto 6.180/2007 são os principais normativos que regem a matéria.

A respeito da quantidade de projetos analisados pelo Depat e pelo Comitê de Patrocínios no período 2012 a 2016, apresentam-se as seguintes informações, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Total de projetos de patrocínios submetidos à análise do Depat e do Comitê de Patrocínios

Ano	Totalidade de projetos analisados pelo Depat		Totalidade de projetos analisados pelo Comitê	
	Quantidade	Valor (em milhões de R\$)	Quantidade	Valor (em milhões de R\$)
2012	4097	1.366,5 1235	1.012,5	
2013	4114	2.248,1 1591	2.074,8	
2014	3602	1.316,5 1365	1.179,4	

2015	2453	742,7	774	606,5
2016	1711	877,5	412	761,3

Fonte: Ofício-SEI 80/2017/GABIN/SECOM/PR/SG-PR, de 24/11/2017 (peça 21)

No que concerne aos projetos, divididos por área, analisados pelo Depat, no período escopo da auditoria, foram apresentados os valores contidos na Tabela 3:

Tabela 3 – Patrocínios por área, analisados pela Secom/PR (em milhões de R\$)

Área	2012	2013	2014	2015	2016	Total Geral			
Cultura	398,03	461,15	374,17	321,40	262,95	1817,69			
Esporte	639,77	874,13	514,90	229,86	543,22	2801,89			
Eventos	170,88	147,07	277,63	129,90	66,20	791,68			
Meio Ambiente	38,86	224,02	40,37	3,67	1,49	308,42			
Social	118,78	540,81	109,33	57,76	3,15	829,83			
Total Geral		1366,32		2247,19		1316,40	742,60	877,00	6549,51

Elaboração: SecexEducação/TCU.

Fonte: apresentação elaborada pelo Departamento de Patrocínios/Secom/PR (peça 24).

Observa-se que o valor total dos patrocínios da área do esporte se destaca em relação às demais áreas, e no período de 2012 a 2016, os patrocínios esportivos representaram 43% do valor total de patrocínios analisados no âmbito da Secom/PR. Importante esclarecer que os patrocinadores são os responsáveis por definirem a que área pertence sua proposta de patrocínio, podendo haver um percentual das classificações na categoria “eventos” que se referem a projetos de patrocínio esportivo.

Cumpra mencionar que, conforme apresentado no relatório de levantamento do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (TC 021.654/2014-0), esses patrocínios constituem uma fonte de recursos públicos importante para os comitês e confederações olímpicas e paraolímpicas.

Gráfico 1 – Patrocínios de estatais x empresas privadas para o esporte de rendimento, em milhões, no período 2010-2014

Elaboração: TCU/SecexEducação. Fonte: TC 021.654/2014-0

De acordo com informações obtidas a partir dos próprios comitês e confederações, compiladas no gráfico 1, constatou-se que a participação de recursos de patrocínios privados no esporte de rendimento é residual. Em relação ao montante de recursos de patrocínios apurados no período 2010-2014, o setor privado aportou apenas 1,63%, enquanto os aportes de estatais somaram 8,33%.

Além da magnitude dos valores relativos a esses patrocínios, outro aspecto que demonstra a relevância da auditoria é o fato de o relatório de levantamento ter apontado para a existência de controles deficientes ou inexistentes dos recursos públicos aplicados no SND, o que pôde ser comprovado na Fiscalização de Orientação Centralizada (TC 023.922/2015-0) realizada com o objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos provenientes da Lei 9.615/1998, alterada pela Lei 10.264/2001 (Lei Agnelo/Piva) por parte de entidades componentes do Sistema Nacional do Desporto (SND).

Nesse cenário de aplicação de recursos públicos em valores vultosos ao setor esportivo, mostra-se relevante ressaltar que, por ocasião do levantamento no esporte de alto rendimento, que precedeu a presente fiscalização (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário), foram identificados os seguintes riscos:

- a) Risco de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto (incluindo o SND) e da inefetividade das políticas públicas de esporte, com potencial desperdício de recursos públicos;
- b) Risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento;
- c) Risco de perpetuação da dependência dos recursos públicos para manutenção das principais entidades do SND;
- d) Risco de óbice ao controle social;
- e) Risco de não reversão do quadro de reduzida base do esporte de rendimento; e
- f) Risco de que os resultados do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, inclusive a meta de posicionar-se entre os dez primeiros países classificados, não fossem sustentáveis para o período pós 2016.

Objetivo e questões de auditoria

Esta auditoria faz parte de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada com o intuito de avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados por empresas estatais no setor esportivo, contemplando a avaliação da atuação:

- i) do Ministério do Esporte (ME), enquanto responsável pela formulação de políticas públicas na área do esporte;
- ii) da Secom/PR, responsável pela coordenação de todas as ações de comunicação da administração pública federal; e
- iii) das estatais patrocinadoras, em especial sob a ótica dos critérios utilizados por essas estatais para fundamentar sua decisão a respeito da escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas, da quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio, da metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e da aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom/PR.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os patrocínios estão sendo firmados e executados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

I. Quanto à atuação da Secom/PR:

- a) Questão 1: Os normativos expedidos pela Secom/PR a respeito das ações de patrocínio têm se mostrado suficientes e efetivos com vistas à coordenação das ações de patrocínio empreendidas pelas empresas estatais, em especial no que diz respeito à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos?
- b) Questão 2: As análises empreendidas pelo Depat estão de acordo com os normativos expedidos pela Secom/PR?

II. Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras:

- c) Questão 3: Os patrocínios firmados estão alinhados à estratégia de marketing da estatal e esta, por sua vez, está alinhada à estratégia da organização?
- d) Questão 4: As entidades estatais adotam critérios claros e objetivos na decisão a respeito de quais projetos/entidades devem ser patrocinados, motivando sua escolha em relação à modalidade esportiva, entidade escolhida?

- e) Questão 5: As entidades estatais patrocinadoras definem os valores contratados pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio?
- f) Questão 6: As entidades estatais patrocinadoras medem o retorno que esses patrocínios proporcionam, e utilizam esse resultado para tomada de decisões pela alta administração?
- g) Questão 7: As entidades estatais patrocinadoras encaminham para análise e manifestação prévia do Departamento de Patrocínios as propostas de patrocínio com valores superiores a R\$ 20.000,00?
- h) Questão 8: Há contratos de patrocínio firmados por intermédio de agência de publicidade ou de promoção?
- i) Questão 9: As prestações de contas dos contratos de patrocínio são apresentadas de acordo com as normas da Secom/PR?

III. Quanto à atuação do Ministério do Esporte (ME):

- j) Questão 10: O ME, principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pela Departamento de Patrocínios/Secom/PR a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados?

O recorte das dez questões de auditoria buscou avaliar o ciclo de planejamento, de celebração, de execução e de avaliação de patrocínios esportivos realizados por entidades estatais, bem como avaliar temas relacionados com a normatização desse tipo de contratação, em especial no que diz respeito à sua robustez e capacidade de garantir o controle adequado da aplicação desses recursos.

Destaca-se que não integrou o escopo da presente auditoria o exame da conformidade da documentação relativa à prestação de contas no que se refere à comprovação de despesas executadas com recursos dos patrocínios, dada a lacuna normativa a esse respeito, em razão do que dispõe a IN Secom/PR 9/2014.

Não obstante, mostrou-se necessário relatar alguns achados não decorrentes da aplicação das questões de auditoria, relacionados ao fundamento legal relativo à prestação de serviços continuados utilizado em prorrogações de contratos de patrocínio, à aplicação de recursos de patrocínios no custeio de viagens de funcionários/dirigentes da empresa patrocinadora, e ao desvio de finalidade de parte de recursos do Plano Brasil Medalhas, executado dentro de contrato de patrocínio.

Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

Na fase de planejamento da FOC, como suporte à identificação do problema e à formulação das questões de auditoria, foram utilizados os resultados apresentados no relatório de levantamento realizado por esta unidade técnica no Sistema Nacional do Desporto.

Além disso, foram consideradas reportagens amplamente divulgadas na mídia relativas a indícios de má aplicação dos recursos públicos destinados a patrocínios esportivos por parte de entidades estatais.

Ainda na fase de planejamento, também foram realizadas as seguintes atividades:

- i) consulta à legislação, à jurisprudência deste Tribunal, a documentos oficiais e a artigos relacionados ao tema da auditoria;

ii) diligência às seguintes entidades: Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal, Centrais Elétricas Brasileiras S.A., Cobra Tecnologia S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e Petróleo Brasileiro S.A.;

iii) elaboração de matriz de planejamento;

iv) definição dos contratos firmados por entidade a serem incluídos na amostra, considerando, entre outros aspectos, a materialidade do objeto contratado e o período de celebração do ajuste, em função da vigência dos normativos relacionados;

v) realização de painel de especialistas com profissionais acadêmicos e do mercado privado envolvidos no estudo e na avaliação do patrocínio ao esporte; e

vi) realização de workshop de planejamento com os auditores membros das auditorias da FOC, com o objetivo de nivelar conhecimentos sobre o tema e preparar a fase de execução.

Na fase de execução das auditorias, para a aplicação dos procedimentos de auditoria previamente definidos e constantes da Matriz de Planejamento consignada no Fiscalis 546/2016, foram analisados documentos apresentados pelos órgãos e pelas entidades auditadas, além de outros constantes do Sistema de Controle de Ações de Comunicação (Sisac), sob gestão da Secretaria Especial de Comunicação da Presidência (Secom/PR).

No âmbito de cada estatal, o trabalho de delimitação do escopo resultou na escolha de quatro aspectos centrais: a) escolha das modalidades/entidades esportivas a serem patrocinadas; b) quantidade de recursos a ser aportado em cada projeto de patrocínio; c) metodologia de mensuração do retorno do investimento feito por meio de patrocínios para a estatal e, d) aderência dos processos de patrocínio às normas pertinentes e às diretrizes estabelecidas pela Secom/PR, assim como aos princípios constitucionais que regem a atuação de toda a administração pública e às disposições da Lei 8.666/1993 e da Lei 9.784/1999. Registra-se que o escopo da fiscalização foi delimitado para ajustes vigentes no período de 2012 a 2016.

As técnicas de auditoria aplicadas consistiram sobretudo em exame documental, consideradas informações obtidas em reunião com os gestores.

Para fundamentar os exames realizados, foram utilizadas como principais fontes de critério de auditoria: a) Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal; b) Instrução Normativa 9/2014-Secom/PR, que disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal; e c) Instrução Normativa 1/2009-Secom/PR, que precedeu a IN Secom/PR 9/2014, nos casos incluídos em seu período de vigência.

Importa destacar que, embora não componha o escopo da presente auditoria, a Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, em especial no que tange às ações de patrocínio, foi considerada nas propostas de encaminhamento, dada sua recente entrada em vigor.

A presente consolidação foi realizada a partir dos relatórios produzidos por todas as equipes, não deixando de levar em consideração que se encontram em andamento medidas processuais como audiências, citações e oitivas, no âmbito dos processos individuais que foram constituídos. Dessa forma, neste relatório, os resultados serão apresentados de forma global, sem identificação de casos apurados nas auditorias realizadas nos órgãos e entidades objeto desta ação de controle.

Limitações inerentes à auditoria

Cabe registrar que houve limitações em auditoria de uma das entidades, no que se refere à disponibilização de documentos, conforme tratado no processo específico.

Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.318.541.550,34, representando 47% do total de recursos relacionados a patrocínios esportivos submetidos à análise da Secom/PR, no período de 2012 a 2016.

Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar melhorias no processo de concessão de patrocínios ao setor esportivo pelas estatais, especialmente no que diz respeito ao incremento da eficiência, da eficácia, da economicidade, da impessoalidade, assim como da racionalidade na aplicação desses recursos públicos. Ademais, cita-se como benefício estimado a instauração de processos de tomada de contas especial. Espera-se que tais benefícios minimizem os riscos de desvio de recursos públicos relativos a patrocínios.

II.8. Processos conexos

Cada auditoria deu origem a um processo por estatal, englobando os resultados das fiscalizações realizadas, resultando na elaboração de relatórios individuais, a exceção da auditoria do ME e da Secom/PR.

Tabela 4: Lista de Secex participantes e respectivas entidades fiscalizadas

(...)

Achados de auditoria

Apresenta-se, a seguir, o resultado da consolidação dos achados de auditoria oriundo das fiscalizações realizadas. O Anexo I apresenta quadro-resumo dos achados consolidados, por estatal fiscalizada.

É importante destacar que neste relatório apresenta-se apenas uma análise global dos achados obtidos nas auditorias realizadas nas entidades. O tratamento específico desses achados será dado nos respectivos processos autuados, nos quais, serão propostas as determinações para correção das irregularidades constatadas, bem como as medidas relacionadas à eventual responsabilização dos agentes que lhes tenham dado causa e ao ressarcimento dos valores devidos aos cofres das entidades patrocinadoras, ou seja, aqueles valores cuja utilização não se tenha comprovado aderente às prescrições legais.

No presente processo consolidador são apresentadas propostas de encaminhamento de caráter mais estruturantes considerando todos os atores envolvidos na concessão de patrocínios pelas estatais federais ao setor esportivo.

III.1 Parte I – Quanto à atuação da Secom/PR

Quanto à avaliação da atuação da Secom/PR, cumpre, inicialmente, apresentar o Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, e preceitua em seu art. 6º as competências da Secom/PR, das quais destacam-se:

- i) coordenar o desenvolvimento e a execução das ações de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e as de patrocínio, de responsabilidade dos integrantes do SICOM e que, com ela de acordo, exijam esforço integrado de comunicação;
- ii) supervisionar o conteúdo de comunicação das ações de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e as de patrocínio, de responsabilidade dos integrantes do SICOM;
- iii) controlar, nas ações de publicidade e de patrocínio submetidas à sua aprovação pelos integrantes do SICOM, a observância dos objetivos e diretrizes previstos nos art. 1º e 2º, no tocante ao conteúdo de comunicação e aos aspectos técnicos de mídia;

- iv) editar políticas, diretrizes, orientações e normas complementares deste Decreto;
- v) coordenar, supervisionar e normatizar o funcionamento do Comitê de Patrocínios de que trata o art. 8º; e
- vi) analisar programas, políticas, diretrizes, planos, critérios e mecanismos de seleção de projetos de patrocínio, incluídos os editais públicos, encaminhados pelos integrantes do SICOM.

Compete, assim, à Secom/PR a coordenação, a normatização, a supervisão e o controle das ações de patrocínio dos órgãos e entidades que compõem o Sicom, nos parâmetros dos normativos de referência. Essas competências da Secom/PR devem ser cumpridas por meio de seu Departamento de Patrocínios (Depat), conforme preceitua a IN Secom/PR 9/2014, em sua Seção II.

As ações de patrocínio são submetidas, então, via Sisac – Sistema de Controle de Ações de Comunicação, onde são registradas todas as informações, análises e trocas de mensagens entre órgãos/entidades e a Secom/PR, referentes a cada ação de patrocínio.

No âmbito da presente auditoria, realizou-se análise no Sisac dos registros de 61 propostas de patrocínio esportivo submetidas pelas empresas estatais incluídas na amostra da FOC, entre 2012 e 2016, a saber: Correios, Infraero, Caixa, BB, BNDES e Petrobras.

Os registros do sistema trazem informações de cadastro do projeto de patrocínio, como data de submissão, público-alvo, tipo de ação, bem como o detalhamento do projeto, com a descrição do objeto, os valores e os objetivos do patrocínio. O sistema registra, ainda, as contrapartidas a serem cumpridas pelo patrocinado, as localidades de realização de eventos do projeto, o cronograma de desembolso financeiro e o resultado da avaliação realizada após o término da execução do projeto.

Ademais, ficam registradas as trocas de mensagens entre os envolvidos no projeto e a Secom/PR, além das alterações de status do projeto. Ainda, ficam armazenadas as alterações realizadas no projeto, sejam decorrentes de apontamentos da Secom/PR ou de iniciativa da entidade patrocinadora, e os dados de planejamento do patrocínio.

A análise realizada pela equipe de auditoria permite verificar que a atuação da Secom/PR não vem atendendo à sua competência disposta no art. 6º, III, Decreto 6555/2008, assim como ao disposto na IN Secom/PR 9/2014, editada pelo próprio órgão, para disciplinar o patrocínio dos órgãos e entidades da administração pública federal, considerando as falhas apontadas na sequência:

III.1.1. A manifestação do Depat, quando da análise das propostas de patrocínio, tem sido eminentemente pró-forma, não atendendo plenamente ao disposto no art. 6º da IN Secom/PR 9/2014.

A IN Secom/PR 9/2014 dispõe, em seu art. 6º, competências do Departamento de Patrocínio (Depat), das quais ressaltam-se a análise e a manifestação: sobre as propostas de patrocínio; sobre os programas, as políticas, as diretrizes e os plano de patrocínios dos integrantes do Sicom; e sobre os critérios e mecanismos de seleção das propostas.

O art. 11 da referida IN trata dos quesitos a serem observados nessa análise e manifestação do Depat, quando da análise das propostas de patrocínio:

Art. 11. O DEPAT atuará com isonomia na análise e manifestação sobre as propostas de patrocínio, observado o que segue, conforme as características de cada projeto:

I. enquadramento nas definições previstas nos arts. 2º e 3º desta Instrução Normativa;

II. adequação às diretrizes estabelecidas pela SECOM/PR;

III. informações apresentadas pelo patrocinador para justificar a conveniência e/ou oportunidade de patrocinar o projeto, em consonância com os critérios objetivos de que trata o art. 34 desta Instrução Normativa;

IV. pertinência e proporcionalidade de contrapartidas entre patrocinadores da administração pública federal;

- V. uso obrigatório da marca do Governo Federal, exceto quando disposto em sentido contrário por norma legal ou da SECOM/PR;
- VI. correção do preenchimento dos formulários e sistemas disponibilizados;
- VII. uniformidade de análise em relação a propostas similares;
- VIII. pareceres anteriores emitidos no âmbito da SECOM/PR referentes a procedimentos em patrocínios;
- IX. detalhamento das contrapartidas em que houver citação ou exposição da marca do patrocinador, ou de seus produtos e serviços, em espaços de mídia em veículos de divulgação, de acordo com especificações técnicas fornecidas pelo DEPAT.

Não obstante o que dispõe a IN Secom/PR 9/2014, o exame às informações registradas no Sisac evidencia que os pareceres apresentam como conteúdo textos-padrão, que se repetem a cada projeto analisado.

Desse modo, quando não há pendência alguma, o Depat registra um texto-padrão, a exemplo do seguinte: “Pré-análise realizada quanto aos aspectos de comunicação, de acordo com o Decreto 6.555 de 08 de setembro de 2008 e Instrução Normativa 1 de 08 de maio de 2009 e sem registro de ressalvas” (peça 25, p. 1.310).

Nos registros do Sisac, não há detalhamento de quais quesitos foram analisados, tampouco o conteúdo dessa análise. Apenas nos casos de não conformidade eventualmente detectada (nem todas as não conformidades são detectadas), são registradas pendências, a partir das quais se depreendem as correções necessárias e os aspectos identificados pela Secom/PR como deficientes.

Em relação às pendências identificadas nos 61 projetos analisados, a maior parte versa sobre especificação, classificação ou alteração de contrapartidas; necessidade de inserção da logomarca do Governo Federal (ou justificativa para a sua não inserção); e ajustes redacionais para não descaracterizar o instrumento patrocínio (por exemplo, trocar palavra “apoio” por “patrocínio”).

As pendências não alcançam o cerne dos projetos de patrocínio. De modo geral, há correções pertinentes à redação, à classificação de contrapartidas, à obrigatoriedade da logomarca do Governo Federal, contemplando parte do que prescreve a IN Secom/PR 9/2014, mas não se mostrando suficientes para caracterizar a completude da análise.

No que diz respeito às informações apresentadas pelo patrocinador para justificar a conveniência e oportunidade de patrocinar o projeto (art. 11, III, da IN-Secom/PR 9/2014), cabe à unidade ponderar as justificativas apresentadas pelo patrocinador, levando em conta a objetividade e os critérios adotados para, por exemplo, a escolha do patrocinado, a escolha da modalidade e a precificação.

No entanto, observa-se que as manifestações do Depat tratam primordialmente de indicar para o patrocinador como as pendências devem ser sanadas por ele, a fim de que o projeto se adeque às normas da Secom/PR, no que tange à sua forma, e não à sua essência, em especial ao Decreto 6.555/2008 e à IN Secom/PR 9/2014.

Chama a atenção a quantidade de registros, por parte do Depat, com sugestões de alteração de redação, para excluir termos inadequados para patrocínios, como “apoio” ou “fomento”. Esses registros denotam que o patrocínio está sendo proposto com uma finalidade diversa, que seria mais a de apoiar, fomentar uma entidade esportiva, ou, em outras palavras, transferir recursos, do que obter retornos decorrentes de exposição e associação da marca do patrocinador ao esporte. Somado a isso, o Depat não desaprova nem nega a possibilidade de formalização do contrato, apenas solicita que o projeto seja reescrito, com os termos adequados.

Nesse sentido, restou constatado, nos projetos analisados, que as análises se mostraram mais como uma orientação de como o projeto deveria ser escrito, considerando seleção de palavras mais adequadas, do que análise a fim de avaliar todos os itens de competência do Depat.

Acrescenta-se que, para o período da auditoria, considerando o universo de projetos apresentados pelas estatais incluídas na Fiscalização de Orientação, verificou-se somente uma ação reprovada pelo Depat.

III.1.2. Depat aprova projetos cujos objetivos não se enquadram em objetivos de patrocínio, conforme definição contida no art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014

Uma das funções precípua do Depat, na análise e manifestação dos projetos de patrocínio, é verificar o enquadramento dos objetivos do projeto em uma ação de comunicação de patrocínio, conforme estabelece o art. 11 da IN-Secom/PR 9/2014.

O art. 2º, I e II da IN-Secom/PR 9/2014 define patrocínio e os objetivos de patrocínio:

I - patrocínio: ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projeto de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio;

II - objetivos do patrocínio: gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador;

Já o art. 3º, III, da IN-Secom/PR 1/2017 atualiza a definição de patrocínio, incorporando os objetivos ao conceito:

ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros

De acordo com informações encaminhadas por meio do Ofício-SEI 80/2017/GABIN/SECOM/PR/SG-PR (peça 21, p. 1), de 24/11/2017, em resposta ao Ofício 0493/2017-TCU/SecexEducação (peça 20), de 9/11/2017, as informações inseridas como objetivo do patrocínio “devem ser capazes de traduzir o propósito do patrocinador com a iniciativa patrocinada”.

No entanto, o que se verifica, a partir da análise dos projetos submetidos à Secom/PR via Sisac, é a aprovação de diversos projetos sem se questionar o objetivo de patrocínio, quando o projeto claramente não se enquadra na definição estabelecida pela norma, tampouco no entendimento declarado pelo próprio Depat.

Em exame mais detido sobre os objetivos declarados e as análises feitas pelo Depat, em primeiro lugar, observa-se confusão nos conceitos. Em muitos casos, restou evidenciada a ausência de informações acerca de quais objetivos a empresa pretendia atingir com a respectiva ação de patrocínio. De outro modo, o projeto contém mais objetivos da patrocinada. Observou-se ainda ser comum a confusão do objetivo com o objeto dos contratos, como nos casos de “direito de expor a marca”.

Registra-se, ainda, que, mesmo quando o objetivo declarado se aproxima mais do que seria idealmente um objetivo de patrocínio, as informações prestadas são, por vezes, repetidas para vários projetos diferentes, ou são genéricas, como, por exemplo, no que se refere a “público alvo”. Em relação ao público alvo, observou-se que na maior parte dos casos não há qualquer especificação, o que, por si só, já permite o questionamento da validade e da utilidade de tal informação. Destaca-se exemplo de público alvo no qual registrou-se a informação de 710 milhões de pessoas estimadas como público alvo.

Cabe ressaltar que a caracterização de um projeto como patrocínio depende da adequação dos seus objetivos, que incluem o impacto esperado com o relacionamento com o público de interesse, como dispõe a norma de referência. A ausência de objetivos adequados ao instrumento patrocínio resulta

no questionamento de que o caso concreto trate, de fato, de outro instrumento (mais assemelhado a um subsídio, ou a um convênio, por exemplo), disfarçado de patrocínio, a fim de transferir recursos em benefício de outrem.

Nesse aspecto, do mesmo modo como é feita análise de outros aspectos, falha o Depat em se limitar a solicitar a alteração da redação do projeto para enquadramento aos objetivos previstos entre as possibilidades que a norma oferece. Em outras palavras, não há questionamento se é o caso de fato de enquadramento como ação de patrocínio; o Depat solicita apenas que se escreva diferente. O caso em comento é exemplo da deficiência na atuação do Depat, pois, sequer menciona qualquer observação ou pendência em relação ao objetivo declarado, ainda que esse não se enquadre ao que define a norma.

Acerca da relevância da definição de objetivos adequados, acrescenta-se que uma ação de patrocínio deve fazer parte de um planejamento, com políticas e diretrizes associadas às principais ações de comunicação que o patrocinador pretende empreender em determinado período. Para cada ação de patrocínio, devem ser estabelecidos objetivos de comunicação, que precisam ser mensuráveis e concretos, para que seja possível verificar o seu alcance e avaliar a pertinência de se renovar a ação de patrocínio ou ajustar seus termos para que se adequem à realidade verificada ao final da ação de patrocínio.

Esse ciclo de planejamento, execução e avaliação dos patrocínios é tido como fundamental para se justificar a continuidade das ações de patrocínio. A norma elaborada pela Secom/PR está alinhada com esse raciocínio e exige que o patrocinador avalie o alcance dos objetivos de comunicação (cf. art. 33 e 34 da IN-Secom/PR 9/2014):

Art. 33. Cabe ao patrocinador verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.

Parágrafo único. A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição.

Art. 34. Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos em consonância com:

- I - os objetivos de comunicação;
- II - a natureza e a diversidade das ações previstas;
- III - o público-alvo;
- IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;
- V - o volume de recursos despendidos.

O prejuízo na caracterização dos objetivos dos patrocínios, conforme relatado, por óbvio, resulta em prejuízo à avaliação pelos próprios patrocinadores sobre os resultados alcançados com as ações, prejudicando, por conseguinte, a busca da eficiência e da racionalidade na aplicação de recursos de futuros patrocínios, outra atribuição do Depat.

III.1.3. Depat não avalia adequadamente a observância das diretrizes da eficiência e da racionalidade, previstas no art. 2º, XI, do Decreto 6.555/2008, na aplicação dos recursos de patrocínios, em desconformidade com sua competência prevista no art. 7º, I, da IN Secom/PR 9/2014

A análise da eficiência e racionalidade na aplicação de recursos públicos é especialmente relevante no caso dos patrocínios esportivos, uma vez que esse tipo de patrocínio reúne a maior parte dos recursos despendidos, apesar de o quantitativo de ações patrocinadas no esporte não ser o mais expressivo.

Dados do levantamento (TC 015.942/2016-3), realizado em 2015 pela SecexAdministração (peça 23, p.33), mostraram que 40% dos recursos de patrocínio, entre 2012 e 2015, haviam sido destinados ao esporte. Esse percentual, contudo, representava apenas 8% de todas as ações de

patrocínio submetidas à Secom/PR nesse mesmo período, o que indicava que ações de patrocínio esportivo possuíam, em média, valores superiores às demais áreas contempladas com patrocínio.

No ano de 2016, essa situação ficou ainda mais evidente, considerando que os projetos de patrocínio ao esporte somaram 181 ações, com o valor global de R\$ 543,2 milhões, representando pouco mais de 10% do quantitativo de ações, e quase 62% dos recursos de todos os patrocínios.

Em exame aos documentos do Sisac, observa-se que, em nenhuma das ações que compuseram a amostra, há qualquer análise fazendo menção à eficiência dos gastos com patrocínio, tampouco contendo questionamento sobre a racionalidade dos montantes estipulados para as ações.

Quando há menção a valores, assim como para os demais aspectos, são feitas solicitações de ajustes formais.

A eficiência e a racionalidade das ações de patrocínio visam, entre outros objetivos, ao equilíbrio entre dispêndios e retornos para a imagem do patrocinador. Ao registrar pendências relativas a formalidades no registro de valores dos projetos, a Secom/PR não justifica suas decisões com base em eficiência ou racionalidade. Apenas exige correções pontuais.

Acrescenta-se que, no caso da análise das contrapartidas, a Secom/PR deveria exercer um papel de questionadora da proporcionalidade entre montantes estipulados e contrapartidas definidas, de acordo com o art. 11, IV, da IN Secom/PR 9/2014, mas se atém a classificações, sugestão de inclusão de contrapartidas sociais ou ambientais e ajustes redacionais. Da mesma forma que no tocante aos valores, não se encontra qualquer justificativa, recomendação ou análise pautada na racionalidade e na eficiência do uso dos recursos destinados a patrocínio.

Por ter acesso a todas as propostas de patrocínio da administração pública federal, a Secom/PR tem a possibilidade de realizar análises comparativas, identificando a distribuição dos recursos nas diversas modalidades esportivas e diferenciando patrocinadores pelos montantes aportados a esse tipo de ação de comunicação.

Com isso, deveria ser capaz de analisar a sobreposição de mais de um patrocinador para a mesma entidade esportiva, inclusive ponderando as implicações decorrentes da divisão de espaço de divulgação de marcas entre patrocinadores.

Não obstante, verificou-se que, mesmo em casos de duas estatais patrocinando a mesma confederação, não há uma análise no sentido de se evitar sobreposição de patrocínios, nem ponderação acerca da necessidade de rever os valores ou contrapartidas.

Outro aspecto relacionado à eficiência e à racionalidade dos recursos tem a ver com o patrocínio a entidades esportivas que, a despeito de cumprirem requisitos técnicos de admissibilidade para receber recursos públicos, estão com sua imagem exposta com viés negativo na mídia por má gestão de recursos públicos, como, por exemplo, o notório caso da prisão do presidente da Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/aguas-claras-da-pf-prende-5-por-desvios-na-confederacao-brasileira-de-desportos-aquaticos/>), entidade patrocinada pelos Correios. Sobre situações assim, também não se verificou qualquer análise por parte do Depat.

Considerando as diversas falhas expostas na atuação do Depat, acrescenta-se que a IN-Secom/PR 9/2014 vincula a execução do patrocínio à prévia comunicação de conformidade do Departamento (art. 8º, § 8º). Por outro lado, a mesma norma permite que a manifestação do Depat, em caráter excepcional, pode ocorrer até um dia antes do início da execução do patrocínio (art. 10, § 2º). Ocorre, no entanto, que não se conceitua o que seria considerado o início do patrocínio, se assinatura do contrato, se repasse de recursos, se realização do evento.

Constata-se que o prazo para análise técnica e manifestação do Depat (5 dias úteis), estabelecido no art. 10 da IN-Secom/PR 9/2014, não tem se mostrado suficiente para que a análise efetuada compreenda na extensão e profundidade adequadas todos os quesitos necessários para conclusão a respeito da conformidade ou não da proposta de patrocínio. Especialmente, quando se leva em conta que a estrutura do Depat conta com apenas três servidores, além do Diretor do departamento,

para analisar o universo de projetos de patrocínios submetido à Secom/PR que, no período de 2012 a 2016, chegou ao quantitativo de 15.977 projetos.

No ano de 2012, por exemplo, foram analisados 4.097 projetos, o que dá uma média de 16 projetos por dia, considerando todos os dias úteis do ano, sem descontar período de férias e eventuais licenças, e sem considerar os projetos com pendência que necessitam de mais de um momento de análise no Depat. Esses números demonstram a inviabilidade de que os projetos sejam analisados com a minúcia que a IN requer.

Observa-se, então, que as falhas apontadas, possivelmente, derivam essencialmente da falta de estrutura do Departamento de Patrocínios que conta com poucos servidores, somada ao curto prazo que a IN prevê para a análise dos projetos de patrocínios e à quantidade de projetos submetidos ao exame da equipe.

Desse modo, acerca da atuação da Secom/PR, conclui-se que resta prejudicada, considerando que o Depat não consegue cumprir sua função de controlar a observância dos objetivos e das diretrizes previstos nos arts. 1º e 2º do Decreto 6.555/2008 e das diretrizes adicionais estabelecidas no art. 5º da IN-Secom/PR 9/2014, tampouco de articular e coordenar patrocínio que exija esforço integrado de comunicação de órgãos e entidades da administração pública federal (art. 7º, I e II da IN-Secom/PR 9/2014). Registra-se que o Depat acaba por ser a única instância de controle e coordenação no âmbito do Sicom, considerando que o Comitê de Patrocínios é instância consultiva.

III.2 Parte II - Quanto à atuação das entidades estatais patrocinadoras

De modo geral, foram observadas falhas em todas as fases dos processos de patrocínio (figura 2), do planejamento das ações à avaliação de resultados, evidenciando fragilidades, e descumprimento aos normativos de referência, na concessão de patrocínios pelas estatais ao setor esportivo. Cabe observar que essas fases não são estanques e que a ilustração se presta apenas como facilitadora da leitura dos resultados das auditorias realizadas nas estatais patrocinadoras. Ademais, destaca-se que a ilustração indica em que fases seria esperada uma maior interação das estatais com a Secom/PR e com o ME, embora essa interação possa ocorrer a qualquer instante.

(...)

Figura 2 – Fases do processo de patrocínio e principais dispositivos normativos relacionados

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

III.2.1 Planejamento

O planejamento das ações de patrocínio, e mesmo do conjunto de ações de comunicação de uma empresa, pressupõe o estabelecimento de objetivos de comunicação formalizados em um Plano de Comunicação, no qual seja possível observar a vinculação das ações previstas e respectivos objetivos com o Plano Estratégico da empresa, a fim de garantir, entre outras coisas, a racionalidade e a eficiência na aplicação dos recursos, conforme prescreve o inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

A IN Secom/PR 9/2014 define, em seu art. 2º, II, que os objetivos que caracterizam ações de patrocínio contemplam “gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador”. Esses objetivos devem ser definidos de forma mensurável antes de qualquer ação de modo a possibilitar que ao final da ação seja aferido o seu resultado.

Ainda no planejamento, a IN Secom/PR 9/2014 dispõe acerca dos princípios e das diretrizes que devem pautar a atuação dos patrocinadores, incluindo princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa (art. 4º). Nesse contexto, devem ser

definidos critérios objetivos para a seleção de ações a serem executadas, assim como devem ser, preferencialmente, realizadas seleções públicas.

Na avaliação do planejamento das ações de patrocínio, observaram-se problemas em todas as seis estatais auditadas.

Em duas delas [bndes e infraero], constatou-se ausência de consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação em Plano de Comunicação, de modo que não foi possível verificar a vinculação das ações de patrocínio ao planejamento estratégico das empresas. A ausência de um planejamento formalizado indica que ações são realizadas aleatoriamente sem que se consiga vincular os objetivos de cada patrocínio com o plano de negócios da estatal.

Em outras palavras, as ações carecem de uma estratégia pré-definida, formalizada, e articulada com os objetivos estratégicos da empresa. Observa-se que a falha não se restringe ao patrocínio, pois essas empresas não apresentam uma estratégia de comunicação definida, não havendo avaliações acerca até mesmo da conveniência da realização de ações de patrocínio frente a outros tipos de ações de comunicação, por exemplo.

A realização de ações pontuais, sem vinculação com objetivos estratégicos da empresa, prejudica não só a obtenção de eficiência e de racionalidade na aplicação dos recursos destinados a patrocínios, contrariando o prescrito no inciso XI, art. 4, da IN Secom/PR 9/2014, como também a verificação do interesse público e da real finalidade pretendida pela estatal ao firmar tais contratos.

Outra falha verificada em outras três empresas consiste na falta de objetividade e de detalhamento de critérios objetivos para seleção de projetos, em descumprimento ao que dispõe o art. 5º, §1º da IN SECOM-PR 9/2014.

Da análise dos critérios apresentados para a seleção dos patrocínios, observou-se que a falta de objetividade dos critérios estabelecidos restou agravada pela carência de detalhamento normativo para sua implementação, e pela atribuição pela norma não de obrigatoriedade, mas sim de priorização de tais critérios na seleção dos patrocínios.

Com relação à subjetividade inerente aos critérios estabelecidos, cumpre destacar que o estabelecimento de critérios, tais como “modalidades que tenham grande visibilidade” e “modalidades que permitam a realização de ações de relacionamento com público de interesse do banco”, desacompanhado de um detalhamento normativo de sua forma de implementação para a escolha fundamentada de uma modalidade em detrimento de outra, prejudica a objetividade requerida pela norma nos processos de seleção de patrocínios.

De modo similar, a ausência de regulamentação de termos como “imagem positiva”, “representação nacional”, “atributos valorizados”, “performance de destaque” e “melhores princípios de governança”, ou seja, de normas detalhadas a serem observadas pelos responsáveis pela seleção dos patrocínios no planejamento, também prejudicam a evidenciação da objetividade, da comparação entre os objetos de seleção e, conseqüentemente, da impessoalidade necessárias aos referidos processos seletivos.

Ademais, a atribuição a esses critérios de caráter de priorização ao invés de obrigatoriedade mitiga a eficácia da norma relativa à necessidade da objetividade nos processos de seleção de patrocínios.

Ainda referente à fase de planejamento, outra falha observada diz respeito à predefinição de modalidades esportivas a serem patrocinadas no Manual de Comunicação dessas empresas, novamente, em prejuízo à racionalidade e à eficiência na aplicação dos recursos de patrocínio, previstas no inciso XI, art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

Cumpre dizer que a predefinição de modalidades no Manual de Comunicação da empresa não apresenta qualquer motivação ou justificativa. Tampouco observou-se a previsão de procedimentos periódicos de revisão desse rol de modalidades esportivas.

De outro modo, seria de se esperar que as empresas avaliassem regularmente a conveniência e oportunidade de seguir patrocinando as mesmas modalidades esportivas, dispondo-se a, eventualmente e justificadamente, modificar sua política de patrocínios.

Desse modo, pode-se dizer, inclusive, tratar-se de um contrassenso a imutabilidade das modalidades patrocinadas, dada a dinamicidade do ambiente externo à empresa, ao qual deveria acompanhar e reagir a sua política de patrocínios, considerando, especialmente, a questão da imagem associada a ela.

De modo geral, para todas as estatais, não foi possível comprovar o adequado alinhamento entre os patrocínios firmados com a estratégia de marketing e com o planejamento estratégico da organização, em prejuízo à eficiência e à racionalidade na aplicação dos recursos.

III.2.2 Seleção do patrocinado

Na fase de seleção do patrocinado, a empresa patrocinadora deve motivar de modo suficiente a escolha da modalidade, entidade ou projeto patrocinado, incluindo informações para justificar a conveniência e oportunidade de se patrocinar cada projeto. Da análise à motivação deve ser possível compreender o porquê de determinado patrocinado ter sido selecionado, considerando os objetivos predefinidos para a ação prevista.

A Lei 8.666/1993, em seu art. 26, determina que as inexigibilidades, caso dos contratos de patrocínio, sejam “necessariamente justificadas”, e que o respectivo processo seja instruído com elementos que incluem a razão da escolha do fornecedor ou executante (art. 26, parágrafo único, II). Além disso, a Lei 9.784/1999, em seu art. 50, IV, determina que devem ser motivados os atos administrativos que declarem a inexigibilidade de processo licitatório.

No que se refere ao normativo específico dos patrocínios, tem-se que o art. 5º, §1º da IN Secom/PR 9/2014 determina a necessidade de critérios objetivos para a análise prévia das propostas de patrocínio. Cabe reiterar a aplicabilidade do art. 4º da mesma norma, que define as diretrizes da atuação do patrocinador, incluindo, entre outras, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa.

Não obstante o que dispõem os citados normativos, em quatro estatais auditadas foram verificadas falhas nessa fase da seleção dos patrocinados.

Destaca-se que a devida motivação é requisito fundamental para promover a objetividade e a impessoalidade nos referidos processos e falhas nessa motivação tendem a promover o incremento dos riscos de desvio de conduta.

As falhas incluem deficiência normativa e ausência de critérios objetivos e suficientemente detalhados como base para a decisão, argumentos flagrantemente inverídicos, argumentos repetidos para todas as renovações, análise de custo x benefício em substituição à motivação. Ainda, alguns dos motivos apresentados repetem-se *ipsis litteris* em diferentes projetos, como, por exemplo, “fortalecer a imagem (...) como empresa que forma atletas”, e “ênfatar a marca (...) como empresa que desenvolve o esporte brasileiro”.

Ademais, ressalta-se que de modo geral, é notório que os resultados da entidade patrocinada, e não da patrocinadora, muitas vezes motivam o processo, como se um dos objetivos institucionais da empresa fosse apoiar o desenvolvimento de modalidades esportivas de alto rendimento ou mesmo formar atletas, o que demonstra um potencial desvio de finalidade do instrumento de patrocínio. Desse modo, é recorrente que aos argumentos apresentados envolvam a necessidade contínua de recursos pelo patrocinado ou os resultados (medalhas) conquistadas pela modalidade.

Observou-se, ainda, apresentação de motivação não relacionada aos objetivos da empresa, como ilustram os seguintes exemplos: “contribuir para a superação de problemas sociais e econômicos apresentados pelo Brasil”; “a geração de empregos em todos os âmbitos e o fortalecimento do turismo”; “buscando a continuidade e prosperidade da modalidade, além de se ter como um dos objetivos colocá-la entre as três principais confederações de esporte olímpico no Brasil”; “visa ainda, à promoção e à melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes carentes”.

Além disso, nos processos analisados, não se mostrou possível a identificação dos critérios objetivos pelos quais foram selecionadas determinadas modalidades. Tampouco, foi possível observar avaliação suficiente de custo de oportunidade entre essas e outras modalidades, ou mesmo, entre ações de patrocínio e outros tipos de ação de comunicação.

Observou-se a utilização de expressões genéricas na motivação das ações pretendidas, conforme os exemplos, por vezes repetidos em diferentes processos: “agregar valor à marca”; “obtenção de expressiva visibilidade”; “criação de uma imagem sólida junto ao público de interesse”; “significativo retorno institucional”; “promover reforço da imagem institucional”; “oportunidade de gerar credibilidade e qualidade à marca”.

Cabe registrar ainda que, por vezes, o processo de contratação ou renovação de contrato é deflagrado sem que seja possível observar a motivação primária da ação, visto que a proposta é feita ao patrocinado anteriormente à exposição dos motivos para o patrocínio.

A falha da motivação tem como potencial efeito o favorecimento de projetos/entidades a serem patrocinados, em detrimento dos princípios da impessoalidade e da moralidade, consignados no art. 4º, da IN Secom/PR 9/2014.

III.2.3 Precificação

A fase de precificação contempla atendimento ao que dispõe o art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993, sobre a obrigatoria justificativa de preço nos processos de inexigibilidade de licitação, assim como ao que determina o art. 25, §1º, da IN Secom/PR 9/2014, sobre a necessária vinculação do valor do patrocínio à expectativa de atingimento dos objetivos previstos, sem vinculação aos custos da iniciativa patrocinada.

Conforme tratado anteriormente, não foi possível identificar, em muitos processos, objetivos alinhados ao que prescreve o art. 2º, II da IN Secom/PR 9/2014 (anteriormente art. 2º, I da IN Secom/PR 1/2009), aos quais deve se vincular a valoração do patrocínio.

Soma-se à ausência de definição clara de objetivos mensuráveis, a ausência de definição do público alvo específico para cada ação de patrocínio. De modo geral, o público alvo não apresenta detalhamento mínimo. Tampouco é possível se encontrar nos processos qualquer tipo de análise a respeito do tema. Por óbvio, sem a definição de objetivos, não há como se definir o público alvo de qualquer ação de patrocínio.

Nas auditorias realizadas, em todas as seis estatais, constatou-se que o valor dos patrocínios concedidos a entidades do setor esportivo não é justificado adequadamente, violando o disposto no art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e não é pautado pela expectativa de atingimento dos objetivos do patrocínio, contrariando o que estabelece o art. art. 25, §1º, c/c art. 2º, II, da IN Secom/PR 9/2014.

De modo geral, além da inexistência de metodologias de valoração, nos processos analisados, não foram encontradas as respectivas memórias de cálculo, mas sim análises superficiais e subjetivas, sem suporte documental, levando à conclusão de que os valores são definidos primariamente, não a partir de definições da empresa, mas sim, dos valores solicitados pelos patrocinados. Além disso, os valores mostram-se quase sempre vinculados, de uma forma ou de outra, às contrapartidas ou aos custos.

Cabe ressaltar que a valoração e justificativa de preço se mostra como mais um aspecto condicionante para a realização de patrocínios cujo atendimento é inviabilizado pela falta de definição de objetivos relativos a esse tipo de ação.

Ademais, chama a atenção o fato de que mesmo os processos que não continham a justificativa de preço foram aprovados pelos respectivos pareceres jurídicos.

Acrescenta-se que, em uma das estatais, observou-se, ainda, atualização periódica das parcelas do patrocínio a cada período de 12 meses, com base na variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) ou do Índice Nacional do Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), sem que tenha ficado justificada tal previsão contratual, prática não usual, considerando os demais processos examinados

Desse modo, assim como na seleção dos patrocinados, na fase de valoração das ações, as decisões mostram-se embasadas em critérios diversos do que prevê a IN Secom/PR 9/2014.

III.2.4 Contratação

A fase da contratação propriamente dita diz respeito ao cumprimento de diversos requisitos legais e normativos, dos quais serão destacados dois aspectos, em razão dos resultados das auditorias realizadas.

Inicialmente, destaca-se que a IN Secom/PR 9/2014 dispõe, em seu art. 25, § 4º, vedação à “contratação de patrocínio por intermédio de agência de publicidade ou agência de promoção”. Não obstante essa vedação, constatou-se a existência de diversos contratos de patrocínio firmados com agências, em quatro das seis estatais auditadas.

Sobre esses contratos, não é possível ter certeza da existência ou não de intermediação, dado que a análise teria que ser feita mais detidamente caso a caso para essa confirmação. Isso porque a IN Secom/PR 9/2014 é omissa na conceituação do que entende por intermediação e, outra, porque não leva em consideração uma diversidade de situações potencialmente enquadradas como intermediação.

Impende registrar que, conforme abordado na auditoria da Secom/PR, segundo o seu manifestado entendimento, a vedação consignada na norma diz respeito à proibição de que patrocínios sejam intermediados por agência de publicidade ou agência de promoção, de modo que não se vislumbra óbice à contratação de patrocínios com agências de publicidade e/ou promoção, desde que essas sejam as reais detentoras dos direitos relativos ao que está sendo patrocinado. Desse modo, todos contratos foram aprovados pelo Depat.

Com base nos argumentos trazidos pela Secom/PR, procedeu-se a análise mais detida dos documentos contidos no Sisac, e percebeu-se que a fundamentação não se sustenta. Isso porque a mera solicitação de documentos que comprovam a propriedade de direitos inerentes ao projeto não exclui a eventual existência de intermediação.

Entende-se que ocorre intermediação quando existir a presença de um terceiro entre o patrocinador e o patrocinado, mesmo que, por força meramente contratual, este terceiro tenha obtido o direito de explorar um determinado evento ou a imagem de um atleta, pois, na origem, estes direitos não pertencem a ele.

Nota-se que, para que uma empresa detenha o direito de explorar um evento/imagem do qual ela não seja, efetivamente, proprietária, tais direitos devem ser transferidos por meio de um contrato firmado com o real proprietário. Nesta relação, o contrato irá possuir uma natureza precária, de modo que a empresa contratada poderá perder o direito transferido a critério do contratante ou, inclusive, poderá ocorrer a substituição por outra empresa.

Documentos consignados no Sisac e nos autos permitem identificar formalização de cessão dos direitos de imagem de um evento, comprovando que o factual detentor dos direitos sobre a iniciativa notoriamente não é a agência de publicidade e/ou promoção, mas uma entidade esportiva. Em outras palavras, os documentos precários de cessão limitada de titularidade de direitos que a Secom/PR aceita como embasamento para contratações com agências, mostram-se de outro modo, úteis tão somente para comprovar que, de fato, a titularidade pertence originariamente a um terceiro.

Isso posto, resta evidente que existe um terceiro, usufruindo de um processo que passa por inexigibilidade de licitação e recebendo recursos de entidades públicas por meio de patrocínio, terceiro este diferente do real proprietário do direito.

Depreende-se, portanto, que há intermediação mesmo quando o contrato de patrocínio é firmado com o adquirente dos direitos de comercialização do evento ou da imagem do atleta, gerando custos desnecessários à entidade patrocinadora.

Além disso, um outro argumento que foi utilizado para justificar a contratação das agências foi o fato de a empresa ser a realizadora do evento. No entanto, isso não afasta o problema da intermediação, visto que a distinção relevante para esse ponto é entre a propriedade efetiva do

evento e uma empresa que detém o direito de explorar o evento/imagem (por exemplo, de promoção, produção, comercialização, etc.).

Do exposto, observa-se que o posicionamento da Secom/PR frente ao que dispõe sua própria norma torna impossível caracterizar qualquer caso como intermediação, fazendo com que o dispositivo da norma seja inócuo. Soma-se a isso o fato de que a Secom/PR não demonstrou fazer qualquer tipo de avaliação sobre a essência dessas contratações com agências de publicidade e/ou de promoção.

Outro ponto que evidencia a fragilidade da norma refere-se ao argumento de que é possível entender que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa. Entende-se que essa possível interpretação seria, essencialmente, inadequada, pois, caso a intenção normativa seja vedar a intermediação de modo geral, tal vedação deve contemplar quaisquer empresas, independentemente da atividade econômica, como verificado em alguns casos.

Cumprido destacar que a contratação de patrocínio com agências pode significar não só um aumento indevido nos custos para a patrocinadora, em razão de intermediação desnecessária, mas também pode resultar em riscos como:

- i) a interposição de empresa como um artifício para ocultar o real patrocinado, a fim de se evitar atuação dos órgãos de controle;
- ii) a interposição de empresa como um artifício para pagamento de imposto de renda a menor, considerando a diferença de alíquotas entre o imposto devido por pessoa física em comparação a pessoa jurídica; ou
- iii) a burla à licitação e/ou um direcionamento, quando a patrocinadora contrata como patrocínio o que de fato é ação de promoção, essa última sujeita à obrigatoriedade de processo licitatório.

Neste último caso, ainda há o agravante de que a precificação do patrocínio não se pauta pelo valor de mercado, mas sim, pelos objetivos esperados com o patrocínio, tornando a valoração do contrato um processo que tende a ser, na prática, tratado com uma subjetividade muito maior do que em uma licitação de serviços de promoção.

O segundo aspecto a ser destacado da fase de contratação diz respeito a diversas prorrogações irregulares de contratos de patrocínio como serviços continuados com base no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, contrariando o disposto e no Anexo I, XXI, da IN SLTI 2/2008, verificadas em duas estatais auditadas.

O art. 57, II, da Lei 8.666/1993 prevê a possibilidade de prorrogação dos contratos relativos à prestação de serviços contínuos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses.

Por sua vez, a IN SLTI 2/2008 define, em seu Anexo I, XXI, em que consistem os serviços continuados:

XXI – SERVIÇOS CONTINUADOS: serviços cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

Em exame aos processos de patrocínio de duas empresas, constatou-se, da leitura dos respectivos pareceres jurídicos, que esse dispositivo vem sendo utilizado como embasamento em diversos processos de prorrogação contratual, divergindo da definição da IN SLTI 2/2008.

O contrato de patrocínio pela sua lógica intrínseca, considerando suas características e requisitos, consignados na normatização pela Secom/PR, não poderia, sob qualquer hipótese, ser considerado um serviço continuado, porque é ação absolutamente discricionária do gestor, não havendo como vincular sua eventual interrupção com o comprometimento da continuidade das atividades da empresa.

Cabe registrar que, embora o Acórdão 430/2008-TCU-Plenário (Relator: Raimundo Carreiro), consigne que os serviços de publicidade podem ser considerados de natureza continuada, sendo, portanto, legal a renovação sucessiva de contratos da espécie, por até sessenta meses, caso o instrumento pactuado preveja essa possibilidade, tal entendimento não pode ser estendido aos contratos de ações de patrocínio, dada a diferença conceitual exposta a seguir.

O art. 4º da IN Secom/SG-PR 1/2017 define as ações de comunicação do Poder Executivo Federal:

Art. 4º

I. Publicidade: forma não pessoal e indireta de divulgação de informações e de difusão de ideias, por meio de ações de comunicação de mídia e não-mídia, desenvolvidas e custeadas por anunciante do Poder Executivo Federal, podendo ser classificada em: a) publicidade institucional [...]; b) publicidade de utilidade pública [...]; c) publicidade mercadológica [...]; e d) publicidade legal;

[...]

III. Patrocínio: ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros;

[...]

Ademais, serviços de natureza contínua não poderiam ser concomitantemente classificados como de natureza singular, classificação esta que fundamenta a contratação por inexigibilidade de licitação.

Nesse sentido, decidiu esta Corte de Contas por meio do Acórdão 8.110/2012-TCU-2ª Câmara (Relator: José Jorge), cujo excerto do voto transcreve-se:

[...]

22. Tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos tribunais, há definições mais e menos precisas. Mas uma coisa é certa, e o próprio TCU tem chegado a essa conclusão. Serviço singular deve ser compreendido como aquele serviço específico, pontual, individualizado, perfeitamente delineado em sua extensão, preciso e objetivo em sua definição, diferenciador em relação a outros do mesmo gênero, limitado no tempo. Portanto, um serviço de natureza contínua, cuja contratação pode ser prorrogada por até 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93), não pode ser tido como sendo de natureza singular.

Ademais, qualquer ação de patrocínio deve ser vinculada a um planejamento de negócio da empresa associado a uma estratégia de marketing, visando ao atingimento de objetivos de negócio pré-determinados, objetivos esses passíveis de mudanças, considerando o ambiente em que se insere a empresa que não é estático.

Destaca-se que, nos casos analisados, os pareceres jurídicos ignoram essa desconformidade.

Não obstante, em razão da impossibilidade de ações de patrocínio serem enquadradas no que os normativos de referência definem como serviço continuado, conclui-se pela irregularidade das prorrogações dos contratos de patrocínio fundamentados no art. 57, II, da Lei 8.666/1993.

III.2.5 Acompanhamento da execução

A fase de acompanhamento da execução dos contratos de patrocínio refere-se ao acompanhamento pelo patrocinador assim como a verificação do cumprimento das contrapartidas e das cláusulas contratuais.

Das auditorias realizadas, metade das estatais mostrou não possuir mecanismos suficientes de verificação do cumprimento das cláusulas dos contratos de patrocínio, em desacordo com o que dispõem os arts. 31 e 32 da IN-Secom/PR 9/2014, acarretando falhas graves no acompanhamento e na gestão desses contratos.

A IN Secom/PR 9/2014 determina, em seu art. 31, que cabe ao patrocinador verificar o cumprimento das cláusulas contratuais. E, no art. 32, complementa que tanto patrocinador quanto patrocinado responderão pela boa execução do contrato.

Esses dois dispositivos se combinam com o art. 35, que define que para a prestação de contas do patrocínio, deverá ser comprovada, exclusivamente, a realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas. Acerca desse dispositivo, cabe registrar dois aspectos: i) o conceito adotado de prestações de contas gera óbice ao controle, de modo injustificado, dado o alto grau de subjetivismo que permeia todo o processo de patrocínio, favorecendo desvios; ii) a prática comum das estatais, diante do que dispõe a IN Secom/PR 9/2014, é extrapolar o normativo, exigindo nos contratos a apresentação, ainda que parcial, de documentos referentes a despesas executadas com recursos de patrocínios, o que se mostra uma boa prática.

No entanto, como resultado das auditorias realizadas, observaram-se casos de falhas graves no acompanhamento da execução dos patrocínios, incluindo ausência de análises dos documentos recebidos para fins de comprovação de realização de contrapartidas e de prestações de contas. Assim, por vezes, constam dos processos documentos com aprovação da prestação de contas sem análise que embasa a decisão, enquanto, em outros processos sequer consta declaração de aprovação de contas. Em alguns processos, observou-se a não comprovação total do contratado, sem que isso tenha acarretado qualquer tipo de consequência para o patrocinado. Em outros, a renovação de contrato foi feita sem que o anterior tivesse sido adimplido pela entidade patrocinada.

Ainda, em alguns processos o encargo de produzir um documento de avaliação da execução contratual fica a cargo do patrocinado, levando a potenciais conflitos de interesses. Verificou-se que, por vezes, a responsabilidade de acompanhamento da execução, especialmente financeira, é repassada a firmas de auditoria independente, contratadas pela própria patrocinada, com recursos da patrocinadora. Cumpre mencionar também casos em que o custeio das viagens dos fiscais para verificação das contrapartidas in loco fica a cargo da entidade que vai ser fiscalizada.

Desse modo, apesar de haver mais exigências do que na IN Secom/PR 9/2014, as empresas não se utilizam dos documentos apresentados pelas contratadas, o que torna inócua/inefetiva a solicitação de comprovação de despesas.

Corroboram essa afirmação casos de prejuízos identificados na execução de alguns contratos. A despeito da dificuldade imposta pelo art. 35 da IN Secom/PR ao limitar a necessidade de prestação de contas, cabe destacar casos em que se constatou prejuízo e desvio de recursos públicos. O prejuízo verificado diz respeito a inadimplemento contratual da ordem de R\$ 30 milhões, conforme documentos acostados aos autos examinados e tratados em processo específico.

Já os casos de desvios dizem respeito ao custeio, pelo patrocinado, de pacotes de viagens de lazer, inclusive ao exterior, de empregados/dirigentes da estatal com direito a acompanhantes, sem demonstração das vantagens institucionais, ferindo princípios fundamentais da administração pública como legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade (IN Secom/PR 9/2014, art. 4º).

Verificou-se que, muitas vezes, não há registro dos beneficiados com os pacotes de viagens e/ou ingressos incluídos como contrapartidas dos contratos de patrocínio, e, quando há, as informações mostraram-se incompletas em termos de identificação e/ou sem motivação suficiente para a seleção dos convidados.

A concessão de viagens ou ingressos custeados com recursos públicos destinados a ações de patrocínio sem a comprovação da vantagem institucional, além de afrontar citados princípios, repercute em questionamento acerca da motivação da contratação do patrocínio, visto que representa um risco de conflito de interesses na ocasião de nova contratação com o mesmo patrocinado, risco esse agravado pelas falhas observadas no processo de justificativa da escolha dos patrocinados.

Além dessa constatação, configurou desvio o direcionamento de parte dos recursos do Programa Brasil Medalhas, que consistiu em iniciativa do Governo Federal em parceria com o Ministério do Esporte e algumas estatais patrocinadoras do esporte, e foi instituído pela Portaria ME 83/2013, destinado às seleções e aos atletas com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016, com o “objetivo de alcançar o melhor resultado conjunto das delegações brasileiras em Jogos Olímpicos e em Jogos Paraolímpicos”.

A referida portaria, em seu art. 3º, definiu:

Art. 3º O Plano será composto, nominalmente, de atletas de modalidades olímpicas e paraolímpicas e será implementado por meio de duas linhas:

I. Apoio ao atleta; e

II. Centros de Treinamento.

Parágrafo único. A linha de apoio ao atleta de modalidades individuais será viabilizada por meio do Programa Atleta Pódio, instituído pela Lei nº 12.395, de 2011, e nos termos da Portaria nº 67, de 4 de abril de 2013, do Ministério, que estabelece procedimentos para seleção de atletas no âmbito deste Programa.

Do transcrito dispositivo, observa-se que os recursos alocados no Programa Brasil Medalhas tinham aplicação previamente delimitada. No mesmo sentido, tem-se a Cláusula Segunda do termo de Compromisso anexo à Portaria ME 83/2013:

CLÁUSULA SEGUNDA - DOS COMPROMISSOS Para consecução do objeto previsto no presente termo, as PARTES se responsabilizam, individualmente e em conjunto, pelas ações necessárias à viabilização do Plano Brasil Medalhas 2016, comprometendo-se a adotarem as medidas adiante expostas:

- i. definir e gerir em conjunto a aplicação dos recursos financeiros, assim como os instrumentos específicos para as transferências necessárias;
- ii. avaliar em conjunto a indicação dos atletas a serem beneficiados, assim como seus Planos Esportivos para o ciclo olímpico e as formas e insumos a serem apoiados por cada ente;
- iii. disponibilizar recursos financeiros para atender ao Plano Brasil Medalhas 2016;
- iv. definir em conjunto as formas e exigências para a formalização do processo de apoio, conforme o Plano Brasil Medalhas 2016;
- v. indicar o nome de representante com competência para manter entendimentos e receber comunicações ou transmiti-las no acompanhamento do presente termo.

Não obstante, do exame aos autos referentes a um dos contratos que compuseram a amostra da auditoria, constatou-se que parte dos recursos do Plano Brasil Medalhas foram desviados, com anuência da empresa patrocinadora, para aplicação em manutenção e em custeio de despesas administrativas da entidade patrocinada, incluindo reajustes salariais, e gastos com contratação de agência de publicidade, divergindo, dessa forma, do que prescreve a Portaria ME 83/2013.

Acrescenta-se que, a despeito de a patrocinadora ter utilizado o montante de recursos do Plano Brasil Medalhas para justificar um valor maior para o custeio das suas despesas administrativas, quando do detalhamento das rubricas, essa informação foi manipulada de modo a não restar evidenciado que foram desviados recursos do Plano Brasil Medalhas para fins não previstos na Portaria ME 83/2013.

Destacam-se, ainda, casos de falhas no acompanhamento de situações de risco em contratos de patrocínio no que tange à exposição da marca em mídia de conteúdo negativo para a imagem da empresa. No período escopo da auditoria, foram verificadas inúmeras situações em que a imagem da patrocinadora foi associada a denúncias de desvio de recursos, havendo caso que culminou, inclusive, com a prisão do presidente de entidade patrocinada.

Nesses casos, o que se viu é que as empresas, geralmente, sequer analisam o dano à sua imagem, na maioria dos casos, limitando-se a exigir explicações dos patrocinados às quais não dão nenhum tipo de tratamento. Essa omissão nos casos em que flagrantemente o patrocínio deve ser revisto, dadas as características intrínsecas a esse tipo de contrato, reforçam a tese de desvio de finalidade dessas ações.

Desse modo, constata-se que as patrocinadoras carecem de procedimentos formais e padronizados de controle que sejam suficientes e adequados para mitigar os riscos resultantes de situações envolvendo denúncias relativas aos patrocinados.

III.2.6 Avaliação de Resultados

A fase de avaliação de resultados encontra-se consignada na IN Secom/PR 9/2014, em seus arts. 33 e 34:

Art. 33. Cabe ao patrocinador verificar o alcance dos objetivos de comunicação do patrocínio.

Parágrafo único. A avaliação de resultados poderá ser efetuada por meio de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados, entre outras formas de aferição.

Art. 34. Para a avaliação de resultados alcançados com os patrocínios, os patrocinadores deverão adotar critérios objetivos em consonância com:

- I - os objetivos de comunicação;
- II - a natureza e a diversidade das ações previstas;
- III - o público-alvo;
- IV - as diretrizes e estratégias do patrocinador;
- V - o volume de recursos despendidos.

No mesmo sentido, versava a norma anterior IN Secom/PR 1/2009, em seu art. 33.

Pelo que dispõe a IN Secom/PR 9/2014, constata-se que essa fase se traduz na avaliação do atingimento dos objetivos esperados, o que, de início, só se mostra possível, se tais objetivos já tiverem sido predeterminados, o que se coaduna com o que foi dito na fase de planejamento da ação de patrocínio.

Considerando que restaram evidenciadas falhas nesse processo de definição prévia de objetivos, assim como na valoração dos patrocínios considerando a expectativa de atingimento desses objetivos, como consequência, verificam-se problemas na avaliação dos resultados de cada ação.

Nas auditorias realizadas, foram relatadas falhas em cinco estatais, incluindo casos em que se comprovou confusão entre avaliação de resultados e comprovação de contrapartidas. Uma avaliação não substitui a outra, visto terem finalidades diferentes, conforme fica claro quando se analisa as fases do processo de contratação de patrocínio.

Em outros casos, pretende-se substituir a avaliação de resultados por relatórios de monitoramento de mídia. Sobre esses relatórios, cumpre registrar que algumas empresas exigem que o patrocinado entregue uma avaliação de retorno de mídia realizada por empresa especializada por ele contratada, contrato esse custeado com recursos da patrocinadora.

Assim como a exigência de apresentação de parecer de auditor independente contratado pelo patrocinado, essa não parece a melhor prática, em vista de potencial conflito de interesses. Ademais, não é possível verificar a economicidade de se colocar a contratação de mais essa

empresa a cargo de cada patrocinado, em relação a uma contratação diretamente pela patrocinadora.

Acerca do conteúdo desses relatórios de monitoramento de mídia, cabe destacar dois conceitos, aproveitando-se relatórios consignados em processos analisados:

- i) valor de mídia – traduz-se pela equivalência do custo de anúncio no programa em que a exposição foi gerada, sem considerar a qualidade ou o impacto da exposição; e
- ii) valor de mídia QI – modo mais comum de avaliação, traduz-se pela valoração da exposição, considerando diversos critérios, como posição na tela, duração, número de aparições, exposições múltiplas, e tamanho da exposição.

Considerando as informações trazidas nesses relatórios, com valores comumente confrontados com o que foi aportado aos projetos, impende ressaltar que esses instrumentos não substituem a avaliação de resultados dos patrocínios consignada nos normativos de referência expedidos pela Secom/PR, a despeito de, reconhecidamente, irem um pouco além da verificação do cumprimento de contrapartidas, pois fornecem informações que conseguem se aproximar mais de uma avaliação de custo x benefício, do que a comprovação das despesas incorridas pela entidade patrocinada.

O fato pelo qual não se prestam a substituir a avaliação de resultados se fundamenta em três questões:

- i) em primeiro lugar, o valor apurado traduz a exposição da marca por si só, o que se assemelha mais ao cumprimento do objeto do contrato do que aos resultados do patrocínio;
- ii) em segundo lugar, não se pode ignorar que a premissa desse cálculo se baseia na “equivalência do custo para anunciar no programa em que a exposição foi gerada”, equivalência que, na prática, não existe, pois o custo de um anúncio exclusivo de uma marca, onde se passa uma mensagem por determinado período de tempo, não pode ser o mesmo de exposição por conta de patrocínio, onde não há exclusividade, transmissão de mensagem e, tampouco, qualquer controle sobre o tempo e o modo como a marca será exposta, de modo que a tendência é a de que o custo para anunciar seja sempre maior que o custo do patrocínio, levando a um resultado enviesado; e
- iii) em terceiro lugar, a partir somente do valor de mídia calculado, não é possível aferir o impacto da ação de patrocínio nos resultados da empresa e no alcance de seus objetivos.

Desse modo, apesar de o relatório de monitoramento de mídia poder auxiliar na avaliação de resultados dos patrocínios, de modo algum, se presta a ser instrumento capaz de substituí-la.

Outro tipo de falha verificada foi a ausência de um fluxo definido de feedback para a alta administração das empresas, de modo que, muitas vezes, os gestores somente têm informação de resultado de ação de patrocínio, nos casos em que se pretenda renovar o respectivo contrato.

Acrescenta-se que, se por um lado, algumas estatais sequer fazem avaliação de resultado, outras o fazem, mas, com mecanismos insuficientes para o fim a que se prestam. Nesses casos, apesar de serem realizadas pesquisas de marketing esportivo periodicamente por empresas especializadas, foram identificadas fragilidades nos relatórios de avaliação de resultados, incluindo ausência de informações a respeito de análise de custo x benefício das ações. Desse modo, o que se viu é a utilização das pesquisas em substituição à avaliação de resultados em si, sem análise do retorno em função dos valores empregados.

Em outros casos, os relatórios de avaliação detinham-se a apresentar como resultados uma replicação dos argumentos utilizados como justificativa para contratar o patrocínio.

As falhas nas avaliações de resultados dos patrocínios podem resultar em contratos de patrocínio desvantajosos para as empresas patrocinadoras, na falta de transparência quanto aos recursos aplicados e em riscos à imagem da instituição, por patrocinar ações com baixa relação custo-benefício.

Ademais, as falhas na estrutura basilar dos processos de patrocínio, explanadas ao longo do presente relatório, não podem ter outro resultado possível que não a ausência ou falha de avaliação dos resultados dessas ações.

III.3 Parte III – Quanto à atuação do Ministério do Esporte (ME)

Da avaliação de eventual papel do Ministério do Esporte na seleção de patrocínios esportivos pelas empresas estatais federais, constatou-se que a pasta apresenta atuação precária na orientação do processo de escolha de modalidades/entidades a serem patrocinadas por estatais federais, considerando o órgão não ser cabível nenhum tipo de interação com as estatais federais em relação aos patrocínios.

No que se refere às interações com a Secom/PR, verificou-se a participação de representante da Assessoria de Comunicação do Ministério do Esporte no Comitê de Patrocínios.

Cumpra registrar que o Ministério do Esporte é o órgão do governo federal que tem como competências gerais, de acordo com o Decreto 8829/2016, em seu Anexo I – Estrutura Regimental do Ministério do Esporte:

Art. 1º O Ministério do Esporte, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;
- II - intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte;
- III - estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas; e
- IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e às ações de democratização da prática esportiva e da inclusão social por meio do esporte.

Destacam-se ainda, outros dispositivos do Decreto 8829/2016, Anexo I:

Art. 7º À Assessoria Especial de Projetos compete assessorar o Ministro de Estado na supervisão dos trabalhos desempenhados pelos órgãos específicos singulares do Ministério do Esporte, tendo como atribuições prioritárias: (...)

VII - identificar novas fontes de financiamento para os programas e articular com outros órgãos e instituições públicas governamentais e não-governamentais para a execução de projetos relacionados ao esporte. (...)

Art. 8º À Secretaria-Executiva compete: (...)

V - supervisionar e coordenar ações voltadas à captação de recursos para o financiamento de programas e projetos relativos ao desenvolvimento do esporte; (...)

Art. 17. À Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento compete: (...)

VI - manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e com governos estrangeiros, em prol do desenvolvimento do esporte de alto rendimento;

VII - articular-se com outros órgãos da administração pública federal, para a execução de ações integradas nas áreas do esporte de alto rendimento;

No mesmo sentido já versavam os Decretos 7784/2012 e 8774/2016.

Ainda, cabe registrar que a lista de competências gerais do ME constante do site do órgão, mostra-se em consonância com os referidos decretos (fonte: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/acessoInformacao/competenciasME.pdf>). E, de acordo com a mesma fonte, suas competências específicas incluem as seguintes:

Supervisionar e coordenar as ações voltadas à captação de recursos para o financiamento de programas e projetos relativos ao desenvolvimento do esporte;

Supervisionar e coordenar as ações relacionadas a programas interministeriais ou aqueles que transcendam o âmbito dos órgãos específicos singulares do Ministério;

Acompanhar e monitorar os resultados obtidos nos projetos esportivos e paraesportivos financiados mediante incentivos fiscais previstos na Lei no 11.438, de 29 de dezembro de 2006 – Lei de Incentivo ao Esporte;

Estimular confederações, federações e outras entidades de caráter esportivo no aproveitamento dos incentivos fiscais ao esporte;

Articular-se com os demais segmentos da administração pública federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área dos programas sociais esportivos e de lazer;

Articular-se com os demais segmentos da administração pública federal, tendo em vista a execução de ações integradas nas áreas do esporte de alto rendimento;

Essas competências deixam claro que o Ministério do Esporte não só poderia, como deveria atuar junto a entidades da administração pública federal, em uma interação no sentido de otimizar a aplicação dos recursos destinados ao esporte.

Considerando as informações prestadas e as competências do ME, evidencia-se que a atuação do órgão ainda está muito aquém do que deveria ser, destacando-se, inclusive, que a resposta demonstrou desconhecimento acerca das próprias competências.

Essa situação só confirma o que foi apurado por ocasião do Levantamento no Sistema Nacional do Desporto (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Min. Augusto Nardes), no qual já foi apontada a deficiência na atuação do ME, enquanto líder que deveria ser de todo o sistema esportivo brasileiro. Na ocasião, destacaram-se os riscos de ineficiência do Sistema Brasileiro do Desporto e de inefetividade das políticas públicas de esporte.

No mesmo Relatório de Levantamento, foram apontados os prejuízos da ausência de um Plano Nacional do Desporto, de responsabilidade do Ministério do Esporte, concluindo-se pela deficiência do ME em cumprir seu papel de liderança do sistema esportivo brasileiro.

Nesse sentido, o acórdão em comento dispôs em seu item 9.1 que o ME apresentasse plano de ação para a apresentação do Plano Nacional do Desporto e da assinatura dos contratos de desempenho, assim como planejamento estratégico do órgão, incluindo ações no sentido de aumento da interação entre as atividades de suas secretarias finalísticas, especialmente as relacionadas ao desporto escolar e ao desporto de rendimento.

Sobre a participação do ME no Comitê de Patrocínios, questionou-se a escolha do representante do ME no referido comitê, visto ser tanto o titular, quanto a suplente, servidores da Assessoria de Comunicação Social do ME, portanto, não vinculados à área fim da Pasta. Desse modo, observa-se que o único meio de interação com a Secom/PR tende a ter menor eficácia por escolha inadequada dos representantes do ME. Para tal posição, o ideal seria que os representantes do ME fossem da área fim, possuindo amplo e profundo conhecimento do esporte nacional, ao invés de representantes da área meio, a princípio, detentores de conhecimentos mais voltados para questões técnicas de ações de comunicação.

Além dos já mencionados itens, foram solicitadas informações e documentação acerca das decisões tomadas no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016, em especial, no que se relaciona com a seleção

das modalidades esportivas patrocinadas pelas entidades da administração pública federal que integraram o referido plano.

Sobre o Plano Brasil Medalhas não foi feita qualquer referência na resposta apresentada pelo ME, como se o plano nunca tivesse existido, a despeito de ter sido instituído pela Portaria ME 83 (peça 27), de 24/4/2013, que dispõe em seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituído o Plano Brasil Medalhas 2016 destinado às seleções aos atletas olímpicos e paraolímpicos com possibilidades de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016.

§ 1o O Plano Brasil Medalhas 2016 é uma iniciativa do Governo Federal com a união de esforços do Ministério do Esporte, Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, Caixa Econômica Federal-CAIXA, Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETROBRAS, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-CORREIOS, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO e Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS, conforme Termo de Compromisso anexo e que passa a fazer parte integrante desta Portaria.

Esse plano evidencia que, ainda que não se possa dizer que da melhor maneira, de fato, é possível a atuação do ME junto a empresas estatais federais, ao contrário do que as informações prestadas intentaram mostrar.

Por outro lado, o plano demonstrou também que, apesar de formalmente estruturado como uma proposta de gestão coordenada dos recursos de patrocínios das estatais federais, na prática, os recursos foram repassados sem o mínimo planejamento esperado para ações desse tipo.

Essa situação restou corroborada pelo abandono do projeto pelo próprio ME, que deveria ter promovido um acompanhamento ativo das ações previstas e uma avaliação dos resultados alcançados com o plano, vigente até dezembro/2016.

Desse modo, o Ministério do Esporte mostrou ser omissivo no sentido de buscar a racionalidade de aplicação dos recursos, e desconhecer suas próprias competências e atribuições legais, além da já anteriormente evidenciada deficiência no desempenho do seu papel enquanto responsável por uma política nacional do desporto.

Por fim, o fato de o Ministério ser incapaz de apresentar qualquer informação sobre o Plano Brasil Medalhas, um plano bilionário de intervenção no esporte, poucos meses após o final da sua vigência, reitera essa precariedade na sua atuação.

Conclusão

A presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) cumpriu o objetivo proposto, possibilitando a avaliação de conformidade dos ajustes e da execução de contratos de patrocínios firmados pelas empresas estatais com entidades esportivas.

Dos achados decorrentes das fiscalizações realizadas, destacaram-se diversas falhas, relacionadas à atuação de todos os atores avaliados, quais sejam Secom/PR, estatais patrocinadoras e ME.

Os achados incluem uma atuação precária do ME no sentido de orientar o processo de escolha dos patrocínios firmados pelas empresas estatais no setor esportivo.

No mesmo sentido, avaliou-se a atuação da Secom/PR, que não conseguiu demonstrar capacidade de cumprir adequadamente suas competências, especialmente, no que diz respeito à coordenação, à normatização, à supervisão e ao controle das ações de patrocínio dos órgãos e entidades que compõem o Sicom, nos parâmetros dos normativos de referência.

No que concerne à atuação das estatais patrocinadoras, as auditorias realizadas evidenciaram problemas como: ausência de Planos de Comunicação formalizados, predefinição de modalidades a serem patrocinadas em Manual de Comunicação, não definição de objetivos de comunicação com cada ação de patrocínio, desvinculação de objetivos declarados para os patrocínios com objetivos estratégicos das empresas patrocinadoras, falta de objetividade e de detalhamento de critérios para seleção de patrocínios, celebração de contratos sem a imprescindível motivação, valoração dos patrocínios não pautada na expectativa de resultados, insuficiência de mecanismos de verificação do cumprimento de cláusulas contratuais, não realização de avaliação dos resultados dos patrocínios, prorrogações irregulares de contratos de patrocínio com base em argumento de prestação de serviços continuados, renovações contratuais sem adimplemento do ajuste anterior, contratações de patrocínio por intermédio de agências de publicidade e/ou de promoção, benefícios indevidos de funcionários da patrocinadora com viagens de lazer custeadas pelo patrocinado, desvio de recursos do Plano Brasil Medalhas.

As citadas falhas permitem concluir que todas as fases do processo de concessão de patrocínio mostram-se comprometidas.

O que se observa é que os problemas derivam da própria IN Secom/PR 9/2014, que se mostra frágil, considerando ser o principal normativo de referência para as ações de patrocínio, que movimentam bilhões de Reais de recursos públicos.

Além de frágil, a IN Secom/PR 9/2014, mostra-se confusa e/ou omissa em questões essenciais para a regularidade dos processos de patrocínio, como, por exemplo, nos conceitos apresentados, na questão da necessária transparência, na conceituação da intermediação de patrocínios por agências, assim como na forma e no conteúdo da valoração dos patrocínios, das prestações de contas, das avaliações de resultados.

Agrava o problema da norma a negligência da Secom/PR que, conforme falhas anteriormente mencionadas, parece não ter como compromisso maior a aplicação de sua própria norma, mas sim, o auxílio às estatais a fim de adequar as propostas à instrução normativa, apenas no aspecto formal, sem preocupação com a essência das ações.

Esse descompromisso da Secom/PR reflete-se na existência de patrocínios firmados com desvio de finalidade na essência, visto serem ações motivadas com base na necessidade contínua de recursos das entidades esportivas para seu próprio sustento. Desse modo, constatou-se que muitos patrocínios perduram por décadas como verdadeiros mecanismos de transferência de recursos para atendimento de interesses outros, considerando ser impossível vincular qualquer resultado desses patrocínios com resultados das empresas patrocinadoras.

Repisa-se que, de acordo com o funcionamento atual dos processos de concessão de patrocínios, não é possível a verificação de que, de fato, esse tipo de ação de comunicação esteja trazendo resultados positivos aos negócios das patrocinadoras.

Destaca-se, inclusive, casos de estatais cujos resultados vêm se mostrando negativos por anos, implicando demissões e cortes de benefícios de empregados, mantendo, por outro lado, patrocínios em valores vultosos, destinados, em parte, ao custeio (inclusive de pessoal) de confederações esportivas, não sendo possível comprovar a razoabilidade dessas ações.

Repisa-se o entendimento de que uma ação de patrocínio deve ser clara em relação a sua contribuição para a marca e para os relacionamentos da empresa, sob pena de ser confundida com uma doação.

Os problemas de resultados negativos de empresas patrocinadoras do esporte são motivo, inclusive, de mídia negativa para essas empresas, mas não os únicos, visto que diversas denúncias de desvio de recursos públicos por confederações esportivas surgem na mídia com frequência. Esses casos, no entanto, não parecem ser considerados como relevantes pelas patrocinadoras. Pelas auditorias, verificou-se que não se dá tratamento aos casos de mídia negativa, ainda que o ganho de imagem constitua o cerne de uma ação típica de patrocínio.

Por outro lado, considerando o ambiente em que se inserem os patrocínios esportivos, os conhecidos problemas relacionados à gestão de recursos pelas entidades esportivas não passam despercebidos por grandes empresas privadas, patrocinadoras do esporte brasileiro. Impossível ignorar o Pacto pelo Esporte (<http://www.pactopeloesporte.org.br/o-pacto>), que consiste em “acordo voluntário entre empresas patrocinadoras do esporte nacional, que define regras e mecanismos nas relações entre investidores e entidades esportivas”, com o objetivo de “promover condições éticas para os patrocínios e contribuir na definição de regras claras, além de mecanismos para promover a integridade, a transparência e a gestão eficiente e responsável dos recursos aplicados nas entidades de administração e prática do esporte nacional”.

Cabe mencionar que entre as empresas signatárias desse pacto estão Banco do Brasil e Correios.

Esse pacto, é declaradamente aplicável, inclusive, a patrocínios enquadrados no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006).

Chamam a atenção alguns aspectos tratados no referido pacto:

(...)

Cláusula 5ª: As signatárias deste Pacto estimularão o desenvolvimento, pelas Entidades Esportivas, de mecanismos que possibilitem às empresas acompanhar a destinação dos recursos captados por meio do patrocínio, bem como o atendimento às contrapartidas pactuadas. São medidas aptas a atingir os fins deste Pacto, sem prejuízo da adoção de outras medidas:

a. A adoção, pelas Entidades Esportivas, de procedimentos transparentes para prestação de contas, com relatórios detalhados e periódicos e com prazos definidos no contrato de patrocínio;

(...)

Cláusula 6ª: As signatárias deste Pacto se comprometem a exigir das Entidades Esportivas patrocinadas regras claras para a contratação de fornecedores ou de terceiros para o desempenho de quaisquer atividades relacionadas ao patrocínio, constando expressamente nos contratos firmados a adoção de procedimentos que assegurem a observância dos princípios e diretrizes previstos neste Pacto, no que for aplicável, tais como:

a. Não contratação pela Entidade Esportiva de fornecedores ou de terceiros, para o desempenho de quaisquer atividades relacionadas ao patrocínio, que tenham como sócio, membro da administração ou funcionário que seja cônjuge, companheiro(a) ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, de dirigentes, funcionários ou conselheiros da entidade;

b. A Entidade Esportiva deverá parametrizar as contratações de fornecedores ou de terceiros prestadores de serviços assegurando que esses possuam programas de integridade e mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

c. A Entidade Esportiva deverá parametrizar as contratações de fornecedores ou de terceiros prestadores de serviços assegurando que não constem do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo (Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 31 de março de 2015), do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), da Controladoria-Geral da União, ou de outros cadastros semelhantes cabíveis.

Cláusula 8ª: As signatárias divulgarão a cultura pró-ética deste Pacto entre seus públicos de interesse.

(...)

Pela leitura do pacto, resta evidente que o mercado privado, comumente mais liberal do que o setor público, busca controlar de forma mais efetiva a aplicação dos recursos de patrocínio às entidades esportivas. Por si só, o fato de que um documento do setor privado busca implementar regras e controles mais restritivos do que o próprio conjunto de normativos vigentes para os patrocínios de

empresas públicas mostra-se sintomático de que os controles precisam ser incrementados para evitar desvios dos recursos públicos destinados a patrocínios esportivos.

Acrescenta-se que algumas estatais já incluem em seus contratos a obrigatoriedade de apresentação pelo patrocinado de comprovantes de despesas, corroborando a visão de que há uma necessidade de se incrementar os controles sobre esses recursos.

Desse modo, considerando o exposto, mostra-se imperiosa a revisão do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 a fim de incluir, doravante, a obrigatoriedade de prestação de contas de despesas executadas com recursos de patrocínios de qualquer natureza, a fim de evitar desvios de condutas, enriquecimentos ilícitos, e outros problemas, visto que a dispensa de tal comprovação associada à falta de transparência dessas ações não atende ao interesse público e impossibilita o controle da conformidade de recursos que são repassados a entidades privadas em um processo eivado de falhas em todas as suas fases. A revisão da referida norma deve, ainda, levar em conta o que prescreve a Lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que cria regras novas específicas para patrocínios.

Em suma, o patrocínio consiste em um tipo de contratação, absolutamente discricionário, carregado de subjetivismo, em que a escolha do contratado não permite concorrência e não resta devidamente motivada, o preço contratado não resta devidamente justificado, a conformidade na execução das despesas não precisa ser comprovada, e os resultados não são avaliados, não sendo possível verificar qualquer vantagem institucional para as patrocinadoras, considerando o baixo nível de profissionalismo como os processos são conduzidos.

Corroborando o pouco zelo com esses recursos o fato de que algumas estatais prorrogam os seus contratos de patrocínio como se fossem serviços continuados, em flagrante afronta ao que dispõem o art. 57, II, da Lei 8.666/1993 e a IN SLTI 2/2008, em seu Anexo I, XXI.

Esse quadro confirma os riscos apontados por ocasião do levantamento no esporte de alto rendimento, que precedeu a presente fiscalização (Acórdão 1785/2015-TCU-Plenário), em especial, o risco de desvio de recursos públicos destinados ao esporte de rendimento e o risco de óbice ao controle social.

As citadas falhas permitem concluir que todas as fases do processo de concessão de patrocínio na área esportiva pelo Governo Federal mostram-se comprometidas no que diz respeito à observância do interesse público.

Destaca-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.318.541.550,34, representando 47% do total de recursos relacionados a patrocínios esportivos submetidos à análise da Secom/PR, no período de 2012 a 2016, demonstrando que essas ações envolvem vultosos montantes de recursos públicos.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar melhorias no processo de concessão de patrocínios das estatais ao setor esportivo, especialmente no que diz respeito ao incremento da eficiência, da eficácia, da economicidade, da impessoalidade, assim como da racionalidade na aplicação desses recursos públicos. Ademais, cita-se como benefício estimado a instauração de processos de tomada de contas especial. Espera-se que tais benefícios minimizem os riscos de desvio de recursos públicos relativos a patrocínios.

Diante de todo o exposto, considerando as falhas sistêmicas nos processos de concessão de patrocínio que implicam riscos significativos de favorecimento nas concessões de patrocínios e de desvio de recursos empregados nessas ações, cabem propostas no sentido de aprimoramento do arcabouço normativo que rege a matéria, com a previsão de incremento da transparência e dos controles sobre esses recursos.

Proposta de encaminhamento

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Determinar à Secretaria Especial de Comunicação Social, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente proposta de revisão das disposições da IN Secom/PR 9/2014, a fim de subsidiar proposição legislativa, contemplando, no mínimo, as seguintes melhorias e correções necessárias no arcabouço normativo vigente:

- i) avaliação de possível aperfeiçoamento dos conceitos relacionados aos patrocínios;
- ii) apresentação de maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor o planejamento de ações de patrocínio, desde o planejamento mais abrangente vinculado ao planejamento estratégico da estatal, até o planejamento em nível de ação unitária de patrocínio;
- iii) apresentação de maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor uma motivação adequada a permitir a verificação das razões de escolha entre o patrocínio e demais ações de comunicação, entre o setor esportivo e outros setores a serem patrocinados, e entre as modalidades/entidades esportivas, de modo a atender o que dispõe a Lei 8.666/1993, art. 26, II;
- iv) avaliação de formas possíveis de precificação de ações de patrocínio, buscando boas práticas de mercado e aquelas relacionadas na doutrina, definindo e apresentando detalhamento acerca da metodologia mais adequada para os patrocínios do setor público;
- v) implementação de obrigatoriedade de transparência das ações de patrocínio, com disposição de informações no site das estatais, incluindo, em especial, a motivação para a seleção do patrocinado;
- vi) implementação de controles para a verificação da conformidade das despesas executadas com recursos de patrocínios de qualquer natureza, incluindo prestação de contas com comprovantes de despesas, nos moldes dos patrocínios incentivados, e regras de aplicação desses recursos no que concerne especialmente às contratações pelas entidades patrocinadas, teto para salários custeados com recursos de patrocínio, e outras, no sentido de minimizar o risco de desvio desses recursos;
- vii) avaliação de formas possíveis de avaliação de retorno de cada ação de patrocínio, capazes de demonstrar o vínculo entre a ação de patrocínio e os respectivos objetivos de comunicação e de negócio pré-definidos, buscando boas práticas de mercado e aquelas relacionadas na doutrina, definindo e apresentando detalhamento acerca de metodologias mais adequadas para os patrocínios do setor público;
- viii) apresentação de detalhamento no que diz respeito ao conceito de contratações com intermediação, seja de agências de publicidade e/ou de promoção, quanto de empresas de qualquer natureza, vedando que o patrocínio seja feito com terceiros que não são, na origem, os detentores da titularidade dos direitos, considerando a análise acerca dos riscos da intermediação;
- ix) avaliação do impacto das disposições consignadas na Lei 13.303/2016, no que concerne aos patrocínios das estatais, e adequação do novo arcabouço normativo a essas disposições; e
- x) avaliação de eventuais alterações necessárias nas rotinas e nos fluxos de trabalho da própria Secom/PR, assim como do Sistema de Controle de Ações de Comunicação;

Determinar ao Ministério do Esporte, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 90 (noventa) dias, passe a divulgar, tempestivamente, em seu site, informações sobre todos os projetos aprovados, desde o início da vigência da Lei 11.438/2006, independentemente da fase em que se encontrem, se já finalizados ou em captação, incluindo, no mínimo: informações completas de identificação do proponente, detalhamento mínimo do objeto, informações completas de identificação dos apoiadores de cada projeto, com os respectivos valores aportados, e os resultados dos pareceres parciais e finais acerca das prestações de contas dos patrocínios esportivos com incentivo fiscal, em homenagem ao princípio da transparência;

Dar ciência, aos órgãos e entidades a seguir listadas, do conjunto de achados consignados no presente relatório, no sentido de alertá-los para que adotem as cautelas devidas, na realização de patrocínios esportivos, visando evitar as falhas de que trata este processo: Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil, S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal, Centrais Elétricas Brasileiras S.A., Cobra

Tecnologia S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e Petróleo Brasileiro S.A.;

Firmar o entendimento de que o patrocínio, considerando as características intrínsecas a esse tipo de ação, e considerando o fato de ser contratado por meio de processo de inexigibilidade de licitação, enquanto serviço singular, não pode ser caracterizado e prorrogado como serviço de natureza contínua a que se refere o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, uma vez que o patrocínio deve ser compreendido como aquele serviço específico, pontual, individualizado, perfeitamente delineado em sua extensão, preciso e objetivo em sua definição, diferenciador em relação a outros do mesmo gênero, limitado no tempo;

Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Comissão do Esporte e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério do Esporte, à Secretaria Especial de Comunicação Social, ao Banco da Amazônia S.A., ao Banco do Brasil, S.A., ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A., à Cobra Tecnologia S.A., à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, à Eletrosul Centrais Elétricas S.A., à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e a Petróleo Brasileiro S.A.; e

Arquivar os presentes autos.

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório com a consolidação dos achados obtidos nas auditorias de conformidade realizadas na Secretaria Especial de Comunicação Social –Secom/PR e no Ministério do Esporte - ME (TC 019.734/2017-4), no Banco do Brasil S.A. – BB (TC 018.757/2017-0), no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (TC 018.225/2017-9), na Caixa Econômica Federal – CAIXA (TC 017.810/2017-9), na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (TC 019.735/2017-0), na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero (TC 017.736/2017-7) e na Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras (TC 018.224/2017-2), no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que objetivou avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas.

2. O presente relatório visa, essencialmente, contribuir para a conformação de uma visão sistêmica a respeito do processo de concessão de patrocínio de empresas estatais federais no setor esportivo. Registro que o TC 019.734/2017-4 foi apensado a estes autos, onde serão tratadas as questões nele examinadas (atuação da Secom e do ME, no que tange a patrocínios esportivos).

3. A Secom/PR é a responsável pela coordenação das ações de comunicação governamental, sendo o órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), que inclui, ainda, as unidades administrativas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que tenham atribuição de gerir ações de comunicação, conforme art. 4º do Decreto 6.555/2008, com redação dada pelo Decreto 7.379/2010.

4. O patrocínio é uma das áreas das ações de comunicação do Poder Executivo Federal, conforme dispôs o inciso V do art. 3º do referido decreto, e o principal normativo que rege o instrumento é a IN Secom 9/2014, precedida pela IN Secom 1/2009 e atualizada pela IN Secom 1/2017.

5. De acordo com informações obtidas a partir dos próprios comitês e confederações esportivas, a participação de recursos de patrocínios privados no esporte de rendimento é residual. Em relação ao montante de recursos de patrocínios apurados no período 2010/2014, o setor privado aportou 1,63%, enquanto os aportes de estatais somaram 8,33%.

6. O valor total dos patrocínios analisados pela Secom/PR, no período abarcado por esta FOC (2012-2016), foi de R\$ 6,5 bilhões. Os patrocínios esportivos responderam, no mesmo período, por R\$ 2,8 bilhões (43%).

7. Dados do levantamento (TC 015.942/2016-3) realizado em 2015 pela SecexAdministração, mostraram que 40% dos recursos de patrocínio, entre 2012 e 2015, haviam sido destinados ao esporte. Esse percentual, contudo, representava apenas 8% de todas as ações de patrocínio submetidas à Secom/PR nesse mesmo período, o que indicava que ações de patrocínio esportivo possuíam, em média, valores superiores às demais áreas contempladas com patrocínio (peça 51, p. 33, do referido processo).

8. No ano de 2016, os projetos de patrocínio ao esporte somaram 181 ações, com o valor global de R\$ 543,2 milhões, representando pouco mais de 10% do quantitativo de ações, e quase 62% dos recursos de todos os patrocínios.

II

9. Como dito, dentre as ações de comunicação social de responsabilidade da Secom/PR, estão as ações de patrocínio, analisados no âmbito do Departamento de Patrocínio (Depat), que, por sua vez, coordena o Comitê de Patrocínios do Governo Federal.

10. As ações de patrocínio são submetidas ao Depat, via Sisac – Sistema de Controle de Ações de Comunicação, onde são registradas todas as informações (público-alvo, tipo de ação, detalhamento do projeto - objeto, valores e objetivos, contrapartidas) e análises referentes a cada ação de patrocínio.

11. Conforme apontado pela equipe, a atuação da Secom/PR não vem atendendo os ditames do art. 6º, inciso III, do Decreto 6.555/2008, assim como ao disposto na IN 9/2014. Isso porque, da análise de 61 propostas de patrocínio esportivo submetidas pelas empresas estatais incluídas na amostra desta FOC, entre 2012 e 2016, a equipe de auditoria verificou que o Depat/Secom:

(a) apresentou manifestação eminentemente pró-forma, não atendendo plenamente ao disposto nos arts. 6º e 11º da IN Secom 9/2014;

(b) aprovou projetos cujos objetivos não se enquadram em objetivos de patrocínio, conforme definição contida no art. 2º, inciso II, da IN Secom 9/2014;

(c) não avaliou adequadamente a observância das diretrizes da eficiência e da racionalidade, previstas no art. 2º, inciso XI, do Decreto 6.555/2008 e em desconformidade com sua competência prevista no art. 7º, inciso I, da IN Secom 9/2014; e

(d) aprovou projetos de contratação de patrocínio por intermédio de agência de promoção, em desconformidade com o disposto no art. 25, § 4º, da IN Secom 9/2014.

12. A equipe de auditoria observou que o Depat emitiu pareceres com textos-padrão, que se repetem a cada projeto analisado, a exemplo de “pré-análise realizada quanto aos aspectos de comunicação (...) sem registro de ressalvas”. Aquele departamento, na análise das propostas de patrocínios, deve se manifestar, dentre outros, sobre os critérios e os mecanismos de seleção das propostas, sobre a justificativa apresentada acerca da conveniência e/ou oportunidade de patrocinar o projeto em consonância com os critérios objetivos (objetivos da comunicação, público-alvo, volume de recursos despendidos, estratégias do patrocinador).

13. Desta forma, não há detalhamento a respeito dos quesitos analisados, tampouco informações sobre o conteúdo dessa análise, quanto aos objetivos de comunicação e à racionalidade da aplicação dos recursos, evidenciando insuficiência do exame do projeto de patrocínio, com foco mais na forma que na essência. As pendências comumente apontadas não se referem ao cerne dos projetos de patrocínio, sendo, de modo geral, sobre correções pertinentes a redação, a classificação de contrapartidas e a obrigatoriedade da logomarca do Governo Federal.

14. Nestas condições, segundo concluiu a equipe de auditoria, muitas vezes os referidos pareceres se consubstanciam em orientação sobre como melhorar a proposta de patrocínio a fim de que se encaixe nos limites da norma, com a sugestão, por exemplo, de exclusão de termos como “apoio” ou “fomento” da atividade a ser patrocinada, o que deixaria transparecer que o projeto tratar-se-ia mais de mera transferência de recursos com vistas a apoiar uma entidade esportiva do que a obtenção de retornos decorrentes de exposição e associação da marca do patrocinador ao esporte (ainda que acabe por fazê-lo, em alguma medida).

15. Tal prática se revelaria, por exemplo, na análise dos propósitos do patrocinador com a iniciativa patrocinada. O Depat, ao se deparar com falhas quanto aos objetivos declinados nos projetos, limita-se a solicitar a alteração da redação do projeto para que se enquadre àqueles previstos pela norma, sem questionar se a ação a ser realizada se insere como ação de patrocínio.

16. Além disso, a equipe de auditoria verificou a aprovação de diversos projetos (a) sem se questionar o objetivo de patrocínio, quando o projeto claramente não se enquadrava na definição estabelecida pela norma; (b) com confusão de conceitos, (c) com ausência de informações acerca de quais objetivos a empresa pretendia atingir com a respectiva ação de patrocínio, (d) com prevalência dos objetivos da patrocinada, (e) com confusão entre objetivo e objeto dos contratos, (f) com repetição

de informações em vários projetos e (g) com informações genéricas (público-alvo, por exemplo, não há especificação ou especificação despropositada, a exemplo de “710 milhões de pessoas”).

17. Isto posto, a equipe de auditoria acertadamente aponta que a caracterização de um projeto como patrocínio depende da adequação dos seus objetivos e que a ausência de objetivos adequados ao instrumento patrocínio resulta no questionamento de que o caso concreto trate, de fato, de outro instrumento (mais assemelhado a um subsídio, ou a um convênio, por exemplo), disfarçado de patrocínio, a fim de transferir recursos em benefício [ainda que legítimo] de outrem.

18. E sem o estabelecimento de objetivos concretos e mensuráveis não é possível avaliar os resultados, sem o que não se pode verificar a efetividade da ação patrocinada, bem assim sua eventual renovação. O ciclo de planejamento, execução e avaliação dos patrocínios é tido como fundamental para justificar a continuidade das ações de patrocínio.

19. A propósito, a norma elaborada pela Secom exige que o patrocinador avalie o alcance dos objetivos de comunicação por meio, dentre outros, de pesquisas, enquetes, relatórios gerenciais e controles sistematizados. Nesse sentido, a dificuldade de mensuração do alcance dos resultados dos patrocínios, conforme relatado, por óbvio, resulta em prejuízo à avaliação pelos próprios patrocinadores desses resultados, prejudicando, por conseguinte, a busca da eficiência e da racionalidade na aplicação de recursos de futuros patrocínios, outra atribuição do Depat.

20. E, quanto a este aspecto - eficiência e racionalidade na aplicação de recursos - não foram verificadas pela equipe de auditoria quaisquer análises pelo Depat nas ações que compuseram a amostra, apenas algumas solicitações de ajustes formais (inclusão de contrapartidas sociais ou ambientais e ajustes redacionais).

21. Para a unidade técnica, as razões que explicam os achados até aqui comentados, que inviabilizam que os projetos sejam analisados com as minúcias que o normativo requer, são, essencialmente, a falta de estrutura do Departamento de Patrocínios que conta com poucos servidores (atualmente três, além do diretor de departamento), somada ao curto prazo que a IN prevê para a análise dos projetos de patrocínios (cinco dias úteis) e à quantidade de projetos submetidos ao exame da equipe (15.977 projeto, no período de 2012/2016; e só em 2012, analisados 4.097 projetos).

22. Dessa forma, a SecexEducação propôs que lhe seja dada ciência sobre as deficiências ora detectadas, o que acolho com o intuito de aprimoramento do exercício da Secom/PR em suas competências institucionais. Acresço recomendação à Secretaria-Geral da Presidência da República, na qual se insere a Secom, que promova a identificação das causas das deficiências apontadas na presente auditoria e adote medidas tendentes a mitigá-las.

III

23. Passando à *performance* das empresas estatais auditadas (CAIXA, Infraero, BB, BNDES, Petrobras, ECT), verificou-se que, em maior ou menor grau, todas padecem de dificuldades em relação à definição dos critérios de seleção, à motivação, à precificação e à avaliação de retorno dos patrocínios. De modo geral, em boa parte daquelas empresas, o processo decisório para ações de patrocínio esportivo revelou-se ainda inconsistente.

III.1

24. As ações de patrocínio devem estar inseridas em uma estratégia pré-definida, formalizada e articulada com os objetivos estratégicos da empresa, concretizada em um Plano de Comunicação.

25. Assim, a ausência de consolidação das políticas, estratégias e objetivos de comunicação em Plano de Comunicação, como se verificou no BNDES e na Infraero, impossibilitam verificar se os objetivos de cada patrocínio concedido se vinculam a seus planos de negócios. Com a ausência de uma estratégia de comunicação definida, não é possível, sequer, no âmbito interno, fazer avaliações acerca da conveniência da realização de ações de patrocínio frente a outros tipos de ações de comunicação, por exemplo.

26. No tocante aos critérios de seleção, tanto de modalidades quanto de projetos, verificou-se, por exemplo, a definição, *a priori*, em normativo de comunicação, como no caso da ECT, de modalidades esportivas a serem patrocinadas, a despeito de haver na entidade planos anuais de comunicação.

27. Tal prática não se mostra pertinente, uma vez que a viabilidade da escolha depende de análise de cenário externo, que se transforma constantemente. Pertinente que as patrocinadoras avaliem regularmente a conveniência e oportunidade de seguir patrocinando as mesmas modalidades esportivas, dispondo-se a, eventual e justificadamente, modificar sua política de patrocínios.

28. Nesse aspecto, considero mais adequada, por exemplo, a definição consignada no normativo do Banco do Brasil, no que respeita a indicação de modalidade a ser patrocinada: “modalidades que tenham grande visibilidade por meio de transmissão em TV aberta ou fechada – canais de esporte e que sejam destaque na mídia especializada”.

29. A auditoria demonstrou, ainda, que não foram declinados, por algumas estatais, os critérios utilizados para a seleção das modalidades esportivas patrocinadas, a exemplo da ECT (esportes aquáticos, tênis e futsal), da Infraero (judô) e da CAIXA (futebol, atletismo, ciclismo, lutas, ginástica, basquete).

30. Igualmente foi observada a existência de critérios de seleção de projeto de patrocínio que, sem um detalhamento mínimo, não favorece a demonstração da objetividade da escolha, da comparação entre os objetos de seleção e da impessoalidade nos processos em algumas estatais (Infraero, CAIXA e ECT), como também de critérios sem que estejam regularmente normatizados (CAIXA).

31. De modo geral, os critérios utilizados para seleção de projetos mostram-se genéricos demais para que possam evidenciar a objetividade requerida, a exemplo dos termos visibilidade, qualificação, característica do projeto, interesse mercadológico, sem que estejam acompanhados de quaisquer complementos que os definam minimamente. No estabelecimento dos critérios, há que se perseguir aspectos importantes relacionados à pertinência, adequação e repercussão da ação patrocinada, de forma tal que possibilite ao gestor a tomada de decisão segura, com a evidenciação da objetividade e impessoalidade de cada escolha.

32. Outro fato a se realçar quanto à seleção dos projetos, refere-se, como observado na Infraero e na ECT, à motivação para a escolha das ações patrocinadas. A devida motivação é requisito fundamental para promover a objetividade e a impessoalidade nos processos e falhas, nessa motivação, tendem a desvirtuar os objetivos da ferramenta. Verificou-se que os resultados da patrocinada (ou outros) e não da patrocinadora são constantes nos processos examinados. Além disso, observou-se a ausência da formalização da motivação nos processos analisados (Infraero e Banco do Brasil).

33. O desenvolvimento dos esportes nacionais e a formação de atletas, apesar de louváveis, não devem ancorar as decisões para a concessão de patrocínios pelas estatais, pois não se constituem em seus objetivos institucionais. O patrocínio nestas condições pode configurar desvio de finalidade do instrumento.

34. Da mesma forma, outras motivações verificadas também não podem ser recepcionadas como em sintonia com os objetivos do patrocínio, a saber: “a geração de empregos em todos os âmbitos e o fortalecimento do turismo”; “continuidade e prosperidade da modalidade”, “colocá-la entre as três principais confederações de esporte olímpico no Brasil”; “promoção e à melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes carentes”, “por ter sido a primeira a patrocinar”, “trazer benefício ao esporte” “performance do esporte”, “revelar novos talentos”, e “ampliar o acesso das pessoas ao esporte”.

35. Os objetivos inerentes ao patrocínio são, por disposição normativa, gerar identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com

públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador. Projetos com outros objetivos devem, a meu sentir, ser implementados por intermédio de instrumentos diversos, a exemplo de convênios.

36. Ante o exposto, entendo pertinente acolher nestes autos a recomendação sugerida pela unidade técnica no âmbito do TC 018.225/2017-9 (patrocínios esportivos do BNDES), no sentido de que a Secom avalie a conveniência e a oportunidade de validar previamente as metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c o art. 2º, inciso XI, do Decreto 6.555/88), bem como viabilizar a fiscalização do controle externo (artigos 70 e 71 da Constituição Federal).

37. Igualmente, mostram-se oportunas as determinações propostas neste processo para que a Secom promova alterações em seu normativo com vistas a apresentar maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor o planejamento e a motivação das ações de patrocínios.

III.2

38. A ausência do estabelecimento de objetivos mensuráveis impossibilita a execução adequada das demais etapas do processo, uma vez que são interdependentes e estão associadas.

39. Exemplo disso é que, sem a definição de objetivos, não há como se definir, dentre outros, o público alvo de qualquer ação de patrocínio, o que foi constatado inexistir na amostra desta auditoria (ECT e Infraero), que se mostrou sem detalhamento mínimo, o que contribui para a fragilidade da precificação adequada e da avaliação do retorno dos patrocínios.

40. Com efeito, a precificação dos patrocínios, que deve ser pautada de acordo com a expectativa de atingimento dos objetivos da instituição, não é questão simples e depende de vários fatores, a exemplo do retorno pretendido em networking, da geração de negócios, do reforço de marca etc. Verifiquei, da relatoria de todos os processos desta FOC, que o orçamento a ser alocado aos patrocínios se mostrou, de fato, uma dificuldade, em maior ou menor grau, em todas as estatais auditadas.

41. De modo geral, verificou-se que os mecanismos existentes nas estatais, especialmente na CAIXA, ECT e Infraero, não seriam suficientes para estabelecer um valor adequado para os contratos de patrocínio.

42. As entidades informaram inúmeras variáveis que consideram para o estabelecimento do valor do patrocínio, tais como retorno de exposição de mídia, tamanho da torcida, folha de pagamento de estados e municípios, relação de negócios, engajamento digital, média de pagantes nos estádio (CAIXA); porte do evento, público previsto, local de realização, retorno de mídia, histórico de investimento, experiência dos profissionais da área (ECT); e retorno da imagem institucional, qualidade do projeto proposto, proporcionalidade em relação ao valor a ser concedido (Infraero).

43. Todavia, inexistente, nos normativos destas entidades, metodologia para esse cálculo, tampouco ficou evidenciada, nos processos analisados, a forma pela qual os cálculos são feitos nem o peso de cada variável na determinação do valor. As análises constantes nos referidos processos mostraram-se com elevado grau de subjetivismo e superficialidade, ou seja, sem a pertinente fundamentação (CAIXA, ECT, Infraero). Ademais, em muitos casos, os valores são vinculados aos custos da patrocinada, prática expressamente vedada pelo normativo da Secom.

44. Igualmente no Banco do Brasil, para alguns patrocínios, não há evidências de que os valores concedidos tenham sido proporcionais a quaisquer objetivos por ele estipulados, mas sim ligados a outros fatores, como os valores pagos a outros atletas do ramo ou o próprio valor fixado pela

empresa detentora do atleta. Já para outros, como no caso do voleibol, foi utilizada metodologia que considerou os objetivos estratégicos do banco, embora também tenham sido considerados indevidamente custos da patrocinada.

45. Vale destacar que, em relação à Petrobras (judô, boxe e taekwondo) e ao BNDES (canoagem e hipismo), não foram apontadas ressalvas a respeito da metodologia em si utilizada para a valoração dos patrocínios. A ressalva feita pela equipe de auditoria disse respeito ao patrocínio daqueles esportes, no âmbito do Plano Brasil Medalhas (PBM), cujos valores não teriam sido pautados pela expectativa de atingimento dos objetivos das estatais, mas sim do programa governamental.

46. Abrindo um parêntesis, o referido programa foi uma iniciativa do governo federal, não se consistindo em uma ação de comunicação, que visou o apoio de oito estatais (BB, ECT, BNB, BNDES, Petrobras, CAIXA, Eletrobras, Infraero) para “colocar o Brasil entre os 10 primeiros países nos Jogos Olímpicos e entre os cinco primeiros nos Jogos Paraolímpicos do Rio de Janeiro, em 2016”. Para tanto, as estatais se utilizaram da ferramenta patrocínio, sem que houvesse, de fato, uma análise prévia nem da adequabilidade dos valores concedidos com eventuais objetivos de comunicação nem avaliação de retorno obtido. No entanto, as informações existentes nos autos sinalizam tratar-se de casos isolados nas referidas estatais.

47. Como ressaltou a equipe de auditoria, houve, de fato, ações de comunicação com ganho de imagem para as estatais, em decorrência dos contratos de patrocínio firmados no âmbito do PBM. Porém, não há dúvida de que os valores dos patrocínios foram definidos apenas com base no orçamento do projeto aprovado pelo Ministério do Esporte, sem considerar as reais necessidades das estatais quanto às ações de comunicação, o que contraria o disposto no artigo 25, § 1º, da IN-Secom/PR 9/2014.

48. Voltando e já finalizando o tópico, considerando os resultados apurado no que tange à precificação e levando em conta que a ausência de adequada precificação aumenta o risco de concessão de patrocínios em valores superiores aos reais benefícios dos contratos firmados, foi proposto nos processos individuais relativos ao BB, à Infraero, à CAIXA, ao BNDES e à ECT que avaliassem a conveniência e a oportunidade de constituir um grupo de trabalho para estudar a viabilidade de se desenvolver e/ou adotar uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos das instituições, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014.

49. Nesta oportunidade, considerando que melhores resultados serão obtidos a partir de trabalho conjunto entre aquelas instituições e a Secom, órgão responsável pela regulamentação do instrumento (patrocínio), propugno recomendação no mesmo sentido à esta secretaria.

50. Além disso, pertinente a determinação proposta para que a Secom avalie formas possíveis de precificação de ações de patrocínio, buscando boas práticas de mercado e na doutrina especializada.

III.3

51. Por consequência dos fatos acima comentados – ausência de critérios objetivos e precificação imprecisa - a avaliação do retorno do investimento se mostra de difícil consecução. E a sua ausência pode resultar na manutenção de contratos desvantajosos para as patrocinadoras, na falta de transparência quanto aos recursos aplicados e em riscos à instituição por patrocinar ações com baixa relação custo-benefício.

52. Nesta auditoria ficou evidenciado que, à exceção da Infraero, que não faz avaliação de resultado, mas tão somente uma conferência do adimplemento das contrapartidas pactuadas nos contratos, o BB, o BNDES, a CAIXA e a ECT o fazem em alguma medida, apesar de os mecanismos por eles utilizados serem insuficientes para verificar o efetivo alcance dos objetivos de comunicação pretendidos. Registro que para a Petrobras não foram apontadas quaisquer ressalvas.

53. Com efeito, alguns dos mecanismos informados por aquelas instituições não se prestam para a mensuração do alcance dos resultados desejados em relação aos objetivos estabelecidos, como a utilização da prestação de contas, do relatório de fotografias, dos relatórios de projetos sociais, de cumprimento das contrapartidas e da demonstração financeira (CAIXA, BNDES e ECT), embora sejam pertinentes para a verificação da regular execução do contrato pactuado (adimplemento das contrapartidas combinadas).

54. Por outro lado, outros instrumentos informados por aquelas entidades são mais consentâneos para a avaliação do alcance dos objetivos, a saber, valoração da mídia espontânea, relatórios de retorno de exposição de mídia, pesquisas de posicionamento da marca e associação aos atributos do esporte, comparativos entre modalidades esportivas (CAIXA); monitoramento de mídia, avaliação da repercussão e da visibilidade da marca nos principais eventos, ações de endomarketing, pesquisa recall (ECT); reportagens (clipping), retorno de imagem/ROI (BNDES); pesquisas externas, relatório de retorno de mídia e relatórios gerenciais (BB).

55. Todavia, foi observado que, apesar de serem realizadas pesquisas de marketing esportivo periodicamente por empresas especializadas, foram identificadas fragilidades nos relatórios de avaliação de resultados, incluindo ausência de informações a respeito de análise de custo x benefício das ações.

56. Também foi constatado que, na CAIXA por exemplo, os relatórios de avaliação detinham-se a apresentar como resultados uma replicação dos argumentos utilizados como justificativa para contratar o patrocínio. Também não foram constatadas as pesquisas de *recall* informadas pela ECT.

57. A equipe de auditoria apontou que, no caso do BNDES, somente foi observada uma avaliação global em relação à canoagem (porém, sem a robustez desejada), apesar de patrocinar o hipismo também.

58. Abrindo um parêntesis a respeito da adequabilidade da avaliação global e não individual por ação patrocinada, a equipe de auditoria ressaltou que o Acórdão 2.224/2005-TCU-2ª Câmara admitiu a verificação do retorno por meio de avaliação global da política de patrocínio, “mediante pesquisas quantitativas que ponderassem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos”. No mesmo sentido, menciono o Acórdão 2.277/2006-TCU-Plenário.

59. Registro, também, o Acórdão 304/2007-TCU-Plenário, que, apesar de ter também admitido a avaliação global, explicitou, no entanto, que fosse feita “com base em critério de classificação por grupos de ações/eventos, e/ou por grupos de beneficiários, bem como por segmento negocial ou tipo de marketing”.

60. Sigo o entendimento já firmado pelo TCU nas deliberações mencionadas. A depender dos objetivos pretendidos, a avaliação individual das ações pode não espelhar, de imediato, o alcance de certos objetivos, de difícil mensuração como, por exemplo, a ampliação de vendas ou de relacionamento com público de interesse. Em circunstâncias como estas, a avaliação global da política de patrocínio em determinada área (ou, na hipótese dos autos, determinada modalidade esportiva) parece-me mais pertinente. Por outro lado, para outros objetivos, como, por exemplo, a divulgação de marcas, produtos e serviços, a avaliação individual da ação pode indicar a performance da ação. Disto se ressalta a extrema importância de os objetivos com o patrocínio serem criteriosamente estabelecidos.

61. Ante a disparidade vista entre as estatais no que respeita à avaliação dos resultados, considero que a validação pela Secom sobre eventual (is) metodologia (s), que contribuísse (m) para minorar as dificuldades encontradas pelos integrantes do Sicom seria recomendável. Com isso em mente, propugno que se recomende à Secom que avalie formas possíveis de avaliação das ações de patrocínio, capazes de demonstrar o vínculo entre a ação de patrocínio e os respectivos objetivos de

comunicação e de negócio pré-definidos. Importa ainda determinar que seja aperfeiçoado o normativo de regência a fim de que preveja formas possíveis de avaliação de retorno de ações de patrocínio.

III.4

62. As três últimas questões a serem discutidas se referem: a) a contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção; b) à possibilidade de prorrogação dos contratos de patrocínio, com fulcro no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993; e c) à aplicabilidade do *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014.

63. A respeito de contratos de patrocínio firmados por intermédio de agências de publicidade e/ou promoção, não obstante a vedação contida no § 4º do art. 25 da IN Secom 09/2014, constatou-se a existência de diversos contratos desse tipo em quatro (Petrobras, BB, ECT e CAIXA) das seis estatais auditadas.

64. Para a Secom, não haveria óbice quanto à existência de contratos de patrocínios com agências de publicidade e/ou promoção, desde que elas fossem as reais detentoras dos direitos relativos ao projeto/evento patrocinado, motivo pelo qual todos os contratos nestas condições foram aprovados pelo Depat.

65. Segundo as instituições, o normativo da Secom conteria ambiguidade que fragilizaria sua aplicação, no que tange o conceito de “intermediação”, uma vez que poderia deixar margens para diversas interpretações, como por exemplo, o entendimento de que a intermediação é vedada apenas quando envolver agências de publicidade e promoção, e não outras empresas com natureza diversa. Além disso, aduziram não haver outra alternativa para a realização do patrocínio quando o projeto/evento estivesse sob a tutela de uma entidade (agência de publicidade, de promoção ou de outra natureza), que sobre ele detivesse os direitos, que não a celebração do contrato com ela.

66. Para a SecexEducação, no entanto, o risco é o acréscimo desnecessário e indevido nos custos dos patrocínios, em virtude de pagamento de remuneração às agências intermediárias. Além disso, a intermediação estaria caracterizada, uma vez que os direitos de exploração de um evento/imagem são transferidos por meio de um contrato de natureza precária, que poderia, a qualquer tempo, ser transferido a outrem, a critério do contratante. Logo, no entender daquela secretaria, o contrato deveria ser pactuado com a entidade que detivesse a propriedade efetiva do evento/projeto e não aquela que detivesse apenas o direito de exploração do evento/imagem.

67. O encaminhamento sugerido pela SecexEducação consiste na expedição de determinação à Secom/PR para que promova alteração no normativo “a fim de conceituar adequadamente a vedação contida no art. 25, § 4º, da IN Secom 09/2014, estendendo-a a empresas de qualquer atividade econômica e aos casos de cessão precária de titularidade de direitos de exploração de imagem”.

68. Acolho parcialmente a proposta.

69. Considero razoável e pertinente o entendimento defendido pela Secom, acima exposto. Não se está aqui falando de contratação de serviços de publicidade/propaganda, que deve ser feito por intermédio de uma agência e cuja remuneração faz parte da composição dos custos do contrato, mas sim, de uma ação de comunicação em que, por meio da aquisição do direito de associação da imagem a um projeto/evento de iniciativa de terceiro, busca-se, dentre outras, agregar valor à marca. E, neste desiderato, o valor do contrato não é pautado pelos custos da atividade patrocinada e sim pelos objetivos de comunicação pretendidos pelo patrocinador (por isso devem estar absoluta e objetivamente identificados). Deste modo, os alegados custos adicionais ao valor dos patrocínios não parecem ter fundamento.

70. Ademais, se, por contrato, o evento/projeto cuja identidade se quer atrelar a marca está sob a tutela de uma entidade, qualquer que seja sua natureza, ainda que em caráter precário, não vejo como o patrocínio possa ser viabilizado de outra forma (ou com o detentor efetivo da propriedade).

71. O que preocupou este Tribunal, em 2006, quando apreciou a consolidação das auditorias feitas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços de propaganda e publicidade (TC019.444/2005-2, Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário), foi a inclusão do patrocínio dentre as chamadas ações publicitárias, o que implicava sua inclusão nos contratos mantidos pelas entidades com as agências de publicidade.

72. Tal fato embasou determinação feita, à época, à Secretaria-Geral da Presidência da República para exclusão das ações de patrocínio do objeto dos contratos firmados com agências de publicidade. Ainda, que as referidas ações de patrocínio deveriam ser realizadas diretamente com os beneficiários, ficando as agências contratadas remuneradas tão somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas. Entendo que por “beneficiário” devem ser considerados aqueles quem diretamente são responsáveis pelo evento/projeto que se pretende patrocinar.

73. Veja-se que a atual regulamentação sobre a matéria (Decreto 6.555/2014) faz a classificação das ações de comunicação (e não publicitárias) e, dentre elas, as de publicidade é uma das áreas, e, para estas, a execução deve ocorrer por intermédio de agência de propaganda. Assim, não mais se mostra inevitável a inclusão do patrocínio, nos contratos das agências que mantêm contrato com as instituições, preocupação inicial deste Tribunal.

74. Parece-me, assim, que o intuito seria vedar eventual contrato de patrocínio com (ou por intermédio de) empresa que mantivesse contrato de prestação de serviço de publicidade/propaganda com o próprio patrocinador..

75. Destarte, considero que a vedação somente deva ocorrer quando a agência for aquela que mantém contrato com a patrocinadora, conforme o § 5ª do art. 25 da IN Secom 09/2014, ou quando a entidade, de qualquer natureza, figure, de fato, como mera intermediadora financeira entre patrocinador e patrocinado. É válida, pois, a concessão de patrocínio para entidade, qualquer que seja sua natureza, que detenha os direitos, efetivo ou precário, relativos ao projeto/evento patrocinado.

76. Isto posto, acompanho a sugestão de ser determinado à Secom o aperfeiçoamento da norma, no que tange à intermediação, sem acolher, entretanto, a extensão sugerida para estender a vedação a empresas de qualquer atividade econômica e aos casos de cessão precária de titularidade de direitos de exploração de imagem.

77. No tocante à possibilidade de prorrogação dos contratos de patrocínio, com fulcro no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, constatou-se que duas (ECT e Infraero) das seis estatais auditadas se utilizam desse fundamento para prorrogar tais contratos como se fossem um serviço continuado.

78. Como se sabe, o referido dispositivo legal prevê a possibilidade de prorrogação dos contratos relativos à prestação de serviços contínuos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses. Por sua vez, a IN SLTI 2/2008 define, em seu Anexo I, XXI, serviços continuados como aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

79. A SecexEducação ressaltou que o contrato de patrocínio pela sua lógica intrínseca, considerando suas características e requisitos, não poderia, sob qualquer hipótese, ser considerado serviço continuado, “porque é ação absolutamente discricionária do gestor, não havendo como vincular sua eventual interrupção com o comprometimento da continuidade das atividades da empresa”.

80. E que, apesar de o Acórdão 430/2008-TCU-Plenário (como outros, Acórdão 1.499/2006-TCU-Plenário) consignar que os serviços de publicidade podem ser considerados de natureza continuada, sendo, portanto, legal a renovação sucessiva de contratos da espécie, por até sessenta meses, caso o instrumento pactuado preveja essa possibilidade, tal entendimento não pode ser estendido aos contratos de ações de patrocínio, dada a diferença conceitual.

81. Ressaltou que serviços de natureza contínua não poderiam ser concomitantemente classificados como de natureza singular, classificação esta que fundamenta a contratação por inexigibilidade de licitação, como no caso dos patrocínios.

82. Em vista disto, a unidade técnica propôs que fosse firmado entendimento no sentido de que “o patrocínio, considerando as características intrínsecas a esse tipo de ação, e considerando o fato de ser contratado por meio de processo de inexigibilidade de licitação, enquanto serviço singular, não pode ser caracterizado e prorrogado como serviço de natureza contínua a que se refere o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, uma vez que o patrocínio deve ser compreendido como aquele serviço específico, pontual, individualizado, perfeitamente delineado em sua extensão, preciso e objetivo em sua definição, diferenciador em relação a outros do mesmo gênero, limitado no tempo”.

83. Com efeito, assiste razão à unidade técnica. Conforme o Acórdão 10.138/2017-TCU-2ª Câmara, “o caráter contínuo de um serviço (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993) é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”.

84. As ações de patrocínio não se enquadram neste conceito. O entendimento de que seriam serviços contínuos não merece êxito. A eventual suspensão dos contratos de patrocínio em nada interferiria na continuidade das atividades das instituições. Falta, desta forma, o requisito da essencialidade para ser classificado como serviço contínuo. É dizer, a falta do serviço (contrato) não é suficiente para provocar graves transtornos à entidade. Ademais, o patrocínio depende mais do juízo subjetivo do administrador do que de uma necessidade concreta da Administração.

85. O patrocínio possui objetivo pré-determinado, pontual, com prazo certo de duração e público alvo restrito e passa por avaliação de retorno dos resultados quando, então, deve ser analisada a pertinência ou não da renovação do patrocínio (e não prorrogação). Os objetivos e os valores concedidos devem novamente ser reavaliados e não os valores simplesmente sofrerem correções monetárias ao término de determinado tempo de contrato, como se verificou em alguns casos.

86. Logo, considerando a impossibilidade de as ações de patrocínio serem enquadradas no que os normativos de referência definem como serviço continuado, entendo como melhor desfecho processual a expedição de determinação à Secom para que oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) de que é irregular a prorrogação de contratos de patrocínio, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, uma vez que não se constituem em serviço de natureza contínua; bem assim que deixe de validar contratos advindos desta condição.

87. Por fim, em relação à aplicabilidade do *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014, registro que a questão somente foi levantada no âmbito da Petrobras (TC 018.224/2017-2). O referido dispositivo dispõe que, para a prestação de contas do patrocínio, o patrocinador exigirá do patrocinado, exclusivamente, a comprovação da realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas no contrato.

88. A Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais), responsável pelo processo atinente à Petrobras, ressaltou que, acerca do tema, existe divergência entre os entendimentos da Secom, Petrobras, TCU e CGU, este último, por ela abraçado.

89. O cerne da questão envolve a imprescindibilidade da comprovação financeira, além da física, nos patrocínios concedidos.

90. Este TCU, na maior parte das vezes, tem exigido prestação de contas em contratos de patrocínio (Acórdãos 3.440/2014, 2.594/2013, 922/2009, todos do Plenário). Em outros casos, já se posicionou no sentido de que os recursos repassados mediante patrocínio não estão vinculados às

despesas a serem realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo (Acórdão 1.785/2003-TCU-Plenário e Acórdão 1.973/2012-TCU-Plenário).

91. Mediante o Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, em processo relativo à Petrobras, este Tribunal acolheu o entendimento de que os contratos relativos a patrocínio não incentivado (que não possibilita a concessão de incentivo fiscal ao patrocinador) de divulgação de marca prescindiriam da comprovação da execução financeira; para os demais, deveria haver prestação de contas, com a comprovação da execução financeira, com apresentação de extrato bancário da conta específica, recibos e notas fiscais, de modo a evidenciar as despesas com o objeto pactuado. Neste sentido foi a determinação expedida à Petrobras.

92. Ainda no âmbito da referida estatal, os contratos de patrocínio não incentivado de “divulgação de marca” seriam aqueles associados à sua Gerência Executiva de Comunicação e Marcas, ou seja, os patrocínios esportivos, culturais, de eventos etc. Para estes, não se exigiria a comprovação da execução financeira, conforme entenderam a Secom e o TCU. Bastaria a comprovação do adimplemento das contrapartidas acordadas.

93. Por sua vez, a Controladoria-Geral da União (CGU) manifestou entendimento de que todos os patrocínios devem ser objetos de prestação de contas (com a devida comprovação da execução financeira), inclusive os referentes à divulgação de marca (que denomina “patrocínio promocional”). A SecexEstatais acompanhou este entendimento.

94. A aludida unidade técnica ressaltou, também, que os demais patrocinadores integrantes do Sicom aplicam a literalidade do *caput* do artigo 35 da IN Secom/PR 9/2014 para qualquer patrocínio não incentivado, não apenas aos de divulgação de marca, o que acarretaria tratamento diferenciado a entidades que se encontram em situação equivalente.

95. Desta forma, aquela unidade técnica propôs, no processo relativo à Petrobras, que, em primeiro lugar, fosse tornado sem efeito, no Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, a exceção feita aos “contratos exclusivos de divulgação de marca”; ou, alternativamente, caso este Tribunal não entendesse conveniente esta alteração, seja determinado à Secom/PR que “oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados ‘exclusivos de divulgação de marca’, nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) naquele julgado são aplicáveis a todas as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal”.

96. No âmbito daquele processo, manifestei-me no sentido do acolhimento da proposta de determinação a ser dirigida à Secom, deixando de acolher a alteração sugerida. Todavia, deixei para tratar do assunto no presente processo, tendo em vista que resultaria em expedição de medidas à Secom, que estão aqui concentradas.

97. Por muito tempo (2002-2015), debateu-se neste Tribunal sobre a pertinência da exigência de apresentação de prestação de contas pelo particular ou apenas da comprovação da execução do objeto nos patrocínios não incentivados firmados com a Petrobras e demais entidades. No geral, o entendimento deste Tribunal oscilou entre ambas as posições (Acórdão 59/2002-TCU-Plenário, Acórdão 1.785/2003-TCU-Plenário, Acórdão 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, Acórdão 2.224/2005TCU-2ª Câmara, Acórdão 1.973/2012-TCU-Plenário, Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário, Acórdão 1.518/2013-TCU-Plenário).

98. Todavia, em 2015, com a prolação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, ficou assente, ao menos para a Petrobras, que os recursos repassados mediante patrocínio por aquela estatal, exceto os relativos a contratos exclusivos de divulgação de marca, deveriam estar vinculados ao objeto pactuado no contrato ou convênio firmado. O patrocinado deveria depositar os recursos em contas

específicas e utilizá-los somente no objeto pactuado, mantendo sob sua guarda documentação que comprovasse os gastos, como extrato de conta vinculada, recibos, notas fiscais, entre outros.

99. Tal proposição derivou de ponderações feitas pelo Ministério Público, à época representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rochas Furtado, no sentido de que “sob o mesmo título de ‘patrocínio’, as entidades públicas firmam pactos de diferentes naturezas, revelando as circunstâncias particulares de cada caso concreto, acima da designação que eventualmente se lhe tenha dado, se o acordo firmado cuida de contrato ou de convênio”.

100. Ressaltou o douto *Parquet* que, em uma primeira vertente, fala-se em “preço” e em “contraprestação de serviço”, que, em geral, seria a exibição da marca do patrocinador. Neste caso, ponderou o MPTCU que não incidiria o dever de prestar contas quanto à destinação dos recursos, interessando, tão somente, o adimplemento da obrigação contratual pela contratada. De outra forma, no lugar de preço, cuida-se da “divisão dos esforços, ainda que caiba apenas a uma das partes o desembolso financeiro e a outra a divulgação da marca. Não há aí contraprestação propriamente dita, mas contrapartida, sendo, então, devida a prestação de contas”.

101. O Tribunal, à época da prolação do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, baseou-se no voto do então relator, **Ministro Raimundo Carreiro**, *verbis*:

De fato, o tema requer uma análise diferenciada em função das circunstâncias particulares de cada caso. A dificuldade de análise por parte do patrocinador, como também por parte deste Tribunal para os eventos de patrocínios está, exatamente, nos “pactos de diferentes naturezas, revelando as circunstâncias particulares de cada caso concreto, acima da designação que eventualmente se lhe tenha dado, se o acordo firmado cuida de contrato ou de convênio”, como muito bem asseverou no Representante do **Parquet** especializado.

No caso de contrato, não há que se falar em prestação de contas quanto à destinação dos recursos, já que se deve acompanhar, cobrar, certificar-se do adimplemento, por parte da contratada, das obrigações assumidas. A alusão ao “preço” feita no Parecer do Representante do MP/TCU é bastante pertinente, quando analisa existir um “pagamento” pela contraprestação de um serviço, que geralmente é a exposição e divulgação da marca do patrocinador.

No caso dos convênios, existe uma divisão de esforços ou uma soma de interesses, mesmo que o desembolso seja feito pelo patrocinador e a divulgação da marca, dos produtos, seja feita pela outra parte. Nesse caso, há que se ter a prestação de contas.

Assim, o patrocínio vai além da simples divulgação da marca, mas procura, em parceria com os contratados, obter o melhor retorno possível para os dois lados, visando à elevação da reputação da empresa patrocinadora, respeito pelo mercado e crescimento de sua marca, além, naturalmente, da geração de benefícios sociais à sociedade.

102. Registro, por oportuno, algumas decisões posteriores ao Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, a exemplo dos Acórdãos 2.476/2018-TCU-Plenário e 6.813/2017-TCU-1ª Câmara, que defenderam a obrigação de prestar contas de recursos envolvendo a concessão de patrocínio, sem aludir às diferenças acima mencionadas.

103. Entretanto, para a Petrobras, vide Acórdão 1.243/2017-TCU-Plenário, este Tribunal manteve a posição de que os patrocínios destinados à divulgação da marca prescindem da comprovação financeira. Por meio deste acórdão, foi determinada a instauração de TCE sobre irregularidade na aplicação de recursos de patrocínio destinado ao “fortalecimento e consolidação das oito organizações de catadores que integram a Rede de Economia Solidária da unidade de reciclagem de plástico e da [associação2]”.

104. Todavia, veja-se que tal objeto tem finalidade específica de financiamento de projetos de interesse eminentemente social, que evidencia a pactuação de ação de interesse mútuo, claramente de natureza convencional. Diferente hipótese seria o patrocínio de evento (por exemplo, show de artistas

renomados ou uma disputa esportiva) em que se objetiva apenas o retorno publicitário advindo com a divulgação da marca do patrocinador.

105. No primeiro caso, não há dúvida de que deve haver a devida prestação de contas por parte do patrocinado, com a comprovação financeira e com o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos e o objeto pactuado. No segundo, entretanto, aproxima-se mais de uma contraprestação de serviço à transferência dos recursos, ainda que possa não haver completa subsunção da “exposição da marca” à prestação de serviço ou fornecimento de bens.

106. Compreendo que a questão ainda suscite discussões, conforme dispôs o **Ministro Bruno Dantas** em seu voto que fundamentou o Acórdão 2.445/2016-TCU-Plenário:

A adequada compreensão da questão exige investigação sobre o entendimento do Tribunal acerca da matéria e sobre os fundamentos que sustentaram a decisão recorrida.

No meu entender, a jurisprudência do Tribunal ainda carece de maior amadurecimento acerca da temática que envolve os chamados “contratos de patrocínio”.

Se é certo que esse tipo de contrato não pode ser plenamente equiparado a um convênio ou um contrato de repasse, tampouco se iguala a mero contrato de publicidade, porquanto se busca direcionar os recursos à promoção de determinado objetivo. A partir desse raciocínio, o Tribunal tem, na maior parte das vezes, exigido prestação de contas em contratos de patrocínio (Acórdãos 2.914/2015, 3.440/2014, 2.594/2013, 922/2009, todos do Plenário).

A lógica é a de que o exame da prestação de contas permitiria ao patrocinador confirmar se o recurso transferido está sendo, de fato, destinado ao fim inicialmente pactuado. Pela mesma razão, exige-se que a movimentação dos recursos ocorra em conta corrente específica.

(...)

Todavia, o Tribunal já se deparou com casos concretos cujas circunstâncias levaram-no a concluir que “os recursos repassados mediante patrocínio não estão vinculados às despesas a serem realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo” (Acórdão 1.785/2003-TCU-Plenário) e que a “contrapartida para o patrocínio seria a exposição da imagem do patrocinador, não havendo que se falar em aplicação indevida de recursos, salvo se houvesse negociação entre as partes vinculando a aplicação dos recursos em finalidades específicas” (Acórdão 1.973/2012-TCU-Plenário).

Diante desse contexto, estou de acordo com as conclusões do Tribunal quando, por ocasião do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, acolheu o entendimento de que:

“De fato, o tema requer uma **análise diferenciada em função das circunstâncias particulares de cada caso**. A dificuldade de análise por parte do patrocinador, como também por parte deste Tribunal para os eventos de patrocínios está, exatamente, nos ‘pactos de diferentes naturezas, revelando as circunstâncias particulares de cada caso concreto, acima da designação que eventualmente se lhe tenha dado, se o acordo firmado cuida de contrato ou de convênio’, como muito bem asseverou no Representante do *Parquet* especializado”. (voto condutor do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, destaques acrescidos).

Dessa forma, ao menos enquanto não houver consolidação numa ou noutra direção, entendo adequado que cada decisão se atenha às circunstâncias que pautam aquele caso concreto, adotando uma postura de maior cautela, desprovida da pretensão de extrapolar conclusões a contextos ainda não analisados com maior profundidade.

107. Nestas condições, considero que o volume de recursos destinado ao patrocínio, quando objetiva apenas a divulgação da marca do patrocinador, não está vinculado às despesas realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo (almeja-se somente a divulgação da marca). Por outro lado, ao descentralizar recursos mediante “contrato de patrocínio”, mas com finalidade específica de financiamento de projetos de interesse eminentemente social, deve ser exigida a apresentação de prestação de contas, dada a natureza convencional decorrente da existência de interesses mútuos. Nestes

últimos, por exemplo, inserem-se os patrocínios firmados pela área de Responsabilidade Social da Petrobras, a exemplo:

- (i) Contrato de patrocínio 6000.0078973.12.2, celebrado com a União Esportiva Vila Olímpica da Maré, para apoio ao projeto "Educar pelo Esporte", que visa auxiliar no desenvolvimento humano e comunitário de crianças, jovens e adultos da região da Maré, ao desenvolver as habilidades e competências psicomotoras, cognitivas e sócio-afetivas, por meio de práticas educativas inovadoras e integradas que tenham o esporte como vetor de atração;
- (ii) Contrato de patrocínio 6000.0079276.12.2, celebrado com a Fundação Sócio Cultural Esportiva do Rio Grande – Funserg, para apoio ao projeto "Centro de Referência Esportiva de Rio Grande", que visa contribuir para a democratização do acesso de crianças e adolescentes ao esporte, como estratégia de inclusão social;
- (iii) Contrato de patrocínio 6000.0087270.13.2, celebrado com a Associação Educacional e Assistencial Casa dos Amarelinhos, para apoio ao projeto "Centro Petrobras de Referência Esportiva de Alagoas", que visa contribuir para a universalização da prática do esporte educacional para crianças, adolescentes e jovens de Alagoas; e
- (iv) Contrato de patrocínio 0080.0091110.14.2, celebrado com o Centro Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento - Cintercoop, para apoio ao projeto "Centro de Referência Esportiva de Três Lagoas", que visa contribuir com o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes por meio da ampliação e democratização do acesso a atividades esportivas educacionais inclusivas e qualificadas.

108. Ante essas considerações, deixo de acolher a proposta da unidade técnica de determinar à Secom que implemente controles para verificação da conformidade das despesas executadas com recursos de patrocínios de qualquer natureza, incluindo prestação de contas com comprovantes de despesas nos moldes dos patrocínios incentivados (aqueles que possibilitam a concessão de incentivos fiscais aos patrocinadores). Tal orientação não cabe para aqueles que se destinam tão somente à divulgação de marca.

109. Anuo, por outro lado, à determinação a ser feita à Secom para que “oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom) que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados “exclusivos de divulgação de marca”, nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) naquele julgado são aplicáveis a todos as empresas estatais, em homenagem ao princípio da isonomia insculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal”. Faço apenas uma retificação na proposta, no sentido de a aplicação do Acórdão 2.914/2015-TU-Plenário estender-se a todos os integrantes do Sicom e não apenas às empresas estatais.

IV

110. Por fim, quanto à atuação do Ministério dos Esportes (ME), a auditoria visou verificar se, como principal agente formulador da Política Nacional de Esporte, “tem estabelecido diretrizes para guiar a decisão das entidades patrocinadoras e a análise empreendida pela Departamento de Patrocínios/Secom/PR a respeito de quais entidades/eventos podem ser patrocinados”.

111. A respeito do assunto, o ME asseverou que não cabe àquela pasta a orientação ou identificação de diretrizes para a questão de patrocínio, atribuição que competiria à Secom. Registrou que sua Assessoria de Comunicação atua em interação com a referida secretaria, “em busca de mais eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos destinados a patrocínios na área do esporte”, sendo integrante do Comitê de Patrocínio.

112. Para a equipe de auditoria, ao serem consideradas as competências do ME, o aludido órgão deveria atuar junto a entidades da administração pública federal, em uma interação no sentido de otimizar a aplicação dos recursos destinados ao esporte. Igualmente, entendeu ser inadequada a representação (titular e suplentes) do ME no Comitê de Patrocínio, na medida em que se compõe exclusivamente de servidores da sua Assessoria de Comunicação Social, o que faria com que a interação com a Secom tivesse menor eficácia, uma vez que, por não estarem vinculados à área fim do órgão, não possuiriam amplo e profundo conhecimento do esporte nacional, mas sim de questões afetas à área de comunicação.

113. Frisou, ademais, que a execução do Plano Brasil Medalhas 2016 é um exemplo de como o ME poderia, efetivamente, atuar junto a empresas estatais federais, na questão dos patrocínios como propulsor da política de esporte.

114. Concluiu, assim, que o ME mostrou atuação precária no sentido da racionalidade de aplicação dos recursos, sem orientar a contento o processo de escolha dos patrocínios firmados pelas empresas estatais no setor esportivo.

115. Deste modo, propôs que seja dada ciência ao ME de que atuação institucional ligada à política nacional de desenvolvimento do esporte contraria o disposto no Decreto 8.829/2016, art. 1º e art. 8, inciso V do Anexo I. Ainda, que fosse recomendado àquele órgão que reavaliasse sua atuação junto ao Comitê de Patrocínios, com eventual indicação de representante com conhecimentos da área finalística do órgão; e dada ciência da deliberação a ser adotada à Secretaria-Geral da Presidência da República, para que adotasse as providências necessárias para corrigir a omissão do Ministério do Esporte em exercer suas competências primárias ligadas à política nacional de desenvolvimento do esporte.

116. Com máxima vênia, deixo de acolher o encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

117. O patrocínio não se reveste em instrumento próprio para o fomento/desenvolvimento do esporte nacional, embora possa contribuir tangencialmente. Consubstancia-se em ferramenta de comunicação voltada para “gerar identificação e reconhecimento **do patrocinador** por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador”, conforme dispõe o normativo da Secom.

118. Aliás, o que se discutiu ao longo desta FOC foi justamente o fato de que os objetivos pretendidos pelo patrocinador não podem ser pautados pelos do patrocinado (no caso, entidades esportivas), uma vez que são distintos. No caso das entidades esportivas, a intenção é, de fato, o desenvolvimento da modalidade esportiva e dos atletas que prestigia e do ME a alavancagem da política nacional de esporte. Porém, tais objetivos não se confundem com aqueles das patrocinadoras, no caso da presente auditoria as empresas estatais, indicados no parágrafo anterior.

119. É dizer que o patrocínio, como ferramenta de comunicação institucional, pretende associar o negócio da patrocinadora com iniciativas de sucesso, para que possa, em última análise, alavancar sua atividade. E, por consectário lógico, busca-se a associação com ações que já tenham destaque/visibilidade para com o público-alvo para que o retorno obtido seja condizente com os valores empregados e os objetivos pretendidos.

120. Desta forma, utilizar o patrocínio das empresas estatais, cujos negócios não são o desenvolvimento da política de esporte, para impulsionar esta política como intuito primordial não se enquadra nas definições da ferramenta.

121. A modalidade esportiva a ser elegida deve ser aquela mais propícia ao alcance dos objetivos institucionais da patrocinadora e que se coaduna com a imagem que se quer projetar e não aquela que o ME poderia entender como a vertente esportiva a ser desenvolvida, com vistas à implementação de sua política, sob pena de aumentar o risco de concessão de patrocínios em valores

superiores aos reais benefícios dos contratos firmados. Para o incremento dos esportes, o referido órgão ministerial deve se valer de suas políticas públicas voltadas para o setor. Se estas não têm se mostrado eficientes, a resolução não passa pelo desvirtuamento da ferramenta de comunicação.

122. E, nessa seara, ressalto exatamente o Plano Brasil Medalhas (PBM). Este programa foi uma iniciativa do governo federal, com proposta de investimento de cerca de R\$ 1 bilhão, dos quais um terço seria arcado com recursos das estatais. A Portaria ME 83/2013, que o instituiu, mencionou expressamente, em seu art. 1º, § 1º, que a Petrobras, BB, BNB, BNDES, CAIXA, Eletrobras, Correios e Infraero participariam de uma união de esforços com o governo federal para implementar as ações daquele plano. O objetivo do referido plano era “viabilizar às seleções e aos atletas beneficiados apoio complementar durante sua preparação, visando ao seu máximo desempenho esportivo para habilitá-los à disputa de medalhas pela representação oficial do Brasil nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016”.

123. Foi discutido ao longo desta FOC a inadequação da utilização, pelas estatais, da ferramenta patrocínio para suportar sua contribuição acordada com o governo federal. Isso porque os valores contratados foram pautados pelas necessidades do PBM e não pela expectativa de atingimento dos objetivos de comunicação das patrocinadoras. Claro que as estatais tiveram retorno de comunicação (sem que tenha sido dimensionado) com a iniciativa, porém não há segurança que houve racionalidade nos montantes concedidos, tendo em vista que não foram valorados pelos objetivos de comunicação das estatais.

124. Desta maneira, os patrocínios concedidos pelas estatais até podem contribuir para promoção de ganhos aos esportes nacionais, mas não deve ser este o objetivo para a sua concessão.

125. Neste contexto, não considera inadequado que os integrantes do ME no Comitê de Patrocínio serem profissionais da área de comunicação do órgão. Aliás, na minha visão, o fato de o serem está diretamente relacionado com às competências atribuídas ao referido Comitê descritas no parágrafo 128 supra.

126. No âmbito deste Comitê, o exame dos patrocínios deve focar nos atributos relativos à comunicação (objetivos da comunicação, público-alvo, volume de recursos despendidos, estratégias do patrocinador, etc), com o atendimento aos requisitos estipulados no Decreto 6.555/2008 e na IN Secom 09/2014. São atribuições próprias da seara dos profissionais de comunicação.

V

127. Apresentados os principais achados de auditoria, verificou-se que melhorias devem ocorrer no âmbito do normativo da Secom que trata sobre patrocínio. Algumas com vistas à extirpação de ambiguidades que dificultam sua aplicação, como no caso da intermediação por agência de publicidade. Outras com vistas ao aperfeiçoamento da conduta dos integrantes da própria Secom e do Sicom, no que toca aos critérios de seleção, precificação e avaliação de retorno de investimento.

128. Registro ainda que a Secom noticiou que se encontra em tramitação naquela secretaria atualização normativa relativa a patrocínio, já levando em conta os resultados desta auditoria. Encaminhou, inclusive, cópia de minuta ainda em construção, que substituiria o normativo vigente (IN 09/2014), já com a incorporação de várias recomendações e determinações constantes da instrução da unidade técnica, minuta essa que certamente poderá ser aprimorada com o atendimento das recomendações e determinações decorrentes da decisão desta Corte que vier a ser adotada.

129. Por entender que não cabe a este Tribunal manifestar-se previamente sobre a elaboração de normativo pelo poder público, deixo de acatar a sugestão da unidade técnica de fixação de prazo para que a Secom encaminhe proposta de revisão da IN Secom 09/2014 com as alterações recomendadas. De outro lado, acolho, em essência, as diversas recomendações e determinações por ela propostas, nos termos expostos ao longo deste voto.



Ante o exposto, VOTO para que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2770/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.922/2016-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Márcio de Freitas Gomes, Paulo Rogério Caffarelli, Dyogo Oliveira, Carlos Roberto Fortner, Antônio Claret de Oliveira, Nelson Antônio de Souza, Ivan Monteiro e Leandro Cruz Fróes da Silva.
4. Órgãos/Entidades: Secretaria Especial de Comunicação Social, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Petróleo Brasileiro S.A. e Ministério do Esporte.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).
8. Representação legal: Juliana Calixto Pereira (OAB/RJ 130.070), Keyla Regina da Silva Torres Bosco Matias (759.064.901-59), Guilherme Lopes Mair (OAB/DF 32.261), Paola Allak da Silva (OAB/RJ 142.389), Taisa Oliveira Maciel (OAB/RJ 118.488), Danilo Messere Tomancini (OAB/25.054), Marco Antônio Marques Machado (OAB/RJ 121.538).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório com a consolidação dos achados obtidos nas auditorias de conformidade realizadas na Secretaria Especial de Comunicação Social, no Banco do Brasil S.A., no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, na Caixa Econômica Federal, na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, na Petróleo Brasileiro S.A. e no Ministério do Esporte, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que objetivou avaliar a conformidade do processo de contratação de patrocínios firmados entre empresas estatais e entidades esportivas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que:

9.1.1. oriente todas as entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom):

9.1.1.1. no sentido de que o disposto no *caput* do art. 35 da IN Secom/PR 9/2014 aplica-se exclusivamente aos contratos de patrocínio não incentivados “exclusivos de divulgação de marca”, nos termos do subitem 9.2 Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário; e que as demais determinações impostas à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) pelo referido julgado são aplicáveis a todos os integrantes do aludido sistema, em homenagem ao princípio da isonomia, insculpido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal;

9.1.1.2. de que é irregular a prorrogação de contratos de patrocínio, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, uma vez que não se constituem em serviço de natureza contínua, deixando de validar contratos nesta condição;

9.1.2. promova as alterações necessárias na IN Secom 9/2014, com vistas a:

9.1.2.1. apresentar maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor o planejamento de ações de patrocínio, desde o planejamento mais abrangente vinculado ao planejamento estratégico da estatal, até o planejamento em nível de ação unitária de patrocínio;

9.1.2.2. apresentar maior detalhamento dos elementos mínimos que devem compor a motivação adequada dos patrocínios a permitir a verificação das razões de escolha entre o patrocínio e demais ações de comunicação, entre o setor esportivo e outros setores a serem patrocinados, e entre as

modalidades/entidades esportivas, de modo a atender o que dispõe o inciso II do art. 26 da Lei 8.666/1993;

9.1.2.3. conter formas possíveis de precificação e avaliação de retorno de ações de patrocínio, considerando as boas práticas de mercado e a doutrina especializada;

9.1.2.4. conceituar adequadamente a vedação contida no art. 25, § 4º e 5º, da IN Secom 09/2014;

9.1.2.5. implementar a obrigatoriedade de transparência das ações de patrocínio, com disposição de informações no site das estatais, incluindo, em especial, a motivação para a seleção do patrocinado;

9.2. recomendar à Secom/PR que:

9.2.1. valide metodologias para a aferição dos objetivos dos patrocínios realizados pelos integrantes do Sistema de Comunicação Social (Sicom), a fim de que os patrocinadores possam promover a adequada "avaliação do alcance dos objetivos de comunicação" (art. 33, *caput*, da IN Secom-PR 9/2014 c/c o art. 2º, inciso XI, do Decreto 6.555/88);

9.2.2. avalie formas possíveis de avaliação de retorno das ações de patrocínio, capazes de demonstrar o vínculo entre a ação de patrocínio e os respectivos objetivos de comunicação e de negócio pré-definidos, buscando boas práticas de mercado e aquelas relacionadas na doutrina, definindo e detalhando metodologias adequadas para os patrocínios do setor público;

9.2.3. avalie a conveniência e a oportunidade de constituir grupo de trabalho, juntamente com as entidades integrantes do Sicom, para propor uma política e/ou metodologia de precificação que seja capaz de amparar a análise sobre a adequação do valor dos contratos de patrocínio a partir da expectativa de atingimento dos objetivos das instituições, com vistas a aperfeiçoar o processo de precificação dos patrocínios e alinhá-lo com o teor do art. 25, § 1º, da IN Secom 9/2014;

9.3. recomendar a Secretaria-Geral da Presidência da República que promova a identificação das causas das deficiências atinentes à Secom/PR, apontadas na presente auditoria, e adote medidas tendentes a mitigá-las;

9.4. dar ciência à Secom/PR sobre as deficiências no exercício das competências relativas ao controle das ações de patrocínios esportivos, com vistas à adoção de medidas internas para seu saneamento:

9.4.1. manifestação de conformidade de projetos de patrocínio esportivo sem a respectiva formalização do teor da análise realizada não atende plenamente ao disposto nos arts. 6º e 11 da IN Secom/PR 9/2014;

9.4.2. aprovação de projetos de patrocínio esportivo com objetivos que não se enquadram na definição contida no art. 2º, inciso II, da IN Secom/PR 9/2014 contraria o normativo de referência, o gera risco de uso indevido do instrumento patrocínio com a finalidade de transferir recursos públicos em benefício de outrem; e

9.4.3. omissão em avaliar a observância das diretrizes da eficiência e da racionalidade na aplicação de recursos de patrocínio esportivo, em especial no tocante à proporcionalidade de valores contratuais e de contrapartidas entre patrocinadores da administração pública federal, em desconformidade com o art. 7º, I, da IN Secom/PR 9/2014;

9.5. dar ciência desta deliberação à Comissão do Esporte e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério do Esporte, à Secretaria Especial de Comunicação Social, ao Banco da Amazônia S.A., e aos integrantes do Sicom, especialmente ao Banco do Brasil, S.A., ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A., à Cobra Tecnologia S.A., à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, à Eletrosul Centrais Elétricas S.A., à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e a Petróleo Brasileiro S.A..

10. Ata nº 47/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/11/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2770-47/18-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral