

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 032.845/2023-5

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; Secretaria -Executiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

Interessado: Secretaria-executiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República ().

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA, OPERACIONAL COM ASPECTOS DE CONFORMIDADE. AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DO MONITORAMENTO DAS CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS VULTOSAS FINANCEIRAMENTE, NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE PUBLICIDADE GERIDOS PELA SECOM/PR. AUSÊNCIA DE INDICADORES PARA MEDIR OS RESULTADOS DAS CAMPANHAS, PLANEJAMENTO DEFICIENTE E A ANÁLISE SUPERFICIAL DAS PROPOSTAS DE PLANOS DE MÍDIA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria integrada, operacional com aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar o planejamento e o monitoramento das campanhas publicitárias vultosas financeiramente, no âmbito dos contratos de publicidade geridos pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), a fim de verificar se tais campanhas atingiram resultados previamente estabelecidos a um custo razoável.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório de auditoria da equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança):

1. *“Para retratar a relevância das campanhas publicitárias no contexto federal, cumpre destacar que, desde 2020, pelo menos doze acórdãos relacionados ao tema, decorrentes de representações e denúncias, foram proferidos pelo Plenário do TCU. Dentre os assuntos tratados figuram: (i) a monetização de plataformas ou canais digitais relacionados a atividades ilegais (como jogo do bicho) ou a notícias falsas e desinformação; (ii) critérios para distribuição de verbas publicitárias entre os diversos veículos de comunicação (principalmente grandes redes de televisão); e (iii) indícios de superfaturamento em produção de propagandas.*

2. *Em virtude do interesse público perante o assunto e de seu risco político e social para o legítimo funcionamento das instituições públicas, fez-se necessário que esta Corte de Contas passasse a atuar de forma estruturante, proativa e com foco nas causas dos principais problemas, em vez de agir de forma dispersa e reativa.*

3. *Dessa forma, mediante autorização do Relator, Ministro Benjamin Zymler, em despacho de 21/8/2023 (TC 023.093/2023-4), esta unidade técnica realizou a presente fiscalização, baseada em riscos que foram estruturados na seguinte, e única, questão de auditoria:*

Os gastos nas campanhas publicitárias desenvolvidas pela Secom/PR são adequados em termos de

eficiência e transparência?

4. *Procedimentos, técnicas e critérios aplicados, bem como as análises e conclusões finais do presente relatório, foram efetuados em conformidade com as normas e técnicas de auditorias aceitas pelo Tribunal, em especial as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU), o Manual de Auditoria Operacional do TCU e a Resolução-TCU 315/2020, encontrando-se o detalhamento desses elementos no apêndice C e na matriz de planejamento da auditoria (peça 12).*

5. *Para responder à questão de auditoria, foram selecionadas as cinco campanhas publicitárias com **maior materialidade** de cada uma das três gestões do Governo Federal que compreenderam o período de 2018 a 2023 (Governos Temer, Bolsonaro e Lula 3), o que resultou na análise de **quinze campanhas publicitárias**.*

6. *O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) é de **R\$ 542.842.402,24**, correspondente à soma do valor contratado de todas as campanhas analisadas.*

7. *Este processo de controle externo é continente em relação ao TC 006.786/2023-5 (Relator Min. Vital do Rego), que trata da campanha “Combate a Notícias Falsas e Desinformação”, pertencente à amostra analisada nesta auditoria.*

8. *Este relatório está organizado nos capítulos de introdução, visão geral do objeto, achados de auditoria, achados não decorrentes da questão de auditoria, conclusão e propostas de encaminhamento. Ao final, estão dispostos apêndices com informações complementares à leitura do corpo do relatório, sem prejuízo da existência de peças deste processo referenciadas ao longo do artefato.*

9. *Por fim, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, este relatório, em sua versão preliminar, foi submetido à Secom/PR, que teceu 36 comentários, os quais foram exaustivamente analisados no apêndice B, sendo muitos considerados pertinentes e incorporados à versão final do presente documento.*

Visão geral do objeto

10. *A comunicação governamental possui papel preponderante na consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal por meio da divulgação de ideias, informações e resultados de ações e políticas públicas.*

11. *Nessa esteira, enfatiza-se a importância da existência de conexões amplas entre Estado e sociedade civil, a fim de facilitar a criação de canais que permitam aumentar a transparência e a participação cidadã, considerando que o controle social pode ser eficaz em melhorar a qualidade da administração pública e da prestação de serviços (BRASIL, 2016, p. 51-52).*

12. *Nesse contexto, as ações de comunicação do Poder Executivo Federal são regulamentadas pelo Decreto 6.555/2008, que, em seu art. 4º, institui o **Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom)**, que possui a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) como órgão central e que abrange todas as unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal com atribuições de gerir ações de comunicação.*

13. *Conforme art. 1º do mencionado decreto, os objetivos principais das ações de comunicação do Poder Executivo Federal são: (i) dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal; (ii) divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; (iii) estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; (iv) disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e (v) promover o Brasil no exterior.*

14. *Dentre outras formas, as ações de comunicação podem ser realizadas por meio de*

publicidade, que pode ser de utilidade pública, institucional, mercadológica ou legal, cabendo à Secom/PR a coordenação e a execução somente das duas primeiras modalidades (art. 3º, V, c/c art. 6º, I, do Decreto 6.555/2008).

15. A execução dessas ações publicitárias é terceirizada pela Secom/PR por meio da contratação de serviços de publicidade, que segue rito estabelecido pela Lei 12.232/2010, a qual exige a intermediação das atividades de propaganda por agências de publicidade, que, por sua vez, utilizam-se dos serviços dos veículos de comunicação, conforme figura abaixo.



Figura 1 - Dinâmica especial da execução de serviços de publicidade

Fonte: Elaboração própria do TCU.

16. Diferentemente do modelo tradicional de contratação pública, que abrange dois atores (o contratante e a contratada), a dinâmica de interação entre mais atores no contexto publicitário – anunciante, agência, fornecedores especializados (produção e ferramentas de tecnologia em publicidade) e veículos de comunicação e divulgação – é prática consolidada no mercado privado.

17. Segundo JUSTEN FILHO (2021, p. 10-11), esse modelo, distinto da contratação genérica estabelecida pela Lei de Licitações, é mais profissional e eficiente, pois se adequa melhor aos serviços de publicidade, que, pelo caráter complexo, dinâmico e intelectual, não podem ser previamente definidos em etapa anterior à execução contratual.

18. Em uma comparação com os contratos de serviços ordinários da Lei de Licitações, as demandas de campanhas publicitárias realizadas pelas agências de publicidade ocorrem mediante instrumento similar às ordens de serviços executadas pelas contratadas pela Administração Pública Federal.

19. De maneira ampla, o ciclo de vida da campanha publicitária, que está regulado de forma infralegal, pela Secom/PR, por meio do Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade (Portaria Secom/PR 98/2016), é constituído dos marcos descritos na figura abaixo.



Figura 2 - Principais marcos do ciclo de vida da campanha publicitária. Conforme destacado pela Secom/PR na etapa de comentários dos gestores, ao longo de tais marcos, há etapas como a aplicação da metodologia de seleção, aprovação e autorização do anunciante (custos de produção e tática de mídia) e comprovações de execução (conteúdo e mídia).

Fonte: Elaboração própria do TCU.

20. *Primeiramente, a Secom/PR elabora um documento chamado briefing, que contempla as informações para caracterizar a necessidade de publicidade. É nesse artefato que se encontra o valor estimado para a campanha.*
21. *A depender do valor estimado para a campanha, é realizada disputa interna entre as agências de publicidade contratadas, com o objetivo de selecionar qual executará os serviços. Dependendo do porte, a campanha pode ser executada por mais de uma agência nas fases de produção e veiculação.*
22. *Em seguida, a agência elabora proposta de solução publicitária, que abrange conteúdo – peças publicitárias como vídeo (VT), áudio (spot) e gráficos (anúncios de jornal e revista, por exemplo) – e mídia (estratégia), que são submetidos à Secom/PR para validação.*
23. *Na sequência, são elaborados um ou mais planos de mídia, que contemplam as inserções que serão realizadas em veículos de comunicação, como emissoras de TV, estações de rádio, mídia exterior (como outdoors) e plataformas digitais (como o Google Ads). Dentre os aspectos abordados no plano de mídia, estão o público-alvo (identificação de onde esse público consome mídia e seleção de meios e veículos de comunicação apropriados para maximizar a exposição); o orçamento; o cronograma; e a dinâmica das mensagens entre os diversos meios de veiculação.*
24. *Normalmente, a etapa de produção das peças consome 10% do custo total da campanha, ao passo que a etapa de veiculação de mídia consome 90%.*
25. *Ao final do ciclo de vida, é realizada a etapa de liquidação e pagamento das agências de publicidade e dos veículos de comunicação, com comprovação prévia das entregas (produção e mídia).*
26. *Por fim, os principais sistemas de informação utilizados pela Secom/PR são o Secom-Web, responsável pela gestão de todo o ciclo de vida das campanhas publicitárias; o Secom-Web-Gerencial, para extração de informações estratégicas do Secom-Web; o Sistema de Disponibilização de Referências (SIREF2); e o Sistema de Cadastro de Veículos de Comunicação, Divulgação e de Formas Inovadoras de Comunicação (MidiaCad), que reúne cadastro e negociação de veículos de mídia. Além deles, os atos da Secom/PR, incluindo os de liquidação e pagamento, encontram-se em processos eletrônicos, um para cada demanda de campanha publicitária autorizada.*

Achados de auditoria

27. *Como retratado pela linha de tendência de sua série histórica (Figura 3), o volume de gastos realizados pela Secom/PR com campanhas publicitárias vem crescendo ao longo dos anos e envolve elevada materialidade. As exceções são um pico em 2017 (causa específica não identificada, embora possa ser apontado que, apenas na campanha “Reforma da Previdência”, foram investidos R\$ 158 milhões – 45% do total no ano) e uma queda em 2020 (esta última, provavelmente, relacionada à pandemia do coronavírus).*

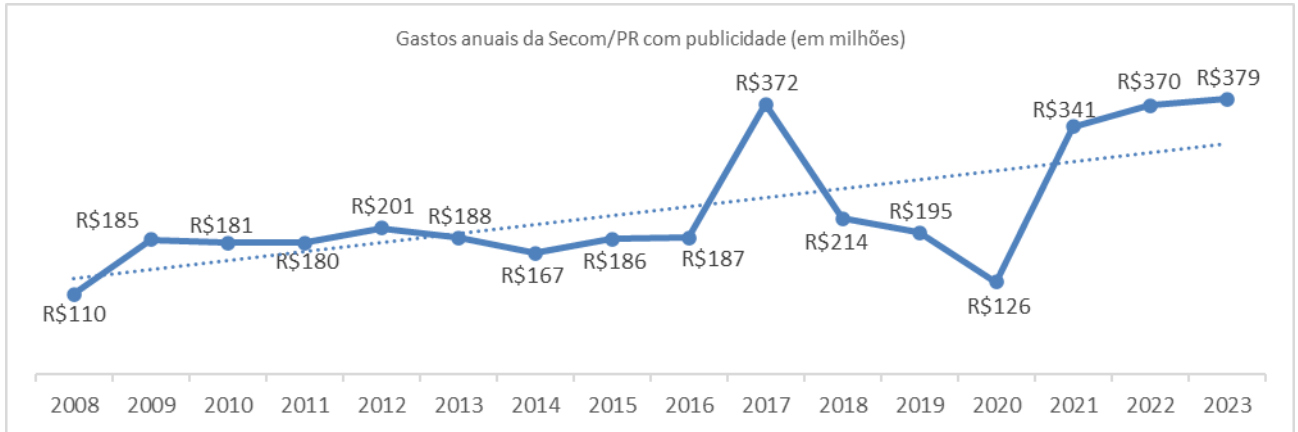


Figura 3 - Total de gastos por ano da Secom/PR com campanhas publicitárias (em milhões)

Fonte: Elaboração própria do TCU com dados da Secom/PR, sistema Secom-Web-Gerencial (Orçamento/Limite Orçamentário/Disponibilidade Orçamentária). Dados extraídos em 22/11/2023.

28. Para retratar a importância dada à publicidade pelo Governo Federal no bojo de suas ações de comunicação, constatou-se que, em uma comparação interna na própria Secom/PR, a proporção do valor alocado para a realização de campanhas publicitárias em relação ao valor total empenhado pela secretaria vem crescendo nos últimos anos: 21% em 2021; 48% em 2022; e 73% em 2023 (conforme figura abaixo). Registre-se informação destacada pela Secom/PR, na etapa de comentários aos gestores, de que, já em 2022, houve alteração na totalidade do valor dos contratos, que foram ajustados para R\$ 450 milhões, mas, em razão das “restrições impostas à comunicação governamental em ano eleitoral, dentre outros aspectos, tais limites não foram utilizados”.

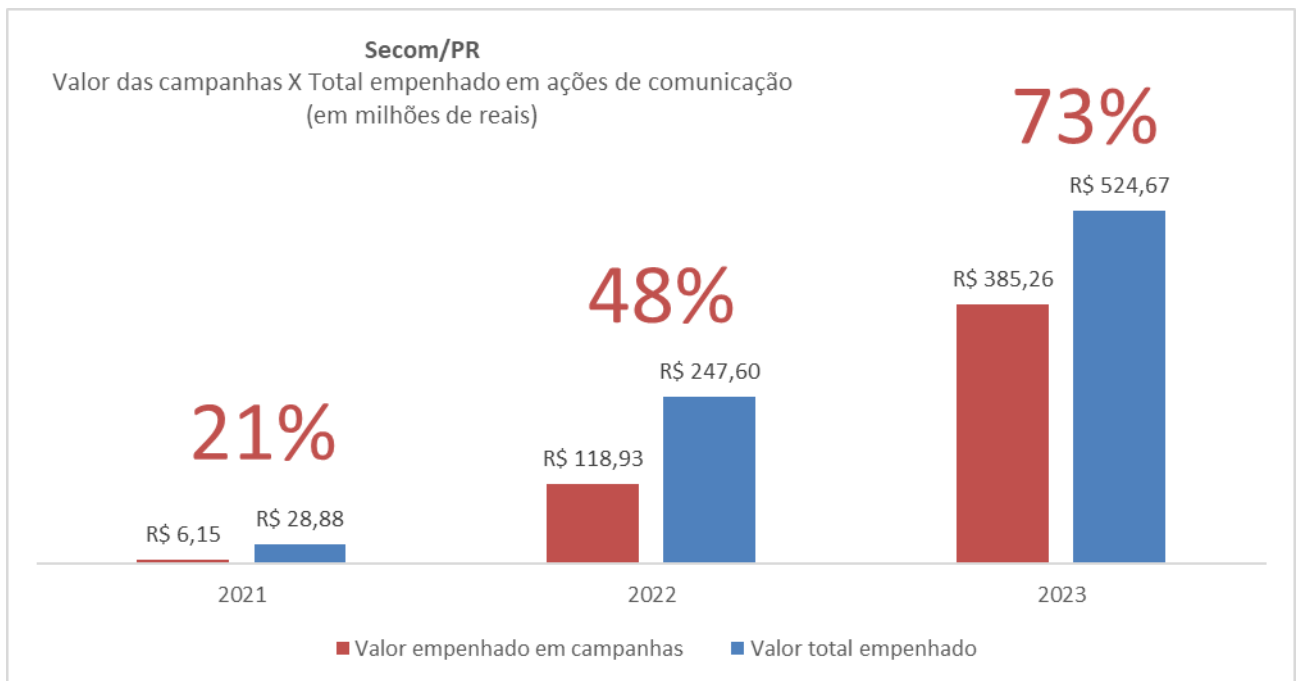


Figura 4 - Valor das campanhas e total empenhado pela Secom/PR em ações de comunicação

Fonte: Elaboração própria do TCU com dados do Tesouro Gerencial (extração em 28/11/2023).

29. Ademais, ao analisar o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), verifica-se que, dos vinte órgãos que possuem contratos publicitários vigentes, a Secom/PR é signatária daquele com o segundo maior montante, que abrange R\$ 450 milhões ao ano. Fica à frente de empresas como a Petrobras e a Caixa Econômica Federal; e atrás apenas do Banco do Brasil, que disputa mercado com gigantes privadas do setor bancário como o Itaú e o Bradesco. Além disso, seus contratos representam quase 20% do total dos valores contratuais dos anunciantes do Poder

Executivo Federal (R\$ 2,3 bilhões).

Órgão	Valor dos contratos	%	PJ
<i>Banco do Brasil S/A</i>	R\$ 500.000.000,00	22%	SEM
<i>Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República</i>	R\$ 450.000.000,00	19%	Adm. direta
<i>Petróleo Brasileiro S/A</i>	R\$ 375.000.000,00	16%	SEM
<i>Caixa Econômica Federal</i>	R\$ 374.550.000,00	16%	EP
<i>Ministério da Saúde</i>	R\$ 215.000.000,00	9%	Adm. direta
<i>Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome</i>	R\$ 120.000.000,00	5%	Adm. direta
<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>	R\$ 75.000.000,00	3%	EP
<i>Ministério do Desenvolvimento Regional</i>	R\$ 55.000.000,00	2%	Adm. direta
<i>Ministério do Turismo</i>	R\$ 50.000.000,00	2%	Adm. direta
<i>Banco do Nordeste do Brasil S/A</i>	R\$ 35.000.000,00	2%	SEM
<i>Ministério da Educação</i>	R\$ 27.472.536,00	1%	Adm. direta
<i>Companhia Hidro Elétrica do São Francisco</i>	R\$ 13.000.000,00	1%	SEM
<i>Banco da Amazônia</i>	R\$ 9.375.000,00	0%	SEM
<i>Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero</i>	R\$ 7.000.000,00	0%	EP
<i>Agência Nacional de Saúde Suplementar</i>	R\$ 3.200.000,00	0%	Autarquia
<i>Universidade Federal de Mato Grosso do Sul</i>	R\$ 2.500.000,00	0%	Fundação
<i>Eletrobrás Termonuclear S/A</i>	R\$ 2.000.000,00	0%	SEM
<i>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina</i>	R\$ 700.000,00	0%	Autarquia
<i>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano</i>	R\$ 500.000,00	0%	Autarquia
<i>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais</i>	R\$ 400.000,00	0%	Autarquia
Total Geral	R\$ 2.315.697.536,00	100%	

Quadro 1 - Valores contratuais dos anunciantes do Poder Executivo Federal

Fontes: Secom/PR <<https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/documentos/anunciantes-do-poder-executivo-federal-remuneracao-de-agencias-de-propaganda>>. Dados atualizados em 24 de outubro de 2023 e extraídos em 22/11/2023.

30. Além disso, em comparação com a Administração Pública Federal, verifica-se que **apenas dezoito dos 107.455 contratos federais (0,017%)** existentes na base de dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e celebrados entre 2018 e 2023 possuem materialidade maior que os quatro contratos vigentes da Secom/PR com as agências de publicidade, ocupando, dessa forma, o **último percentil** em ordem crescente de materialidade (a mediana dos contratos é de R\$ 74 mil, enquanto o contrato da Secom é de R\$ 450 milhões).

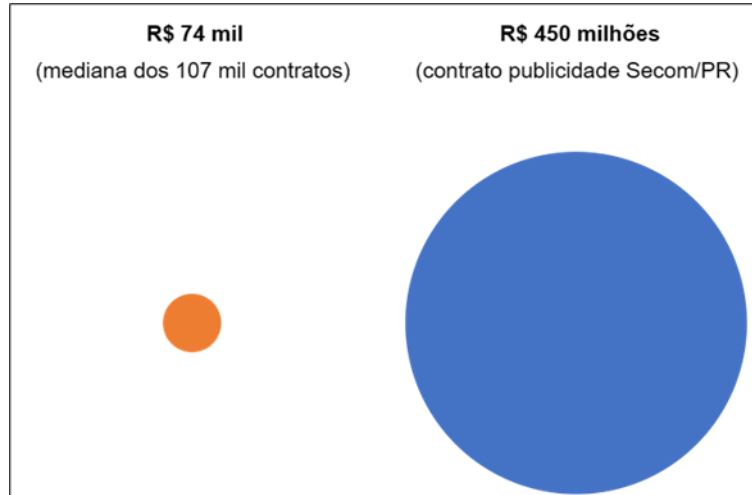


Figura 5 - Comparação entre a mediana dos 107,4 mil contratos celebrados pela administração pública federal entre 2018 e 2023 e o valor do contrato anual de publicidade da Secom/PR

Fontes: Elaboração própria do TCU com dados do SIASG (extração em 28/11/2023).

31. Outrossim, os investimentos recentes em veiculação de anúncios realizados pela Secom/PR representam 1,65% de todo o mercado publicitário brasileiro (público e privado). Foram cerca de R\$ 437 milhões investidos em 2022 ante R\$ 26,5 bilhões contabilizados por 319 agências que atendem as principais contas de publicidade do país.

Investimento em mídia: Secom X Mercado publicitário brasileiro			
Ano	Mercado publicitário	Secom	Secom / Mercado Publicitário (%)
2022	R\$ 26.551.895.000,00	R\$ 436.852.369,53	1,65%

Tabela 1 - Comparação do investimento em mídia realizado pela Secom/PR com o investimento em mídia divulgado pelo Fórum de Autorregulação do Mercado Publicitário brasileiro (soma de investimentos públicos e privados)

Fontes: Secom-Web da Secom/PR (Mídia/Investimento) e Painel Cenp-Meios < <https://cenp.com.br/cenp-meio/>>. Acessos em 22/11/2022.

32. Ante o exposto, tendo em vista os valores consideráveis desembolsados e a tendência de crescimento ao longo dos anos, a presente auditoria buscou avaliar se as despesas de publicidade da Secom/PR são adequadas em termos de eficiência e transparência.

33. Como resultado, constataram-se deficiências em fases estruturais da execução das campanhas publicitárias realizadas pela Secom/PR, o que não favorece a otimização dos recursos financeiros destinados a elas.



Figura 6 - Ciclo de causas que não favorecem a otimização dos recursos financeiros investidos em campanhas publicitárias pela Secom/PR

Fonte: Elaboração própria do TCU.

33.1. Como apresentado na figura 6, foram identificadas seis causas que podem levar ao dispêndio de recursos com campanhas publicitárias com baixa relação custo-benefício: (i) estimativa deficiente do custo das campanhas publicitárias; (ii) ausência de indicadores aptos a medir os resultados das campanhas publicitárias; (iii) remuneração da agência de publicidade proporcional ao orçamento destinado às campanhas publicitárias; (iv) análise deficiente dos planos de mídia por parte da Secom/PR; (v) deficiência dos relatórios com análise dos resultados das campanhas; e (vi) falta de transparência ativa sobre informações das campanhas publicitárias.

34. Com efeito, caso fossem tomadas medidas para mitigar o impacto dessas causas, mais campanhas publicitárias poderiam ser realizadas pela Secom/PR com o orçamento disponível ou, dependendo da discricionariedade do gestor, o próprio orçamento destinado às campanhas poderia ser reduzido.

35. Na sequência, cada uma das seis causas encontradas será detalhada como achado de auditoria.

Estimativa deficiente do custo das campanhas publicitárias

36. Ao longo da auditoria, não foram encontradas estimativas realizadas pela Secom/PR que pudessem verificar a priori o orçamento adequado de uma campanha publicitária, o que pode levar à realização de campanhas com custos superiores aos necessários.

37. Das quinze campanhas analisadas, nenhuma contemplou previsões acompanhadas de memória de cálculo para a definição do orçamento referencial, baseada em indicadores e metas como o alcance, a frequência, a visibilidade (viewability), o impacto pretendido (por exemplo, apenas informar, provocar uma ação, mudar opinião etc), a relevância do tema para o governo ou a disponibilidade orçamentária. Como “memória de cálculo”, termo emprestado da área de construção e citado mais de uma vez ao longo deste relatório, entenda-se o conjunto de parâmetros gerenciais mínimos e padronizados que permitam a identificação clara de como se chegou ao valor estimado, inclusive permitindo comparação que evidencie a diferença existente entre orçamentos referenciais de campanhas diversas.

38. Para retratar a importância dessa estimativa independente por parte do órgão público, é necessário compreender os passos iniciais de uma campanha publicitária.

39. O primeiro documento formal costuma ser o briefing, elaborado pelo cliente (no caso, a Secom/PR), que indica aos profissionais das agências informações básicas para o desenvolvimento da campanha, como a situação-base, os objetivos, o público-alvo, a praça onde serão veiculados os anúncios, o período e o investimento previsto.

40. Com base no briefing, a agência apresenta proposta, composta, entre outros, pela solução criativa (o mote em si da campanha, com exemplos de peças a serem produzidas) e por esboço de meios e valores a serem investidos na divulgação das peças (VTs, spots, peças gráficas etc.). Também com base no briefing, posteriormente, a agência que executará a campanha apresenta plano de mídia (o planejamento detalhado de veículos de comunicação, programas e horários em que os anúncios serão veiculados).

41. Tendo em vista que, historicamente, os gastos com mídia (veiculação) representam 90% dos custos de uma campanha publicitária e que os gastos com produção consomem os 10% restantes, percebe-se que o plano de mídia é peça-chave na definição dos valores que serão dispendidos.

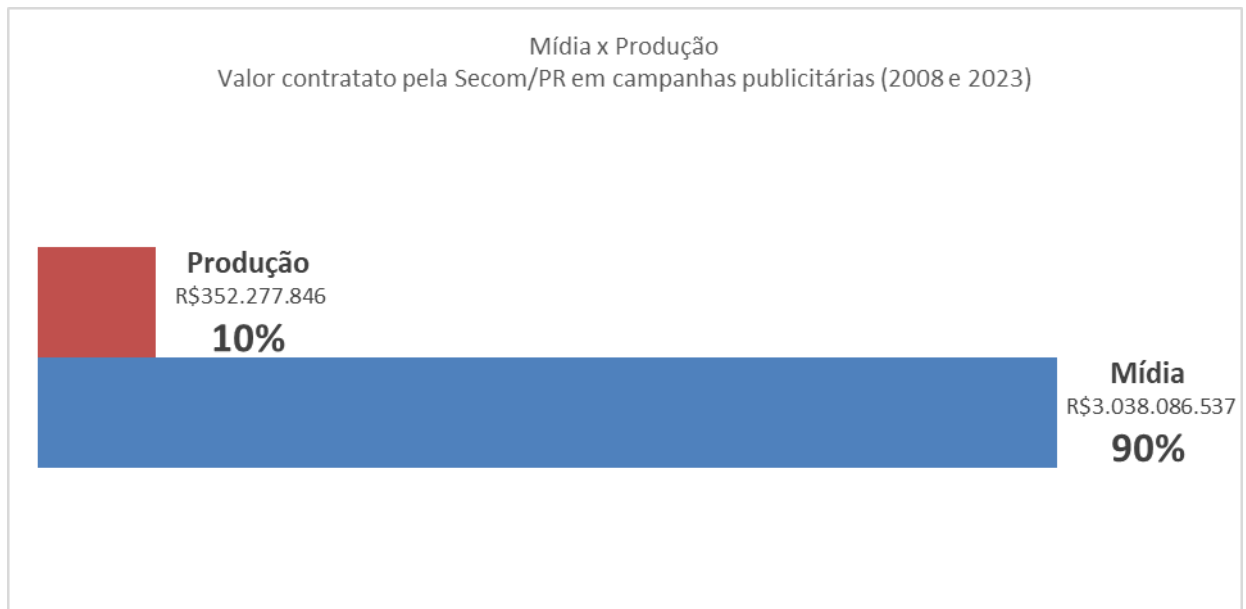


Figura 7 - Valores contratados pela Secom/PR em campanhas publicitárias de 2008 a 2023.

Fonte: Secom/PR, sistema Secom-Web-Gerencial (Orçamento/Legado/Gestão de Demandas de Publicidade). Dados extraídos em 27/11/2023.

...

42. Retomando-se o ponto principal deste achado, ocorre que, nos briefings analisados, no tópico “Investimento”, a Secom costuma limitar-se a escrever frases como: “Para efeito de exercício da proposta criativa, a agência deve considerar o investimento da ordem de até R\$ 50 milhões”.

43. Não há, por parte do órgão público, detalhamento do cálculo realizado para se chegar a tal valor nem qualquer indicação de relação entre a verba prevista e os objetivos de comunicação da campanha.

44. No mesmo sentido, como regra, o público-alvo das campanhas realizadas pela Secom/PR é definido como “sociedade em geral”.

45. Sendo assim, com um público-alvo homogêneo, não se vislumbra justificativas para a variação de 3.900% no orçamento inicial das ações publicitárias analisadas.



Figura 8 - Variabilidade do orçamento inicialmente previsto para as 15 campanhas publicitárias analisadas durante a auditoria

Fonte: Elaboração própria do TCU.

46. Essa falta de parâmetros (explorada com mais detalhes no tópico III.2) leva à percepção de que o orçamento é estimado com base em entendimento subjetivo dos profissionais da Secom/PR, baseado no nível de importância de cada campanha para o governo federal.

47. Ressalte-se não haver problema no fato de diferentes campanhas receberem diferentes valores a depender da importância do tema na agenda do governo. A questão é que essa é uma das variáveis responsáveis pela definição do montante a ser investido. E as variáveis críticas precisam ser documentadas e detalhadas.

48. A título de comparação, em uma obra pública, por mais complexa que seja, compõem o termo de referência "estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte" (Lei 14.133/2021). Portanto, o mesmo deve valer para campanhas publicitárias. E há meios para tal.

49. Apenas exercitando-se possibilidades, sem que se adentre na discricionariedade do gestor, uma campanha publicitária pode buscar ter determinado alcance (número de pessoas a serem atingidas), determinada frequência (número de vezes que se pretende atingir cada pessoa) ou determinado impacto (apenas informar, desencadear uma ação – como vacinar-se –, gerar mudança de comportamento ou de percepção mental etc.).

50. Tendo em vista que, de forma geral, o custo final de uma campanha é a soma do custo de cada inserção publicitária (valor cobrado pelo veículo de comunicação) multiplicado pela quantidade das respectivas inserções – ou seja, se uma inserção comercial em determinada rede de televisão custa R\$ 100 mil, dez inserções custam R\$ 1 milhão (ressalvados eventuais descontos por volume) –, cada uma das métricas (e.g. alcance, frequência, impacto etc.) tem reflexo na quantidade de inserções e nos tipos de meios de comunicação que serão utilizados (televisão, rádio, internet, mídia externa, cinema, jornal, revista etc.) e, conseqüentemente, no custo final da campanha.

51. O ponto, portanto, é que há forma factível de se estimar o valor a ser gasto em uma campanha publicitária, principalmente, se usados dados históricos (e comparativos) de campanhas passadas (relacionando-se, a partir do composto de características de cada uma, suas semelhanças e

diferenças). Mas o conjunto de parâmetros gerenciais mínimos e padronizados que permitam a identificação clara de como se chegou ao valor estimado não tem sido apresentado pela Secom/PR no momento do briefing entregue às agências de publicidade.

52. Assim, o valor estimado de uma campanha, conforme a amostra analisada nesta auditoria, vem sendo definido subjetivamente pela Secom e, embora repassado às agências como referencial máximo, o que se evidenciou é que as agências apresentam, invariavelmente, planejamentos de campanha que esgotam tal referencial – 100% dos casos em que foram encontradas propostas de agências.

53. A título de exemplo, a campanha “Desenrola Brasil” teve orçamento de R\$ 20 milhões inicialmente previsto pela Secom/PR, e as propostas documentadas pelas agências Calia, Nacional e Propeg contemplaram exatos R\$ 20 milhões (Figura 10). Como é exposto em detalhes no tópico III.3 deste relatório, a remuneração da agência é proporcional ao valor investido na campanha, o que contribui para tal esgotamento.

...

54. Poder-se-ia argumentar que não há problema no fato de o valor total da campanha ser reflexo de detalhamento proposto pela agência. Mantendo-se o paralelo apresentado, em uma obra pública ou em uma contratação de materiais ou serviços, é do licitante a responsabilidade de apresentar planilhas detalhadas de custo. Mas, na administração pública brasileira, as contratações de serviços de publicidade divergem das demais, pois são regidas por lei específica, a Lei 12.232/2010.

55. Enquanto, nas contratações regidas pela Lei 14.133/2021, as propostas de preço são apresentadas ainda na fase de licitação (casos em que, como regra, o fator economicidade tem peso na escolha do vencedor) e definem previamente o valor a ser gasto pela administração pública, nas contratações de publicidade, a licitação serve para selecionar agências que estarão aptas a prestar serviços em uma espécie de “contrato guarda-chuva”, com valor global do qual, a cada campanha, serão deduzidos montantes. Nesse sentido, os valores detalhados de uma campanha são definidos apenas depois de encerrada a licitação e assinado o contrato. Todavia, no modelo atual, como visto, ao contrário das licitações tradicionais, não há incentivo para que esses valores sejam definidos pensando-se em economicidade (no achado III.3, tal tópico será tratado em maiores detalhes, inclusive quanto à possibilidade de melhoria do modelo vigente).

56. No caso da Secom/PR, o contrato atual, no valor de R\$ 450 milhões por ano, é executado à medida que as campanhas são realizadas. E, a cada campanha, resumindo-se o que foi apontado acima, as agências de publicidade acabam tendo espaço para esgotar o orçamento definido pela Secom/PR sem base em métricas consistentes. Obviamente, como apontado pela Secom/PR na fase de comentários do gestor, as propostas técnicas das agências (conteúdo e mídia) são submetidas a avaliação do ente público. O ponto aqui, no entanto, é que não é difícil para a agência aumentar o número de veiculações propostas e, com isso, elevar o custo de uma campanha.

57. Em um exemplo hipotético (e extremo) de aplicação do modelo atual, caso a Secom/PR, em determinado ano, decida investir todos os R\$ 450 milhões em uma única campanha, caberá à agência, em seu plano de mídia, definir um mix de veículos e calcular quantas inserções em cada são necessárias para que o investimento total atinja os R\$ 450 milhões, sem necessidade de vinculação a indicadores previamente definidos, como se verá em detalhes no próximo tópico.

58. Por fim, em resposta a ofício de requisição desta equipe de auditoria, a Secom/PR confirmou que “não há manual ou normativo prevendo processo padronizado de predição ou estimativa de custo total das campanhas” (peça 79, p. 2).

59. Informou ainda que, “no planejamento de suas ações publicitárias, a SECOM se utiliza de informações fornecidas pelo Sistema de Referências de Preços – SIREF (gerido pela SECOM)”. E que

o Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade, aprovado pela Portaria Secom 98/2016, “estabelece, no seu item 7, procedimentos para a aprovação das contratações de produção publicitária, para a qual conta com a pesquisa de preços e dados disponíveis no SIREF”.

60. Ocorre que, como visto na Figura 7, a etapa de “produção” corresponde historicamente a apenas 10% dos custos de uma campanha publicitária. Os outros 90% são gastos com inserções em mídia.

61. Sobre este ponto, no Ofício 149/20203/CGCA/SE/SECOM/PR (peça 79, p. 4) em resposta ao item “e.1”, a Secom/PR informou que:

‘Atualmente a estimativa é feita a partir de estudos técnicos e simulações de cobertura com as características básicas de cada campanha: abrangência territorial e segmentação de público-alvo a alcançar, período (duração) da veiculação, necessidade de frequência e meios de comunicação selecionados, por exemplo.

Para exemplificar, apresentamos a simulação de cobertura da Campanha Novo PAC, para alguns dos principais meios de comunicação: Televisão (anexo 23), Rádio (anexos 17, 18, 19, 20, 21 e 22), Jornal (anexos 11, 12, 13, 14 e 15) e o veículo Meta (Anexo 16) - Instagram e Facebook, as redes sociais de maior audiência.

Nos referidos documentos é possível observar a estimativa de custo para veiculações nacionais e veiculações regionais, com custo por região.’

62. Ao analisar os documentos, é possível detectar indicadores para os meios televisão (público-alvo, inserções - INS, target rating point - TRP, cobertura/alcance - cov, oportunidades de ver OTS, impactos e alcance), internet (alcance, frequência e tamanho do público estimado), rádio (impactos, OPM#, SHF%, AFIN%) e jornal (tiragem). Também estão presentes dados como custo por mil e custo por inserção, entre outros.

DISTRITO FEDERAL		
DFE - MAI/2023 A JUL/2023		
CDE 20-59		
06-19		
TODOS OS DIAS		
Emissora	OPM#	AFIN%
DFE - FM-TOTAL FM	48,117.13	92.00
DFE - FM-CLUBE 105 FM	7,045.39	104.45
DFE - FM-*NÃO ASSINANTE FM	6,337.79	107.49
DFE - FM-ATIVIDADE FM 107.1	6,037.39	132.11
DFE - FM-JOVEM PAN FM	5,545.73	81.44
DFE - FM-JK 102.7 FM	4,834.41	129.46
DFE - FM-OUTRAS FM	3,009.08	125.68
DFE - FM-ANTENA 1	2,577.76	70.47
DFE - FM-NAO LEMBRA/NAO SABE FM	2,557.94	168.89
DFE - FM-104.1 METROPOLES FM	2,488.17	102.08
DFE - AM-TOTAL AM	1,589.89	71.27

EMISSORA	TARGET	INS	TRP	COV %	OTS	IMPACTOS	ALCANCE
TOTAL TV AS ABCDE 18+	58.273.000	63	102,19	42,38	2,41	59.549.179	24.696.097
TV BAND	58.273.000	10	6,06	4,53	1,34	3.531.344	2.639.767
RECORD TV	58.273.000	10	25,32	12,46	1,55	14.754.724	7.260.816
GLOBO	58.273.000	8	76,60	27,89	1,84	44.637.118	16.252.340
SBT	58.273.000	13	98,27	12,51	1,73	57.264.877	7.289.952
TV BRASIL RNCP	58.273.000	17	100,93	2,00	1,33	58.814.939	1.165.460
REDE TV!	58.273.000	5	102,19	1,13	1,12	59.549.179	658.485

Nacional - Investimento - 100%
R\$4,189,814.43

Figura 9 - Exemplos apresentados pela Secom/PR de simulações para rádio e televisão
Fonte: Ofício 149/20203/CGCA/SE/SECOM/PR (peça 79).

63. No geral, os exemplos apresentados pela Secom/PR parecem avançar no quesito indicadores por meio e, mais do que isso, reforçam o entendimento desta equipe de auditoria de que é viável trabalhar com métricas consistentes, que permitem, a priori, a realização de estimativas de custo para uma campanha publicitária.

64. *A dívida que fica é sobre o momento em que tais documentos foram produzidos. A Secom/PR indica que são uma “simulação de cobertura da Campanha Novo PAC”. No entanto, tais documentos não foram encontrados pela equipe de auditoria no sistema Secom-Web nem no processo SEI.*
65. *Além disso, pelo formato dos documentos, assemelham-se muito ao que, em outras campanhas avaliadas nesta auditoria, é chamado de “pós-venda”. Ou seja, documentos produzidos pela agência de publicidade após a execução da campanha e utilizados como relatório de prestação de contas.*
66. *Em suma, os documentos apresentados parecem ser um bom ponto de partida para que a Secom/PR estime com maior precisão os custos de uma campanha (de forma associada a seus objetivos de alcance e frequência, por exemplo), registrem esse cálculo e levem o resultado para o valor referencial apontado no briefing a ser entregue às agências de publicidade na fase de planejamento.*
67. *Vale mencionar ainda que o histórico de gastos com campanhas semelhantes e a própria importância, para o governo, do assunto a ser tratado também podem ser transformados em critérios objetivos para o cálculo.*
68. *E que, pensando-se na necessidade de transparência dessa informação, é necessário que a memória de cálculo registrada seja organizada de forma sintética e, se necessário, com legendas, de maneira a permitir que os objetivos de uma campanha publicitária desenvolvida pelo poder público sejam facilmente compreendidos por pessoa sem conhecimento aprofundado em matéria de publicidade – nos documentos encaminhados pela Secom, alguns dos critérios de difícil entendimento, como “OPM#”, “SHF%” e “AFIN%”.*
69. *Em vista disso, para mitigar o problema ora exposto, esta equipe de auditoria propõe determinação para que a Secom/PR realize a estimativa de custo das campanhas publicitárias, incluindo memória de cálculo (conforme definição apontada no item 38), para avaliar (inclusive comparativamente com outras campanhas) se o orçamento referencial destinado às ações é ou não adequado. Esse processo de estimativa deve ser feito, por óbvio, de forma independente das agências de publicidade.*
70. *Como benefício da adoção dessa determinação, vislumbra-se que a Secom/PR poderá otimizar o orçamento de campanhas publicitárias a partir dos erros e acertos de campanhas anteriores.*

Ausência de indicadores que meçam os resultados das campanhas publicitárias

71. *De maneira intimamente ligada ao achado anterior, também foi evidenciada a ausência de indicadores definidos na fase de planejamento das campanhas para mensurar se os objetivos da ação publicitária foram atingidos, o que inviabiliza aferir se os objetivos da campanha foram atingidos.*
72. *Das quinze campanhas analisadas, em nenhuma delas há documentos com indicadores para mensurar os resultados em todos os meios em que foram previstas veiculações.*
73. *É verdade que, em três das quinze, todas de 2018 (“Campanha de Prestação de Contas”, “Segurança Pública” e “Campanha 2 anos de Governo”), embora não conste no briefing (momento ideal para a definição dos indicadores), a agência, em sua defesa de mídia, apresentou dados estratificados para alguns meios (com métricas mais bem definidas em alguns deles, a exemplo de televisão e internet – figuras 10 e 11), mas ainda incipientes para outros (como jornal, mídia exterior e cinema – figura 12).*
74. ...
75. *Exemplificativamente, “Tarp” (Target Audience Rating Point) é uma medida que indica a porcentagem do público-alvo que foi alcançada pela campanha. Por sua vez, “Ots” (Opportunity to*

See) refere-se ao número de vezes que uma pessoa teve a oportunidade de ver um anúncio publicitário. Ambas são importantes para medir a exposição do público à campanha.

...

76. Além disso, em duas campanhas recentes (“Posicionamento de Governo | 100 dias” e “Novo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”), ambas de 2023, encontram-se algumas menções a metas de alcance e cobertura, principalmente pela agência Propeg (conforme imagens abaixo – grifos nossos em amarelo).

77. Contudo, como observado, os planejamentos de mídia apresentados pelas agências não trazem metas para todos os meios, dificultando a definição do orçamento com base em objetivos claros e previamente definidos (nos itens 257 a 259 – análise dos comentários do gestor –, há tabela detalhada com métricas já levantadas pela Secom ao longo de campanhas passadas e que, portanto, são plenamente factíveis).

78. Em relação às campanhas que apresentaram métricas na fase de planejamento, observa-se um padrão que era aplicado pela agência Calia em 2018. A boa prática, no entanto, não vem sendo repetida. A agência Propeg, nas duas campanhas de 2023 mencionadas, também demonstrou esforço para apresentar metas de cobertura e frequência, mas, ainda assim, não para todos os meios.

79. Uma possível linha de argumento contrária à definição de métricas aptas a mensurar o atingimento dos resultados pretendidos é a dificuldade de se avaliar o alcance de objetivos genéricos, como costumam ser os das campanhas promovidas pela Secom/PR, principalmente aquelas do tipo “institucional”¹. Por exemplo, “afirmar o compromisso de unir e reconstruir o país na defesa da democracia e em favor do crescimento, inclusão e justiça social” ou “evidenciar os primeiros resultados concretos decorrentes das decisões do governo e seu impacto na vida do cidadão”, ambos extraídos do briefing da campanha “Posicionamento de Governo | 100 dias”.

80. Como se pode perceber, tais objetivos envolvem variáveis de difícil isolamento. Por exemplo, mesmo pesquisas de opinião pública podem ter pouco sucesso ao tentar avaliar o percentual de modificação, depois da campanha, na percepção da sociedade brasileira em geral (público-alvo comum das campanhas da Secom/PR) sobre “o compromisso de unir e reconstruir o País na defesa da democracia e em favor do crescimento, inclusão e justiça social”. Isso porque, durante a execução de uma ação publicitária, há outros fatores que ocorrem paralelamente e que podem afetar tal percepção como notícias, crises institucionais, falas de governantes, utilização dos canais próprios do governo para divulgação de informações etc.

81. No caso de campanhas publicitárias do tipo “utilidade pública”², como as que buscam aumentar o número de crianças vacinadas contra o sarampo, há indicadores que parecem mais palpáveis, como o próprio número de crianças vacinadas, métrica que não necessitaria de uma pesquisa de opinião para ser mensurada. Mesmo assim, por motivos iguais aos mencionados acima, repete-se aqui a dificuldade de isolamento.

82. Em ambos os casos, no entanto, há opções tanto para se aferir a qualidade da campanha quanto o seu alcance.

¹ Conforme a Instrução Normativa SECOM 2 de 14 setembro de 2023, “**publicidade institucional**” é aquela que destina-se a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e de fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior.

² Já a “**publicidade de utilidade pública**” destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o intuito de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos.

83. *Novamente a título de exemplo, sem invadir a discricionariedade do gestor, previamente à campanha é possível que sejam aplicadas pesquisas de pré-teste, como já preconizado no Manual de Procedimento das Ações de Publicidade (anexo da Portaria Secom/PR 98/2016) para aquelas com investimento superior a R\$ 10 milhões. Tais instrumentos qualitativos, quando realizados, têm se mostrado úteis para avaliar a capacidade da campanha de atingir seus objetivos nos quesitos assimilação, entendimento, adequação, credibilidade, envolvimento e receptividade.*
84. *Ressalta-se que, das quinze campanhas avaliadas, não foram encontradas pesquisas pré-teste em duas (“Programa Nacional de Imunização – PNI” e “Governo Fraterno”). Tendo em vista que ambas tiveram orçamento previsto de mais de R\$ 10 milhões, fica caracterizada desconformidade com o regramento do manual, razão pela qual se propõe ciência à Secom/PR sobre o ocorrido.*
85. *Posteriormente à execução das campanhas, poderiam ser aplicadas pesquisas de pós-teste com a finalidade de se mensurar o alcance da ação. O Manual de Procedimento das Ações de Publicidade prevê como obrigatória a realização de “pesquisa **qualitativa** de pós-teste, para avaliação da eficiência e eficácia da ação de publicidade” (grifo nosso) nas ações com investimento superior a R\$ 20 milhões.*
86. *Das quinze campanhas analisadas, onze tiveram orçamento efetivamente empenhado acima de R\$ 20 milhões. Dessas, em duas não foram encontradas pesquisas pós-teste (“Always On Institucional” e “Always On Institucional – Continuidade”). Nesses casos, também fica caracterizada desconformidade com o regramento do manual, razão pela qual também se propõe ciência à Secom/PR sobre o ocorrido.*
87. *Além disso, grifamos acima a palavra “qualitativa”, prevista no manual, por entender que, tendo em vista as dificuldades relatadas anteriormente para mensurar, de forma isolada, a efetividade de uma campanha, é necessário que, após o término de uma ação publicitária, seja realizada pesquisa quantitativa focada na eficácia da ação, buscando descobrir se os objetivos de alcance previamente definidos foram atingidos ou não. Ou seja, qual percentual do público-alvo se lembra da campanha. Sobre este ponto, tendo em vista comentário do gestor demonstrando preocupação com o custo-benefício de pesquisas quantitativas, sem, no entanto, apresentar números (orçamento de uma pesquisa), por exemplo, cabe ao gestor efetuar tal levantamento e, a partir de dados concretos, justificar a viabilidade ou não de sua execução. Uma possibilidade é que tais pesquisas quantitativas sejam realizadas por amostragem estatística nas campanhas acima de determinado valor. Tal sistemática, ao ser definida, precisa ser contemplada no Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade.*
88. *Nada obsta, claro, que a pesquisa também possua viés qualitativo, em linha semelhante ao que ocorre nas pesquisas pré-teste. Isso porque as teorias da comunicação nos mostram a alta complexidade existente entre o envio da mensagem pelo emissor e sua recepção pelo receptor, capaz de interpretá-la e negociar seu significado de acordo com a cultura e o contexto que o cercam e exercendo papel ativo na construção do sentido da mensagem. E ainda porque, por vezes, por ser realizada durante a fase de confecção dos materiais da campanha, a pesquisa pré-teste é realizada com peças que não são as finais, isto é, com peças diferentes daquelas que são efetivamente sendo veiculadas.*
89. *O que não parece adequado, no entanto, é a realização exclusiva de pesquisa pós-teste qualitativa. Nas campanhas em que foi documentada, adotou-se modelo estimulado, que não permite avaliar a eficácia da campanha em termos de lembrança, penetração e entrega por canal. Foram selecionados grupos de pessoas a quem foram exibidas previamente determinadas peças da campanha a fim de que pudessem responder aos questionamentos propostos.*
90. *Um exemplo pode ser extraído de trechos do relatório de avaliação da pesquisa pós-teste relacionada à “Campanha 2 anos de Governo” (ilustrados pela Figura 16): “A pesquisa qualitativa*

de pós-teste teve como objetivo identificar a assimilação, o entendimento da mensagem, a adequação da linguagem, a credibilidade e o envolvimento e receptividade gerados pela Campanha de 2 Anos de Governo”; “Após a apresentação do vídeo, foi aplicado um exercício de avaliação de 5 áreas de abordagem com os entrevistados”.



Figura 10 - Slides da pesquisa pós-teste relacionada à “Campanha 2 anos de Governo” dias”.
 Fonte: Processo 00170.001646/2018-90

91. Dessa forma, as pesquisas pós-teste acabaram assemelhando-se às pesquisas pré-teste e não tiveram capacidade de aferir quesitos que só poderiam ser mensurados após a campanha.

92. Além disso, as pesquisas pós-teste realizadas não apresentam números, indicadores ou qualquer relação com o atingimento de metas eventualmente propostas na fase de planejamento – algo já esperado, porque, em regra, não foram definidas previamente métricas de mensuração para as campanhas.

93. Por fim, a ausência de indicadores aptos a medir os resultados das campanhas gera duas consequências principais, ambas opostas a preceitos basilares da administração pública: a primeira, que se contrapõe ao princípio da eficiência, é o fato de que não há como saber se o orçamento destinado a uma ação publicitária foi insuficiente, ideal ou excessivo; a segunda, afronta direta ao princípio da motivação, reside no fato de o gestor público ter liberdade para gastar centenas de milhões de reais com base em justificativas demasiadamente genéricas, denotando grau de discricionariedade excessivo.

94. Das campanhas analisadas, o caso mais emblemático (pelas cifras envolvidas serem as maiores nos últimos cinco anos), é o da sequência de ações denominadas “Always On Institucional” e “Always On Institucional – Continuidade”.

95. Em 29 de março de 2022, foi repassado às agências contratadas pela Secom/PR o briefing da campanha “Always On Institucional”. Em apertadíssima síntese, os objetivos eram genéricos (Figura 17); não foram definidos indicadores de medição de resultados (nem no briefing, nem nas propostas das agências); os públicos-alvo eram a sociedade em geral (prioritário) e formadores de opinião (secundário); o investimento previsto era de até R\$ 48 milhões (sem qualquer documento que indicasse memória de cálculo); e a veiculação deveria ser concluída em 31 de maio de 2022 (com orientação específica da Secom às agências para que as inserções publicitárias não ultrapassassem 30 de junho de 2022, sob pena de violação a leis e normas aplicáveis ao período eleitoral que se avizinhava).

...

96. As três agências que participaram da seleção interna (Calia, Nova SB e Artplan) apresentaram propostas de R\$ 48 milhões, esgotando o valor de investimento referencial. A NovaSB foi a selecionada.

97. A campanha teve sua veiculação entre 30 de abril e 30 de junho de 2022, finalizando com orçamento empenhado de R\$ 46.468.460,03.

98. No dia 27/5/2022, quando apenas 20% desse valor havia sido consumido em inserções, foi registrada no sistema Secom-Web a campanha “Always On Institucional – Continuidade”, com o objetivo de dar seguimento à linha de comunicação construída na campanha “Always On Institucional”. Para esta nova ação, foram estimados mais R\$ 120 milhões, sendo que o parecer técnico de publicidade, documento que avalia a pertinência da campanha proposta, mencionou expressamente que “os recursos alocados para esta demanda **poderão ser complementados com vistas ao atingimento dos objetivos de comunicação**, de acordo com a disponibilidade orçamentária, respeitando os limites contratuais” (grifos nossos).

99. Chama atenção o fato de, mesmo sem definição de indicadores capazes de mensurar o atingimento dos objetivos previstos na ação inicial, sem pesquisas ou relatórios nesse sentido e, mais alarmante ainda, com apenas 20% das inserções realizadas (em termos financeiros), aprovou-se novo gasto 2,5 vezes maior do que o previsto inicialmente, a partir de justificativa genérica e com previsão de que o valor poderia ser ainda maior caso os objetivos de comunicação (não mensurados) não fossem atingidos.

100. A campanha “Always On Institucional – Continuidade” careceu de seleção interna sob justificativa de “reaproveitamento/adaptação de ação de publicidade (linha criativa, peça(s) e/ou estratégia de mídia) aprovada anteriormente em processo de seleção interna”.

101. Em relação a ela, também não foram documentadas pesquisas de pré-teste e pós-teste (sob alegação de já terem sido realizadas para a campanha inicial) nem relatórios sobre o atingimento ou não dos objetivos.

102. Suas inserções nos veículos de comunicação ocorreram quase na totalidade entre 12 e 30 de junho de 2022 (99,86%), data a partir da qual era vedado às emissoras de rádio e de televisão transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidatos à eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 45, § 1º e Res.-TSE nº 23.610/2019, art. 43, § 2º).

103. A campanha teve orçamento empenhado de R\$ 88.220.383,00. Ao que parece, os R\$ 120 milhões previstos inicialmente não foram utilizados em sua integralidade por falta de tempo para que tal despesa fosse operacionalizada.

...

104. O exemplo acima, resumido graficamente na Figura 18, materializa as consequências da ausência de indicadores aptos a medir os resultados das campanhas:

104.1. o orçamento destinado a uma ação publicitária é definido de maneira ineficiente;

104.1.1. Por exemplo, não há como saber se uma campanha orçada em R\$ 10 milhões poderia atingir os objetivos de comunicação do governo com R\$ 8 milhões, gerando economia de 20%.

104.1.2. A Figura 19 resume a grande variação entre o orçamento previsto inicialmente e aquele efetivamente empenhado em cada uma das campanhas; percentualmente, houve caso com 733% de diferença para mais.

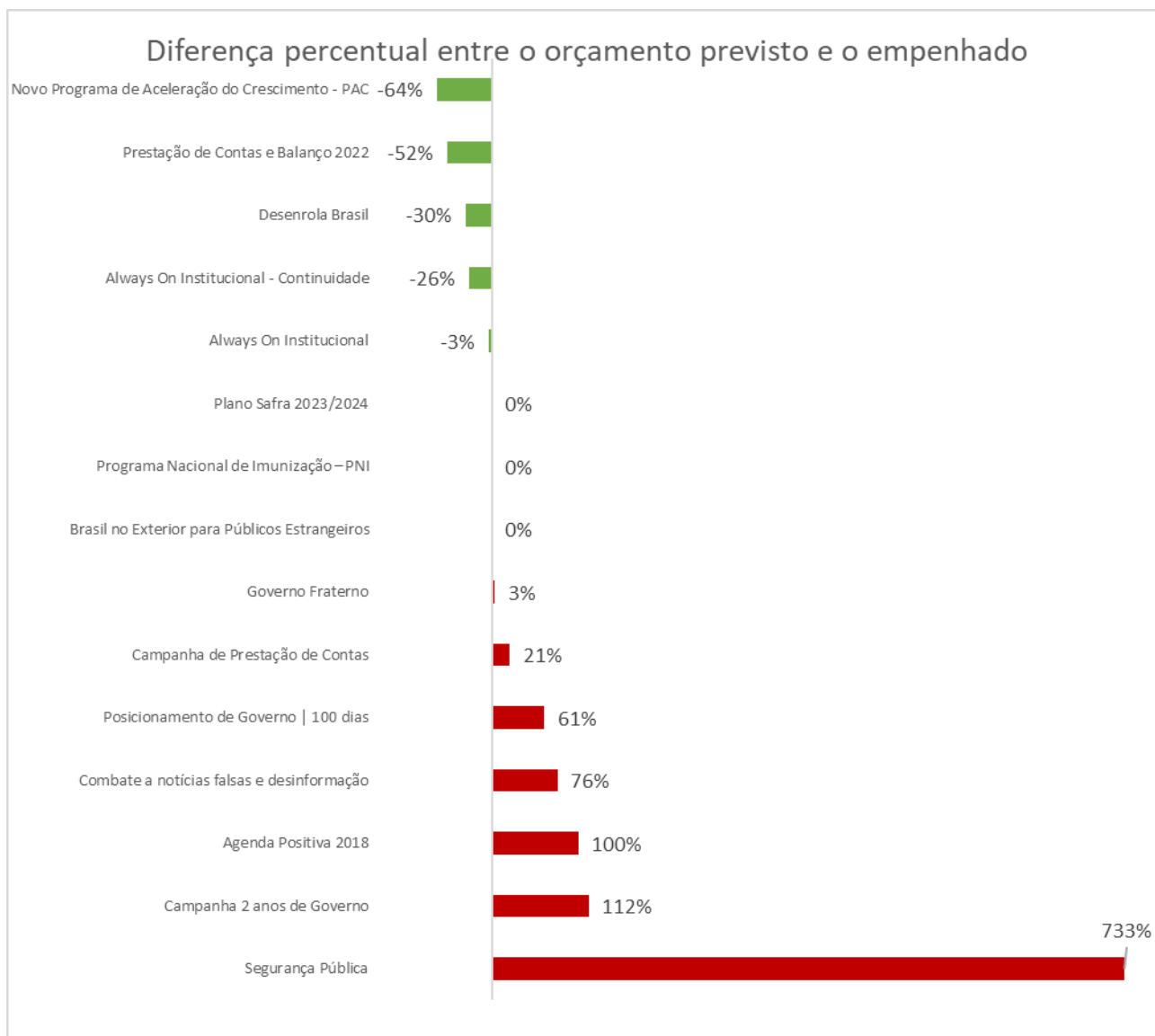


Figura 11 - Gráfico com as variações, nas campanhas analisadas, entre o orçamento inicialmente previsto pela Secom e o orçamento efetivamente empenhado, demonstrando a ineficiência da estimativa sem memória de cálculo e sem mínima demonstração de avaliação técnica

Fonte: Elaboração própria do TCU.

104.2. abre-se margem para decisões discricionárias do gestor público que geram despesas de centenas de milhares de reais com base em fundamentação genérica.

104.2.1. Das campanhas analisadas, houve autorização para orçamento complementar no total de R\$ 117,9 milhões – Figura 20.

104.2.2. No entanto, as justificativas para tal aumento não apenas são genéricas, como são contraditórias: muitas delas usam o argumento “com vistas ao atingimento dos objetivos de comunicação da ação”, mas a própria Secom/PR, na planilha “Campanhas - Resposta ao Ofício 000.162_2023”, anexo do Ofício 149/2023/CGGA/SE/SECOM/PR (peças 37 e 53 – itens não digitalizáveis), afirma que não há indicadores para a medição dos objetivos (Quadro 2). Ou seja, não se sabe se os objetivos foram atingidos, mas, mesmo assim, autoriza-se o investimento de mais verba para o atingimento desses objetivos.



Figura 12 - Das 15 campanhas analisadas, oito tiveram orçamento complementar autorizado, totalizando R\$ 117,9 milhões

Fonte: Elaboração própria do TCU.

Campanha	Justificativa da Secom/PR para aumento do custo inicialmente previsto	Resposta da Secom-PR sobre existência de indicadores para medição de objetivos e resultados
<i>Always On Institucional - Continuidade</i>	<i>Para atender a demanda da COP27.</i>	<i>Não há documentos sobre a construção de indicadores</i>
<i>Agenda Positiva 2018</i>	<i>Complementação de recursos, com vistas ao atingimento dos objetivos de comunicação da ação.</i>	<i>Não há documentos sobre a construção de indicadores</i>
<i>Campanha de Prestação de Contas</i>	<i>Complementação de recursos, com vistas ao atingimento dos objetivos de comunicação da ação.</i>	<i>Não há documentos sobre a construção de indicadores</i>
<i>Campanha 2 anos de governo</i>	<i>Complementação de recursos, com vistas ao atingimento dos objetivos de comunicação da ação.</i>	<i>Não há documentos sobre a construção de indicadores</i>
<i>Combate a notícias falsas e desinformação</i>	<i>1) Foi identificada a necessidade de reforçar a mensagem da ação, que tem como objetivo comunicar o compromisso do Governo Federal com a Sociedade em barrar a disseminação de Fake News. A finalidade do reforço de mídia é ampliar os públicos-alvo e meios de comunicação inicialmente previstos. 2) Devido os acontecimentos recentes que reverberaram na mídia de todo país, entendemos que a temática Fake News trabalhada na Demanda 20230003 - combate a disseminação de notícias falsas, necessita ser reforçada. O objetivo é minimizar as</i>	<i>Não há documentos sobre a construção de indicadores</i>

	<p><i>consequências dramáticas desse problema que geram enormes prejuízos para a sociedade.</i></p> <p><i>3) Tendo em vista a perenidade das discussões sobre a temática de desinformação (fake news), inclusive, com a pauta sobre a PL 2630/2020, potencializada por posicionamentos contrários ao texto, que geraram dúvidas da população em geral sobre aspectos relacionados as fake news, entende-se pertinente a continuidade do esforço de comunicação publicitária, com o objeto de contribuir com o debate público, alertar para os efeitos danosos da propagação de desinformação e esclarecer quanto à notícias falsas relacionadas ao Governo Federal.</i></p>	
<i>Posicionamento de governo 100 dias</i>	<i>Justificativa não encontrada</i>	<i>Não há documentos sobre a construção de indicadores</i>
<i>Segurança pública</i>	<i>Complementação de recursos, com vistas ao atingimento dos objetivos de comunicação da ação.</i>	<i>Não há documentos sobre a construção de indicadores</i>
<i>Governo Fraterno</i>	<i>Nos termos do item 4.9 do Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, informamos a complementação da demanda no valor de R\$ 27.974.800,00, respeitando os mesmos critérios utilizados quando da seleção interna bem como o regimento de alçadas definidos no citado manual.</i>	<i>Não há documentos sobre a construção de indicadores</i>

Quadro 2 - *Justificativas para o aumento de orçamento das campanhas costumam ser genéricas. Na maioria dos casos, utiliza-se o argumento “com vistas ao atingimento dos objetivos de comunicação da ação”. No entanto, contraditoriamente, nesses casos, a própria Secom afirma não haver mensurado a consecução de tais objetivos.*

Fonte: Elaboração própria do TCU.

105. *Uma possibilidade, devido à ausência desses indicadores, é que o gestor acabe padecendo de um viés psicológico denominado Fear of Missing Out – FOMO (“medo de perder algo”). Por não ter garantia de atingimento dos objetivos da campanha publicitária, é compelido a maximizar o alcance e a frequência das inserções, dispendendo o máximo possível de recursos, de modo a ter segurança psicológica sobre a consecução dos resultados pretendidos.*

106. *Outro agravante é a utilização desse modelo estruturalmente falho (resumido na Figura 6) para a definição de políticas de divulgação institucional por meio de campanhas publicitárias sem que seja compelido a prestar contas.*

107. *Por fim, é importante destacar que, ao longo da auditoria, a equipe da Secom/PR informou o seguinte (grifos nossos):*

*“Informamos que não existem normativos ou manuais internos que prevejam a obrigatoriedade de estabelecer indicadores para medição da consecução de resultados das campanhas publicitárias. Cabe destacar que **se encontra em desenvolvimento, pela Secretaria de Publicidade e Patrocínios, sistemática que permita a realização de avaliação dos resultados das ações publicitárias.***

A medição dos resultados das campanhas publicitárias é objeto de monitoramento da Secretaria de Controle Interno, referente à Recomendação nº 3 do Relatório de Avaliação CGU nº 875379, que

trata de desenvolvimento de sistemática para avaliar os resultados obtidos com as ações publicitárias empreendidas, confrontando com o investimento realizado, com o objetivo de auxiliar na melhor tomada de decisão futura, contribuir para a prestação de contas e incrementar a transparência.

Conforme Ofício n.º 96/2023/CGGA/SE/SECOM/PR, ora anexado, no dia 30/08/2023 foi apresentada para avaliação da Secretaria de Controle Interno proposta de sistemática que permitirá a realização de avaliação dos resultados das ações publicitárias, vide planilha “Ofício 96_2023 - Planilha_Dados_Estrategicos”. Informamos que a proposta em questão tem o intuito de apresentar um conjunto de dados estratégicos relacionados ao planejamento e execução de ação de comunicação publicitária, de forma a possibilitar conhecimento mais abrangente sobre o atendimento dos objetivos de comunicação da ação publicitária em avaliação.

No modelo apresentado constam informações qualitativas e quantitativas relacionadas à ação publicitária a ser avaliada.

Informamos ainda que, após a avaliação da Secretaria de Controle Interno, será procedida a execução da proposta apresentada em teste piloto e implementação tecnológica.”

...

108. *Tendo em vista o exposto, para mitigar o problema apresentado, esta equipe de auditoria propõe determinação para que a Secom/PR preveja a definição, durante a elaboração do briefing pela Secom/PR, de indicadores aptos a medir os resultados pretendidos com cada campanha publicitária, contemplando aspectos qualitativos e quantitativos, sem prejuízo de recomendação para que seus normativos internos, especialmente o Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, contemplem tal previsão.*

109. *Espera-se que tal sistemática aumente a eficiência das campanhas e evite grau excessivo de discricionariedade do gestor público para definir o orçamento destinado a cada ação publicitária.*

Remuneração da agência de publicidade proporcional ao orçamento destinado à campanha publicitária

110. *A terceira causa encontrada ao longo da auditoria para o volume considerável de gastos com campanhas publicitárias sem que, necessariamente, esta despesa seja realizada com a melhor relação custo-benefício é a existência de interesse econômico, por parte da agência de publicidade, na maximização do orçamento destinado às campanhas demandadas pela Secom/PR, o que pode resultar em aumento dos custos de publicidade sem melhoria na qualidade ou eficácia das campanhas.*

111. *A rigor, essa causa não é propriamente um achado de auditoria, mas uma realidade legal e mercadológica relevante para o problema estrutural identificado, razão pela qual será delineada neste tópico.*

112. *Registre-se de antemão que não há problema ou vileza na existência desse interesse econômico por parte da agência de publicidade, que é, antes de tudo, uma empresa e, portanto, sob a ótica da teoria da firma na microeconomia, visa legitimamente ao lucro por meio da maximização de suas receitas e da redução de seus custos.*

113. *Dito isso, o valor faturado bruto pelas agências de publicidade é proporcional ao valor autorizado para as campanhas publicitárias, conforme regressão linear gerada a partir dos dados extraídos do sistema Secom-Web-Gerencial para 161 demandas de campanhas que ocorreram de 2018 a 2023.*

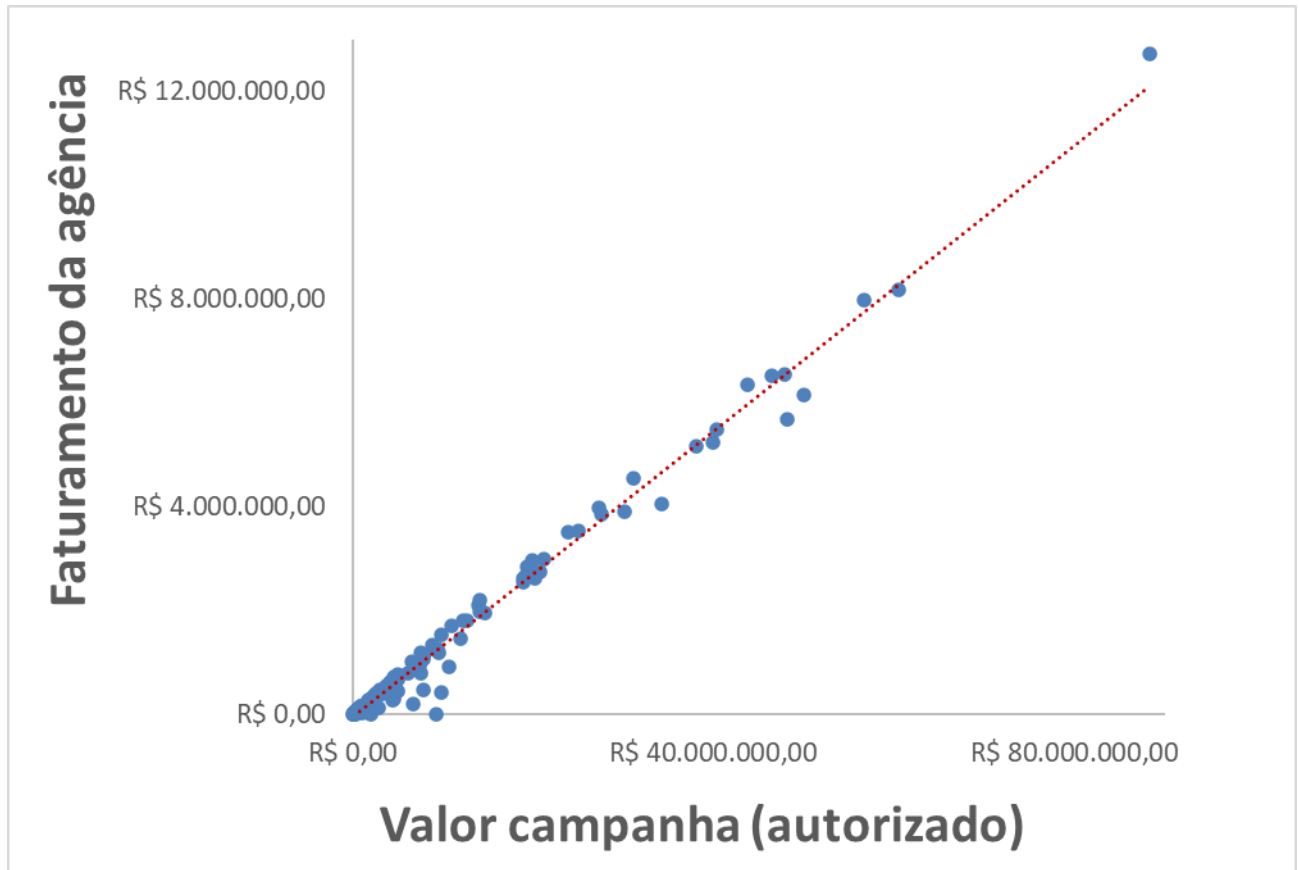


Figura 13 - Relação entre o valor autorizado para a demanda de campanha publicitária e valor faturado bruto pelas agências de publicidade.

Fonte: Elaboração própria do TCU com dados do sistema Secom-Web-Gerencial da Secom/PR (Orçamento/Legado/Gestão de Demandas de Publicidade e Pagamento/Valor pago – agências) e detalhamento no quadro 8 do apêndice D – Informações complementares. Extração dos dados em 2/12/2023.

114. A partir dos dados do quadro 8 constantes no apêndice D, observa-se que a regressão linear entre o valor autorizado para a demanda e o valor faturado pelas agências, descontado o valor recebido pelos veículos de comunicação, possui um F de significação bastante próximo do zero, além de um R^2 igual a 0,9879. Isso significa que, além de ser uma regressão linear consistente estatisticamente, a variável independente “valor autorizado para a demanda de campanha publicitária” explica 98,79% da variável dependente “valor faturado bruto pelas agências de publicidade”.

115. É preciso destacar que há outros fatores que influenciam o faturamento da agência de publicidade, tais como a receita proveniente da criação de conteúdo publicitário; a veiculação de publicidade em plataformas de marketing digital (e.g., Google Ads), que seguem sistemática de remuneração distinta do desconto-padrão; ou a devolução de valores por parte dos veículos de comunicação tradicional (e.g., emissoras de televisão) devido à impossibilidade de inserção de mídia na sua grade de programação.

116. Contudo, ao que se observa, esses fatores contribuem pouco, em termos de aleatoriedade, na determinação da receita auferida pela agência quando comparados com o valor autorizado para a demanda de campanha publicitária.

117. Nesse sentido, observa-se também um coeficiente angular (β_1) igual a 0,1376, o que permite inferir que, na média, para cada R\$ 1 milhão que custe a mais uma campanha publicitária, a agência de publicidade responsável recebe R\$ 137,6 mil a mais.

118. *Tal relação direta entre o valor contratado total da campanha e a receita auferida pelas agências de publicidade acaba por pressionar o orçamento destinado para a campanha, de modo que esse se esgote.*

119. *Como visto anteriormente, em 100% dos casos analisados em que foram encontradas propostas de agências, as empresas previram gastar na campanha todo o valor referencial estimado pela Secom. Isso demonstra que não há estímulo às agências (nem cobrança) para que busquem atingir os objetivos de comunicação do governo ao menor custo possível.*

120. *O gráfico abaixo evidencia um reflexo dessa lógica. Das quinze campanhas selecionadas como amostra na auditoria, em onze (73,33%), o orçamento inicialmente previsto foi consumido em mais de 95%.*

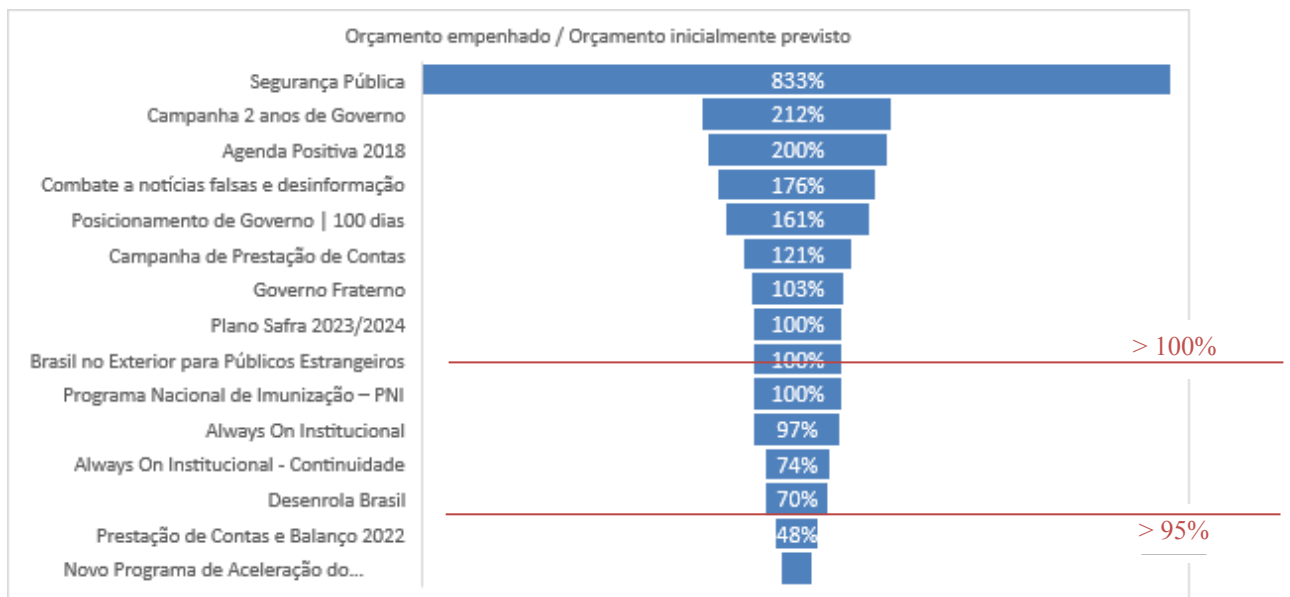


Figura 14 - Esgotamento do orçamento inicial previsto para as campanhas publicitárias analisadas
 Fonte: Elaboração própria do TCU, a partir da análise dos processos SEI das campanhas publicitárias da Secom/PR (peças 92-108) e detalhamento no quadro 9 do apêndice D – Informações complementares.

121. *Dessas onze campanhas, em sete (63,64%), o consumo do orçamento inicial foi maior do que 100%. Isso significa que, em algum momento, houve complementação de recursos financeiros por parte da Secom/PR para dar continuidade à realização da campanha.*

122. *Mesmo para as quatro campanhas que não consumiram mais de 95% do orçamento inicialmente previsto, verifica-se que isso não ocorreu pela existência de fatores circunstanciais.*

123. *A campanha “Always On Institucional – Continuidade”, sofreu restrição temporal do período de defeso eleitoral (art. 73, VI, alínea b, da Lei 9.504/97), o que impediu que o orçamento total fosse consumido a partir de 30 de junho de 2022. Ainda assim, o montante de cerca de R\$ 88 milhões dispendido (73,52%) é expressivo (o maior das ações publicitárias analisadas).*

124. *A campanha “Prestação de Contas e Balanço 2022”, por sua vez, sofreu limitação temporal decorrente das restrições legais orçamentárias, o que também impediu o consumo total do orçamento. A demanda foi autorizada em 28/11/2022, quando faltavam 25 dias úteis para terminar o ano, não havendo tempo hábil para a completa veiculação das peças publicitárias (98% das inserções ocorreram entre 19/12/2022 e 31/12/2022).*

125. *Ainda assim, da mesma maneira que na campanha “Always On Institucional - Continuidade”, o montante dispendido, de cerca de R\$ 48 milhões (47,86% do orçamento inicialmente previsto), é expressivo, considerando que a campanha foi executada em cerca de um mês e que, nesse*

período, as agências de publicidade ainda precisaram conceber as peças publicitárias antes de veiculá-las, atividade intelectual que demanda tempo e esforço.

126. Por fim, as campanhas “Desenrola Brasil” e “Novo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC”, foram autorizadas, respectivamente, em 2/8/2023 e 13/9/2023, não havendo tempo hábil, até a data de encerramento dos procedimentos desta auditoria, para o dispêndio dos recursos financeiros previstos inicialmente.

127. Conforme se observa, portanto, a sistemática de remuneração das agências de publicidade pelo chamado “desconto-padrão”, proporcional ao montante gasto nas campanhas, as torna diretamente interessadas no esgotamento do orçamento inicialmente previsto pela Secom/PR.

128. Regida pelos arts. 1º, §2º, e 19 da Lei 12.232/2010 c/c art. 11 da Lei 4.680/1965 (Lei do Publicitário), a remuneração por “desconto-padrão” recebida pela agência de publicidade é chamada assim porque, originalmente, tratava-se de desconto na remuneração recebida pelo veículo de comunicação que deveria ser repassado à agência, como pagamento pelo serviço de intermediação entre o anunciante e o veículo.

129. Realizando-se um paralelo, assim como um determinado arquiteto ou arquiteta pode receber uma comissão pela indicação de uma empresa para realizar serviços de marcenaria dentro das especificações de um projeto de arquitetura, a agência de publicidade recebe uma comissão (desconto-padrão) pela indicação de um veículo de comunicação como destinatário da veiculação de uma peça de comunicação no bojo de uma campanha publicitária concebida e executada por ela.

130. Dessa forma, conforme mostrado na figura abaixo, se, a título hipotético, fosse realizado gasto de R\$ 100 mil com a inserção de um vídeo de uma campanha em horário nobre de uma emissora de TV, essa emissora (veículo de comunicação) receberia R\$ 80 mil do anunciante e a agência de publicidade ficaria com R\$ 20 mil a título de “desconto-padrão”.

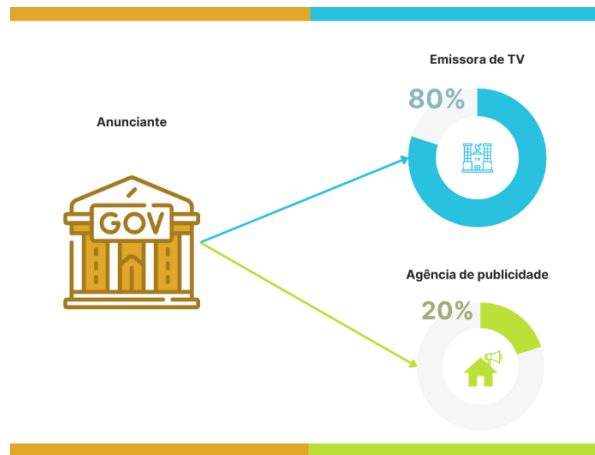


Figura 15 - Exemplo de funcionamento da sistemática de “desconto-padrão

Fontes: Elaboração própria do TCU.

131. Ressalva-se que o “desconto-padrão” não é, necessariamente, de 20%, visto que o Fórum de Autorregulação do Mercado Publicitário (CENP) estabelece tabela de desconto progressivo em cima dos valores do “desconto-padrão”, a depender do montante investido pelo anunciante em publicidade.

132. Ademais, no caso dos veículos inovadores de comunicação digital, como as plataformas Google Ads e Facebook Ads, não há a aplicação dessa sistemática de “desconto-padrão”, tanto que o Acórdão 908/2022-TCU-Plenário (Relator Min. Walton Alencar Rodrigues) recomenda a adoção do mecanismo de remuneração por honorários de propaganda nesses casos.

133. Em adição à sistemática de “desconto-padrão”, é preciso destacar que a agência de publicidade também é responsável por elaborar as propostas de planejamento de mídia, que, dentre

outras informações, contêm o detalhamento das inserções de mídia em veículos de comunicação planejadas para uma campanha, conforme itens 9.1.1 e 9.1.3 do Manual de Procedimento de Ações de Publicidade.

134. Pelas razões apresentadas, esse interesse econômico da agência de publicidade no esgotamento do orçamento previsto para a campanha publicitária, em decorrência de sua remuneração proporcional ao montante gasto, é uma consequência natural do arranjo formado pelo conjunto de leis, decretos e normativos internos a respeito da contratação de serviços de publicidade.

135. Isso reforça a necessidade de realização de estimativas consistentes de custo inicial da campanha, conforme determinação e recomendação proposta no achado do tópico anterior, de modo a mitigar os efeitos desse interesse econômico decorrente da sistemática de remuneração.

Análise deficiente das propostas de planos de mídia por parte da Secom/PR

136. Nesse contexto de amplo risco à realização de campanhas com grande volume de gastos, a própria Secom/PR poderia tomar medidas mitigadoras ao analisar detalhadamente o planejamento de mídia apresentado pelas agências.

136.1. Cabe destacar que essa análise, em regra, pode ocorrer em dois momentos da fase de execução de campanhas publicitárias, conforme o Manual de Procedimento das Ações de Publicidade: a) durante a Seleção Interna Nível 3 (em regra, nas campanhas com previsão de investimento acima de R\$ 5 milhões) - momento em que as agências apresentam proposta completa de campanha (incluindo planejamento de mídia), concorrendo entre si para que sejam escolhidas e, conseqüentemente, desenvolvam a campanha; ou b) depois de escolhida a agência, durante a definição da campanha que efetivamente será desenvolvida.

...

137. Em relação à Seleção Interna Nível 3, a previsão do manual está no item 5.6.6:

A análise da Comissão de Avaliação será formalizada por meio do formulário Avaliação Técnica de Seleção Nível 3, assinado por seus integrantes e encaminhado ao Secretário de Comunicação Integrada, com a indicação da(s) proposta(s) que melhor atenda(m) à(s) necessidade(s) de comunicação, para subsidiar sua decisão quanto à escolha da proposta mais adequada, quando for o caso, à forma de participação das agências na execução da ação, para posterior decisão do Secretário Especial.

138. Já a análise do planejamento de mídia da campanha que efetivamente será desenvolvida (quando há seleção interna, é comum que a linha criativa e o planejamento de mídia escolhidos sejam aqueles que acabam sendo efetivamente desenvolvidos) é detalhada nos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do manual.

139. Em seu planejamento, é esperado que as agências apresentem o seguinte (item 9.1.3):

Objetivos de mídia - definição de variáveis que nortearão a programação de meios e veículos de comunicação e divulgação, tais como, alcance do público-alvo, frequência média e período ou continuidade de veiculação; **Estratégia de mídia** - definição dos meios apropriados para o efetivo alcance dos objetivos de mídia, levando-se em consideração período, público-alvo, índices de penetração e afinidade dos meios, solução criativa e investimento para a realização da ação; e **Tática de mídia** - apresentação detalhada da maneira como a estratégia de mídia será executada, em que constarão os critérios técnicos de programação dos veículos e de definição dos respectivos investimentos e negociações, as justificativas dos formatos, a defesa de programação, retrancas ou faixas horárias, quando for o caso, e ainda a justificativa dos períodos de veiculação.

140. A aprovação do planejamento de mídia é de responsabilidade do “diretor de mídia” e a autorização, do “secretário de Comunicação Integrada” (item 9.3.1 do manual).

141. Finalizada a contextualização das etapas de avaliação, aprovação e autorização, pela Secom/PR, dos planejamentos de mídia apresentados pelas agências, percebe-se que há dois momentos em que as propostas podem receber críticas e pedidos de ajustes: durante a Seleção Interna Nível 3 e durante o desenvolvimento da campanha que será efetivamente realizada.

142. Assim, a auditoria buscou averiguar a existência e o nível de aprofundamento de tais avaliações.

143. Em relação à Seleção Interna Nível 3, das quinze campanhas analisadas, dez passaram por esta etapa. Dessas, apenas cinco receberam, da Secom/PR, análise individualizada das estratégias de mídia apresentadas por cada agência: “Governo Fraterno” (2021), “Brasil no Exterior para Públicos Estrangeiros” (2022), “Prestação de Contas e Balanço 2022” (2022), “Always On Institucional” (2022) e “Novo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC” (2023).

144. Duas não tiveram avaliação registrada. E as outras três receberam avaliação genérica a ponto de assemelhar-se à inexistência, justificando que a “estratégia proposta está adequada aos objetivos da ação com alguns ajustes necessários”.

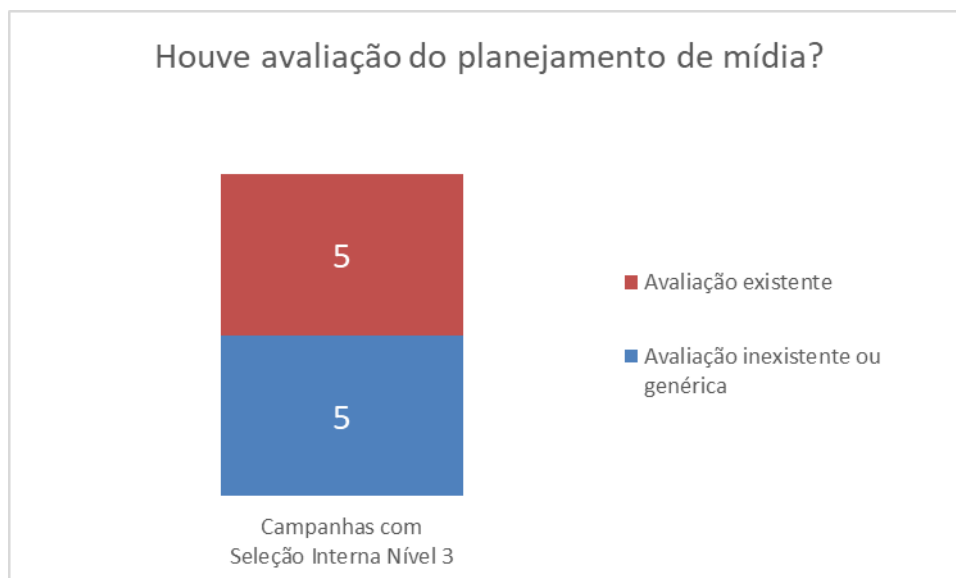


Figura 16 - Campanhas com Seleção Nível 3 em que houve avaliação do planejamento de mídia ou em que tal avaliação foi inexistente ou genérica (equivalendo a inexistente)

Fonte: Elaboração própria do TCU.

145. Das cinco primeiras, todas seguem padrão semelhante, com análise inicial individualizada por agência seguida de avaliação geral das propostas. Para ilustrar, cita-se um exemplo extraído da campanha “Novo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”:

Avaliação da Agência Calia – Estratégia de Mídia e Não Mídia: adequação ao briefing, níveis de alcance, otimização de recursos e defesa técnica. A agência desenvolveu a estratégia de mídia observando os aspectos do briefing, demonstrando compreensão dos desafios de Comunicação. A estratégia prevê agregar esforços nacionais e regionais, tendo como premissas de mídia a utilização de formas inovadoras de comunicação, priorizando cobertura, frequência e adequação de conteúdo para cada público de forma eficaz. O grande diferencial da proposta da Calia foi a apresentação de forma resumida do plano tático, contendo a quantidade de veículos e municípios que serão contemplados, possibilitado uma melhor dimensão do potencial de alcance da ação. A proposta também prevê meios de comunicação que permitem o poder de segmentação de públicos como a internet, o que proporciona a entrega da mensagem de forma mais assertiva para o público desejado. No contexto geral, a estratégia proposta pela Calia está adequada aos objetivos de comunicação.

Avaliação geral - Quanto a estratégia de mídia, tanto a Calia quanto a Nova apresentaram defesas consistentes. Para a estratégia serão necessárias algumas adequações, de forma que possibilite alcançar demais públicos de interesse. Entendemos que pela criatividade na programação e maior integração do conceito estratégico para a seleção de meios, destacamos as propostas da Calia e da Nova/SB, como as mais adequadas para atingir os objetivos pretendidos com a ação de divulgação e pelo uso mais racional dos recursos alocados.

146. *Embora perceba-se esforço de análise por parte dos técnicos da Secom/PR, em nenhuma das campanhas foram evidenciados pedidos de ajustes substanciais e detalhados nas propostas de planejamento de mídia. O máximo que se encontra são textos genéricos, como: “seriam necessárias adequações das mesmas de maneira que demonstrassem melhor otimização de investimentos e a possibilidade de alcance de demais públicos de interesse” (campanha “Governo Fraterno”).*

147. *Tendo em vista o montante elevado dos valores (a campanha mais barata entre as analisadas custou R\$ 10 milhões e a mais cara, R\$ 60,5 milhões) e o alto grau de detalhamento de um planejamento de mídia (com inserções em diversos meios; em cada meio, em vários veículos; e, em cada veículo, em diferentes horários e programas), era de se esperar que as propostas das agências não fossem perfeitas e, portanto, recebessem análise crítica por parte da Secom/PR e, conseqüentemente, houvesse registro dos pedidos de alteração.*

148. *O gestor poderia argumentar que tal requisição detalhada de mudança não é adequada na fase de seleção interna, mas apenas na de efetiva execução da campanha.*

149. *Ocorre que a falta de análise e de pedidos de alteração é ainda mais grave nessa última fase. Em nenhuma das campanhas analisadas foram encontrados documentos com tais informações. A evidência é reforçada por resposta da Secom/PR ao ofício de requisição da equipe da auditoria relativo às quinze campanhas: “Não existe, para a campanha indicada, documento já produzido com a consolidação dos pedidos de ajuste substanciais nas propostas de planos de mídia” (informações constantes na planilha “Campanhas - Resposta ao Ofício 000.162_2023”, anexo do Ofício 149/2023/CGGA/SE/SECOM/PR (peças 37 e 53).*

150. *Ao que parece, depois de definido o orçamento referencial pela Secom/PR sem base em métricas consistentes (tópico III.1), tal montante torna-se o valor a ser efetivamente gasto na campanha – carece de incentivo para que as agências busquem economicidade em seus planejamentos de mídia (tópicos III.2 e III.3) e de análise crítica da Secom sobre os planejamentos de mídia propostos pelas agências (tópico III.4).*

151. *Outros dois pontos levantados durante a auditoria podem ter relação com a análise deficiente, por parte da Secom/PR, dos planos de mídia: o tamanho da equipe e o prazo para avaliação das propostas enviados pelas agências de publicidade.*

152. *Quanto ao número de pessoas, em reunião desta equipe de auditoria com a Secom/PR, no dia 19/09/2023, foi relatado que o Departamento de Mídia e Patrocínios, área responsável pela análise das propostas de planejamento de mídia (conforme o item 9.1.8 do Manual de Procedimento das Ações de Publicidade), dispõe de apenas quatro servidores.*

153. *Ao analisar-se o extenso rol de atividades da área, disponível no site da Secom³, identifica-se risco de sobrecarga no setor e, conseqüentemente, de gargalo na realização de atividades.*

Ao Departamento de Mídia e Patrocínios compete:

I. estabelecer critérios técnicos de planejamento e execução de mídia e adotar medidas para otimizar os investimentos dos órgãos e das entidades integrantes do SICOM;

³ Site Secom <<https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias>>. Acesso em 05/12/2023.

- II. coordenar as negociações de mídia e definir parâmetros negociais para a compra de tempos e espaços publicitários usados nas ações de publicidade dos órgãos e das entidades integrantes do SICOM;*
- III. gerenciar o planejamento e a execução de mídia das ações publicitárias executadas pela Secretaria de Comunicação Social;*
- IV. acompanhar e monitorar os dados relativos aos investimentos em mídia dos órgãos e das entidades integrantes do SICOM;*
- V. analisar e emitir parecer sobre a conformidade dos planos de mídia dos órgãos e das entidades integrantes do SICOM;*
- VI. supervisionar a elaboração das análises e emitir pareceres técnicos sobre os investimentos em mídia da Secretaria de Comunicação Social e dos demais órgãos e das entidades integrantes do SICOM;*
- VII. atender aos veículos de comunicação e divulgação;*
- VIII. coordenar as atividades relacionadas ao cadastro dos veículos de comunicação e divulgação que, por intermédio de agências de propaganda, realizem a veiculação da comunicação social dos órgãos e das entidades integrantes do SICOM;*
- IX. supervisionar a análise e manifestar-se sobre políticas, diretrizes, programas, critérios e mecanismos para seleção pública de propostas de patrocínio submetidas pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM;*
- X. analisar e manifestar-se, do ponto de vista técnico e normativo, sobre as ações de patrocínio encaminhadas pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM, com a participação do Comitê de Patrocínios do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 9.950, de 31 de julho de 2019, quando for o caso;*
- XI. estabelecer parâmetros e manifestar-se sobre a análise prévia, a estratégia e os resultados de patrocínio conduzidos pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM;*
- XII. coordenar, supervisionar e normatizar o funcionamento do Comitê de Patrocínios do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal;*
- XIII. monitorar, gerenciar e orientar os órgãos e as entidades integrantes do SICOM quanto às funcionalidades dos sistemas de gestão sob sua responsabilidade, quanto à atuação de publicidade e patrocínio;*
- XIV. orientar o uso das marcas das assinaturas e dos elementos visuais do Governo federal nas contrapartidas dos projetos patrocinados pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM;*
- XV. assessorar o Secretário de Publicidade e Patrocínios em assuntos técnicos relativos a mídia e patrocínios; e*
- XVI. realizar a gestão e fiscalização dos contratos, a supervisão da execução dos serviços e a avaliação periódica do desempenho das empresas contratadas, no âmbito de suas competências.*

154. Quanto aos prazos para análise dos planos de mídia, constatou-se que, nas campanhas em que houve Seleção Interna Nível 3⁴ (10 das 15 ações publicitárias que compuseram o escopo da auditoria), o tempo médio entre a entrega das propostas pelas agências (realizada, como regra, em reunião presencial na qual cada uma das agências dispõe de 40 minutos, devidamente cronometrados,

⁴ Foram utilizadas apenas essas 10 na análise do prazo porque, nas demais, não foram encontrados registros das datas de apresentação das propostas pelas agências e da aprovação das propostas pela Secom/PR.

para apresentação da solução criativa e da estratégia de mídia) e a avaliação técnica foi de seis dias úteis, conforme a figura abaixo.

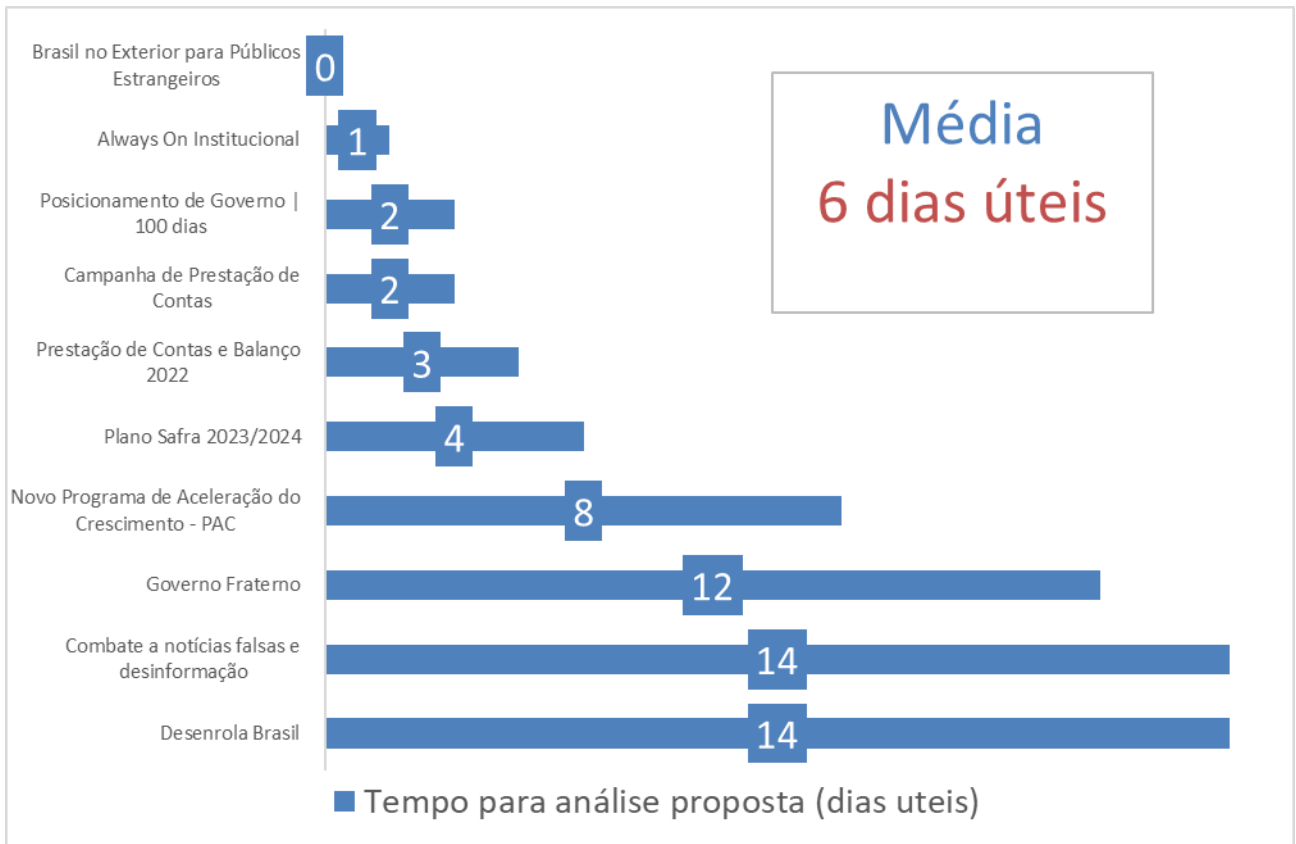


Figura 17 - Durante a Seleção Nível 3, dias úteis entre a entrega das propostas pelas agências e a avaliação técnica pela Secom/PR

Fonte: Elaboração própria do TCU.

155. Em seis dos dez casos, o prazo máximo foi de quatro dias úteis. E, especificamente na campanha “Brasil no Exterior para Públicos Estrangeiros”, a avaliação técnica ocorreu no mesmo dia em que as propostas foram apresentadas.

156. É preciso destacar que, a cada campanha com Seleção Interna Nível 3, a análise contemplou três a quatro propostas (dependendo do número de agências que decidiu participar). E cada uma dessas propostas teve, em média, cerca de setenta páginas, o que corresponde, em média, à análise cerca de 250 páginas em seis dias úteis.

157. Portanto, o risco identificado é de prazo exíguo para a análise do documento central que define a estratégia da campanha publicitária, artefato que reúne (ou deveria reunir) indicadores aptos a mensurar os objetivos definidos no briefing, além do detalhamento sobre como se pretende atingir tais objetivos (quais meios serão utilizados, por que serão utilizados, em que proporção serão utilizados etc.).

158. Sabe-se que, depois da avaliação técnica, há um prazo até a primeira veiculação. Nas dez campanhas analisadas, esse tempo é, em média, de 29,5 dias úteis. Pode-se alegar, portanto, que, mesmo depois da avaliação técnica, ainda é possível avançar-se na análise crítica dos planejamentos de mídia apresentados pelas agências.

159. No entanto, duas evidências já relatadas anteriormente levam ao entendimento de que essa não é prática recorrente. Primeiro, como explicitado anteriormente, a própria Secom informou que, para as quinze campanhas analisadas, não existe “documento já produzido com a consolidação dos pedidos de ajuste substanciais nas propostas de planos de mídia”. Segundo, porque, como

demonstrado na Figura 10, a regra é que ocorra o esgotamento do orçamento inicialmente previsto para as ações publicitárias. Ou seja, não há análise crítica dos planejamentos de mídia que leve à economia de recursos (garantindo-se o mesmo resultado).

160. Sendo assim, propõe-se recomendação à Secom/PR para que:

160.1. adote modelo padronizado de documento em que sejam registrados os pedidos substanciais de ajustes no planejamento de mídia proposto pelas agências;

160.2. avalie o dimensionamento da força de trabalho, em termos de quantitativo e de treinamento, do Departamento de Mídia e Patrocínios (ou de outra área com atribuições similares), a fim de otimizar a análise do planejamento de mídia apresentado pelas agências em cada campanha publicitária; e

160.3. avalie a adoção de prazo mínimo destinado à análise dos planejamentos de mídia, de forma que se garanta tempo adequado para atividade de tamanha relevância na estratégia da campanha.

Deficiência dos relatórios com análise dos resultados das campanhas

161. O presente achado guarda relação direta com o achado III.2 (ausência de indicadores aptos a medir os resultados das campanhas publicitárias). Por uma questão lógica, se não são definidos indicadores na fase de planejamento, a mensuração posterior à campanha fica comprometida.

162. Ao verificarmos a documentação produzida após a execução das campanhas analisadas, encontram-se basicamente dois tipos de materiais: as pesquisas pós-teste e os relatórios de resultados pós-venda.

163. Em relação às pesquisas de pós-teste, como dito anteriormente, das onze campanhas que tiveram orçamento efetivamente empenhado acima de R\$ 20 milhões, em duas não foram encontradas (“Always On Institucional” e “Always On Institucional – Continuidade”), caracterizando-se desconformidade com o Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, motivo que levou à proposição de ciência à Secom/PR.

164. Além disso, as pesquisas pós-teste, por adotarem modelo estimulado, com exibição prévia aos entrevistados de determinadas peças da campanha, acabam não sendo úteis para avaliar a eficácia da ação publicitária em termos de lembrança, penetração e entrega por canal.

165. Não há óbice a que se siga aplicando pesquisa pós-teste com viés qualitativo. Mesmo assemelhando-se às pesquisas pré-teste, por vezes, por ser realizada durante a fase de confecção dos materiais da campanha, a pesquisa pré-teste é conduzida com peças que não são as finais, isto é, com peças diferentes daquelas que são efetivamente veiculadas. Portanto, a pesquisa pós-teste qualitativa é útil para se avaliar, em relação às peças finais, quesitos como assimilação, entendimento, adequação, credibilidade, envolvimento e receptividade.

166. No entanto, parece necessário que, após o término de uma ação publicitária, também seja realizada pesquisa quantitativa (ou outro meio que o gestor considere apropriado) focada na eficácia da ação, buscando descobrir se os objetivos de alcance previamente definidos foram atingidos ou não.

167. Quanto aos relatórios de resultados pós-venda, das campanhas analisadas, dez contam com o documento, três são recentes (ainda sem tempo hábil para sua produção) e duas não o apresentaram (“Always On Institucional” e “Always On Institucional – Continuidade”) – como ambas são consideradas sequência de uma mesma campanha, podemos reduzir para apenas uma campanha sem relatório.

168. Portanto, é possível afirmarmos que, como regra, as ações publicitárias contam com relatórios consolidando seus resultados. Isto é, a ausência de relatórios não é um achado.

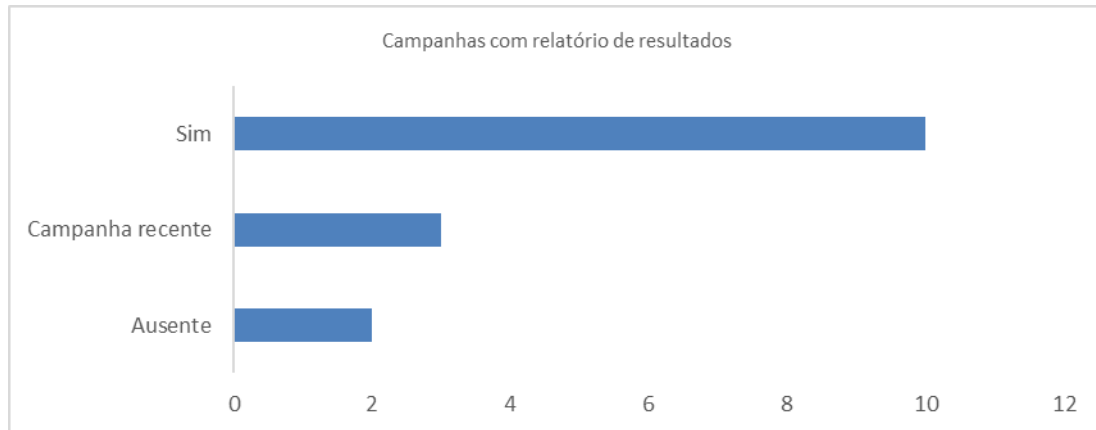


Figura 18 - Das 15 campanhas analisadas, 10 contam com relatório de seus resultados e três ainda estão em fase de confecção

Fonte: Elaboração própria do TCU.

169. Ao avaliar-se os detalhes de cada relatório, porém, percebe-se falta de padronização na análise por meio programado e, conseqüentemente, há lacunas de dados.

170. Como regra, os relatórios apresentam duas partes principais: primeiro, uma comparação entre o cronograma previsto e o realizado (o que se previu investir e o que efetivamente foi investido) - em quase todos os casos, houve alteração nos valores para menos, em virtude de falhas e ajustes ocorridos durante o período de veiculação; segundo, são apresentados resultados por meio programado.

171. É nessa segunda parte que se verifica a falta de padronização, conforme detalhado no quadro abaixo.

...

172. Analisando-se meio a meio, percebe-se que televisão aberta e internet são aqueles em que a existência de métricas é mais consistente. Em todos os casos analisados, para televisão aberta, foram apresentados indicadores de cobertura e frequência; já para internet, também em todos os casos, foram apresentados indicadores pertinentes ao meio, como impressões, views, cliques, cliques por visualização (CTR), taxa de visualização completa (VTR), viewability e engajamento.

173. Em relação à televisão fechada, embora seis campanhas tenham apresentado simulações de cobertura e frequência, três não apresentaram tais dados.

174. Para televisão segmentada, pelo que se extraiu dos relatórios, as emissoras não possuem pesquisas que forneçam índices como os das televisões aberta e fechada.

175. Quanto ao cinema, apenas na campanha “Prestação de Contas e Balanço 2022”, foi apresentada projeção de pessoas impactadas. Nas outras quatro campanhas que utilizaram o meio, os dados trazidos foram apenas de número de salas em que a campanha foi exibida.

176. No rádio, seis campanhas trouxeram métricas de cobertura e frequência, mas outras três não apresentaram dados nesse mesmo formato.

177. No meio jornal, o relatório da campanha “Posicionamento de Governo | 100 dias” indicou número de inserções, tiragem dos jornais e potencial de impacto. Exemplo de que é possível obter-se tais dados. Mesmo assim, as outras cinco campanhas em que o meio foi utilizado não apresentaram dados da mesma forma.

178. Em relação ao meio revista, em duas campanhas, há simulação com métricas de alcance, frequência e impressões brutas, mas há outras três com dados incompletos e duas sem dado numérico.

179. *Por fim, no meio mídia exterior, quatro relatórios indicaram número de inserções e projeção de impactos. No entanto, outros dois possuem dados incompletos e quatro não trazem números.*

180. *Em uma avaliação geral dos relatórios, também não foi encontrado quadro sintético resumindo os principais resultados atingidos pela campanha e sua comparação com as metas definidas previamente. Tal informação é relevante tanto para o gestor analisar se o orçamento investido foi suficiente ou além do necessário para o atingimento dos objetivos de comunicação quanto para que possa conferir maior transparência ao gasto público com campanhas publicitárias.*

181. *Sendo assim, propõe-se recomendação à Secom/PR para que, por ocasião da revisão de seus normativos internos, preveja o seguinte para os relatórios de resultados a serem apresentados pelas agências de publicidade ao final de cada campanha publicitária:*

181.1. *exigência de métricas mínimas e padronizadas, por meio de comunicação utilizado (tomando como as boas práticas identificadas nos relatórios passados);*

181.2. *exigência de quadro sintético que resuma os principais resultados atingidos pela campanha e os compare com as metas definidas previamente.*

182. *Espera-se que tal medida permita ao gestor maior clareza na análise da eficácia do investimento realizado, qualificando o gasto em campanhas futuras, e confira ao cidadão informações consolidadas e compreensíveis para que possa fiscalizar com maior propriedade as despesas públicas com campanhas publicitárias.*

Falta de transparência ativa sobre informações das campanhas publicitárias

183. *Todo o quadro apresentado até aqui poderia ser mitigado por meio de mecanismos de controles sociais, que permitissem feedbacks para melhoria contínua do processo de planejamento das campanhas publicitárias.*

184. *Para isso, é importante a publicação de informações relacionadas aos principais momentos de tomada de decisão no ciclo de vida das campanhas – listadas no quadro a seguir, com discriminação da fonte em que se encontra, se é preciso consolidá-la e o momento ou a periodicidade de publicação da informação.*

	Informação	Onde pode ser encontrada?	Precisa consolidar?	Momento/periodicidade
<i>Para todas as campanhas</i>	<i>Lista de campanhas realizadas em arquivo editável, contendo, no mínimo, órgão demandante, agência responsável, tipo de demanda de campanha publicitária (institucional ou utilidade pública), tema da campanha e valor total da campanha</i>	<i>Secom-Web</i>	<i>Sim</i>	<i>1 vez por semestre</i>
<i>Para cada campanha publicitária</i>	<i>Versão final do briefing da campanha publicitária</i>	<i>Processo SEI da campanha publicitária</i>	<i>Não</i>	<i>Assim que for aprovado</i>
	<i>Informações da despachos e análises a respeito da campanha publicitária</i>	<i>Secom-Web > aba “Análise/Despacho” > sub-aba “Demanda”</i>	<i>Não</i>	<i>Após o término da campanha</i>
	<i>Versão final da Defesa de Mídia e do(s) Plano(s) de Mídia(s)</i>	<i>Processo SEI da campanha publicitária</i>	<i>Não</i>	<i>Assim que for(em) aprovado(s)</i>
	<i>Principais peças de conteúdo publicitário (VT, spot, impresso, mídia exterior, plataformas digitais), em relação à demanda de campanha publicitária</i>	<i>Agência(s) de publicidade</i>	<i>Não</i>	<i>Assim que for(em) confeccionado(s) e aprovado(s)</i>
	<i>Atos de ofício realizados pela Secom/PR relacionados à</i>	<i>Secom-Web > aba “Atos”</i>	<i>Não</i>	<i>Após o término da campanha</i>

<i>campanha publicitária</i>	<i>(PDF gerado com todos os atos)</i>		
<i>Pesquisas e avaliações com os resultados das campanhas publicitárias, em termos de eficácia e efetividade (caso existam)</i>	-	Sim	<i>Após o término da campanha e avaliação</i>
<i>Informação sobre a não existência de pesquisas e avaliações (caso não existam)</i>	-	Sim	1 vez por ano
<i>Valores recebidos por cada agência de publicidade, discriminando gastos com produção de conteúdo e com veiculação de mídia</i>	<i>Secom-Web > aba "Valores/Agências" (todas as informações da tabela)</i>	Não	<i>Após o término da campanha</i>
<i>Valores recebidos por cada veículo de comunicação em relação à campanha publicitária</i>	-	Sim	1 vez por ano

Quadro 3 - *Informações das campanhas publicitárias a serem publicizadas.*

Fontes: Elaboração própria do TCU.

185. *Em relação aos valores recebidos pelas agências de publicidade e pelos veículos de comunicação (últimas duas linhas da tabela), conforme mencionado no Ofício 149/2023/CGCA/SE/SECOM/PR (peça 79, p. 7-8), verifica-se que a Secom/PR cumpre, de fato, esse requisito de publicidade, por meio do endereço <https://gestaosecom.mcom.gov.br/gestaosecom/liquidacao/pagamento/ordem-cronologica/> (acesso em 15 de dezembro de 2023).*

186. *Em relação à lista de campanhas realizadas (primeira linha da tabela), por meio do mencionado ofício, a Secom/PR informa que essas informações estão disponíveis no endereço supra. Embora seja verdadeira tal afirmação, é preciso esclarecer que as informações sobre os gastos gerais de cada campanha não estão consolidadas, exigindo esforço adicional de análise do cidadão para obter essa informação.*

187. *Levando-se em consideração que tal consolidação, uma vez por semestre, não acarreta, a princípio, em ônus demasiado ao gestor, essa equipe de auditoria entende que a Lei de Acesso à Informação e o princípio da accountability não são completamente atingidos em relação a essa primeira linha da tabela.*

188. *Em relação à publicação das informações contidas nas outras linhas da tabela, a Secom/PR respondeu, por meio do mencionado ofício, que se encontra em estágio de aprovação por parte da Ciset/PR, a “Planilha Dados Estratégicos” que, segundo ela, contém essas informações.*

189. *De fato, essa planilha (peça 85), que já foi detalhada parcialmente na Figura 21 deste relatório e que se trata de excelente iniciativa por parte da Secom/PR, supre as informações contidas no briefing, com os elementos mínimos para caracterizar a necessidade de demanda de campanha publicitária.*

190. *Contudo, restam ausentes de publicação outros elementos relacionados ao processo de tomada de decisão no ciclo de vida da campanha publicitária.*

191. *Entre eles, destacam-se as versões finais da defesa de mídia e dos planos de mídia; os atos de ofício da Secom/PR realizados para as campanhas; os despachos, notas técnicas e análises feitas pela Secom/PR; as principais peças de conteúdo publicitário, como VTs e spots de áudio; e as pesquisas e avaliações, em sua íntegra, com resultados das campanhas publicitárias (pré-teste, pós-teste e pós-vendas), ou alternativamente a informação de que elas não existem.*

192. *A inexistência dessas informações em sítio oficial aberto inviabiliza o acompanhamento de forma satisfatória, por parte do cidadão, das ações de publicidade realizadas pelo Governo Federal, direito esse e obrigação do Estado previsto no art. 5º, XXXIII, da CF/88 c/c art. 8º, §1º, V, da Lei 12.527/2011.*
193. *É importante ressaltar que a maior parte dessas informações estão disponíveis internamente na Secom/PR, por meio do sistema Secom-Web ou do processo SEI correspondente à campanha publicitária, de modo que não precisam ser produzidas ou consolidadas, não se vislumbrando, em princípio, óbices em sua publicação.*
194. *Também incumbe destacar que a disponibilização dessas informações não se trata apenas de um direito ou de accountability, mas de um estímulo à participação cidadã na formulação da política pública de comunicação social do Governo Federal, o que, além de ser uma das bandeiras da gestão atual, é também um dos objetivos principais das ações de comunicação do Poder Executivo Federal, conforme art. 1º, III, do Decreto 6.555/2008.*
195. *Isso posto, uma das causas para a inexistência de publicação dessas informações relacionadas às campanhas publicitárias é a ausência de previsão, em normativos internos da Secom/PR, de publicação desses documentos em sítio oficial aberto mantido por essa secretaria ou pelo Governo Federal, muito embora tal previsão exista de forma ampla no art. 16 da Lei 12.232/2010.*
196. *Quando perguntada a respeito, a Secom/PR encaminhou, por meio do mencionado ofício de resposta, o Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, aprovado pela Portaria Secom/PR 98, de 21/7/2016.*
197. *Também citou o Acórdão 2552/2022-TCU-Plenário (Relator Min. Vital do Rêgo), o qual determina a inclusão no referido manual da obrigatoriedade de publicação de alguns documentos e informações relacionadas ao ciclo de vida da campanha, em especial ao processo de seleção de veículos de comunicação nos quais serão feitas as inserções dos conteúdos publicitários.*
198. *Por fim, menciona também a Portaria Secom/PR 12, de 18/10/2023, que institui Grupo de Trabalho, no âmbito desse órgão de Centro de Governo para atualização do Manual.*
199. *Em relação ao Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade encaminhado (peça 88), importa destacar que se encontra desatualizado, visto que foi elaborado em 2016, antes de a Secretaria sofrer mudanças estruturais bruscas, como a incorporação e o posterior desmembramento da estrutura do Ministério das Comunicações, mencionando espaços organizacionais que não existem mais na atual Secom/PR, a exemplo da “Secretaria de Comunicação Integrada (SCI)”.*
200. *Nesse sentido, em virtude da evidente dificuldade de aplicação do defasado manual ao atual processo de trabalho de gestão da demanda de campanha publicitária, louva-se a iniciativa da Secom/PR de instituição de Grupo de Trabalho para revisão e atualização do referido manual, por meio da Portaria Secom/PR 12/2023.*
201. *Nada obstante, não se observa no referido manual nenhum item que mencione a obrigação de publicação das informações assinaladas, tanto no Quadro 4, quanto no Acórdão 2552/2022-TCU-Plenário.*
202. *Nesse sentido, é importante enfatizar que as informações a serem publicizadas que são mencionadas nesse acórdão não se confundem com as informações constantes no quadro 5 deste achado, que são complementares àquelas, sendo que sua publicação propicia a participação do cidadão na formulação da política pública de comunicação social do Governo Federal, consoante o Decreto 6.555/2008 já mencionado anteriormente.*
203. *Ante o exposto, esta equipe de auditoria entende que esses documentos e informações das campanhas publicitárias citados anteriormente precisam ser publicizados pela Secom/PR, razão pela*

qual se propõe determinação para tal, em conjunto de recomendação para atualização do Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade para conter tal previsão de publicação, conforme redação detalhada no último capítulo deste relatório.

Conclusão

204. *Pelas razões apresentadas, em relação ao aspecto da eficiência, esta equipe de auditoria não pode afirmar se os gastos das campanhas publicitárias desenvolvidas pela Secom/PR estão ou não adequados (abstenção de opinião), tendo em vista a ausência de indicadores para medir os resultados das campanhas, o planejamento deficiente e a análise superficial das propostas de planos de mídia.*

205. *Tais fatores, combinados com a sistemática de remuneração da agência de publicidade, que é proporcional ao orçamento da campanha, provocando interesse em sua maximização, impedem que a equipe de auditoria consiga avaliar se uma campanha orçada em R\$ 10 milhões, por exemplo, poderia ser realizada satisfatoriamente com R\$ 8 milhões ou R\$ 12 milhões.*

206. *Em relação ao aspecto da transparência, no que tange especificamente à granularidade das informações sobre valores pagos às agências de publicidade e aos veículos de comunicação, é possível afirmar, com razoável assecuração, que a publicidade das informações sobre gastos das campanhas publicitárias desenvolvidas pela Secom/PR está adequada. Ressalte-se, conforme detalhado no apêndice C, que esta auditoria não teve o objetivo de avaliar a fidedignidade e acurácia dos valores divulgados.*

207. *Por outro lado, ainda em matéria de transparência e no que tange às principais peças e documentos referentes aos pontos críticos de tomada de decisão no ciclo de vida da campanha, pelas razões apresentadas, é possível afirmar, com razoável assecuração, que o nível de publicidade das informações sobre os gastos das campanhas publicitárias desenvolvidas pela Secom/PR ainda não está adequado, ante a ausência de tais peças e documentos em sítio oficial da secretaria.*

208. **Para aprimorar** a eficiência e transparência dos gastos da Secom/PR na realização de campanhas publicitárias, **esta unidade técnica propõe** as determinações, recomendações e ciências dispostas no capítulo seguinte. **Espera-se que a adoção e o cumprimento de tais encaminhamentos gere** os seguintes benefícios à Presidência da República e, particularmente, à Secom/PR:

208.1. *aumento da eficiência da Secom/PR com a otimização dos recursos para realização das campanhas publicitárias, o que pode viabilizar a realização de mais campanhas com o orçamento previsto para o órgão;*

208.2. *segurança, por parte da Secom/PR, de que os resultados das campanhas publicitárias serão atingidos;*

208.3. *redução do gargalo e aumento da profundidade, por parte da Secom/PR, na análise das propostas de planos de mídia elaborados pelas agências de publicidade para as campanhas demandadas;*

208.4. *ampliação do conhecimento da sociedade sobre os gastos governamentais com publicidade, diante do aperfeiçoamento da accountability;*

208.5. *aumento do envolvimento e da participação social na formulação das ações de comunicação do Governo Federal, em consonância com o Decreto 6.555/2008; e*

208.6. *indução de melhorias nos órgãos integrantes do Sicom (Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo Federal), tendo em vista que a Secom/PR é referência em gestão de serviços de publicidade dentro e fora desse Poder.*

209. *Por fim, oportunamente, entende-se que este Tribunal deverá monitorar se essas determinações e recomendações foram cumpridas, a fim de verificar a materialização dos benefícios de controle externos vislumbrados em sede desta fiscalização. Nessa ocasião, será realizada uma*

análise, por amostragem ou por censo, das campanhas publicitárias realizadas posteriormente a esta auditoria.

Propostas de encaminhamento

210. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

210.1. **determinar**, com fulcro no art. 4º, II, da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que, **no prazo de 180 dias**, adote providências para que as campanhas publicitárias realizadas no âmbito dos contratos de serviços de publicidade passem obrigatoriamente a:

210.1.1. *incluir, no briefing das campanhas publicitárias ou em documento complementar, memória de cálculo para o valor estimado do custo inicial da campanha publicitária, bem como indicadores e metas para mensuração da consecução dos resultados pretendidos com as demandas de campanhas, consoante o princípio do planejamento nas licitações e contratos (art. 1º, §2º, da Lei 12.232/2010 c/c art. 5º da Lei 14.133/2010) e o disposto no art. 1º, §2º, da Lei 12.232/2010 c/c arts. 18, §1º, IV, VI, XIII e IX, 92, I, V, XVIII, e 140, I, todos da Lei 14.133/2010;*

210.1.2. *incluir, nos relatórios de resultados das campanhas publicitárias, métricas mínimas e padronizadas, por meio de comunicação utilizado, e quadro sintético que resuma os principais resultados atingidos pela campanha e que os compare com as metas definidas previamente, consoante o princípio do planejamento nas licitações e contratos (art. 1º, §2º, da Lei 12.232/2010 c/c art. 5º da Lei 14.133/2010) e o disposto no art. 1º, §2º, da Lei 12.232/2010 c/c art. 140, I, da Lei 14.133/2021;*

210.2. **determinar**, com fulcro no art. 4º, II, da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que, **no prazo de 180 dias**, publique em sítio oficial da secretaria na rede mundial de computadores (internet) os seguintes documentos, artefatos e informações relacionados ao ciclo de vida da campanha publicitária, consoante o princípio da publicidade, transparência e accountability e consoante o disposto no art. 8º, §1º, IV, V e VI, da Lei 12.527/2011, no art 8º, II e IV, do Decreto 7.724/2012 e no art. 1º, III, do Decreto 6.555/2008:

210.2.1. *lista de campanhas publicitárias realizadas em arquivo editável, contendo, no mínimo, órgão demandante, agência(s) responsável(is), tipo de publicidade (institucional ou utilidade pública), tema da campanha e valor contratado total, a qual deverá ser atualizada pelo menos uma vez por semestre;*

210.2.2. *para cada campanha publicitária autorizada, versão final do briefing da campanha, da defesa de mídia e dos planejamentos de mídia, assim que a campanha for aprovada pela secretaria; principais peças de conteúdo publicitário (VT, spot, impresso, mídia exterior etc), assim que forem confeccionadas e aprovadas; e atos de ofício, despachos e análises realizadas pela Secom/PR relacionados à campanha, bem como pesquisas e avaliações com os resultados alcançados pela campanha (pré-teste, pós-teste e pós-vendas), assim que a realização da campanha estiver encerrada;*

210.3. **recomendar**, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que:

210.3.1. *atualize seus normativos internos, em especial o Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, de modo que eles contemplem as determinações contidas nos itens anteriores, bem como as atualizações na estrutura organizacional da Secom/PR realizada em 2023, em nome do princípio da segurança jurídica, a fim de dar proteção e respaldo normativo aos servidores públicos dessa secretaria que desempenhem as tarefas de fiscalização e supervisão da execução das campanhas pelas agências de publicidade contratadas;*

210.3.2. *adote modelo padronizado de documento em que sejam registrados os pedidos substanciais de ajustes no planejamento de mídia proposto pelas agências, em nome do princípio da eficiência, com vistas a reduzir o gargalo na análise dessas propostas;*

210.3.3. *avalie o dimensionamento da força de trabalho, em termos de quantitativo e de treinamento, do Departamento de Mídia ou de outro espaço organizacional com atribuições similares, a fim de reduzir o gargalo na análise das propostas de planejamento de mídia das campanhas publicitárias, em nome do princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), do art. 94 do Decreto-Lei 200/1967 e do item 9.1.7 do Acórdão 99/2015-TCU-Plenário;*

210.3.4. *avalie a adoção de prazo mínimo destinado à análise dos planejamentos de mídia, de forma que se garanta tempo adequado para atividade de tamanha relevância na estratégia da campanha, em nome do princípio da eficiência;*

210.4. *nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar em ata desta sessão comunicação do Relator ao colegiado no sentido de **monitorar** as recomendações contidas no item anterior, por ocasião da avaliação do cumprimento das determinações contidas supra;*

210.5. *dar **ciência**, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) sobre a seguinte falha/impropriedade identificada, para que sejam adotadas providências internas que visem a evitar novas ocorrências semelhantes:*

210.5.1. *não foram encontradas pesquisas pós-teste nas demandas de campanhas publicitárias “Always On Institucional” e “Always On Institucional – Continuidade”, que tiveram orçamento efetivamente empenhado superior a R\$ 20 milhões, em afronta, portanto, ao Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, instituído pela Portaria Secom/PR 98/2016; e*

210.6. ***encerrar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria com foco nas campanhas publicitárias realizadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR).

2. As ações de comunicação do Poder Executivo Federal são regulamentadas pelo Decreto 6.555/2008. Este decreto institui o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), com a Secom/PR atuando como órgão central. O Sicom abrange todas as unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que têm atribuições de gerir ações de comunicação.

3. Ao se analisar o Sicom, verificou-se que, dos vinte órgãos que possuem contratos publicitários vigentes, a Secom/PR responde pelo segundo maior montante, R\$ 450 milhões ao ano (à frente de empresas como a Petrobras e a Caixa Econômica Federal e atrás apenas do Banco do Brasil, que disputa mercado com grandes empresas privadas do setor bancário). Os contratos da Secom representam quase 20% do total dos valores contratuais dos anunciantes do Poder Executivo Federal (R\$ 2,3 bilhões).

4. Conforme art. 1º do mencionado decreto, os objetivos principais das ações de comunicação do Poder Executivo Federal são:

- (i) dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal;
- (ii) divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição;
- (iii) estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas;
- (iv) disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e
- (v) promover o Brasil no exterior.

5. Entre outras formas, as ações de comunicação podem ser realizadas por meio de publicidade, se caracterizando de utilidade pública, institucional, mercadológica ou legal, cabendo à Secom/PR a coordenação e a execução somente das duas primeiras modalidades (art. 3º, V, c/c o art. 6º, I, do Decreto 6.555/2008):

“considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral” (art. 2º da Lei 12.232/2010 – grifou-se).

6. A execução dessas ações publicitárias é terceirizada pela Secom/PR por meio da contratação de serviços de publicidade, que segue rito estabelecido pela Lei 12.232/2010, a qual exige a intermediação das atividades de propaganda por agências de publicidade (art. 4º).

7. Diferentemente do modelo tradicional de contratação pública, que abrange dois atores (o contratante e a contratada), neste caso, ocorre a interação entre diversos atores – anunciante, agência, fornecedores especializados (produção e ferramentas de tecnologia em publicidade) e veículos de comunicação e divulgação.

8. O procedimento de contratação pode ser assim descrito:

– inicialmente é elaborado instrumento convocatório em que consta um documento chamado **briefing**, que contempla as informações para caracterizar a necessidade de publicidade. É nesse material que se encontra o valor estimado para a campanha;

– em seguida, são elaboradas pelas agências proposta de solução publicitária; contendo: diagnóstico das necessidades de comunicação publicitária do órgão ou entidade responsável pela licitação; estratégia de comunicação publicitária; ideia criativa e estratégia de mídia; e

– na sequência, é definida a agência vencedora pelos critérios de julgamento “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

(normalmente, a etapa de produção das peças consome 10% do custo total da campanha, ao passo que a etapa de veiculação de mídia consome 90%).

9. No bojo dos trabalhos, foram identificadas seis causas que podem levar à diminuição da eficácia na aplicação de recursos:

- (i) estimativa deficiente do custo das campanhas publicitárias;
- (ii) ausência de indicadores aptos a medir os resultados das campanhas publicitárias;
- (iii) remuneração da agência de publicidade proporcional ao orçamento destinado às campanhas publicitárias;
- (iv) análise deficiente dos planos de mídia por parte da Secom/PR;
- (v) deficiência dos relatórios com análise dos resultados das campanhas; e
- (vi) falta de transparência ativa sobre informações das campanhas publicitárias.

II – ESTIMATIVA DEFICIENTE DO CUSTO DAS CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS

10. De forma geral, o custo final de uma campanha é a soma do custo de cada inserção publicitária (valor cobrado pelo veículo de comunicação) multiplicado pela quantidade das respectivas inserções.

11. Das quinze campanhas analisadas, nenhuma contemplou previsões acompanhadas de memória de cálculo para a definição do orçamento referencial, baseado em indicadores e metas como o alcance, a frequência, a visibilidade, o impacto pretendido (por exemplo, apenas informar, provocar uma ação, mudar opinião etc.) e a relevância do tema para o governo.

12. Assim, cada uma das métricas, (por exemplo, alcance e frequência) tem reflexo na quantidade de inserções e nos tipos de meios de comunicação que serão utilizados (televisão, rádio, internet, mídia externa, cinema, jornal, revista etc.) e, conseqüentemente, no custo final da campanha.

13. Em resposta a ofício de requisição da equipe de auditoria, a Secom/PR confirmou que “*não há manual ou normativo prevendo processo padronizado de predição ou estimativa de custo total das campanhas*” (peça 79, p. 2).

14. Consoante apontado pelos auditores, “*essa falta de parâmetros leva à percepção de que orçamento é estimado com base em entendimento subjetivo dos profissionais da Secom/PR, baseado no nível de importância de cada campanha para o governo federal*” (

15. Posto isso, acolho a proposta de determinação para que a Secom/PR realize a estimativa de custo das campanhas publicitárias, incluindo memória de cálculo (inclusive comparativamente com outras campanhas) para estabelecer o orçamento referencial destinado às ações.

III – AUSÊNCIA DE INDICADORES QUE MEÇAM OS RESULTADOS DAS CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS E DEFICIÊNCIA DOS RELATÓRIOS COM ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS CAMPANHAS

16. Também foi evidenciada a ausência de indicadores definidos na fase de planejamento das campanhas para mensurar se os objetivos da ação publicitária foram atingidos.

17. Como exposto, pela equipe de auditoria:

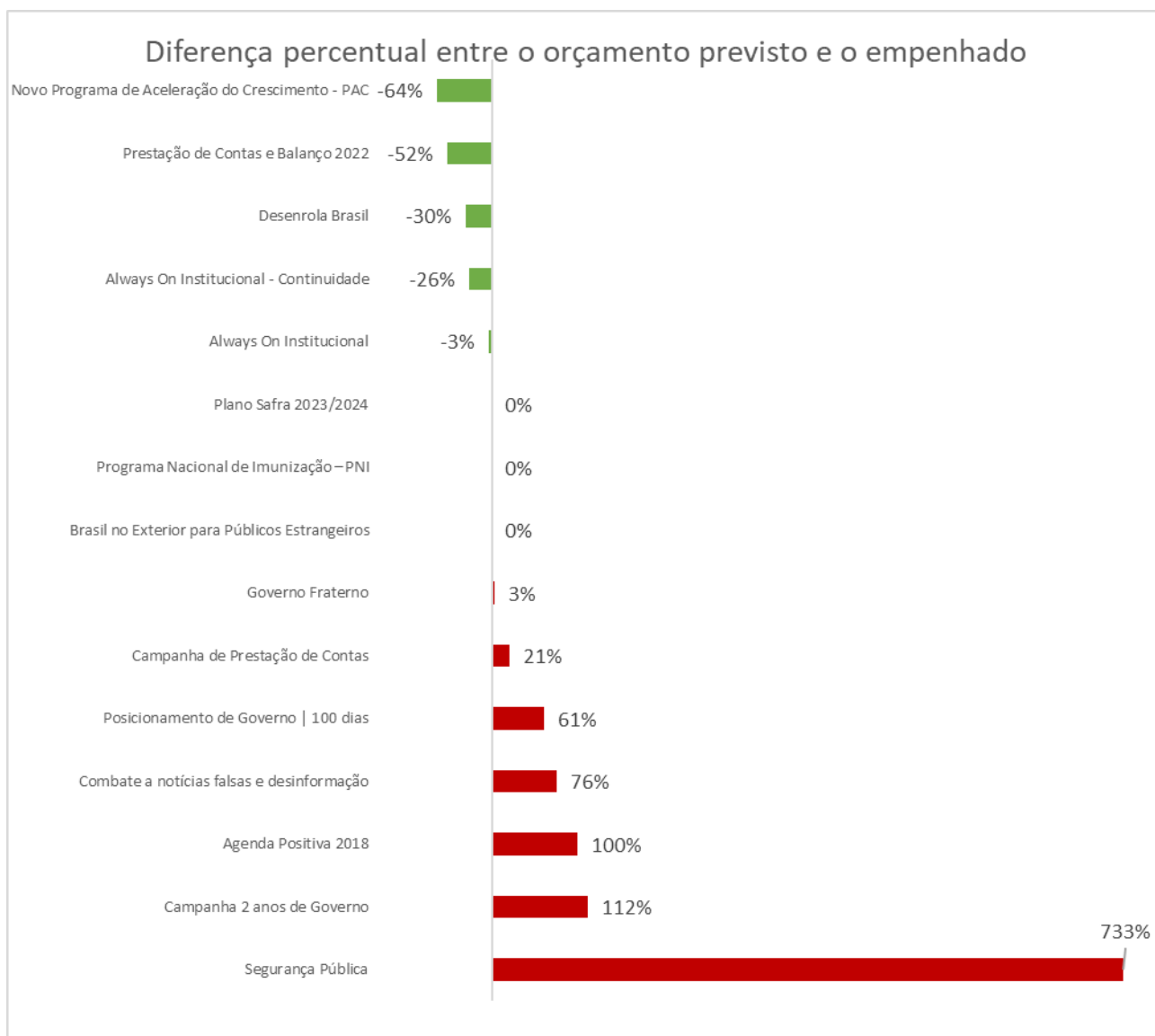
“a ausência de indicadores aptos a medir os resultados das campanhas gera duas consequências principais, ambas opostas a preceitos basilares da administração pública:

a) a primeira, que se contrapõe ao princípio da eficiência, é o fato de que não há como saber se o orçamento destinado a uma ação publicitária foi insuficiente, ideal ou excessivo;

b) a segunda, afronta direta ao princípio da motivação, reside no fato de o gestor público ter liberdade para gastar centenas de milhões de reais com base em justificativas demasiadamente genéricas, denotando grau de discricionariedade excessivo.” (grifou-se).

18. Por exemplo, não há como saber se uma campanha orçada em R\$ 10 milhões poderia atingir os objetivos de comunicação do governo com R\$ 8 milhões, gerando economia de 20%.

19. A falta de indicadores de resultados e a ausência de parâmetros objetivos de orçamentação pode ser um dos fatores para que tenha havido grande disparidade entre o previsto e o efetivamente executado:



20. Ademais, abre-se margem para decisões discricionárias do gestor público que geram despesas significativas com base em fundamentação genérica.

21. Por exemplo, das campanhas analisadas, houve autorização para orçamento complementar no total de R\$ 117,9 milhões com justificativas genéricas como *“com vistas ao atingimento dos objetivos de comunicação da ação”*.

22. Desta feita, entendo pertinente a proposta de determinação à Secom/PR para que durante a elaboração do **briefing** preveja *“a definição de indicadores aptos a medir os resultados pretendidos com cada campanha publicitária, contemplando aspectos qualitativos e quantitativos, sem prejuízo de recomendação para que seus normativos internos, especialmente o Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, contemplem tal previsão”*.

III.1

23. Por uma questão lógica, se não são definidos indicadores na fase de planejamento, a mensuração posterior à campanha fica comprometida.

24. Depois da realização das campanhas, foram efetuadas pesquisas pós-teste, em que a equipe de auditoria constatou a ausência de um resumo sintético que destaque os resultados chave da campanha e os confronte com as metas estabelecidas. Essa síntese seria crucial para que o gestor

possa avaliar a adequação do orçamento utilizado e garantir a transparência dos investimentos públicos em publicidade.

25. Sendo assim, acompanho a proposta de recomendação à Secom/PR para que seus normativos internos prevejam o seguinte em relação aos relatórios de resultados a serem apresentados pelas agências de publicidade ao final de cada campanha publicitária:

a) exigência de métricas mínimas e padronizadas, por meio de comunicação utilizado (tomando como as boas práticas identificadas nos relatórios passados); e

b) exigência de quadro sintético que resuma os principais resultados atingidos pela campanha e os compare com as metas definidas previamente.

26. Também acompanho a proposta de ciência à Secom, no sentido de que “*não foram encontradas pesquisas pós-teste nas demandas de campanhas publicitárias “Always On Institucional” e “Always On Institucional – Continuidade”, que tiveram orçamento efetivamente empenhado superior a R\$ 20 milhões, em afronta, portanto, ao Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, instituído pela Portaria Secom/PR 98/2016*”.

IV – REMUNERAÇÃO DA AGÊNCIA DE PUBLICIDADE PROPORCIONAL AO ORÇAMENTO DESTINADO À CAMPANHA PUBLICITÁRIA

27. O valor faturado bruto pelas agências de publicidade é proporcional ao valor autorizado para as campanhas publicitárias.

28. A equipe de auditoria verificou que, em média, para cada R\$ 1 milhão que custe a mais uma campanha publicitária, a agência de publicidade responsável recebe R\$ 137,6 mil a mais.

29. Esse fato não constitui propriamente um achado de auditoria, pois é uma realidade mercadológica e amparada pelo art. 19 da Lei 12.232/2010, de acordo com a sistemática do desconto padrão, em que a agência fica com parte dos gastos com veiculação na mídia.

30. Como demonstrado no gráfico anterior, sete das quinze campanhas analisadas tiveram uma execução financeira maior que o inicialmente previsto. A ausência de estudos que justificassem os gastos a maior, aliada ao interesse das agências na suplementação dos recursos, faz com que sejam lançadas dúvidas se houve o cumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade.

31. Essas constatações reforçam a necessidade das determinações antes propostas, no sentido de se realizar estimativas consistentes de custo inicial da campanha e um adequado acompanhamento de execução das campanhas publicitárias com indicadores pertinentes.

V – ANÁLISE DEFICIENTE DAS PROPOSTAS DE PLANOS DE MÍDIA

32. Conforme o Manual de Procedimento das Ações de Publicidade da Secom, a análise das campanhas ocorrem em dois momentos principais: a) durante a Seleção Interna – momento em que as agências apresentam proposta completa de campanha (incluindo planejamento de mídia), concorrendo entre si para que sejam escolhidas e, conseqüentemente, desenvolvam a campanha; ou b) depois de escolhida a agência, durante a definição da campanha que efetivamente será desenvolvida.

33. Em relação ao primeiro momento de avaliação (Seleção Interna), de dez campanhas analisadas (com valores entre R\$ 10 milhões e R\$ 65 milhões), apenas cinco receberam, da Secom/PR, análise individualizada das estratégias de mídia apresentadas por cada agência.

34. Outras duas não tiveram avaliação registrada e as outras três receberam avaliação genérica a ponto de assemelhar-se à inexistência, justificando que a “*estratégia proposta está adequada aos objetivos da ação com alguns ajustes necessários*”.

35. Já na fase de execução da campanha, em nenhuma das campanhas analisadas foram encontrados documentos com pedidos de ajuste nas mídias.

36. Foi apontado no relatório de auditoria que a análise deficiente, por parte da Secom/PR, dos planos de mídia parece estar relacionada ao tamanho reduzido da equipe (quatro servidores) e o exíguo prazo para avaliação das propostas enviados pelas agências de publicidade (média de seis dias úteis).

37. Assim, acompanho a proposta de recomendação à Secom/PR para que:

a) adote modelo padronizado de documento em que sejam registrados os pedidos substanciais de ajustes no planejamento de mídia propostos pelas agências;

b) avalie o dimensionamento da força de trabalho, em termos de quantitativo e de treinamento, do Departamento de Mídia e Patrocínios (ou de outra área com atribuições similares), a fim de otimizar a análise do planejamento de mídia apresentado pelas agências em cada campanha publicitária; e

c) avalie a adoção de prazo mínimo destinado à análise dos planejamentos de mídia, de forma que se garanta tempo adequado para atividade de tamanha relevância na estratégia da campanha.

VI – FALTA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA SOBRE INFORMAÇÕES DAS CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS

38. Embora a Secom/PR divulgue à sociedade alguns dados, como valores pagos a agências e veículos de comunicação, outras informações potencialmente relevantes não são consolidadas ou publicadas, dificultando o acompanhamento pelo cidadão.

39. Assim, restam ausentes de publicação outros elementos relacionados ao processo de tomada de decisão no ciclo de vida da campanha publicitária: versões finais da defesa de mídia e dos planos de mídia; os despachos, notas técnicas e análises feitas pela Secom/PR; as principais peças de conteúdo publicitário, como vídeos e **spots** de áudio; e as pesquisas e avaliações, em sua íntegra, com os resultados das campanhas publicitárias.

40. A respeito, a equipe de auditoria destacou que *“a inexistência dessas informações em sítio oficial aberto inviabiliza o acompanhamento de forma satisfatória, por parte do cidadão, das ações de publicidade realizadas pelo Governo Federal, direito esse e obrigação do Estado previsto no art. 5º, XXXIII, da CF/88 c/c art. 8º, §1º, V, da Lei 12.527/2011”*.

41. Outrossim, em documentação encaminha a este Gabinete (peça 123), a Secom/PR ponderou que *“a exigência de prévia disponibilização das informações da contratação do serviço de publicidade pode comprometer a eficiência na execução das campanhas, aumentar o risco de disseminação de informações desatualizadas e impactar na segurança dos dados”*.

42. Acrescenta o órgão que a divulgação de todos os dados da campanha publicitária um portal eletrônico específico, de amplo acesso público, deve ocorrer após 120 dias da última veiculação da campanha.

43. Dito isso, concordando com as alegações da Secom/PR, entendo pertinente recomendar a ela que reavalie, de acordo com os normativos antes citados, os documentos do processo de contratação de serviços de publicidade que devem ser divulgados ao público e o momento da divulgação dessas informações.

VII

44. Por defluir diretamente do texto constitucional, acolho também a proposta de determinação do Ministério Público junto ao TCU no sentido de que as ações de publicidade institucional observem o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, no sentido de que: *“a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo,*

informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

45. Diante do exposto, parabenizando a profundidade do trabalho realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação, acolho a sua manifestação, com as alterações e considerações pertinentes, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de outubro de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2188/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.845/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Secretaria-executiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
4. Órgãos/Entidades: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; Secretaria - Executiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrada, operacional com aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar o planejamento e o monitoramento das campanhas publicitárias vultosas financeiramente, no âmbito dos contratos de publicidade geridos pela secretaria-executiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República,

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

9.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, determinar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) que, no prazo de 180 dias, adote providências para que as campanhas publicitárias realizadas no âmbito dos contratos de serviços de publicidade passem obrigatoriamente a:

9.1.1. incluir, no **briefing** das campanhas publicitárias, memória de cálculo para o valor estimado do custo inicial da campanha publicitária, bem como indicadores e metas para mensuração da consecução dos resultados pretendidos com as demandas de campanhas, consoante o princípio do planejamento nas licitações e contratos (art. 1º, § 2º, da Lei 12.232/2010, c/c o art. 5º da Lei 14.133/2010);

9.1.2. incluir, nos relatórios de resultados das campanhas publicitárias, métricas mínimas e padronizadas e quadro sintético que resuma os principais resultados atingidos pela campanha e que os compare com as metas definidas previamente, consoante o princípio do planejamento nas licitações e contratos (art. 1º, § 2º, da Lei 12.232/2010, c/c o art. 5º da Lei 14.133/2010);

9.1.3. observar o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos princípios da publicidade e eficiência (art. 37, **caput**, da Constituição Federal de 1988), recomendar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República que, no prazo de 180 dias:

9.2.1. atualize seus normativos internos, de modo que eles contemplem as determinações contidas nos subitens anteriores, em nome do princípio da segurança jurídica, a fim de dar proteção e respaldo normativo aos servidores públicos dessa secretaria que desempenhem as tarefas de fiscalização e supervisão da execução das campanhas pelas agências de publicidade contratadas;

9.2.2. adote modelo padronizado de documento em que sejam registrados os pedidos substanciais de ajustes no planejamento de mídia propostos pelas agências;

9.2.3. avalie o dimensionamento da força de trabalho, em termos de quantitativo e de treinamento, a fim de reduzir o gargalo na análise das propostas de planejamento de mídia das campanhas publicitárias;

9.2.4. avalie a adoção de prazo mínimo destinado à análise dos planejamentos de mídia, de

forma que se garanta tempo adequado para atividade de tamanha relevância na estratégia da campanha;

9.2.5. reavalie os documentos do processo de contatação de serviços de publicidade que devem ser divulgados ao público e o momento da divulgação dessas informações;

9.3. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação que monitore as recomendações contidas no subitem anterior, por ocasião da avaliação do cumprimento das determinações anteriores;

9.4. dar ciência, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) sobre a seguinte falha/impropriedade identificada, para que sejam adotadas providências internas que visem a evitar novas ocorrências semelhantes:

9.4.1. não foram encontradas pesquisas pós-teste nas demandas de campanhas publicitárias “*Always On Institucional*” e “*Always On Institucional – Continuidade*”, em afronta ao Manual de Procedimentos de Ações de Publicidade, instituído pela Portaria Secom/PR 98/2016.

10. Ata nº 42/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2188-42/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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