

## GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 012.576/2005-0.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Responsáveis: Advance Comunicação e Marketing Ltda. (CNPJ 01.525.817/0001-46), Byron Costa de Queiroz (CPF 004.112.213-53-falecido), Clarice Altair Guimarães da Rocha (CPF 058.000.053-20), Evangelina Leonilda Aragão Matos (CPF 231.470.673-00), Joaquim Saldanha de Brito Filho (CPF 049.963.723-20), Kennedy Moura Ramos (CPF 388.619.683-68), Mota Comunicações Ltda. (CNPJ 05.156.040/0001-40), Orlando de Albuquerque Mota (CPF 313.614.124-53), Paulo Sérgio Souto Mota (CPF 359.853.803-00), Roberto Smith (CPF 270.320.438-87) e SLA Propaganda Ltda. (CNPJ 40.583.726/0001-19).

Advogados: José Diógenes Rocha Silva (OAB/CE 6.702), procuração à peça 80, Cândido Bittencourt de Albuquerque (OAB/CE 4.040) e outros, procuração à peça 28, p. 47, Aureolino Meireles da Fonseca (OAB/CE 7276-B), procuração à peça 13, p. 48.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. CONTRATAÇÕES DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA. AUDIÊNCIA DE VÁRIOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA DE OUTROS RESPONSÁVEIS. MULTAS. CIÊNCIA.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução do auditor federal de controle externo da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (peça 76), cuja proposta de encaminhamento foi acompanhada pelo diretor (peça 77) e pelo secretário (peça 78) daquela unidade:

**“INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Banco do Nordeste do Brasil S.A., sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Fazenda, decorrente de deliberação da Presidência do TCU constante do TC 012.177/2005-5, com vistas a verificar a regularidade das contratações da instituição nas áreas de publicidade e propaganda, cujos exames preliminares foram encaminhados, para conhecimento e providências cabíveis à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional - CPMI dos Correios e à Casa Civil da Presidência da República.

**HISTÓRICO**

2. Foram objeto de análise os contratos 2000/158 e 2000/159 decorrentes da Concorrência 2000/006, firmados respectivamente com as empresas Ágil Publicidade Ltda. no valor de R\$ 3.117.536,00 e Ideia 3 Comunicação & Expansão de Negócios Ltda., pela cifra de R\$ 3.000.000,00, bem assim aqueles que os sucederam, os Contratos 2003/313 (Anexo 1) e 2003/314 (Anexo 1), os quais foram precedidos da Concorrência 2003/045, celebrados com os consórcios Mota/Ítalo Bianchi Publicitários Associados Ltda. (R\$ 9.000.000,00) e SLA Advance (R\$ 9.000.000,00).

3. Em análise aos citados instrumentos e a despesas respectivas, a equipe considerou por bem sugerir a adoção de medida cautelar considerando extenso rol de irregularidades detectadas (fuga de

procedimento licitatório, existência de contrato com preço indeterminado, descumprimento de cláusula das condições técnicas para a prestação dos serviços contratados, fraude documental, realização de despesa acima do percentual estabelecido pela Lei de Licitações, inobservância à norma regimental interna para dar conhecimento de irregularidade praticada, realização de ato antieconômico, utilização de critério subjetivo para avaliação de proposta, precariedade das ações de planejamento de publicidade/propaganda e falta de acompanhamento da veiculação das peças publicitárias) (peça 1, p. 28-32).

4. Em pareceres uniformes à proposta alvitrada, manifestaram-se de forma uníssona os dirigentes da SECEX-CE (peça 1, p. 33-34).

5. Ato contínuo (peça 1, p. 43), o E. Ministro-relator entendeu estarem presentes os requisitos indispensáveis ao deferimento da medida cautelar pleiteada. Na oportunidade determinou:

a) fosse comunicado ao Ministério Público da União a ocorrência de fraude documental na apresentação de cotação de preço pela empresa Dois Ponto Sete Produções Ltda.;

b) que o Banco do Nordeste se abstinhasse de efetuar despesas referentes à execução dos Contratos 313 e 314/2003 até ulterior decisão de mérito sobre os fatos ora questionados;

c) fosse realizada oitiva do BNB e das empresas contratadas, para que se pronunciassem a respeito dos fatos que motivaram a concessão da medida cautelar;

d) fossem realizadas as audiências propostas no relatório de auditoria (item 99, b);

e) houvesse o encaminhamento da cópia do despacho e relatório de auditoria à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República.

6. Ouvidos os responsáveis em audiência, elaborou-se a instrução contida junto às peça 14, p. 9-51 e peça 15, p. 1-42, posteriormente consolidada pela Diretora em substituição da 1ª. DT (peça 16, p. 7-34), com o aval do dirigente da Secex-CE (peça 16, p. 35), a proposição das seguintes medidas:

I) Aplicar, individualmente, aos responsáveis Srs. Byron Costa de Queiroz, ex-presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A, Evangelina Leonilda Aragão Matos, ex-Superintendente da Assessoria de Comunicação do Banco do Nordeste do Brasil S.A, Joaquim Saldanha de Brito Filho, ex-Gerente do Ambiente de Recursos Humanos Logísticos do Banco do Nordeste do Brasil S.A, Paulo Sérgio Souto Maia, ex-Superintendente da Assessoria de Comunicação do Banco do Nordeste do Brasil S.A, a multa prevista no art. 58, inc. II da Lei 8.443/92 e no art. 268, II do RI, com a fixação do prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inc. 21, alínea a, do RI) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

II) aplicar ao Sr. Orlando de Albuquerque Mota, representante legal da empresa Mota Comunicação, a multa prevista no art. 58, inc. II da LO-TCU e no art. 268, inc. II do RI, com a fixação do prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inc. 21, alínea a, do RI), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

III) determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A, nos termos do art. 28, inc. I, da LO-TCU que efetue o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente e proceda ao correspondente recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, comunicando a esta Casa as providências adotadas em trinta dias;

IV) autorizar desde logo, nos termos do art. 28, inc. II, da LO-TCU, a cobrança judicial das dívidas atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término dos prazos ora estabelecidos, até a data do recolhimento, no caso de impossibilidade de descontos em folha de pagamento e não atendimento das notificações na forma da legislação em vigor;

V) assinar prazo para que o Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A comprove perante esta Corte a manutenção, pela Empresa Mota Comunicação, de todas as condições da habilitação, em particular aquelas referentes à qualificação econômico-financeira, dispostas nas cláusulas 4.1.4.1 e 4.1.4.2 do edital de concorrência 2003/045, por ocasião do terceiro aditivo ao Contrato 2003/313 (31/5/2005), de modo que, em sendo verificada a não conformidade do Contrato 2003/313 quanto a essa qualificação, cumpra os ditames da Lei de Licitações, em especial os art. 55, XIII e 78, I;

VI) Determinar ao Banco do Nordeste do Brasil que:

a) compatibilize as ações de publicidade com o montante orçamentário, associando no Plano de Comunicação da instituição as ações previstas aos respectivos valores orçados, bem assim estabeleça mediante critério técnico o montante a ser utilizado anualmente à conta de propaganda e publicidade;

b) levante o montante pago a título de honorários em patrocínios em que não houve concorrência das agências Mota Comunicação e Consórcio SLA Propaganda Ltda./Advance Comunicação e Marketing Ltda. na escolha dos beneficiários ou na execução dos serviços prestados, promovendo o abatimento do montante da comissão sobre patrocínio, devidamente atualizado a partir das datas dos respectivos pagamentos, nas faturas seguintes, apresentado a esta Corte, no prazo de trinta dias, a memória de cálculo e a forma de recolhimento;

c) em suas licitações e contratos cumpra o disposto na Lei de Licitações, em especial os arts. 6º, 7º, 33, 40, inc. XIV, b, 57, inc. II, §§ 1º e 2º, 58, §2º, 65, §§ 1º, 2º, 5º e 6º;

d) comprove perante esta Corte, no prazo de 30 dias, a manutenção pela Empresa Mota Comunicação de todas as condições de habilitação, em particular aqueles referentes à qualificação econômico-financeira, dispostas nas cláusulas 4.1.4.1 e 4.1.4.2 do edital de concorrência 2003/045, por ocasião do terceiro aditivo ao Contrato 2003/2013 (31/5/2005). Em sendo verificada a não conformidade do Contrato 2003/313 quanto à qualificação econômica-financeira estabelecida no edital da concorrência 2003/045, cumpra os ditames da Lei de Licitações, em especial os arts. 55, XIII e 78, inc. I;

VII) enviar cópia do Relatório, Voto e Decisão que vierem a ser adotados neste processo à Comissão Parlamentar Mista e Inquérito do Congresso Nacional – CPMI dos Correios e à Casa Civil da Presidência da República;

VIII) enviar para o Ministério Público Federal cópia do Acórdão que vier a ser adotado, devidamente acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, para adoção de medidas de sua alçada;

IX) enviar para a empresa Mota Comunicação e Consórcio SLA Propaganda Ltda./Advance Comunicação e Marketing Ltda. cópia do Acórdão que vier a ser adotado, devidamente acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, para conhecimento;

X) juntar oportunamente o presente processo às contas do Banco do Nordeste do Brasil S.A relativas ao exercício de 2001 (011.386/2002-6) e, por cópia, aos exercícios 2002 (011.007/2003-4), 2003 (010.051/2004-6), 2004 (012.968/2005-0) e 2005 (020.460/2006-7), para exame em conjunto.

7. Após a emissão dos pareceres dos dirigentes da Secex-CE, os autos foram encaminhados ao Gabinete do Ministro-relator (peça 16, p. 35), cujo pronunciamento (peça 16, p. 45, de 10/7/2007) foi pelo sobrestamento da tramitação dos autos. De acordo com o despacho proferido, a medida se tornava necessária com vistas a aguardar a apreciação da consolidação do TC 019.444/2005-2 que tratava dos contratos de publicidade, para, somente, em seguida analisar os reflexos deste em relação ao processo em epígrafe.

8. Julgado o TC em referência, objeto do Acórdão TCU 3233/2010-Plenário (Sessão de 1/12/2010), retornaram os autos à Secex-CE, com vistas a ser avaliado o reflexo da decisão em comento, abaixo reproduzida, sobre a proposta original de julgamento constante do item 6 supra (peça 16, p. 32-34):

(...)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que, nesta fase, tratam de pedido de reexame interposto aos subitens 9.1.1, 9.1.3.1, 9.1.3.3, 9.1.3.4, 9.1.3.5, 9.1.3.7.1, 9.1.6, 9.1.9, 9.2, 9.3, 9.4, 9.6, 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão nº 2.062/2006-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 48 c/c o art. 33 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com o apoio da Advocacia-Geral da União, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de:

9.1.1. modificar as redações dos subitens 9.1.9 e 9.6.2 do Acórdão nº 2.062/2006 – Plenário, que passam a ter o seguinte teor:

**“9.1.9. oriente os integrantes do Sicom para que se abstenham de implementar ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, sendo vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade ou de servidor público;”**

**“9.6.2. vedação explícita da implementação de ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, ou que, direta ou indiretamente, caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidor público;”**

9.1.2. considerar prejudicada a análise de mérito do presente recurso no que se refere aos subitens 9.1.1, 9.1.3.1, 9.1.3.3, 9.1.3.4, 9.1.3.5, 9.1.3.7.1, 9.1.6, 9.2, 9.3 e 9.4, em face de normatização superveniente da matéria;

**9.3. manter inalterados os demais itens do Acórdão nº 2.062/2006 – Plenário;**

9.4. considerar prejudicado o pedido de reexame interposto pelo Banco do Brasil, diante da perda de objeto da sua pretensão;

9.5. determinar à 6ª Secex que organize as peças constantes do processo, inserindo-as nos volumes apropriados e numerando suas folhas segundo a ordem cronológica, e ao final relacionando em nota a correspondência entre a nova numeração e a antiga; e

9.6. determinar à Segecex que:

9.6.1. promova estudos com vistas a aferir o impacto da Lei nº 12.232, de 29/04/2010, sobre a sistemática de licitação e contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública Federal;

9.6.2. proponha ao Ministro Relator da Secretaria de Comunicação da Presidência da República a adoção das medidas necessárias ao efetivo controle das contratações dos serviços de publicidade pelos órgãos e entidades federais;

9.7. dar ciência deste acórdão, junto do relatório e voto, à recorrente e a todos os interessados.

9. A decisão (Acórdão 2062/2006 – TCU, Plenário) a que alude o acórdão acima, encontra-se reproduzida abaixo para melhor visualização da matéria:

ACÓRDÃO Nº 2062/2006 - TCU – PLENÁRIO

1. Processo n.º TC - 019.444/2005-2 - c/ 1 anexo

2. Grupo I – Classe V– Relatório de Auditoria

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Órgão: Secretaria-Geral da Presidência da República

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

7. Unidade Técnica: 6ª Secex

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam do trabalho de consolidação dos principais achados das auditorias realizados pelo Tribunal, no segundo semestre de 2005, em órgãos e entidades da Administração Pública na área de publicidade e propaganda.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das

razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria-Geral da Presidência da República que:

9.1.1. abstenha-se de aplicar às licitações e aos contratos alusivos à área de publicidade e propaganda o Decreto 4.563/2002, em razão de sua ilegalidade, e observe os ditames da Lei 8.666/1993 e os estritos termos da Lei 4.680/1965 com vistas a fixar a remuneração devida às agências de propaganda, orientando os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom no mesmo sentido;

9.1.2. cumpra o disposto no artigo 8º, §§ 1º e 2º, da IN/SG/PR 2/2006, exigindo dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom o encaminhamento à Secom/SG-PR, juntamente com a proposta de ação, das informações sobre os custos de produção dos serviços de publicidade para comporem banco de dados, o qual deve efetivamente ser utilizado como referência de preço desses serviços;

9.1.3. normatize os editais de licitação e os contratos na área de publicidade e propaganda, bem como oriente sua execução, de modo a assegurar que:

9.1.3.1. o objeto da contratação seja claramente definido, a partir de projeto básico, formulado em consonância com o Plano Anual de Comunicação (PAC), sob responsabilidade dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom, e com a Lei 8.666/1993, especificando todas as ações publicitárias a serem executadas no âmbito do contrato;

9.1.3.2. o objeto delimitado com precisão os serviços e produtos a serem adquiridos e não inclua itens indeterminados, a exemplo de: “outras ações destinadas a subsidiar ou orientar os esforços publicitários” e “demais serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante”;

9.1.3.3. o processo seja instruído com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos seus custos unitários, conforme previsto nos incisos I e II do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/1993;

9.1.3.4. a contratação de serviços de publicidade e propaganda seja realizada sob os regimes permitidos pela legislação que rege a matéria, vedada a utilização de regime de administração contratada, por falta de amparo legal e por contrariar reiteradas deliberações deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 387/2001, 445/2003 e 898/2004, todos da 2ª Câmara;

9.1.3.5. os procedimentos licitatórios resultem na adjudicação de cada item ou conta publicitária a um único licitante;

9.1.3.6. sejam implantados mecanismos efetivos de controle, no âmbito da Administração Pública Federal, em cumprimento ao que dispõem o artigo 63 da Lei 4.320/1964 e o artigo 55, § 3º, da Lei 8.666/1993, para comprovar a execução dos serviços, inclusive com:

9.1.3.6.1. controle das inserções de veiculações;

9.1.3.6.2. exigência de comprovação da execução de serviços subcontratados;

9.1.3.6.3. verificação da validade das três propostas apresentadas como condição para subcontratação de serviços;

9.1.3.6.4. verificação da adequação dos preços subcontratados em relação aos de mercado;

9.1.3.6.5. cumprimento de cláusulas contratuais relativas aos percentuais devidos à agência e às condições da subcontratação;

9.1.3.7. as minutas de contratos contenham cláusulas que:

9.1.3.7.1. exijam das agências de publicidade contratadas a realização de negociações com veículos de comunicação e com fornecedores, com vistas à obtenção de descontos e bônus em função do volume de recursos despendido, prevendo a obrigatoriedade de participação de representante da Administração Pública nessas negociações;

9.1.3.7.2. vedem a subcontratação de serviços afetos à criação/concepção das ações de publicidade;

9.1.4. estude a possibilidade de contratar serviços de auditoria independente com vistas a aferir a efetiva execução quantitativa dos serviços subcontratados, como, por exemplo, o número de veiculações, de tiragens, etc., ou crie mecanismos efetivos de prestação de contas da execução desses serviços;

- 9.1.5. assegure que os integrantes do Sicom realizem licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos seguintes serviços:
- 9.1.5.1. assessoramento e apoio na execução de ações de assessoria de imprensa, relações públicas, promoção e patrocínios;
  - 9.1.5.2. organização de eventos;
  - 9.1.5.3. planejamento e montagem de estandes em feiras e exposições; e
  - 9.1.5.4. outros serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante;
- 9.1.6. faça a adequação do conceito de publicidade institucional constante do inciso III do artigo 1º da IN/SG/PR 2/2006 ao previsto no artigo 1º do Decreto 4.799/2003, com exclusão de ação de promoção de posicionamento ou reforço de conceito e/ou identidade de unidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom;
- 9.1.7. faça a adequação da classificação de patrocínio constante da IN/SG/PR 2/2006 ao disposto no Decreto 4.799/2003, o qual, em seu artigo 2º, inciso III, alínea “b”, classifica o patrocínio no âmbito das ações de promoção, e não como publicidade mercadológica, institucional ou de utilidade pública;
- 9.1.8. exclua a intermediação das agências de propaganda nos repasses alusivos a ações de patrocínio, os quais devem ser realizados, diretamente aos beneficiários, pelos órgãos e pelas entidades concedentes, podendo aquelas agências ser contratadas apenas como consultorias especializadas, sendo remuneradas tão-somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas;
- 9.1.9. oriente os integrantes do Sicom para que se abstenham de implementar ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, sendo vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade, de servidor público ou da imagem do governo federal;
- 9.2. dar ciência à Presidência da República de que esta Corte considerou ilegal o Decreto 4.563/2002, recomendando-se a sua revogação;
- 9.3. alertar a Secretaria-Geral da Presidência da República de que os atos doravante praticados com base no Decreto 4.563/2002 serão considerados como irregulares por esta Corte e implicarão a responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa.
- 9.4. dar ciência ao Congresso Nacional das conclusões desta Corte de Contas no sentido da ilegalidade do Decreto 4.563/2002, para que, se assim também entender, suste-o, nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal;
- 9.5. firmar entendimento, na linha da Decisão Plenária 650/1997 e do Acórdão 1.805/2003 – 1ª Câmara, de que, no exercício da função jurisdicional, este Tribunal negará eficácia ao disposto no artigo 1º da Instrução Normativa Secom-SG/PR 2/2006, por ocasião do exame de ações de patrocínio intermediadas por agências de publicidade;
- 9.6. informar ao Congresso Nacional e à Secretaria-Geral da Presidência da República sobre a necessidade de regulamentar a utilização da publicidade do governo, especialmente a institucional, com a definição de:
- 9.6.1. critérios objetivos para enquadramento das ações de publicidade institucional, incluindo, por exemplo, elementos que permitam avaliar a evolução histórica, o cumprimento de metas;
  - 9.6.2. vedação explícita da implementação de ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, ou que, direta ou indiretamente, caracterizem promoção pessoal de autoridade, de servidor público ou da imagem do governo federal, a exemplo de ações de divulgação de dados isolados, que configuram promoção da imagem do governo, influenciando os destinatários da mensagem, sem permitir avaliação crítica alguma que contribua para a verdadeira informação do cidadão, e que, em consequência, contrariem o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal;
- 9.7. sugerir ao Congresso Nacional que avalie a conveniência e a oportunidade de se introduzir mudanças nas leis orçamentárias anuais, com vistas a que as despesas com publicidade e

propaganda das empresas públicas e das sociedades de economia mista passem a ser submetidas à mesma disciplina orçamentária que rege os valores relativos aos investimentos dessas entidades;

9.8. sugerir à Presidência do TCU que avalie a conveniência e a oportunidade de se criar núcleo de excelência em auditoria na área de publicidade e propaganda, composto por profissionais com amplo conhecimento do setor, aptos a examinar os custos apresentados, a verificar a efetiva execução quantitativa das peças produzidas e a orientar as secretarias desta Corte envolvidas com a fiscalização desse tipo de despesa

9.9. dar ciência desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Câmara dos Deputados, Senado Federal, à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Conselho Executivo das Normas-Padrão – Cenp.

9.10. determinar à Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República (órgão central do SICOM), que:

9.10.1. em face do disposto no art. 9º, § 1º, do Decreto nº 4.799/2003, realize, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, estudo técnico circunstanciado, no sentido de identificar, em tese, ou, pelo menos, estabelecer critérios para identificação, nos casos concretos, de quais serviços vinculados a ações de publicidade, sobretudo aqueles mais onerosos, não necessariamente teriam de ser intermediados pelas agências de publicidade, informando ao Tribunal o resultado alcançado após o referido prazo; e

9.10.2. com base no referido estudo técnico, oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal quanto ao procedimento a ser adotado, em cada caso, acerca da necessidade ou não, da intermediação das agências de publicidade;

9.11. determinar à Segecex que, após o recebimento do estudo técnico mencionado no item 9.10.1., realize avaliação pormenorizada dessa questão em processo apartado; e

9.12. determinar à Segecex/Adfis que estude a viabilidade de, sistematicamente, incluir no plano anual de fiscalização desta Corte como tema de maior significância, nos termos da Resolução TCU 185, de 13 de dezembro de 2005, a área de publicidade e propaganda da Administração Pública Federal;

10. Ata nº 45/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 8/11/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2062-45/06-P

10. Após o ingresso dos autos na Unidade Técnica, dois novos elementos de defesa foram apresentados pelos responsáveis, Srs. Joaquim Saldanha de Brito Filho (peça 65, p. 1-303) e Paulo Sérgio Souto Mota (peça 70, p. 1-35), cujos principais fundamentos encontram-se reproduzidos nos itens seguintes. As novas justificativas apresentadas pelo Sr. Paulo Sérgio Souto Mota podem ser reproduzidas da seguinte forma:

i. Informa inicialmente que parte das irregularidades a ele imputadas foi desconstituída nos autos da Ação de Improbidade 0014529-85.2006.4.05.8100 (2006.81.00.014529-2) 6ª Vara da Justiça Federal do Ceará (peça 70, p. 2);

ii. Reproduziu as irregularidades a ele apontadas e buscou aduzir novos fundamentos de defesa;

iii. Em relação à precariedade das ações de planejamento de publicidade/propaganda, notadamente à falta de critério na definição do montante orçamentário anual destinado à verba de publicidade, em infração ao item 5 da N 1/93, objeto da concorrência 2003/45 informou:

a. Que o valor anual orçado pela diretoria do banco de R\$ 18.000.000,00, foi resultante de critério médio estabelecido em relação aos anos anteriores, o qual poderia ser aditado anualmente em percentual de 25%. Segundo ele, esta verba deveria suprir gastos com a publicidade institucional, mercadológica, legal e patrocínio, sendo que tais gastos deveriam ser vinculados ao Programa de Dispêndios Globais. Para explicar que havia planejamento nas ações de propaganda/publicidade do Banco, declarou que esta ação ocorreu em fases: uma relacionada à definição do montante da verba e outra destinada à sua aplicação;

b. No tocante à definição da verba, declarou que apenas eram atualizados monetariamente os valores desembolsados, de modo a não gerar excessos de gastos nestas rubricas. Em pertinência

ao planejamento dos montantes, informou que se fosse adotado o padrão internacional de gasto com publicidade, na ordem de 3%, o BNB deveria empregar em torno R\$ 82,8 milhões, quantia esta incompatível com a cultura da instituição. Considerando tal fato, foi adotado como sistemática pela instituição a média dos últimos 4 anos, cujo valor chegou a R\$ 21,3 milhões, sendo adotado R\$ 18 milhões;

c. Posteriormente, informou que foi cruzada essa média histórica com uma projeção de gastos com campanhas que atendessem às necessidades vislumbradas pela nova gestão do Banco, dentre as quais citou ao aumento das aplicações do FNE que havia alcançado 15% da dotação anual projetada. Neste sentido identificou-se grande potencial de crescimento em programas como o microcrédito e a agricultura familiar, cujas ações foram reforçadas por investimentos publicitários;

d. Confirmou que no Banco não havia uma cultura de planejamento na área de comunicação, sendo o “PAC (...) uma figura decorativa”. Declarou ainda que a definição das políticas de comunicação era centralizada na figura do presidente da instituição, ficando o gestor da área como um mero executor das vontades presidenciais;

e. Ratificou a existência do PAC relativo ao ano de 2003 para a instituição, muito embora quando solicitada a via enviada à SECOM pela auditoria do TCU, informou que não foi disponibilizada por se encontrar em ambiente virtual da SECOM e que havia sido apagada quando da gravação do PAC referente ao exercício de 2005. Entretanto, como se prova junto aos autos, houve a entrega de uma via existente de posse do Banco que demonstrava a existência de planejamento das ações de publicidade/propaganda. Já “o não detalhamento de cada campanha em termos de metas decorreu de falha estrutural por ocasião da sua feitura, uma vez que se entendeu que o fato de ali constar as campanhas, valores e objetivos não se fazia necessária a explicitação das metas a serem atingidas, já que seriam alcançadas por intermédio dos objetivos”;

f. Ao final, informou que os gastos foram realizados dentro dos limites do Programa de Dispêndios Globais – PDG para os anos de 2003 a 2005 e que foi atendido perfeito o item 4 da IN 1 da Presidência da República;

iv. No tocante às despesas com patrocínio por intermédio da utilização da conta de publicidade do BNB, que foram consideradas como despesas antieconômicas, declarou o responsável:

a. Defendeu o pagamento de patrocínios por se encontrar na minuta de edital enviada para análise à SECOM, alegando ainda que possui fundamento legal no texto Normas-Padrão da Atividade Publicitária do Conselho Executivo das Normas-Padrão, entidade criada para regulamentar o mercado publicitário. De acordo com o responsável, a conta era utilizada por motivo de conveniência, além das agências terem participado efetivamente em todo o processo de patrocínio;

b. Pagamento indevido (NF 001015, de 11.06.2004, R\$ 4.725,00) pela utilização de percentual de 9% ao invés de 4% como comissão de agência: aceitou a imputação de irregularidade apontada pela auditoria e informou que houve a devolução dos recursos;

c. Pagamento indevido (NF 0011203, de 26/6/2004, R\$ 52.000,00) destinado ao Festival Junino da Cidade do Recife utilizando dupla intermediação através da Fundação de Apoio à UFPE e da agência de publicidade contratada pelo Banco: declarou que o banco não possui nenhuma ingerência sobre a Fundação, portanto o convênio celebrado foi entre a prefeitura e a respectiva instituição, visto que a mesma possui entre as suas prerrogativas a organização de eventos culturais. Para ele, o BNB só teve gerência e responsabilidade sobre o pagamento da comissão para a sua agência de publicidade, conforme previsto no contrato celebrado entre a Agência e o BNB. O convênio existente entre a prefeitura de Recife e a FADE para que esta fizesse a captação e administração dos recursos de patrocínios, era de inteira responsabilidade do Município, nada tendo a ver com os gestores do BNB;

d. Pagamento indevido (NF 000497, de 24/3/2004, R\$ 20.000,00 e NF 001013, de 4/6/2004, R\$36.400,00) destinado ao Instituto de Arte e Cultura – ICC:

i. Assumiu a realização dos pagamentos;

- ii. Informou que houve economia nos gastos da comissão da agência, pois foram pagos o percentual de 4% ao invés de 15%, caso fosse adotado o critério de mídia;
  - iii. Ratificou a destinação dos dispêndios com entidade notadamente reconhecida por sua ligação com a cultura do Estado e que gere o Centro Dragão do Mar, Arte e Cultura.
- e. Pagamento indevido: gastos com passagens áreas sem identificação dos beneficiários e sem a existência de prova de que os beneficiários possuem alguma vinculação direta com as campanhas publicitárias do Banco:
- i. Informou que os gastos com passagem possuem amparo na cláusula 8ª. dos contratos 2003/313 e 314;
  - ii. Declarou que as passagens foram utilizadas em atividades complementares da ação de comunicação do Banco para os eventos: VIII Encontro Internacional de Negócios do Nordeste, Projeto Geografia da Fome e gravação do vídeo Atração de Investimentos;
  - iii. Relacionou as notas fiscais e os respectivos beneficiários por evento, fazendo associação a ações de natureza cultura e/ou publicitária da instituição;
  - iv. Colacionou entendimento da JF do Ceará sobre o exame da ação de improbidade administrativa na qual desconsidera os fatos elencados no relatório de auditoria relacionados a este item;
  - v. Por final declara que os valores pagos à agência de publicidade não podem ser considerados como antieconômicos, em face do retorno trazido para o desenvolvimento da cultura da Região Nordeste.
- v. Pagamento de serviços sem a obtenção de 3 propostas prévias, apresentação de propostas de preços com indícios de que as mesmas não existiam e/ou que não estavam de posse de BNB na data da solicitação da equipe de auditoria e apresentação de documento fraudado relacionado à proposta de serviços que nunca foi cotada pela empresa Ideias Produções;
- a. Informou que era prática do banco não exigir a apresentação de 3 propostas prévias e que ao assumir a diretoria de comunicação passou a avaliar as propostas de preço e após a análise as remetia de volta para a agência, aprovando a mais viável;
  - b. Confirmou que a empresa Mota Comunicações apresentou proposta de empresa que não celebrou cotação junto à agência, confirmando a fraude documental apontada pela equipe de auditoria. Neste sentido informa que apenou a agência com pena de advertência e que passou a reter e arquivar as 3 propostas apresentadas.
- vi. Omissão no acompanhamento de peças publicitárias dos contratos 2003/313 e 314 em televisão, rádio e placas indicativas de ruas, abrigos de ônibus e relógios digitais em diversas capitais nordestinas:
- a. Salientou como os anúncios são veiculados e quais seriam os meios de controle, em rádio, revista, meio impresso etc.;
  - b. Declarou a existência de elevados custos de controle e a dificuldade para realizar este tipo de aferição em alguns tipos de veículos;
  - c. Mencionou que em alguns veículos se pratica o sistema de confiança da propaganda veiculada e que o banco somente realiza os pagamentos após a comprovação da exibição do anúncio;
  - d. Informou que há acompanhamento informal da mídia veiculada através de call Centers e seus gerentes.
- vii. Descumprimento de cláusula contratual em relação ao pacto 2003/313 (cláusula 5ª, item 5.1.4),

no que se refere à não manutenção das condições técnicas para a prestação dos serviços contratados, após a saída da empresa Ítalo Biachi Comunicação Ltda. do Consórcio Mota Ítalo Bianchi Publicitários Associados:

- a. O responsável confirmou a redução do número de profissionais disponíveis por parte da Mota Comunicações Ltda., mas informou que não houve prejuízo na execução do contrato;
- b. Declarou que, embora não tenha havido um processo formal, escrito de aprovação prévia do quadro de profissionais da empresa, a área de comunicação do banco estava plenamente convencida de que o contingente de pessoas da empresa Mota Comunicações Ltda. já satisfazia plenamente às necessidades do Banco. Ratificou o seu entendimento pelos prêmios ganhos pela agência mesmo após a ocorrência da cisão;
- c. Entende não haver condições de avaliar se a empresa remanescente do consórcio teria ou não condições de cumprir o contrato simples pela divisão da pontuação obtida pelo consórcio no processo licitatório ocorrido;
- d. Defende posicionamento ser inaplicável ao caso a rescisão contratual por parte da Administração com base no art. 78, inc. II da Lei de Licitações, face o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos, colacionando a seu favor trecho da obra de Marçal Justen Filho na qual se defende a rescisão somente em situações consideradas insanáveis ou graves, suficientes para que a Administração promova a contratação de outrem para dar seguimento à prestação desejada. Ao final, lembra que o banco tinha a possibilidade jurídica, no caso de cisão, incorporação ou fusão, de decidir pela continuidade contratual;
- e. Novamente fez referência à improcedência da ação de improbidade administrativa movida contra ele por parte do MPF do Estado do Ceará.

11. Em relação ao Sr. Joaquim Saldanha de Brito Filho (peça 65, p. 1-303), a quem foi atribuída irregularidade no aditamento de contrato em percentual superior ao estabelecido na Lei de Licitações, em infringência aos arts. 1º e 65, § 1º c/c o art. 37 da CF/88, apresentou os seguintes elementos adicionais às alegações anteriormente analisadas:

- a) Detalhou o fluxo de passos com que se davam o processo de contratação e de prorrogação contratual, enfatizando que lhe competia somente a formalização e monitoração dos contratos, de modo que não lhe competia deliberar sobre realização de licitação para a contratação de agências de publicidade, tampouco decidir sobre o mérito (análise dos critérios de conveniência e oportunidade) da prorrogação ou não dos contratos com essas agências (item 3);
- b) Informou que após as instâncias competentes decidirem sobre a contratação e/ou aditamento (diretoria da instituição), cabia-lhe formalizar e assinar os instrumentos contratuais em nome da Administração do Banco (itens 4, 5 e 20). De acordo com o responsável, a formalização e assinatura do aditivo de prorrogação contratual não se lhe apresentava como um ato de gestão, tampouco discricionário, pois estava lastreado por: a) proposta de licitação (projeto básico) aprovada pela Diretoria da Instituição; b) previsão inserta nos referidos contratos; e c) solicitação da área técnica e gestora afim, *in casu*, a Assessoria de Comunicação do BNB (item 19);
- c) Declarou que a gestão e a fiscalização da execução dos contratos eram de responsabilidade da Assessoria de Comunicação, conforme se evidencia nos subitens 7.1.1 e 11.2 da cláusula sétima e décima primeira dos Contratos 2000/158 e 2000/159, Resoluções da Diretoria 5112-A, de 24.10.97 e 5119, de 21.11.2002 (itens 7 a 9);
- d) Reiterou que todos os pagamentos em percentual superior aos 25% permitidos pela Lei de Licitações foram autorizados pela Assessora de Comunicação, Sra. Evangelina Leonilda Aragão Matos, conforme documentos extraídos do Sistema de Pagamento do Banco – S320 (tem 11 e 12), ao invés deste responsável (item 13). Dentre as atribuições da assessora se encontravam: elaboração do projeto básico/autorização para seleção de agências de publicidade, aceitação dos serviços realizados, controle das verbas e processos financeiros e avaliação de mérito e decisão acerca da prorrogação dos contratos (item 14, 15, 16);
- e) Entende que não houve qualquer formalização de contrato ou aditivo contratual à margem da

leí, pois em nenhum aditivo consignou-se que a Administração pagaria valores superiores aos previstos para o período inicialmente contratado, ou acima de 25% de acréscimo tolerado, consoante a regra do art. 65, inc. I, b, § 1º da Lei de licitações (item 21). Neste sentido procurou demonstrar a diferença conceitual entre os vocábulos aditamento e prorrogação contratual (item 22);

f) Explicou a sistemática de prorrogação/aditivção vigente no BNB. De acordo com a explicação, o banco prorrogava o contrato e em cada exercício incidia o percentual de 25%. Assim, um contrato celebrado por R\$ 6.117.536,00 chegava ao final de 5 anos a cifra de R\$ 15.587.680,00, dado que os percentuais, além de serem anuais, incidiam uns sobre os outros. Segundo o responsável este entendimento possuía respaldo institucional (Ref.: 2002-906/567, e 7/11/2002), (itens 25, 26, 27) que segundo ele foi revisto pelo Banco (item 28);

g) Argumenta que a conduta de formalizar/instrumentalizar a prorrogação dos contratos 2000/158 e 159 não se afigura razoável sustentar a existência de ilicitude, porquanto as exigências legais de forma restaram perfeitamente atendidas (item 31), tais como: houve o processo licitatório, havia previsão orçamentária etc. (item 32);

h) Informa que não estava pacificado e difundido o entendimento de que as prorrogações deveriam obrigatoriamente ser precedidas de ampla pesquisa de mercado (IN MP 2/2008), item 33;

i) Declara que outras instituições, à semelhança do BNB, procediam as prorrogações nos seus moldes. Cita a Caixa Econômica, o Banco da Amazônia e o BB (item 36, 37), cujos paradigmas eram oriundos da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (item 38, 39);

j) Cita em favor declaração do Ministro Benjamin Zymler que teria reconhecido a existência de deficiências nos contratos padrões oriundos da SECOM, além de que a referida autoridade teria autorizado a continuação dos contratos questionados na presente auditoria (2000/158 e 2000/159), mediante o Acórdão 1999/2005-Plenário-TCU sob a condição da adoção de medidas corretivas mínimas, como as que definidas no art. 65, § 1º da Lei de Licitações (item 40);

k) Informa que em função da sistemática adotada pelo BNB, não houve pagamentos além dos valores programados para cada ano (item 43 e 44) e que se foram autorizados não se vincularam aos saldos dos respectivos contratos, pois seriam bloqueados pelo sistema e, portanto, fora das fichas financeiras dos contratos analisados (item 45).

l) De acordo com o seu entendimento não seria gestor dos mencionados contratos ou ordenador de despesa nos moldes definidos no art. 80, § 1º do DL 200/67 (item 46) e na Súmula 71 do Tribunal (item 48). Em sua defesa reproduziu entendimento da Consultoria Zênite (Orientação Prática 474/125/DEZ/20110), em cujo entendimento a empresa se manifesta pela exclusão de responsável por considerar as atribuições por ele desenvolvidas como diversas daquelas que poderiam ser enquadradas como inerentes a ordenadores de despesa (item 49). Defende o responsável ser necessário certificar-se da participação efetiva nos atos que implicaram prejuízo ao erário, o que se dirá da situação do petionante em relação aos fatos sob análise, quando está mais do que provado que não praticou qualquer ato de gestão ou de ordenação de despesas (item 50), requerendo ao final a sua exclusão da lista de responsabilizados dos presentes autos (item 52).

12. Posteriormente às presentes alegações de defesa, a titular da Unidade solicitou ao BNB, por meio do ofício 1882/2012-TCU/Secex-CE, de 19/9/2012, montante de todos os recursos pagos às empresas Mota Comunicação e ao Consórcio SLA Advance, no âmbito dos contratos 2003/313 e 2005/314 a título de honorários em patrocínios em que não houve concorrência das agências na escolha dos beneficiários ou na execução dos serviços prestados (peça 61, p. 1-2). A resposta se deu por intermédio da Informação 2012/419-028, de 16/10/12 (peça 64, p. 1-7).

## EXAME TÉCNICO

13. Preliminarmente, faz-se necessário saber se as novas alegações aduzidas pelos interessados, Srs. Paulo Sérgio Souto Mota e Joaquim Saldanha de Brito Filho, são capazes de alterar a proposta de julgamento contida na peça 16, p. 32-34.

14. No tocante às alegações apresentadas pelo Sr. Paulo Sérgio Souto Mota, a primeira justificativa apresentada foi no sentido de que os fatos a ele imputados foram desconstituídos nos autos da Ação de

Improbidade Administrativa 0014529-85.2006.4.05.8100 (2006.81.00.014529-2) que se encontrava em curso na 6ª Vara da Justiça Federal do Ceará (item 10, alínea i). Primeiro, válido lembrar ao responsável ser pacífico na doutrina pátria a independência das instâncias civil, administrativa e criminal, razão pela qual só há comunicação entre as esferas quando há absolvição do réu pela negativa de autoria ou pela não existência do fato. Não é o caso que se vislumbra dos autos, visto que os fatos efetivamente ocorreram e foram cometidos pelo responsável ante a não negação pelo mesmo. Segundo, embora tenha afirmado que a ação teria sido desconstituída em relação a sua pessoa, em consulta ao site da Justiça Federal do Ceará (<http://www.jfce.jus.br/consultaProcessual/resconsproc.asp>), em 6/5/2013, observa-se que o Juiz Federal recebeu parcialmente a ação, no tocante as condutas a seguir indicadas, o que torna sem efeito o argumento da desconstituição da ação e se rejeita a preliminar do interessado, dando-se assim o prosseguimento do presente exame.

(...)

Desse modo, deve ser recebida a ação em relação ao réu Paulo Sérgio Souto Mota, no que tange às seguintes condutas:

- a) autorização de serviços e respectivos pagamentos sem a obtenção de três propostas prévias de preço, no âmbito dos contratos 313 e 314/2003;
- b) apresentação de propostas de preços com indícios de que tais documentos não existiam e/ou não estavam na posse do BNB na data da solicitação da equipe de auditoria; e
- c) apresentação de documento fraudado relacionado a proposta de serviço.

15. Para demonstrar a existência das ações de planejamento na área de publicidade/propaganda do banco (item 15, alínea iii, letras a/f), o responsável buscou evidenciar a existência de critério de aferição dos valores orçados com as referidas ações – média histórica - inclusive fez comparação com projeções internacionais. Enfatizou que o PAC do banco era peça decorativa e ratificou a existência dos planos enviados à SECOM. Tais argumentos, embora sejam novos, não foram capazes de elidir as irregularidades mencionadas pela equipe de auditoria, ao contrário, somente vieram a confirmá-las, pois a alegação de que a instituição se utilizava de média histórica para fixar valores para gastos de publicidade nada tem a ver com critério, mas a incontestável admissão da sua ausência. Com vista a corroborar o seu entendimento também afirmou que os limites contratados se encontravam dentro dos parâmetros do Programa de Dispendios Globais, em atendimento à IN 1 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República. Ora, o alegado enquadramento não tem o condão de estabelecer eventual legalidade à hipótese considerada ilegal aos olhos da Lei de Licitações, visto que tais práticas não são capazes de eximir a punibilidade dos seus responsáveis, transferindo-a à SECOM. Por último, nada foi acrescido pelo responsável quanto às falhas detectadas no plano de comunicação analisado pela equipe, referente ao exercício de 2004, o qual demonstrou cabalmente a inexistência de quantificação das ações em termos monetários, cujo exame contido na proposta de julgamento foi pela infringência ao art. 7º, inc. II, § 2º e § 4º da Lei de Licitações.

16. Em referência às despesas com patrocínio por intermédio da utilização da conta de publicidade do BNB, ensejando a realização de despesas reputadas como antieconômicas (item 10, alínea iv, letras a/e), o responsável também não apresentou elementos adicionais que pudessem sanar a irregularidade apontada. Limitou-se a defender a legalidade, não logrando explicar sobre qual lógica a agência de publicidade era remunerada mesmo sem a realização de serviços de propaganda/publicidade para o Banco em toda oportunidade em que ocorria a descentralização de recursos a título de patrocínio pelo Banco. Como demonstrado, a agência era mera intermediadora da liberação de recursos em função do patrocínio liberado pelo Banco – já que detinha o direito a utilizar a soma de recursos orçamentários disponibilizados no contrato celebrado com o BNB - e a título de compensação ganhava de forma graciosa e sem qualquer tipo de contraprestação laboral a comissão sobre o valor do patrocínio realizado. Para o Banco era uma operação lucrativa, visto que realiza patrocínios sem submetê-los à Lei de Licitações (art. 2º e 3º) e a agência, por sua vez, recebia sem movimentar a sua força de trabalho. A título de exemplo, a equipe demonstrou que verbas foram destinadas para os mais diversos fins possíveis, desde o pagamento de patrocínio de Festival Junino a passagens aéreas, todos argumentados sob a singela declaração que a instituição se beneficiava de melhoria da sua imagem institucional ou estavam relacionados a eventos publicitários do Banco. Mesmo que se admitisse eventual correlação entre a imagem da instituição e os patrocínios efetuados, há que se frisar a elevada discricionariedade com que as

operações eram autorizadas, dado que eram executadas diretamente dentro de contratos com valores expressivos – os contratos movimentavam cifras anuais de R\$ 18.000.000,00. Além do mais, nada foi explicado que fundamentasse a razão pela qual as agências eram remuneradas de forma co-participativa das liberações realizadas, e mais, sem apresentarem nenhum de tipo de serviço em relação a isto.

17. Quanto ao pagamento de serviços sem a obtenção de 3 propostas prévias, apresentação de propostas de preços com indícios de que as mesmas não existiam e/ou que não estavam de posse de BNB na data da solicitação da equipe de auditoria e apresentação de documento fraudado relacionado à proposta de serviços que nunca foi cotada pela empresa Ideias Produções (item 10, alínea v, letras a/b), o responsável confirmou as irregularidades, o que corroborou a situação levantada pela equipe de auditoria. Em que pese a existência de documento fraudado, nos termos da determinação do E. Ministro-relator pela aplicação de sanção prevista na Lei de Licitações (peça 16, p. 12), a conduta se encontra em objeto de apreciação por parte da Justiça Federal, como reproduzido no item 14 acima.

18. Em que a omissão no acompanhamento de peças publicitárias dos contratos 2003/313 e 314 em televisão, rádio e placas indicativas de ruas, abrigos de ônibus e relógios digitais em diversas capitais nordestinas (item 10, alínea vi, letras a/d), apesar de relacionar as dificuldades nas ações de controle, tais argumentos não devem prosperar. A uma, por ser atividade inerente à própria execução dos contratos celebrados; a duas, em razão da sua inexistência, enseja a possibilidade de prejuízo ao Erário, de vendo a Instituição zelar por *feedbacks* que ultrapassem a meros dados informais apresentados por seus gerentes ou que chegam as centrais de atendimento, devendo fazer constar do Plano de Comunicações ações pontuais de controle.

19. Por último, quanto ao descumprimento de cláusula contratual em relação ao pacto 2003/313 (cláusula 5ª, item 5.1.4), no que se refere à não manutenção das condições técnicas para a prestação dos serviços contratados, após a saída da empresa Ítalo Biachi Comunicação Ltda. do Consórcio Mota Ítalo Bianchi Publicitários Associados (item 10, alínea vii, letras a/e), vê-se das novas alegações de defesa em contraposição às já produzidas, não houve elementos adicionais em relação aos fatos apresentados. Reputa-se como adequado o exame já realizado, no sentido de que: a) o próprio gestor reconheceu que a união pode ter se dado com o intuito de ganhar a licitação (peça 16, p. 21, item 58); b) não houve comprovação formal, nos moldes do art. 55, inc. III da Lei de Licitações, de que as condições de habilitação e qualificação exigidas da licitação foram mantidas após a saída do consórcio (peça 16, p. 22, item 62 e 63); e c) houve alteração substancial, com redução do número de pessoas da empresa que permaneceu na execução do contrato após a saída da empresa Ítalo Bianchi (peça 16, p. 22, item 65). Em função disto, permanece a análise pela rejeição da defesa apresentada.

20. No que se refere aos novos elementos trazidos pelo Sr. Joaquim Saldanha de Brito Filho, o responsável centraliza a sua defesa em atribuir a sua responsabilidade a ele imputada a terceiros (item 11, letras a/d, l) e considerar os fatos apontados como não irregulares (letras e, f, g, h, i, j). Ambas as justificativas não podem prosperar em razão do que dispõe o art. 65, § 1º da Lei de Licitações:

Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

21. Como se pode observar, o dispositivo em comento não deixa dúvidas quanto ao limite de alteração contratual, 25%, no caso de serviços e compras e 50% em reforma de edifício ou de equipamento. Vai além ao fixar que o valor deve incidir sobre o montante inicial atualizado – tornando o valor licitado fixo e somente alterado em decorrência de atualizações - não dão vazão a que outra interpretação se torne possível. Logo a interpretação dada pelo Banco de utilizar um valor anual de orçamento e alterá-lo, chegando os contratos a atingir a quantia de R\$ 41.924.707,69, portanto, 299,99% a mais do que o autorizado em lei (peça 16, p. 18, item 40) é improvável aos olhos da norma legal, muito menos de considerá-la regular, como defende o responsável. Ante o exposto, as justificativas devem ser rejeitadas.

22. Ultrapassado o exame que refutou os novos elementos trazidos pelos responsáveis, resta avaliar o reflexo do julgamento do TC 019.444/2005-2 (Acórdão 3233/2010 -TCU-Plenário que alterou o Acórdão 2062/2006 – TCU, Plenário) sobre a proposta contida na instrução constante da peça 16, p. 32-34 (peça 56, p. 1). Compulsando o *decisum* em comento, observa-se que em sua totalidade não há significativa alteração do teor proposta da Secex-CE, salvo por alguns ajustes, conforme exposto a seguir.

23. Em resposta ao Ofício Secex/CE 1882/2012 (peça 61), o BNB encaminhou a planilha contida na peça 64, com informações sobre os patrocínios realizados nos exercícios de 2003-2005 através das agências de publicidade Mota Comunicação Ltda. e SLA Propaganda Ltda., remuneradas com uma taxa de comissão de 4%. A segregação dos valores por agência consta nas planilhas contidas na peças 72-73 (SLA Propaganda Ltda. e Mota Comunicação Ltda.). O valor atualizado (até 23/5/2014) das comissões recebidas pelas agências atingem os montantes de R\$118.879,39 (peça 74 – Relatório de Cálculo - Mota Comunicação Ltda.) e R\$ 32.370,04 (peça 75 – Relatório de Cálculo - SLA Propaganda Ltda.). Verifica-se, portanto, que os valores pagos há quase uma década, mesmo corrigidos monetariamente, não atingem valores significativos, sobretudo diante do potencial dano causado pela ausência de governança na gestão dos contratos de publicidade e propaganda do BNB.

24. O Acórdão 2062/2006 – TCU – Plenário (item 9) foi proferido em 8/11/2006, portanto após a realização dos pagamentos de patrocínios pelo BNB. Referido *decisum* foi reformado pelo Acórdão 3233/2010 – TCU – Plenário (item 8), em 1/12/2010. Foram mantidos inalterados, no entanto, os seguintes itens (v.g.):

9.1.3.1. o objeto da contratação seja claramente definido, a partir de projeto básico, formulado em consonância com o Plano Anual de Comunicação (PAC), sob responsabilidade dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom, e com a Lei 8.666/1993, especificando todas as ações publicitárias a serem executadas no âmbito do contrato;

9.1.3.2. o objeto delimita com precisão os serviços e produtos a serem adquiridos e não inclua itens indeterminados, a exemplo de: “outras ações destinadas a subsidiar ou orientar os esforços publicitários” e “demais serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante”;

9.1.3.3. o processo seja instruído com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos seus custos unitários, conforme previsto nos incisos I e II do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/1993;

...

9.1.3.6. sejam implantados mecanismos efetivos de controle, no âmbito da Administração Pública Federal, em cumprimento ao que dispõem o artigo 63 da Lei 4.320/1964 e o artigo 55, § 3º, da Lei 8.666/1993, para comprovar a execução dos serviços, inclusive com:

9.1.3.6.1. controle das inserções de veiculações;

9.1.3.6.2. exigência de comprovação da execução de serviços subcontratados;

9.1.3.6.3. verificação da validade das três propostas apresentadas como condição para subcontratação de serviços;

9.1.3.6.4. verificação da adequação dos preços subcontratados em relação aos de mercado;

9.1.3.6.5. cumprimento de cláusulas contratuais relativas aos percentuais devidos à agência e às condições da subcontratação;

9.1.3.7. as minutas de contratos contenham cláusulas que:

9.1.3.7.1. exijam das agências de publicidade contratadas a realização de negociações com veículos de comunicação e com fornecedores, com vistas à obtenção de descontos e bônus em função do volume de recursos despendido, prevendo a obrigatoriedade de participação de representante da Administração Pública nessas negociações;

...

9.1.8. exclua a intermediação das agências de propaganda nos repasses alusivos a ações de patrocínio, os quais devem ser realizados, diretamente aos beneficiários, pelos órgãos e pelas entidades concedentes, podendo aquelas agências ser contratadas apenas como consultorias especializadas, sendo remuneradas tão-somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas;

25. O Exmo. Sr. Ministro-Relator assim sintetizou as irregularidades detectadas durante os trabalhos de auditoria (peça 1, p. 38):
- a) realização de despesa de publicidade e propaganda com fuga ao procedimento licitatório, violando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, em razão de pagamentos que ultrapassam o limite de 25% permitido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para aditamentos contratuais (item 48, fl. 16);
  - b) vinculação da execução dos serviços à verba orçamentária disponível (Cláusula 4ª, item 4.1), caracterizando a existência de contrato com preço indeterminado, em infração ao art. 55, inciso III, da Lei de Licitações (itens 11/24, fis. 7/10);
  - c) descumprimento da Cláusula 5ª, item 5.1.4, do Contrato nº 313/2003, no que se refere à não manutenção das condições técnicas para prestação dos serviços contratados, em virtude da saída da empresa Ítalo Bianchi Comunicação Ltda. do Consórcio Mota/Ítalo Bianchi Publicitários Associados (itens 78/94, fis. 23/26);
  - d) autorização para execução de serviços contratados pelas agências, com os respectivos pagamentos, sem a obtenção prévia de três propostas de preço, em afronta ao disposto na Cláusula 5, item 5.1.7, dos aludidos termos contratuais (itens 67/69, fl. 21);
  - e) indícios de fraude documental na apresentação de proposta de preço pela agência Mota Comunicação Ltda., no âmbito do Contrato nº 313/2003 (itens 70/75, fis. 21/22);
  - f) realização de despesa com patrocínio com o uso da conta de publicidade, ensejando a prática de ato de gestão antieconômico (itens 57/66, fis. 18/21);
  - g) falta de acompanhamento, por parte do Banco do Nordeste, da veiculação das peças publicitárias contratadas;

26. Diante dos achados de auditoria e dos Acórdãos supervenientes aos trabalhos realizados *in loco*, constata-se o frágil ambiente de governança do BNB na execução dos contratos de publicidade e propaganda. Nesse contexto, o dano potencial, decorrente da execução indevida de despesas, torna-se incomensurável.

## CONCLUSÃO

27. Considerando que:

- a) os novos elementos de defesa apresentados pelos Srs. Paulo Sérgio Souto Mota e Joaquim Saldanha de Brito Filho foram rejeitados;
- b) o Exmo. Sr. Ministro-Relator sintetizou acima (item 25) as inúmeras irregularidades constatadas pela equipe de auditoria;
- c) a falta de governança na execução dos contratos de publicidade e propaganda revelou-se grave, sendo plausível, nesse contexto, admitir-se que o eventual dano incorrido atinja valores incomensuráveis;
- d) nos patrocínios realizados nos exercícios 2003-2005, os valores atualizados relativos às comissões pagas às agências contratadas revelaram-se de pequena monta;
- e) os patrocínios referem-se a exercícios que distam a quase uma década do presente;
- f) os Acórdãos 2062/2006 – TCU – Plenário (item 9, de 8/11/2006) e 3233/2010 – TCU – Plenário (item 8, de 1/12/2010), que firmaram o entendimento de que as comissões destinadas às agências nos casos de patrocínio são indevidas, somente foram prolatados após os períodos dos patrocínios indicados nas planilhas constantes das peças 64, 72-73;
- g) o Sr. Byron Costa de Queiroz, ex-presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A., faleceu recentemente;
- h) a multa apresenta sanção de caráter personalíssimo;

Alvitra-se a reformulação da proposta contida na peça 16, p. 32-34, com aplicação de multa aos responsáveis.

## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

28. Entre os benefícios do exame do presente relatório de auditoria, pode-se mencionar débito e multa imputados (art. 57 e 58 da LO-TCU) pelo Tribunal e correção de irregularidades ou impropriedades constantes da proposta de encaminhamento.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

I - Aplicar, individualmente, aos responsáveis, Sra. Evangelina Leonilda Aragão Matos, ex-Superintendente da Assessoria de Comunicação do Banco do Nordeste do Brasil S.A, Joaquim Saldanha de Brito Filho, ex-Gerente do Ambiente de Recursos Humanos Logísticos do Banco do Nordeste do Brasil S.A, Paulo Sérgio Souto Maia, ex-Superintendente da Assessoria de Comunicação do Banco do Nordeste do Brasil S.A, a multa prevista no art. 58, inc. II da Lei 8.443/92 e no art. 268, II do RI, com a fixação do prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inc. 21, alínea a, do RI) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

II - Autorizar desde logo, nos termos do art. 28, inc. II, da LO-TCU, a cobrança judicial das dívidas atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término dos prazos ora estabelecidos, até a data do recolhimento, no caso de impossibilidade de descontos em folha de pagamento e não atendimento das notificações na forma da legislação em vigor;

III - Determinar ao Banco do Nordeste do Brasil que:

a) compatibilize as ações de publicidade com o montante orçamentário, associando no Plano de Comunicação da instituição as ações previstas aos respectivos valores orçados, bem assim estabeleça mediante critério técnico o montante a ser utilizado anualmente à conta de propaganda e publicidade (item 15);

b) em suas licitações e contratos, cumpra o disposto na Lei de Licitações, em especial os arts. 6º, 7º, 33, 40, inc. XIV, b, 57, inc. II, §§ 1º e 2º, 58, §2º, 65, §§ 1º, 2º, 5º e 6º;

c) implante mecanismos efetivos de controle, no âmbito da Instituição, em cumprimento ao que dispõem o art. 63 da Lei 4320/64 e o art. 55, § 3º, da Lei 8666/93 para comprovar a execução dos serviços, inclusive com: controle das inserções de veiculações, exigência de comprovação da execução de serviços subcontratados, verificação da validade das três apresentadas como condição para subcontratação de serviços, verificação da adequação dos preços subcontratados em relação aos de mercado, cumprimento de cláusulas contratuais relativas aos percentuais devidos à agência e as condições da subcontratação (item 17 e 18);

d) verifique a possibilidade de contratar serviços de auditoria independente com vistas a aferir a efetiva execução quantitativa dos serviços subcontratados, como, por exemplo, o número de veiculações de tiragens etc., ou crie mecanismos efetivos de prestação de contas de execução desses serviços (item 18);

e) exclua a intermediação das agências de propaganda nos repasses alusivos a ações de patrocínio nos contratos celebrados, os quais devem ser realizados, diretamente aos beneficiários, pelos órgãos e pelas entidades concedentes, podendo aquelas agências ser contratadas apenas como consultorias especializadas, sendo remuneradas tão somente pelas horas de consultoria efetivamente prestadas (item 16);

IV - Enviar para o Ministério Público Federal cópia do Acórdão que vier a ser adotado, devidamente acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, para adoção das medidas de sua alçada;

V - Juntar oportunamente o presente processo às contas do Banco do Nordeste do Brasil S.A relativas aos exercícios de 2004 (012.968/2005-0), para exame em conjunto.”

É o relatório.