

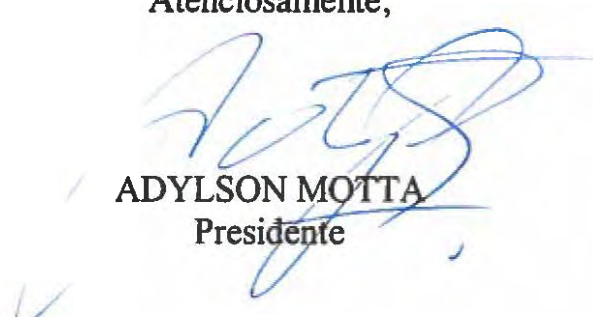
Aviso n.º 2.214-SGS-TCU-Plenário

Brasília-DF, 23 de novembro de 2005

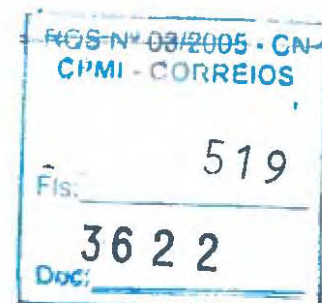
Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 012.576/2005-0, examinado pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 23/11/2005, bem como do Relatório e do Voto que fundamentaram aquela deliberação.

Atenciosamente,

  
ADYLSO MOTT  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador DELCÍDIO AMARAL  
Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios  
Aos cuidados de WANDERLEY RABELO DA SILVA  
Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Ala Alexandre Costa, Sala 13, Subsolo  
Brasília - DF



# ACÓRDÃO Nº 1.999/2005 - TCU - PLENÁRIO



1. Processo TC-012.576/2005-0.
2. Grupo I - Classe de Assunto: I – Agravo.
3. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil SA.
4. Responsável: Sr. Roberto Shimth, Presidente do BNB (CPF 270.320.438-87)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/CE.

8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Luiz Alberto Cruz de Oliveira (OAB/BA 9503), Nicola Moreira Miccione (OAB/CE 14228), Alessandra Osugi Cavalcante de Alencar (OAB/CE 15697), Ana Gabriela Mendes Cunha e Costa (OAB/MG 84822), Antônio Edmar Carvalho Leite (OAB/CE 14815), Carlos Augusto Ponte Ximenes (OAB/CE 12701), Christian Duarte Junho (OAB/CE 13787), Cláudio Chaves Arruda (OAB/CE 13162), Eglene Rodrigues da Rocha (OAB/PI 3736-B), Eurivaldo Cardoso de Brito (OAB/CE 16196), Henrique Severo de Araújo Maia (OAB/CE 3135), Henrique Silveira Araújo (OAB/CE 14747), Idelmar Pires (OAB/CE 15580), Isaura Cristina de Oliveira Leite (OAB/CE 15439), Israel Bernardo de Oliveira (OAB/CE 6814), Ivana Neves Soares (OAB/MG 90167), Jorge André Brasil Lima (OAB/CE 15779), José Valdo de Melo Júnior (OAB/CE 10461), Lilyan Cordeiro Mourão (OAB/CE 15665), Maria do Amparo Fonteles Pereira (OAB/CE 9343), Maria José Lima Malaquias (OAB/CE 3191), Maria Socorro de Araújo Salviano (OAB/CE 8540), Marlúcia Lopes Ferro (OAB/CE 6317), Murilo Rocha Lima (OAB/CE 10929), Regivaldo Fontes Nogueira (OAB/CE 9128), Sandra Valente de Macêdo (OAB/CE 5237) e Ulysses Moreira Formiga (OAB/PB 10739).

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se aprecia agravo interposto pelo Banco do Nordeste do Brasil contra despacho deste Relator, por meio do qual foi concedida medida cautelar, *inaudita altera pars*, para determinar à referida entidade que se absteresse de efetuar despesas referentes à execução dos Contratos nº 313 e 314/2003, celebrados entre o Banco do Nordeste e os consórcios Mota/Ítalo Bianchi Publicitários Associados e SLA Propaganda/Advance Comunicação e Marketing, respectivamente, para prestação dos serviços de publicidade e propaganda.

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

9.1. conhecer do presente recurso, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-lo parcialmente procedente;

9.2. revogar parcialmente a medida cautelar adotada, de forma a permitir ao Banco do Nordeste do Brasil que dê continuidade à execução de despesas relacionadas às ações de publicidade e propaganda da instituição, desde que adotadas, em conjunto com as contratadas, as medidas a seguir relacionadas, com vistas a adequar as avenças celebradas aos ditames da Lei nº 8.666/1993:

9.2.1. limite os gastos dos Contratos nº 313 e 314/2003, e seus respectivos termos de aditamento, ao valor inicialmente estipulado, permitida a atualização monetária com base em índices oficiais de preço;

9.2.2. restrinja a aplicação do percentual estipulado no § 1º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993 ao valor original atualizado dos contratos;

9.2.3. abstenha-se de executar, à conta dos Contratos nº 313 e 314/2003, despesas com patrocínio, salvo se comprovada a efetiva participação das contratadas na escolha dos beneficiários, mediante a apresentação de estudos técnicos que tenham servido de fundamento para a concessão dos recursos;

9.2.4. na hipótese de prorrogação dos contratos, abstenha-se de elevar os percentuais fixados para pagamentos de honorários;

9.2.5. cumpra o disposto nos itens 2.2 e 2.3 dos Contratos nº 313 e 314/2003, que dispõem sobre a cota mínima de distribuição dos serviços pactuados entre os consórcios contratados;

9.3. determinar, ainda, ao Banco do Nordeste do Brasil, como parte das medidas saneadoras mínimas a serem adotadas, que:

9.3.1. elabore o plano anual de comunicação da entidade, na forma prevista na Instrução Normativa nº 1, de 27/4/1993, da Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República;

9.3.2. avalie a possibilidade de aplicar à empresa Mota Comunicação Ltda. as sanções previstas na Lei nº 8.666/93, assegurado o direito de defesa, em virtude dos indícios de fraude documental na apresentação de proposta de preço, no âmbito do Contrato nº 313/2003;

9.3.3. realize, com base na subcláusula 7.9 dos contratos, auditoria com vistas a obter e juntar a estes autos todas as notas fiscais relativas a serviços de bônus de volume emitidas pelas contratadas a partir do início da execução do contrato, de modo a evidenciar a existência ou não de descontos que deveriam ser repassados ao banco, na forma do item 5.1.5 dos contratos;

9.3.4. diligencie a todos os fornecedores/prestadores de serviço aos quais foram efetuados pagamentos no âmbito dos contratos de publicidade para dar-lhes ciência do teor da subcláusula 5.1.5 e para obter informações e documentos sobre a eventual concessão de bônus de volume e descontos a qualquer título às empresas contratadas;

9.3.5. oriente todos os prestadores de serviço/fornecedores, contratados por indicação das agências de publicidade, a descontarem previamente das faturas os bônus de volume e descontos concedidos a qualquer título às agências, em virtude da subcláusula 5.1.5 dos contratos, independentemente de o pagamento ocorrer por intermédio das contratadas;

9.3.6. advirta os fornecedores/prestadores de serviço que a omissão no fornecimento de informações sobre a concessão de bônus de volume e descontos a qualquer título poderá implicar responsabilidade solidária em eventual débito apurado;

9.3.7. cumpra seu dever de fiscalizar a execução dos contratos de publicidade, em especial os pontos de maior vulnerabilidade, como a efetiva prestação de serviço/fornecimento de bens pelas contratadas e "subcontratados" e a idoneidade dos orçamentos apresentados pelas agências de publicidade;

9.4. determinar à Secex/CE que acompanhe o cumprimento das determinações efetuadas ao Banco do Nordeste do Brasil;

9.5. determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização que:

9.5.1. realize, sob a coordenação da Secretaria-Geral de Controle Externo, estudos com vistas a examinar as irregularidades existentes no contrato decorrente do modelo de licitação formulado pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Presidência da República, considerando as peculiaridades concernentes a esse objeto e as normas previstas na Lei de Licitações;

9.5.2. represente a este Tribunal, para que sejam examinados os resultados do estudo supracitado e as propostas dele decorrentes;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, ao recorrente, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Congresso Nacional – CPMI dos Correios e à Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 46/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 23/11/2005 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

12.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTA  
Presidente

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral



GRUPO I - CLASSE I - PLENÁRIO

TC-012.576/2005-0

Natureza: Agravo

Entidade: Banco do Nordeste do Brasil SA

Responsável: Sr. Roberto Shimth, Presidente do BNB (CPF 270.320.438-87)

Advogados constituídos nos autos: Drs. Luiz Alberto Cruz de Oliveira (OAB/BA 9503), Nicola Moreira Miccione (OAB/CE 14228), Alessandra Osugi Cavalcante de Alencar (OAB/CE 15697), Ana Gabriela Mendes Cunha e Costa (OAB/MG 84822), Antônio Edmar Carvalho Leite (OAB/CE 14815), Carlos Augusto Ponte Ximenes (OAB/CE 12701), Christian Duarte Junho (OAB/CE 13787), Cláudio Chaves Arruda (OAB/CE 13162), Egline Rodrigues da Rocha (OAB/PI 3736-B), Eurivaldo Cardoso de Brito (OAB/CE 16196), Henrique Severo de Araújo Maia (OAB/CE 3135), Henrique Silveira Araújo (OAB/CE 14747), Idelmar Pires (OAB/CE 15580), Isaura Cristina de Oliveira Leite (OAB/CE 15439), Isael Bernardo de Oliveira (OAB/CE 6814), Ivana Neves Soares (OAB/MG 90167), Jorge André Brasil Lima (OAB/CE 15779), José Valdo de Melo Júnior (OAB/CE 10461), Lilyan Cordeiro Mourão (OAB/CE 15665), Maria do Amparo Fonteles Pereira (OAB/CE 9343), Maria José Lima Malaquias (OAB/CE 3191), Maria Socorro de Araújo Salviano (OAB/CE 8540), Marlúcia Lopes Ferro (OAB/CE 6317), Murilo Rocha Lima (OAB/CE 10929), Regivaldo Fontes Nogueira (OAB/CE 9128), Sandra Valente de Macêdo (OAB/CE 5237) e Ulysses Moreira Formiga (OAB/PB 10739).

**Sumário:** Auditoria de conformidade. Banco do Nordeste do Brasil. Agravo contra despacho do Relator ratificado pelo Plenário. Medida cautelar *inaudita altera pars*. Determinação ao Banco do Nordeste do Brasil que se abstenha de efetuar despesas referentes à execução de contratos de publicidade firmados pela entidade. Conhecimento. Revogação parcial da medida. Determinações. Ciência ao recorrente, à CPMI dos Correios e à Casa Civil da Presidência da República.

Cuidam os presentes autos de agravo interposto pelo Banco do Nordeste do Brasil contra despacho deste Relator, por meio do qual foi concedida medida cautelar, *inaudita altera pars*, para determinar à referida entidade que se abstivesse de efetuar despesas referentes à execução dos Contratos nº 313 e 314/2003, celebrados entre o Banco do Nordeste e os consórcios Mota/Ítalo Bianchi Publicitários Associados e SLA Propaganda/Advance Comunicação e Marketing, respectivamente, para prestação dos serviços de publicidade e propaganda.

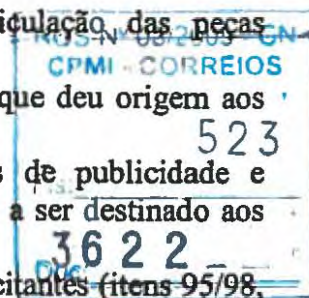
2. A medida em questão originou-se de proposta formulada por equipe de analistas da Secex/CE no bojo do relatório de auditoria realizada por aquela Unidade no Banco do Nordeste do Brasil, com o objetivo de verificar a regularidade das contratações da instituição nas áreas de publicidade e propaganda, em decorrência de deliberação da Presidência do TCU constante do TC-012.177/2005-5.

3. Em síntese, a equipe apontou a ocorrência das seguintes irregularidades:

- 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);

522  
Fis. 3622  
DUC

- 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, fls. 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, fls. 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 5ª, 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, fls. 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, fls. 18/21);
- g) falta de acompanhamento, por parte do Banco do Nordeste, da veiculação das peças publicitárias contratadas.
4. Além disso, a equipe ressaltou as seguintes falhas, relacionadas à licitação que deu origem aos Contratos nº 313 e 314/2003:
- a) precariedade nas ações de planejamento da contratação dos serviços de publicidade e propaganda, no que se refere à definição do montante orçamentário anual a ser destinado aos serviços (itens 49/56, fls. 16/18); e
- b) utilização de critérios subjetivos na avaliação das propostas técnicas dos licitantes (itens 95/98, fls. 26/27).
5. Diante da gravidade das irregularidades apontadas, a equipe de auditoria da Secex/CE ressaltou a necessidade desta Corte determinar, cautelarmente, ao BNB a suspensão da execução das despesas referentes aos contratos em tela, enquanto promovida a oitiva dos responsáveis sobre os fatos apurados.
6. Da análise superficial dos elementos contidos no relatório de auditoria, entendi presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada. Quanto à fumaça do bom direito, pela expressiva probabilidade de que os atos praticados durante a execução dos Contratos nº 313 e 314/2003 teriam violado a legislação que disciplina a matéria e seus princípios norteadores, notadamente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 3º, 55, inciso III, e 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Em relação ao perigo da demora, pelo risco de que a execução das despesas decorrentes dos contratos tivesse prosseguimento, mesmo eivada de vícios, o que pode ocasionar prejuízos à entidade contratante.
7. Nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno, a concessão da medida cautelar foi referendada pelo Plenário desta Corte na sessão de 26 de outubro de 2005.
8. Após as notificações pertinentes, o BNB interpôs, com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do RITCU, o agravo de fls. 1/17 (anexo 4), acompanhado dos elementos de fls. 18/30.
9. No essencial, o Banco do Nordeste alega o seguinte:
- no âmbito dos referidos contratos, há diversos serviços já autorizados e realizados pelas empresas contratadas, mas pendentes de quitação. A aludida decisão não especificou se a restrição imposta ao Banco contempla também esses pagamentos;
  - embora se possa admitir que a redação da Cláusula Quarta dos contratos suspensos possa gerar interpretação diversa, os valores consignados nos contratos, e efetivamente despendidos, estão limitados aos montantes aprovados pela Diretoria do Banco nos projetos básicos/autorização de despesas que deram origem à licitação;
  - segundo o projeto básico da licitação, a previsão de gastos de R\$ 18.000.000,00 deverá ser cumprida durante o primeiro ano de vigência dos futuros contratos e, caso o Banco opte pela prorrogação dos ajustes, consignará, nos próximos exercícios, em seu orçamento, as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos neles previstos, tendo por base a presente estimativa, a qual poderá, ainda, sofrer acréscimos, dentro do limite previsto na legislação;
  - a afirmação de que os valores são apenas estimativos não poderia ser diferente, haja vista a própria natureza do objeto contratual, a exemplo de outros serviços que não podem ser orçados de forma precisa



quando da formalização dos instrumentos contratuais. Entretanto, essa situação não implica a existência de contrato com preço indeterminado, porquanto as despesas estão previstas tanto para o primeiro período de vigência dos contratos quanto para os períodos subseqüentes, no caso de prorrogações;

- os termos de aditamento de prorrogação contratual firmados não fizeram constar o valor dos recursos orçamentários que respaldariam as despesas no período pela compreensão de que seria desnecessário explicitar esse montante, haja vista que seria o mesmo do período inicial do contrato;

- a consignação de recursos orçamentários para fazer face à execução de serviços adicionais foi objeto de aditivos contratuais, cujos valores situaram-se no limite de 25% permitido na legislação vigente;

- “forçoso reconhecer que a redação dada aos contratos e aos seus aditivos de prorrogação, **caso tivesse explicitado os recursos estimados para todos os exercícios de vigência, como intentou a Administração, teria evitado a interpretação errônea da existência de contratos com preço indeterminado, bem como de pagamentos que teriam extrapolado o limite de 25% permitido no art. 65 da Lei 8.666/1993**”;

- entretanto, essa falha na redação, que caracteriza descumprimento de formalidade prevista no art. 55, inciso III, da Lei 8.666/93, pode ser perfeitamente sanada, sem qualquer prejuízo para a Administração e não pode ser motivo para interpretação de que os valores a serem gastos com serviços de publicidade nos três exercícios futuros devam estar limitados a 25% da verba alocada nos doze primeiros meses de vigência dos contratos;

- as interpretações sobre se o valor dos aditivos teria extrapolado imotivadamente ou além do percentual de 25% carecem de uma melhor apreciação fática e jurídica por ocasião do mérito da cautelar, não justificando por si só a determinação da suspensão dos contratos 2003/314 e 314, antes do exame das razões a serem apresentadas em sede de defesa, uma vez que tal medida há de causar prejuízos muito maiores ao Banco;

- as empresas públicas competem com empresas privadas na oferta de produtos e serviços. Logo, existe a necessidade de propaganda competitiva;

- o BNB opera como órgão executor de políticas públicas, cabendo-lhe a operacionalização de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal fonte de recursos operacionalizada pela empresa;

- com os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, o Governo Federal, por meio do Banco do Nordeste, criou o Cresce Nordeste, um programa de financiamentos com juros baixos e prazos mais longos feito sob medida para empresários e empreendedores de todo o Brasil que queiram investir na Região;

- o Programa foi lançado em 2004, por meio de campanha publicitária tecnicamente planejada para atingir o público-alvo e cumprir seus objetivos sociais;

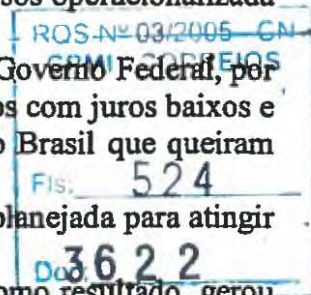
- o investimento na campanha do Cresce Nordeste foi de R\$ 7 milhões em 2004. Como resultado, gerou uma aplicação de R\$ 3,2 bilhões. Uma relação de R\$ 457,00 aplicados para cada R\$ 1 investido em publicidade. Ou, de outra forma, 0,21% do faturamento como investimento em publicidade. Percentual bem abaixo dos 3 a 4% considerados a média mundial para o setor. A campanha recebeu prêmio da Aberje (Associação Brasileira de Jornalismo Empresarial), por sua concepção, execução e resultados;

- o Banco atua fortemente no financiamento à agricultura familiar, por meio de financiamentos do PRONAF (Programa Nacional de Financiamento à Agricultura Familiar). Os recursos são destinados a agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, aquículturas e silvicultores;

- o Banco faz freqüentemente campanhas em rádio, orientando o público alvo sobre a disponibilidade de linhas de crédito e sobre alterações na legislação que favorecem a repactuação de dívidas;

- no âmbito do microcrédito, o Banco realizou campanhas de publicidade em 2003, 2004 e 2005. A mais recente, de caráter exclusivamente negocial, está sendo veiculada desde junho deste ano, com término previsto para a primeira quinzena de novembro;

- o BNB atua, também, no crédito comercial (capital de giro, crédito direto ao consumidor, cheque especial e outras modalidades). Para dar conhecimento ao público interno e aos clientes do Banco dos novos produtos, das estratégias de venda e de acompanhamento, em um mercado altamente competitivo e



lucrativo, do qual a instituição esteve fora por algum tempo, fazem-se necessárias ações de comunicação dirigidas e esclarecedoras;

- a fixação do nome do Banco na mente dos consumidores – com a conseqüente realização de negócios – pode ser reforçada por meio da exposição da marca do Banco em locais de visibilidade para seu público-alvo. Isso é feito por meio de anúncios em placas de rua, abrigos de ônibus e outros expedientes, bastante utilizados pela iniciativa privada;
- no âmbito interno, o Banco realizou e realiza campanhas de propaganda com vistas a informar e mobilizar o corpo funcional;
- para o trimestre final de 2005, estão programadas a continuação das campanhas do Microcrédito, ações de oportunidade para aplicações de recursos do FNE (Cresce Nordeste), ações de promoção do Crédito Comercial (importante fonte de recursos para o Banco), nova campanha de renegociação de dívidas (com perspectiva de recuperação acentuada de recursos para o Banco) e ações institucionais típicas de final de ano, de caráter interno e externo, campanhas essas indispensáveis para o atingimento das metas da Instituição para o ano;
- a não-realização das campanhas acima especificadas implicará não somente em prejuízo de imagem, mas também em significativo prejuízo financeiro para a instituição e para a sociedade;
- é certa a ocorrência de perdas importantes sem a divulgação do acesso a serviços de caráter social e de promoção do desenvolvimento, que são o objetivo final do Banco do Nordeste;
- os números de financiamentos concedidos a empreendedores de todos os portes (incluindo agricultores familiares), como resultado das campanhas, atestam a necessidade e eficácia do instrumento publicitário como alavancador dos resultados e da consecução das metas sociais do Banco.

10. Feitas essas considerações, solicita o recorrente que este Relator:

- 10.1. conheça do presente recurso, para, no mérito, reformar a medida cautelar deferida, permitindo ao banco dar continuidade às suas campanhas publicitárias, no âmbito dos contratos nº 313 e 314/2003;
- 10.2. caso não seja deferido o pedido contido no item anterior, especifique se a restrição imposta na medida cautelar deferida inclui, também, os pagamentos pendentes pelos serviços já autorizados e prestados, constantes da relação anexa à peça recursal;
- 10.3. ante a exigüidade de prazo para apresentação deste recurso, conceda prazo para o oferecimento de razões complementares, com a juntada posterior de documentos, sem prejuízo da renovação da matéria na audiência dos responsáveis.

É o Relatório.

## VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, recurso de agravo interposto pelo Banco do Nordeste do Brasil contra despacho deste Relator, por meio do qual adotou-se medida cautelar, *inaudita altera pars*, para determinar ao Banco do Nordeste do Brasil que se abstivesse de efetuar despesas referentes à execução dos Contratos nº 313 e 314/2003, celebrados entre o Banco do Nordeste (BNB) e os consórcios Mota/Ítalo Bianchi Publicitários Associados e SLA Propaganda/Advance Comunicação e Marketing, respectivamente, para prestação dos serviços de publicidade e propaganda.

2. Tendo em vista o atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 289 do Regimento Interno do TCU, entendo que a peça recursal em exame pode ser conhecida por este Tribunal.

### Das irregularidades contestadas

3. De início, observo que, a despeito das diversas ocorrências relacionadas nos itens 3 e 4 do Relatório precedente, o recorrente, por meio de seu procurador devidamente constituído, limitou-se a contestar apenas duas delas (letras a e b, *supra*), sem, contudo, apresentar provas robustas de suas alegações.

4. Não merece prosperar a alegação do recorrente de que o valor das despesas contratuais estariam fixadas na Cláusula Quarta dos termos de contrato respectivos. Na realidade, a aludida cláusula apenas reforça a constatação inicial da equipe de auditoria quanto à indefinição dos valores contratuais, pois, para o primeiro período de vigência dos ajustes, vincula a verba disponível para o pagamento dos serviços de publicidade a dois contratos, sem disciplinar o valor individual das avenças.

5. Para a hipótese de prorrogação contratual, a Cláusula Quarta dispõe que: "4.3. Se o CONTRATANTE optar pela prorrogação deste contrato, consignará nos próximos exercícios em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos" (fls. 147 e 177, anexo 1).

6. Ocorre que os termos de aditamento de prorrogação contratual que se seguiram à assinatura das avenças nada disciplinaram sobre os custos dos serviços contratados ou sobre a verba disponível para o novo período de vigência dos ajustes, *verbis*:

"CLAUSULA PRIMEIRA: O prazo de vigência do Contrato ora aditado está prorrogado por mais 12 (doze) meses.

CLÁUSULA SEGUNDA: Qualquer pagamento relativo ao instrumento contratual ora aditado, somente dar-se-á mediante a devolução deste Instrumento devidamente assinado pelo CONTRATADO.

CLAUSULA TERCEIRA: Ratificam-se todas as demais cláusulas e condições do contrato original e de seus aditivos, aqui não expressamente alteradas, que continuam em pleno vigor.

CLÁUSULA QUARTA: Este aditivo vigorará de 13/10/2005 a 12/10/2006." (fls. 32/34, anexo 4)

7. Logo, pelas disposições contratuais vigentes, os valores destinados aos gastos com serviço de publicidade do banco encontram-se indefinidos, vinculados, apenas, à verba orçamentária da instituição prevista para o atendimento dessas despesas.

8. Releva notar que, no caso em tela, entre os exercícios de 2003, ano de assinatura dos contratos, e 2004, quando ocorreram as prorrogações contratuais, houve um acréscimo significativo nas dotações orçamentárias destinadas às despesas com propaganda e publicidade do BNB, da ordem de 159%. Segundo os quadros de acompanhamento da programação orçamentária da instituição, os gastos cresceram de R\$ 11.454.604,00, em 2003, para R\$ 29.692.706,00, em 2004, sem qualquer justificativa aparente (fls. 242 e 250).

9. Os documentos revelam, ainda, a ocorrência de constantes alterações no volume de recursos inicialmente previstos na peça orçamentária anual da entidade para gastos com publicidade e propaganda. Apenas em 2004, após as reprogramações levadas a cabo pelo Banco, houve acréscimo de R\$ 7.533.782,00 no total das despesas estimadas no início do exercício.

10. Há de se considerar, que, no exercício de 2004, o BNB efetuou gastos com publicidade e propaganda acima dos valores aprovados em sua peça orçamentária, no total de R\$ 250.976,00.

11. A meu ver, essas ocorrências demonstram, num juízo preliminar, a fragilidade das ações de planejamento e controle do Banco do Nordeste na área de publicidade.

12. A esse respeito, ressalto que a equipe de auditoria da Secex/CE relacionou, entre seus achados, que a instituição não tem elaborado o Plano Anual de Comunicação (PAC) a que se refere a Instrução Normativa nº 1/1993, da então Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República.

13. De acordo com o normativo mencionado, todos os órgãos e entidades deveriam programar suas ações de publicidade e promoção no PAC, que constitui pré-requisito para aprovação das ações nele propostas. Nesse plano, segundo a IN, deverão constar, entre outras informações, a definição das ações de comunicação a serem desenvolvidas no exercício, acompanhadas das metas a serem alcançadas e das formas de avaliação dos resultados; a identificação das épocas oportunas de cada ação; a definição dos meios de comunicação a serem utilizados; a especificação do público a que se destina as ações; e a determinação do montante dos recursos que sustentarão as ações programadas.

14. Assim, o Plano Anual de Comunicação deveria representar o fio condutor da política publicitária do Banco, com vistas a buscar o equilíbrio entre as necessidades da instituição e os recursos disponíveis para essas ações. No entanto, a despeito da importância desse documento, não há registro nos autos de que o Banco o tenha elaborado.

Processo nº 02/2004  
CPMI - CORREIO  
Fls. 526  
3622  
Doc. 5

### Do periculum in mora reverso

15. Em suas razões recursais, o Banco alega, ainda, que a paralisação da execução das ações relacionadas aos contratos de publicidade estaria ocasionando significativos prejuízos financeiros para a instituição e para a sociedade, em virtude dos tipos de financiamentos oferecidos. Segundo o Banco, o resultado da campanha Cresce Nordeste, por exemplo, teria gerado aplicação de R\$ 3,2 bilhões dos recursos provenientes do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), numa relação de R\$ 457,00 aplicados para cada R\$ 1,00 investido em publicidade.

16. Contudo, estas alegações não se fizeram acompanhar de elementos consistentes de prova, que demonstrassem o dano efetivamente causado à instituição com a interrupção dos gastos com publicidade e propaganda. Ademais, considero temerário vincular, para aferição dos resultados das campanhas de publicidade, uma simples relação entre volume de empréstimos concedidos e gastos com propaganda. Não se pode olvidar que os recursos provenientes do FNE oferecem vantagens diferenciadas em relação a outras formas de financiamento existentes no mercado, como juros subsidiados e prazos mais favorecidos.

17. Outrossim, compulsando o *briefing* que acompanha o instrumento convocatório da Concorrência nº 2003/045, verifico que um dos pontos relacionados pelo Banco como negativos em relação ao desempenho da entidade diz respeito à “dificuldade que o Banco enfrenta para o atendimento do volume de demanda de crédito da região, já que, por mais que venha a dispor, nunca será suficiente para a expectativa gerada”. Ora, se a demanda por crédito é maior que a oferta, menor é a necessidade de divulgação de linhas de crédito.

### Da revogação parcial da medida cautelar concedida

18. A par de irregularidades específicas, que estão sendo objeto de audiência dos responsáveis, registro que grande parte das ocorrências observadas na execução dos contratos em exame é comum a maioria dos ajustes firmados pela Administração Pública. Esses contratos, como regra, seguem modelo-padrão fornecido pela então Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom).

19. Ao presidir a instrução dos TCs-013.091/2005-3, 019.024/2005-8, 019.018/2005-0, 019.164/2005-9 e 019.476/2005-6, que tratam de contratos de publicidade firmados pelo Banco da Amazônia e pelo Banco do Brasil, pude observar que os ajustes celebrados entre o Banco do Nordeste do Brasil e os consórcios Mota/Ítalo Bianchi e SLA Propaganda/Advance reproduzem muitos dos vícios aqui examinados.

20. No Voto que fundamentou o Acórdão nº 1.803/2005-Plenário, concluí que invariavelmente são verificadas as mesmas irregularidades, quais sejam: inclusão de múltiplos objetos; transformação da agência em intermediário das atividades de patrocínio, o que onera os gastos nesse setor; imprecisão na definição do objeto, o que transforma a contratada numa grande organizadora de contratação sem licitação, em vez de executora de serviços de publicidade; definição dos honorários da contratada como um percentual incidente sobre os serviços de terceiros, o que a estimula a buscar os serviços mais dispendiosos, a serem pagos pelo contratante, em violação ao princípio da busca da proposta mais vantajosa para a Administração; indefinição do valor de contrato, uma vez que estava vinculado à verba de publicidade, distribuída sem critérios objetivos as agências contratadas; indefinição dos preços dos produtos finais contratados e possibilidade contratual de repactuação da remuneração da contratada.

21. Nos contratos em execução do Banco do Brasil, verificou-se, ainda, indícios de apropriação indevida de bônus de volume pelas empresas contratadas, fato que motivou proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial (TC-019.164/2005-9).

22. Tendo em vista a necessidade de conferir tratamento similar aos contratos executados por essas entidades e a inconveniência de se suspender, *sine die*, todos os contratos de publicidade firmados pela administração pública, entendo que a medida cautelar concedida deve ser revogada, ao menos parcialmente, de forma a permitir ao Banco do Nordeste a continuidade da execução de despesas relacionadas às ações de publicidade e propaganda. Isso porque, em última análise, o saneamento das falhas sistematicamente constatadas passa pela necessidade de reformular os critérios de contratação dos serviços publicitários utilizados atualmente pelos órgãos e entidades da Administração.

527

Fis

3622 6

23. Contudo, a continuidade da execução não será plena, mas deverá observar a necessidade de medidas corretivas mínimas. Dentre elas, a observância do limite insculpido no § 1º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993.

24. Conforme asseverado em outras oportunidades, os contratos assinados vinculam seu valor à verba de publicidade. Ocorrendo uma variação nesta, o valor do contrato é automaticamente elevado. Assim sendo, proponho, para assegurar um mínimo de legalidade aos contratos em execução, que as despesas a serem realizadas sejam limitadas aos valores originalmente estipulados. Em caso de prorrogação, os valores de referência, a vigorarem anualmente, serão os valores originais atualizados monetariamente.

25. No que se refere à possibilidade de acréscimo prevista no § 1º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, o limite de 25% deve ter como referência, sempre, os valores originais atualizados do contrato, seja no primeiro ano de vigência do ajuste ou em suas prorrogações.

26. Na hipótese de prorrogação dos contratos, o Banco deve preservar os percentuais de remuneração dos consórcios estabelecidos na licitação, os quais não poderão ser modificados de maneira a elevar os gastos estimados após a realização do procedimento licitatório.

27. Outrossim, devem ser excluídos os gastos com patrocínio, que deverão ser executados à parte, salvo se comprovada a efetiva atuação das agências de publicidade no processo decisório que resultou na celebração dos contratos com os patrocinados.

28. Ademais, deverão ser observados os itens 2.2 e 2.3 dos contratos, que dispõem sobre a cota mínima de distribuição dos serviços pactuados entre os consórcios contratados.

29. A fim de que não se verifiquem falhas como as constatadas no TC-019.024/2005-8 (Acórdão n.º 1803/2005 – Plenário), proponho, ainda, como parte das medidas saneadoras mínimas a serem adotadas, que seja determinado ao BNB as ações fiscalizatórias a seguir relacionadas:

29.1. realize, com base na subcláusula 7.9 dos contratos, auditoria com vistas a obter e juntar a estes autos todas as notas fiscais relativas a serviços de bônus de volume emitidas pelas contratadas a partir do início da execução do contrato, de modo a evidenciar a existência ou não de descontos que deveriam ser repassados ao banco, na forma do item 5.1.5 dos contratos;

29.2. diligencie a todos os fornecedores/prestadores de serviço aos quais foram efetuados pagamentos no âmbito dos contratos de publicidade para dar-lhes ciência do teor da subcláusula 5.1.5 e para obter informações e documentos sobre a eventual concessão de bônus de volume e descontos a qualquer título às empresas contratadas;

29.3. oriente todos os prestadores de serviço/fornecedores, contratados por indicação das agências de publicidade, a descontarem previamente das faturas os bônus de volume e descontos concedidos a qualquer título às agências, em virtude da subcláusula 5.1.5 dos contratos, independentemente de o pagamento ocorrer por intermédio das contratadas;

29.4. advirta os fornecedores/prestadores de serviço que a omissão no fornecimento de informações sobre a concessão de bônus de volume e descontos a qualquer título poderá implicar responsabilidade solidária em eventual débito apurado;

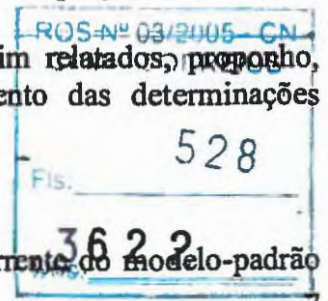
29.5. cumpra seu dever de fiscalizar a execução dos contratos de publicidade, em especial os pontos de maior vulnerabilidade, como a efetiva prestação de serviço/fornecimento de bens pelas contratadas e “subcontratadas” e a idoneidade dos orçamentos apresentados pelas agências de publicidade.

30. Além disso, deve ser recomendado ao Banco do Nordeste que avalie a possibilidade de aplicar à empresa Mota Comunicação Ltda. as sanções previstas na Lei n.º 8.666/1993, assegurado o direito de defesa, em virtude dos indícios de fraude documental na apresentação de proposta de preço, no âmbito do Contrato n.º 313/2003.

31. Na mesma linha adotada nos demais processos de publicidade por mim relatados, proponho, ainda, que seja determinado à Secex/CE o acompanhamento do cumprimento das determinações efetuadas ao Banco do Nordeste do Brasil.

### Considerações finais

32. Tendo em vista as inúmeras irregularidades existentes no contrato decorrente do modelo-padrão



da Secom, inclusive com violação ao § 4º do art. 7º da Lei n.º 8.666/1993, entendendo pertinente determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização que realize, sob a coordenação da Segecex, estudos técnicos sobre a matéria, os quais deverão considerar os aspectos legais (notadamente a Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e as peculiaridades dos serviços de publicidade. Concluídos esses estudos, que poderão contar com a colaboração de outras unidades técnicas, deverá ser formulada representação a esta Corte, para futura deliberação.

33. Por fim, deve ser encaminhada cópia da deliberação que vier a ser proferida ao interessado, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Congresso Nacional – CPMI dos Correios e à Casa Civil da Presidência da República, a quem está subordinada a Subsecretaria de Comunicação Institucional.

Feitas essas considerações, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, em 23 de novembro de 2005.

  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Ministro Relator

