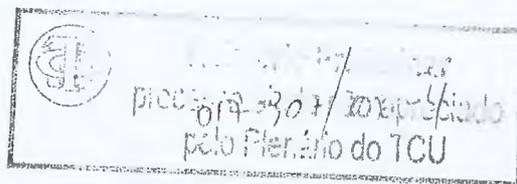




TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
1ª Secretaria de Controle Externo



Natureza: Representação

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT

Interessado: 1ª Secretaria de Controle Externo

Assunto: Representação da 1ª Secretaria de Controle Externo acerca de possíveis irregularidades na execução das ações promocionais HSM Expo Management World 2004, Exposição de Abertura do Museu Nacional dos Correios e Brasil a La Loupe desenvolvidas pela Agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda.

Trata-se de representação formulada pela equipe responsável pela Auditoria Fiscalis nº 890/2005, designada pela Portaria de Fiscalização nº 961, de 27 de junho de 2005, com o objetivo de realizar auditoria de conformidade sobre os processos de licitação e contratos mencionados em notícias veiculadas na imprensa sobre corrupção na ECT.

RESUMO

1 A presente representação visa cumprir despacho do Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar no TC 007.694/2005-2, no sentido de que indícios de irregularidades graves observados no decorrer do processo de fiscalização sejam relatados tempestivamente, consoante o disposto no Inciso II do art. 86 da Lei Orgânica *c/c o caput* do art. 246 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

2 Conforme planejamento elaborado anteriormente, estão sendo analisadas diversas ações publicitárias realizadas pela ECT por meio das agências de publicidade contratadas. Para verificar se as ações publicitárias estavam sendo realizadas de maneira adequada, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Q1 - Foi observado algum procedimento que possa dar margem ao direcionamento do processo licitatório?

Q2 - Foi comprovada a situação de regularidade fiscal e cadastral da contratada perante a Administração Pública?

Q3 - Ocorreram aditivos ao contrato em valores significativos?

Q4 - A empresa contratada efetivamente executou ou está executando o contrato?

Q5 - Houve execução de despesas fora do objeto do contrato ou para as quais a agência recebeu a comissão sem que tenha prestado qualquer serviço ?

Q6 - Os preços executados no contrato são compatíveis com os praticados no mercado?

Q7 - As empresas que apresentaram preços comparativos ou que foram subcontratadas pela Agência detentora do contrato existem e possuem capacidade operacional para a realização das atividades subcontratadas?

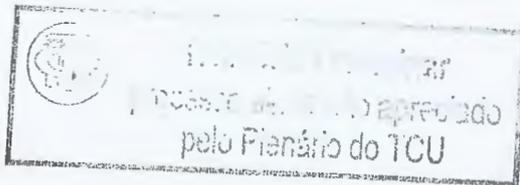
Q8 - Os serviços contratados pela Agência de Publicidade no âmbito do contrato celebrado com a ECT foram efetivamente prestados, em estrito acordo com as especificações?

Q9 - A fiscalização do contrato e o acompanhamento de sua realização foram efetivamente realizados, de forma satisfatória, pelo órgão/entidade contratante?

Q10 - Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à emissão de notas fiscais de prestação de serviços ou fornecimento de bens?

3 Este relatório trata das seguintes ações promocionais desenvolvidas pela agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda: HSM Expo Management World 2004, Exposição de Abertura do Museu Nacional dos Correios e Brasil a La Loupe.





4 Analisados os documentos fornecidos pela ECT, constatou-se a existência de indícios de irregularidades na execução da ação promocional examinada, alguns dos quais passíveis de acarretar dano ao erário. Em síntese, foram identificados os seguintes pontos:

- Recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço;
- Subcontratação do objeto do contrato sem justificativa;
- Burla aos preceitos constitucionais e legais de licitação e contrato;
- Indícios da apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços;
- Seleção de proposta sem conhecimento do detalhamento do projeto do serviço a ser prestado;
- Ausência de avaliação posterior dos resultados obtidos pela ação promocional.

5 Registre-se que os indícios de irregularidades identificados justificam a representação, em que pese a relativa baixa materialidade dos débitos quantificados, uma vez que repetem situações encontradas no desenvolvimento de outras ações executadas no âmbito dos contratos firmados entre a Administração Pública e agências de publicidade e propaganda, os quais envolvem, sempre, uma pluralidade de ações mercadológicas semelhantes a esta.

ACHADOS DE AUDITORIA

6 AÇÃO: HSM EXPO MANAGEMENT WORLD 2004

6.1 Achado: Recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço

6.1.1 Situação Encontrada

A ECT pagou à HSM do Brasil Ltda., CNPJ 01.619.385/0001-32, o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para participação no evento "HSM Expo Management World 2004", realizado em São Paulo/SP, de 08.11 a 10.11.04, no horário de 8:30h às 15h. Do total, a agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda. recebeu R\$ 15.000,00, correspondentes à 5% do valor despendido, a título de honorários, conforme Orçamento de Produção 140/04 (fls. 5/6, Anexo 1), de 15.09.04, Planilha de Ações de Divulgação 1084/2004 (fl. 2, Anexo 1), de 15.09.04, Nota Fiscal 005925 da Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda (fl. 7, Anexo 1) e Nota Fiscal 022944, de 15.12.2004, da HSM do Brasil Ltda (fl. 8, Anexo 1).

Não restou comprovado nos documentos fornecidos pela ECT a efetiva atuação e/ou intermediação da agência no que concerne ao desenvolvimento e à execução do evento HSM Expo Management World 2004.

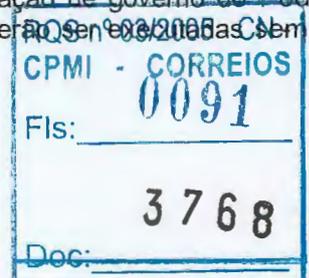
6.1.2 Critério de Auditoria

A Instrução Normativa nº 3, de 31.05.93, da antiga Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República, classifica a atividade publicitária em dois tipos: propaganda ou promoção.

A atividade publicitária de propaganda é definida no item 2 da IN nº 3 como a atividade de criação, produção e distribuição de mensagens, padronizadas quanto aos veículos de divulgação. A atividade publicitária de promoção, por sua vez, é caracterizada no item 4 da IN nº 3 como o patrocínio - cultural, esportivo -, a organização e a participação em feiras e exposições, a veiculação de propaganda não ostensiva no entrecho dramático de filmes e telenovelas e demais ações que não se prestam à reprodução, sob o mesmo formato e com o mesmo conteúdo, em situações diversas para as quais foram originalmente concebidas.

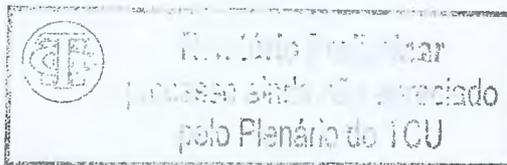
Para a realização de atividades publicitárias de promoção, tais como a organização e a participação em feiras e exposições, nos termos do item 4 da citada IN nº 3, não se aplica a obrigatoriedade do concurso de agência ou agenciador de propaganda.

Da mesma forma, o Decreto 4.799, de 04.08.03, que dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal, estabelece no §1º do art. 9º que as ações de promoção poderão ser realizadas sem a intermediação de agência de propaganda, a critério dos integrantes do SICOM.





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
1ª Secretaria de Controle Externo



Restou bem claro que, no caso em questão, não houve a efetiva atuação e/ou intermediação da agência no que concerne ao desenvolvimento e à execução do evento. Evidencia-se, também, que não houve desenvolvimento algum de serviço de publicidade pela ECT, apenas a compra do direito de participação no evento, com a disponibilização de espaço para montagem de stand e a previsão de algumas contrapartidas realizadas por parte da organização do evento, conforme relacionado no Orçamento de Produção 140/04 (fls. 5/6, Anexo 1). Em nenhuma dessas contrapartidas previstas houve a participação da agência, a maioria delas consistiu em inserção do logo dos Correios em material de divulgação do evento e o anúncio publicado no Guia Oficial refere-se ao SEDEX, cuja publicidade é desenvolvida por outra agência.

Diante do exposto, consideramos que a ocorrência dessa forma de contratação, implica o pagamento indevido de honorários às agências de publicidade, acarretando à ECT gastos que podem ser caracterizados como indevidos e antieconômicos.

6.1.3 Efeito

Pagamento indevido à agência de publicidade de honorários correspondentes à 5% do valor desembolsado com a ação mercadológica analisada, conforme tabela a seguir, sem que tenha sido caracterizada e comprovada a sua efetiva intermediação nos termos do item 8.1.2 da cláusula oitava do contrato 12378/2003 (fls. 34/49, Anexo 1), e, também, por ser a intervenção da agência de publicidade dispensável, nos termos do § 1º do art. 9º do Decreto 4.799, de 02.08.03 e da citada IN nº 3, de 31.05.93.

Ação Mercadológica	Valor (R\$)	Honorários (R\$)	Total (R\$)
HSM Expo Management World 2004	300.000,00	15.000,00	315.000,00

6.1.4 Evidências

Decreto 4.799, de 02.08.03, da Presidência da República, Instrução Normativa nº 3, de 31.05.93, da antiga Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República e Contrato 12378/2003.

Orçamento de Produção 140/04 (fls. 5/6, Anexo 1), de 15.09.04, Planilha de Ações de Divulgação 1084/2004 (fl. 2, Anexo 1), de 15.09.04, Nota Fiscal 005925 da Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda (fl. 7, Anexo 1), Nota Fiscal 022944, de 15.12.2004, da HSM do Brasil Ltda (fl. 8, Anexo 1).

6.1.5 Encaminhamento

Citação dos responsáveis da ECT e da agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda, CNPJ 34.358.432/0001-90, para que, nos termos do artigo 12, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno do TCU, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, a importância de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), em virtude do pagamento à agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda, CNPJ 34.358.432/0001-90, de honorários por patrocínios concedidos, conforme quadro a seguir, sem a efetiva intermediação da agência, em afronta ao item 8.1.2 da cláusula oitava do contrato 12378/2003, c/c o item 4, da IN nº 3, de 31.05.93, da Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República e art. 9º, § 1º do Decreto 4.799, de 02.08.03, da Presidência da República.

Planilha de Ações de Divulgação	Ação Mercadológica	Valor (R\$)	Honorários (R\$)	Total (R\$)
1084/2004	HSM Expo Management World 2004	300.000,00	15.000,00	315.000,00

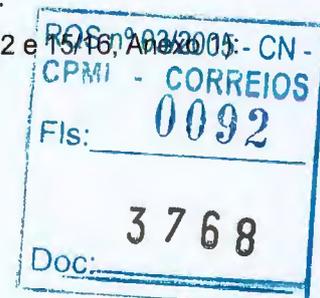
6.2 Achado: subcontratação do objeto do contrato sem justificativa

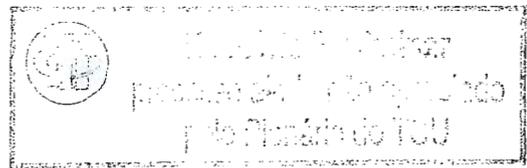
6.2.1 Situação Encontrada

Na análise dos documentos fornecidos pela ECT referentes à ação HSM Expo Management World 2004, foi identificado que a agência de publicidade Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda. contratou a empresa Banco de Eventos Ltda. para a prestação integral dos diversos serviços pertinentes à implementação da estrutura da ECT no evento HSM Expo Management World 2004 por R\$ 415.001,61, tendo havido o pagamento de honorários de 5% à agência, no valor de R\$ 20.750,08 (fl. 9, Anexo 1).

A subcontratação envolveu, em síntese, a prestação dos seguintes serviços (fls. 11/12 e 15/16, Anexo 1):

- montagem, desmontagem, manutenção, mobiliário e decoração do stand;





- operacionalização para fornecimento de 5 tipos de café para 400 pessoas/dia;
- organização e serviços de happy hour;
- produção de xícaras promocionais para utilização e/ou distribuição no stand;
- criação, elaboração, finalização e produção de peças impressas;
- merchandising no stand dos correios;
- coordenação das ações promocionais e *stand* (criação, planejamento e coordenação de montagem/desmontagem do stand e da realização das ações promocionais, serviço de confirmação de presença nas 3 palestras).

Para viabilizar a subcontratação e dar cumprimento ao item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato, a agência apresentou propostas das empresas Alessandra Medeiros Eventos (fls. 25/29, Anexo 1) e Dream Factory (fls. 23/24, Anexo 1). Não se identifica dos documentos fornecidos pela ECT qualquer outra atuação da agência, além da subcontratação total do objeto contratual.

6.2.2 Critério

O contrato firmado entre a ECT e a agência de publicidade inclui no seu objeto, conforme sua cláusula segunda, a **prestação de serviços de publicidade da contratante**, compreendidos (fl. 35, Anexo 1):

- **estudo, concepção, execução e distribuição de campanhas e peças publicitárias;**
- **desenvolvimento e execução de ações promocionais;**
- elaboração de marcas.

O contrato estipula no item 5.1.2, que a contratada deverá realizar com seus próprios recursos, ou **quando necessário**, mediante a **contratação de terceiros**, todos os serviços relacionados com o objeto do contrato (fl. 36, Anexo 1).

Sobre a possibilidade de subcontratação versa o art. 72 da Lei 8.666/93, que permite a subcontratação até o limite estabelecido, em cada caso, pela Administração, sem prejuízo das responsabilidades legais e contratuais. Os limites, no caso em questão, são os dispositivos contratuais citados nos itens anteriores, que permitem a contratação de terceiros quando necessário.

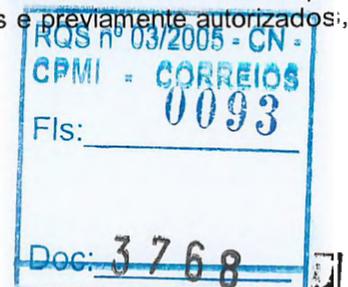
Aurélio Buarque de Holanda define o vocábulo necessário como: 1. Aquilo que não se pode dispensar, que se impõe, essencial, indispensável; 2. Que não pode deixar de ser; forçoso, inevitável, fatal; 3. Que deve ser feito, cumprido; que se requer; preciso.

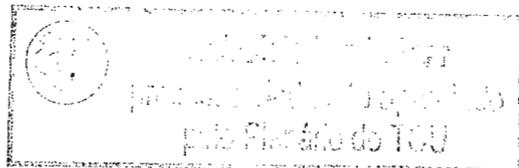
Da leitura dos dispositivos legais e contratuais citados e da definição apresentada, constata-se que a subcontratação pela agência de serviços objeto do contrato é possível, contudo só pode ser feita quando necessário e se previamente aprovada pela contratante, nos termos precisos do item 5.1.2 da cláusula quinta do contrato e do art. 72 da Lei 8.666/93.

A subcontratação constitui-se, portanto, em exceção que deverá ser devidamente motivada, caso contrário, a agência poderia subcontratar tudo, perceber honorários, de forma que, quanto maiores os custos envolvidos, maiores seus lucros.

Exemplo dessa necessidade, seria o caso da subcontratação de equipe de segurança ou de limpeza pela agência como parte da realização de serviço necessário para o desenvolvimento e execução da ação promocional. Nesse caso, o negócio da agência não é a prestação de serviços de segurança ou de limpeza, pois não possui pessoal qualificado em seu quadro para tal, impondo-se, portanto, a contratação de terceiros para a prestação de serviços. Dessa forma, propõe à ECT a subcontratação de empresa especializada, a qual presta o serviço de acordo com as necessidades e especificações da entidade. A agência, então, recebe percentual incidente sobre o valor do serviço prestado, a título de honorários.

A remuneração, nesse caso, ocorre nos termos do item 8.1.2 da cláusula oitava do contrato 12378/2003 que prevê o pagamento e honorários de 5% incidentes sobre os custos comprovados e previamente autorizados;





com a efetiva intermediação da agência, de outros serviços realizados por terceiros, referentes à (fl. 42, Anexo 1):

- desenvolvimento e execução de ações promocionais, podendo-se incluir os patrocínios;
- elaboração de marcas, de expressões de propaganda, de logotipos e de outros elementos de comunicação visual;
- assessoramento e apoio na execução de ações de comunicação - especialmente aquelas destinadas a integrar ou complementar os esforços publicitários - relacionadas à assessoria de imprensa e relações públicas, ao desenvolvimento de pesquisas, ao desenvolvimento de produtos e serviços, ao planejamento e montagem de estandes em feiras e exposições e à organização de eventos.

Ocorre que, no evento em questão, a agência de publicidade operou apenas como intermediária, efetuando a subcontratação total das atividades necessárias ao desenvolvimento da ação promovida pela ECT para viabilizar sua participação no evento HSM, o que configurou transferência integral à empresa terceirizada, pela agência, das atividades que cabiam a ela realizar, identificadas com o objeto contratual consoante enunciado da cláusula segunda do contrato, sem a devida caracterização da necessidade.

Posteriormente, quando da apresentação da nota fiscal, a agência efetuou, cobrança de honorários à ECT sobre o valor total da nota. Como não realizou quaisquer serviços sob sua responsabilidade contratual, relativo às atividades mencionadas no parágrafo anterior, à agência não caberia qualquer remuneração.

Diante do exposto, consideramos que, a contratação de serviços de terceiros sem a adequada e fundamentada motivação, capaz de caracterizar a necessidade prevista no item 5.1.2 da cláusula quinta do contrato 12378/2003, tem como consequência ato de gestão antieconômico, pelo pagamento desnecessário à agência de publicidade de honorários

6.2.3 Evidências

Propostas das empresas Dream Factory (fls. 23/24, Anexo 1), Alessandra Medeiros Eventos (fls. 25/29, Anexo 1), Banco de Eventos Ltda (fls. 17/20, Anexo 1). Nota Fiscal 001173, de 10.11.04, da Banco de Eventos Ltda (fl. 21, Anexo 1). Planilha de Ações de Divulgação 1782/2004 (fl. 9, Anexo 1). Orçamento de Produção nº 189/04 (fls. 11/12, Anexo 1). Contrato 12378/2003. Lei 8.666/93.

6.2.4 Efeito

Pagamento de honorários correspondentes à 5% do valor referente à subcontratação da empresa Banco de Eventos Ltda., CNPJ 04.468.464/0002-69, para execução integral do objeto do contrato, sem a adequada necessidade, prevista no item 5.1.2 do contrato, e sem que tenha sido caracterizada qualquer atuação da agência, nos termos do item 8.1.2 da cláusula oitava do Contrato 12378/2003, além da mera intermediação contratual.

Planilha de Ações de Divulgação	Fornecedor	Valor (R\$)	Honorários (R\$)	Total (R\$)
1782/2004	Banco de Eventos Ltda.	415.001,61	20.750,68	435.751,69

6.2.5 Encaminhamento

Audiência dos responsáveis da ECT, para que, nos termos do artigo 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso III do Regimento Interno do TCU, apresentem razões de justificativa para a subcontratação da empresa Banco de Eventos Ltda., CNPJ 04.468.464/0002-69, para execução integral da ação HSM Expo Management World 2004 (Planilha de Ações de Divulgação 1782/2004), sem adequada motivação, prevista no item 5.1.2 do contrato, e sem que tenha sido caracterizada qualquer atuação da agência, nos termos do item 8.1.2 da cláusula oitava do contrato 12378/2003, além da mera intermediação contratual.





6.3 Achado: ausência de avaliação posterior dos resultados obtidos pela ação promocional

6.3.1 Situação Encontrada

Não constam das informações prestadas pela ECT qualquer avaliação posterior dos resultados obtidos com a realização da ação promocional.

6.3.2 Critério

A ECT deve realizar a análise posterior dos patrocínios concedidos, seguindo o inciso VI do art. 3º do Decreto 4.799/03, bem como o item 4.4. do Módulo 12, Capítulo 3 do Manual de Comunicação da ECT que estabelece, ainda, que a avaliação final de cada projeto será feita em até 30 dias após o término da vigência da ação promocional, com elaboração de relatório a ser anexado ao respectivo processo.

Evidenciando a necessidade de avaliação posterior da ação promocional constam algumas determinações do Tribunal nos itens 8.1.3.g da Decisão 254/2002 (TC 003.028/2000-5 - Ata 09/2002 - Ministro Relator Valmir Campelo), item 8.5.a do Acórdão 233/2001-Plenário (TC 004.583-1/1998-1 - Ata 39/2001 - Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça) e 8.2.a.6 - Acórdão 59/2002 (TC 001.991/1998-1 - Ata 06/2002 - Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

O Relatório de acompanhamento 014/04, de 29.07.2005, elaborado pelo Departamento de Auditoria da ECT, já informava que, em nenhum dos processos avaliados constavam informações sobre a aferição do retorno das ações realizadas com publicidade, propaganda e patrocínio.

6.3.3 Efeito

A não realização de avaliações posteriores, em afronta ao disposto no inciso VI do art. 3º do Decreto 4.799/03, bem como ao item 4.4. do Módulo 12, Capítulo 3 do Manual de Comunicação da ECT não permite avaliar se os resultados almejados com o dispêndio foram atingidos.

6.3.4 Evidências

Decreto 4.799/03, Manual de Comunicação da ECT, Decreto 4.799/03, itens 8.1.3.g da Decisão 254/2002 (TC 003.028/2000-5 - Ata 09/2002 - Ministro Relator Valmir Campelo), item 8.5.a do Acórdão 233/2001-Plenário (TC 004.583-1/1998-1 - Ata 39/2001 - Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça) e 8.2.a.6 - Acórdão 59/2002 (TC 001.991/1998-1 - Ata 06/2002 - Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

6.3.5 Encaminhamento

Determinação à ECT para que, por ocasião das próximas ações promocionais realize minuciosa análise posterior dos resultados obtidos com cada uma delas, em consonância com o inciso VI do art. 3º do Decreto 4.799/03, da SECOM, bem como o item 4.4 do Módulo 12, Capítulo 3 do Manual de Comunicação da ECT.

7 AÇÃO: EXPOSIÇÃO DE ABERTURA DO MUSEU NACIONAL DOS CORREIOS

7.1 Situação Encontrada - Descrição Geral

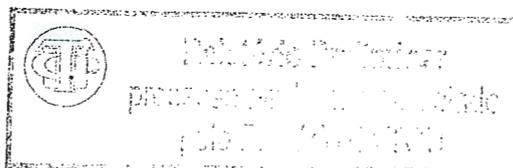
Na análise dos documentos fornecidos pela ECT referentes à exposição de abertura do Museu Nacional dos Correios, foi identificado que a agência de publicidade Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda contratou a empresa MAG+ Rede Cultural Produção e Edições Ltda para a prestação integral dos serviços pertinentes à criação, planejamento e detalhamento técnico da exposição de abertura do Museu Nacional dos Correios pelo valor total de R\$ 1.033.874,79, cujo desembolso ocorre em quatro etapas, cada uma com incidência de honorários de 5%, conforme Estimativa Preliminar de Custos de Produção da empresa MAG+ (fls. 12/13-B, Anexo 2) e Planilha de Ações de Divulgação 684/2005 (fls. 2/3, Anexo 2):

Etapa	Valor (R\$)	Honorários (R\$)	Total Etapa (R\$)
Anteprojeto	167.281,93	8.364,10	175.646,03
Projeto Executivo	330.405,29	16.520,26	346.925,55
Roteirização/Entrega de conteúdos	351.868,89	17.593,44	369.462,33

nº 03/2005 - CN -
- CORREIOS
0095
Fls: 3768
Doc:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
1ª Secretaria de Controle Externo



Montagem da Exposição	184.318,67	9.215,93	193.534,60
Total (R\$)	1.033.874,78	51.693,73	1.085.568,51

O detalhamento de cada etapa encontra-se no pedido de orçamento (fls. 14/15, Anexo 2) fornecido aos candidatos à subcontratação. Esse pedido não contém nenhuma especificação ou diretriz da ECT ou da agência acerca da exposição, apenas itens a serem orçados por cada proponente.

Para viabilizar a subcontratação e dar cumprimento ao item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato, a agência apresentou propostas das empresas Ponto de Produção Ltda e Metro Dois Cenografia Ltda, relacionadas a seguir. As cotações foram apresentadas para cada uma das quatro etapas:

Fornecedor	CNPJ	Etapas (valores em R\$)				Total
		Anteprojeto	Projeto Executivo	Roteiro e Conteúdo	Montagem	
MAG+ Rede Cultural Produção e Edições Ltda	06.030.656/0001-33	167.281,93	330.405,29	351.868,89	184.318,67	1.033.874,78
Ponto de Produção Ltda	04.992.156/0001-57	220.000,00	312.000,00	254.000,00	334.000,00	1.120.000,00
Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda	07.207.110/0001-70	241.730,00	298.000,00	262.000,00	283.100,00	1.185.130,00

Não se identifica dos documentos fornecidos pela ECT qualquer outra atuação da agência, além da coleta de propostas e da subcontratação total das ações relacionadas à exposição permanente de abertura do Museu Nacional dos Correios, inclusive da criação da nova marca do museu, da programação visual dos elementos gráficos da exposição, das peças de divulgação, dentre outras atribuições.

As propostas apresentadas pelas três empresas foram elaboradas com base no pedido de orçamento (fls. 14/15, Anexo 2) e consistiram apenas numa estimativa preliminar de custos para cada uma das etapas. Não foram fornecidos pelas empresas, no momento de seleção das propostas, nenhum elemento que permitisse antever quais as diretrizes que cada uma delas desenvolveria. Esse procedimento teria ocorrido por expressa orientação da agência às empresas, conforme e-mail encaminhado ao Sr. Luís Fernando Lavoyer (ECT) pela Sra. Mila Rocha (Link) (fl. 11, Anexo 2).

Até a data de elaboração da presente instrução, a empresa selecionada, MAG+ havia realizado a entrega correspondente às duas primeiras etapas: Ante projeto e Projeto Executivo.

O Projeto Executivo, datado de 09.08.05, está dividido, segundo seu próprio sumário, nas seguintes partes: projeto executivo, lista de obras, roteiros audiovisuais, pesquisa iconográfica, desenvolvimento de identidade visual e documentos de suporte e referência.

Do exame das plantas fornecidas com o Projeto Executivo, vê-se que o mesmo contém detalhamento de reforma a ser realizada nos pavimentos térreo, quarto, quinto e sexto do edifício do Museu Nacional dos Correios em Brasília/DF. Essa reforma abrange especificações para piso e pintura para paredes, detalhamento para construção de vitrines e painéis permanentes, equipamentos de projeção com indicação de marca (sanyo plc su51) e soluções de iluminação, aplicação de película perfurada na fachada envidraçada do prédio, painéis de vidro de cristal líquido 11mm (Switchlite), disposição de mobiliário, planta da loja do museu, incluindo painel decorativo em mosaico vidrottil, dentre outros itens detalhados nas plantas. Enfim, as etapas denominadas ante projeto e projeto executivo caracterizam ampla reforma do espaço do museu destinado à exposição permanente.

Acompanham, ainda, o projeto executivo:

- "linha do tempo", com fotografias e legendas de itens relacionados à história da comunicação postal;
- roteiro audiovisual de projeções de imagens e legendas com alguma referência à evolução da comunicação ao longo do tempo e no Brasil;
- documentos de suporte e de referência, nos quais são relacionados alguns produtos e/ou serviços prestados pela ECT cujo texto descritivo, em alguns casos, é idêntico às especificações apresentadas pela ECT no seu site (<http://www.correios.com.br>, acesso em 23.09.05). Além disso, foi apresentada cronologia de eventos a ser apresentada nas diversas vitrines.





7.2 Achado: Recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço

7.2.1 Critério de Auditoria

O contrato firmado entre a ECT e a agência de publicidade inclui no seu objeto, conforme sua cláusula segunda, a **prestação de serviços de publicidade da contratante**, compreendidos:

- estudo, concepção, execução e distribuição de campanhas e peças publicitárias;
- desenvolvimento e execução de ações promocionais;
- elaboração de marcas.

O contrato estipula no item 5.1.2, que a contratada deverá realizar com seus próprios recursos, ou **quando necessário**, mediante a **contratação de terceiros**, todos os serviços relacionados com o objeto do contrato.

Sobre a possibilidade de subcontratação versa o art. 72 da Lei 8.666/93, que permite a subcontratação até o limite estabelecido, em cada caso, pela Administração, sem prejuízo das responsabilidades legais e contratuais. Os limites, no caso em questão, são os dispositivos contratuais citados nos itens anteriores.

Da leitura dos dispositivos legais e contratuais citados, constata-se que a subcontratação pela agência de serviços objeto do contrato é possível, contudo só pode ser feita quando necessário e se previamente aprovada pela contratante, nos termos precisos do item 5.1.2 da cláusula quinta e do item 8.1.2 da cláusula oitava do contrato e do art. 72 da Lei 8.666/93.

A subcontratação constitui-se, portanto, em exceção que deverá ser devidamente motivada, caso contrário, a agência poderia subcontratar tudo, perceber honorários, de forma que, quanto maiores os custos envolvidos, maiores seus lucros.

Ocorre que, no evento em questão, a agência de publicidade operou apenas como intermediária, efetuando a subcontratação total das atividades necessárias ao desenvolvimento da exposição de abertura.

Posteriormente, quando da apresentação das notas fiscais correspondentes a cada etapa, a agência efetuou, cobrança de honorários à ECT sobre o valor total da nota, que abrange serviços de supervisão, coordenação e acompanhamento (fl. 6 e fls. 12/13, Anexo 2). Como não realizou quaisquer serviços sob sua responsabilidade contratual, relativo às atividades mencionadas no parágrafo anterior, à agência não caberia qualquer remuneração.

Consideramos, ainda, indevido o pagamento de honorários à agência de publicidade por não consistir a contratação em questão serviço de publicidade, conforme desenvolvimento no item 7.3, não cabendo sua contratação no âmbito do contrato firmado entre a ECT e a agência de publicidade.

7.2.2 Efeito

Pagamento à agência de publicidade de honorários correspondentes à 5% do valor concedido à título de pagamento pelo serviço contratado, conforme tabela a seguir, sem que tenha sido caracterizada e comprovada a sua efetiva intermediação nos termos do item 8.1.2 da cláusula oitava do contrato 12378/2003.

Ação	Etapa	Valor (R\$)	Honorários (R\$)	Total Etapa (R\$)
Exposição de Abertura do Museu Postal	Anteprojeto	167.281,93	8.364,10	175.646,03
	Projeto Executivo	330.405,29	16.520,26	346.925,55
	Total (R\$)	497.687,22	24.884,36	522.571,58

7.2.3 Evidências

Decreto 4.799, de 02.08.03, da Presidência da República, Instrução Normativa nº 3, de 31.05.93, da antiga Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República. Contrato 12378/2003. Propostas fornecidas pela agência de publicidade.





7.2.4 Encaminhamento

Audiência dos responsáveis da ECT, para que, nos termos do artigo 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso III do Regimento Interno do TCU, apresentem razões de justificativa para o pagamento à agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda, CNPJ 34.358.432/0001-90, de honorários correspondentes à 5% do valor concedido à título de remuneração pelo serviço contratado, conforme tabela a seguir, sem que tenha sido caracterizada e comprovada a sua efetiva intermediação no que concerne ao desenvolvimento e execução do evento, nos precisos termos do item 8.1.2 da cláusula oitava do contrato 12378/2003.

Ação	Etapa	Valor (R\$)	Honorários (R\$)	Total Etapa (R\$)
Exposição de Abertura do Museu Postal	Anteprojeto (fls. 33/ 61, Anexo 2)	167.281,93	8.364,10	175.646,03
	Projeto Executivo (fls. 62/101, Anexo2)	330.405,29	16.520,26	346.925,55
	Total (R\$)	497.687,22	24.884,36	522.571,58

7.3 Achado: Fuga do objeto contratual / Burla ao processo licitatório

7.3.1 Critério

A cláusula segunda do contrato firmado entre a ECT e a agência estabelece que o seu objeto é a prestação de **serviços de publicidade**, neles compreendidos:

- estudo, concepção, execução e distribuição de campanhas e peças publicitárias;
- desenvolvimento e execução de ações promocionais;
- elaboração de marcas;
- assessoramento e apoio na execução de ações de comunicação.

Inicialmente, para identificar se determinada atividade se enquadra no objeto contratual, cabe conceituar publicidade e estabelecer seus elementos essenciais.

As Normas Padrão da Atividade Publicitária (8ª edição - Março de 2004) apresentam, no seu item 1.1, a definição de publicidade constante do art. 2º do Decreto 57.690/66:

“1.1 Publicidade ou Propaganda: é, nos termos do art. 2º do Dec. nº 57.690/66, qualquer forma remunerada de difusão de idéias, mercadorias, produtos ou serviços por parte de um anunciante identificado.”

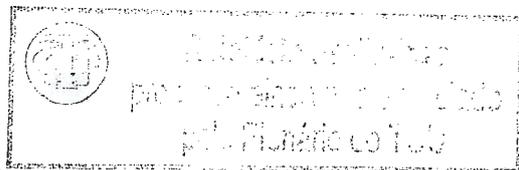
Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin traz a definição do jurista português Carlos Ferreira Almeida, que conceitua publicidade como **“toda a informação dirigida ao público com o objectivo de promover, directa ou indirectamente, uma actividade económica.”** . O mesmo autor traz outro conceito mais concreto e menos utópico que define publicidade como **“o conjunto de comunicações controladas, identificáveis e persuasivas, transmitidas através dos meios de difusão, com o objetivo de criar demanda de um produto ou produtos e contribuir para a boa imagem da empresa”**.

Para uma adequada caracterização como publicidade, é necessária a presença de dois elementos: difusão e informação. A difusão consiste na propagação, na divulgação da informação, é o elemento material, o meio de expressão da publicidade. A informação é o elemento finalístico, intencional da atividade publicitária, o conteúdo a ser transmitido. Conclui-se, portanto, que, sem difusão não há publicidade, uma vez que a informação precisa ser transmitida ao seu receptor, bem como não há publicidade sem a presença de um conteúdo mínimo de informação a ser difundida.

A publicidade pode ser classificada conforme seu objetivo em publicidade institucional ou promocional. A publicidade institucional divulga a própria empresa, não um produto, visa institucionalizar a marca. Na esfera governamental, a publicidade institucional deve se adequar à classificação e definição legal apresentadas na Instrução Normativa nº 28, de 06 de junho de 2002, da SECOM, reproduzida a seguir:

“1. As ações publicitárias de iniciativa dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) de que tratam as alíneas “a” e “b”, inciso III, art. 2º, do Decreto nº 3.296, de 16 de dezembro de 1999, são classificadas e conceituadas como segue:

RQS nº 03/2003 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fis: _____
3768
Doc: _____



...
III) **Publicidade Institucional - a que tem como objetivo divulgar informações sobre atos, obras e programas dos integrantes do SICOM, suas metas e resultados;** (grifo nosso)

A documentação fornecida pela ECT, principalmente o plano executivo (fls. 62/101, Anexo 2) elaborado pela empresa MAG+ Rede Cultural Produção e Edições Ltda, consiste num projeto arquitetônico ou de decoração, pois envolve projeto de reforma completa e permanente dos andares térreos, quarto, quinto e sexto do edifício do museu postal em Brasília/DF. A reforma, conforme já citamos, abrange aspectos como especificações para piso e pintura para paredes, detalhamento para construções de vitrines e painéis permanentes, especificação de equipamentos (projeto sanyo plc su51) e soluções de iluminação, aplicação de película perfurada na fachada envidraçada do prédio, painéis de vidro de cristal líquido 11mm (Switchlite), disposição de mobiliário, planta da loja do museu, incluindo painel decorativo em mosaico (vidrotil), dentre outros itens detalhados nas plantas. Ressaltamos que se tratam de instalações permanentes, como bem se observa do projeto executivo.

Não se depreende da análise do anteprojeto (fls. 33/61, Anexo 2) e do projeto executivo (fls. 62/101, Anexo 2), elementos que caracterizem algum conteúdo a ser transmitido, alguma mensagem institucional a ser divulgada, conforme os conceitos apresentados, ou, nos termos do item 1 da IN nº 28, de 06.06.02, da SECOM, informações acerca de atos, obras e programas da ECT. Enfim, não constam do projeto apresentado pela MAG+, elementos que possibilitem enquadrar o projeto apresentado como atividade publicitária.

Mais adequadamente, o rol de tarefas previstas no projeto executivo (fls. 62/101, Anexo 2) evidencia sua conformidade ao conceito de serviços técnicos enunciado no inciso I do art. 13 da Lei 8.666/93, uma vez que se configura como trabalho relativo a estudo técnico, planejamento e projeto básico ou executivo, sendo, portanto, necessária a realização de licitação para sua contratação, nos precisos termos do art. 2º c/c o art. 6º, II da Lei 8.666/93 e do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Apresentados os conceitos de publicidade, seus elementos essenciais: difusão e informação, e sua classificação, consideramos que o serviço contratado junto à empresa MAG+ não se enquadra no objeto do contrato, por não constituir serviço de publicidade, mas sim serviço técnico especializado, e não é, por conseguinte, passível de execução no âmbito do contrato de publicidade. Resta, portanto, caracterizado que, a subcontratação do projeto da exposição permanente, por intermédio da agência, configura fuga ao objeto contratual e burla aos preceitos constitucionais e legais pertinentes a licitações de obras e serviços, e que, nesse caso, demandaria a realização prévia de procedimento licitatório para sua contratação.

Apesar da exposição envolver a divulgação da comunicação postal e da ECT, ainda assim não poderá ser caracterizada com o publicidade, pois, como bem explica Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin, nem toda forma de comunicação integra o conceito de publicidade: fora desse campo ficam a informação científica, política, didática, lúdica ou humanitária, porque alheia à atividade econômica, mesmo quando seja produzida com a intenção de gerar certa convicção nos seus destinatários.

7.3.2 Evidências

Anteprojeto e projeto executivo elaborados pela empresa MAG+ Rede Cultural Produções e Edições Ltda. Lei 8.666/93, instrução Normativa nº 28, de 06.06.02, da SECOM. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. Normas Padrão da Atividade Publicitária (8ª edição - março de 2004). Contrato 12378/2003.

7.3.3 Efeito

Contratação de serviço desvinculado do objeto contratual descrito na cláusula segunda do contrato 12378/2003 e conseqüente burla aos preceitos constitucionais e legais pertinentes a licitações de obras e serviços estabelecidos no art. 37, XXI da Constituição Federal e no art. 2º c/c os arts, 6º, II e 13, I, da Lei 8.666/93.





7.3.4 Encaminhamento

Audiência dos responsáveis da ECT, nos termos do art. 43, II da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, III do Regimento Interno do TCU para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para a contratação de serviços técnicos profissionais, desvinculados do objeto do contrato 12378/2003, relativos à elaboração de projetos básico e executivo da exposição de abertura do Museu Nacional dos Correios, sem a realização do processo licitatório cabível, em afronta ao art. 37, XXI da Constituição Federal e art. 2º c/c arts. 6º II e 13, I da Lei 8.666/93.

7.4 Achado: Seleção de proposta sem conhecimento do projeto do serviço a ser prestado

7.4.1 Critério

Da análise da estimativa de preços fornecida por cada uma das empresas - único documento analisado pela ECT para seleção do profissional a desempenhar os serviços -, não se pode concluir como seria o produto a ser desenvolvido pela subcontratada. Aliás, do pedido de orçamento encaminhado às empresas não se consegue ter noção do que seria pretendido pela ECT para a exposição permanente do museu, uma vez que a empresa não apresentou qualquer especificação acerca do trabalho e de seu conteúdo.

Não se trata de contestar a contratação do projeto para a exposição do museu. Essa contratação, conforme evidenciamos no item 7.3, é possível, desde que fora do âmbito do contrato de publicidade e nos termos dos artigos 2º, 6º, incisos II e IX, 7º e 13 da Lei 8.666/93. Ainda de acordo com a lei de licitações, os proponentes deveriam ter submetido à aprovação da entidade projeto que, nos termos do projeto básico definido no art. 6º, IX, da Lei 8.666/93, fornecesse detalhamento preciso do que seria executado e permitisse avaliação minuciosa dos custos envolvidos, do prazo de execução, dentre outros aspectos.

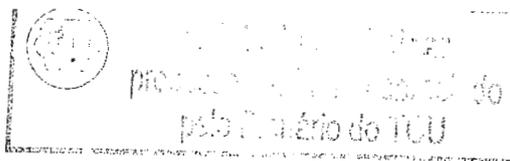
- Da forma como a contratação foi realizada, ao selecionar o projeto apenas pela aprovação de seu orçamento, adquiriu a ECT um pacote fechado, cujo conteúdo era conhecido apenas do subcontratado, e começaria a ser desvendado apenas a partir da entrega do anteprojeto.
- Esse procedimento acarreta, ainda, falta de análise da adequabilidade dos preços propostos, pois permitiria a inclusão no objeto da contratação do fornecimento de materiais e/ou de serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às necessidades reais, o que, em sede de procedimento licitatório, representaria afronta ao disposto nos §§ 2º e 4º do art. 7º da lei de licitações.
- A lesividade dessa conduta é clara, pois aponta para a possível prática de preços excessivos, uma vez que houve previsão genérica de serviços a serem prestados. Essa afirmação revela-se evidente do exame de alguns itens da estimativa preliminar de custos de produção apresentada pela MAG+, que poderiam ter sido otimizados com a seleção de um projeto que atendesse aos requisitos do art. 6º, IX da Lei 8.666/93. Como exemplo, citamos:

a. na etapa 3 - roteirização/entrega de conteúdos (fl. 13, Anexo 2) -, são previstas locação de imagens históricas (item 2.1) e de fotografias (item 2.2) de acervos e bancos de imagens a um custo total de R\$ 120.000,00 (R\$ 60.000,00 por item). Como precisar antecipadamente os custos envolvidos nessa etapa, se ainda não foram definidas quantas e quais imagens seriam locadas? Tampouco foram definidos os períodos de utilização das imagens. Não há como quantificar previamente esses itens, pois a pesquisa e a seleção de imagens faz parte dessa etapa, conforme relacionado no item 1.1 da etapa 3 da estimativa de custos (fl.13, Anexo 2).

b. da mesma forma, o item 2.3 - Edição de Imagens (fl. 13, Anexo 2) - atribui ao serviço de edição de imagem e som, vídeos, fotografias e arranjos para músicas, um custo de R\$ 48.100,00, e ao serviço de tratamento de imagens danificadas, digitalização de vídeos e fotografias, adequação de formatos, transferência dos conteúdos para as mídias selecionadas, o custo de R\$ 32.600,00. Não há, novamente, como identificar antecipadamente os custos envolvidos nesse item, pois não há definição do conteúdo a ser trabalhado. Como quantificar serviços de tratamento de imagens danificadas, por exemplo, se não se sabe se haverá efetivamente imagens danificadas?

c. No item 2.1 da etapa 4 (fl. 13-B, Anexo 2) - Montagem da Exposição está previsto o licenciamento de músicas e pagamento de direitos autorais pelo custo de R\$ 23.000,00. Licenciamento de músicas e





pagamento de direitos autorais são serviços passíveis de análise objetiva, contendo discriminação detalhada de cada um dos itens licenciados e dos direitos autorais pagos. Não ficou evidente como os custos foram obtidos, uma vez que, por ocasião da apresentação da proposta, não foi apresentada relação de músicas.

Outros conseqüências que podem advir do desconhecimento do objeto a ser contratado, notadamente pela ausência de apresentação de um projeto básico, são relacionadas no seguinte trecho do voto do Ministro Relator Humberto Souto (Decisão 339/2000-Plenário, TC 925.591/1999-5, Ata 15/2000):

“É verdade que não deve perder de vista a necessidade de prévia elaboração de projeto básico nas licitações de obras públicas, a fim de garantir a lisura do procedimento licitatório e que a proposta apresentada seja factível, evitando reajustes contratuais indevidos ou superiores aos limites previstos na Lei nº 8.666/93, alterações em quantitativos de itens contratados e modificações nas soluções técnicas que, além de dificultar sobremaneira o exercício do controle, aumentam as necessidades de recursos financeiros para a conclusão dos empreendimentos ...”

7.4.2 Efeito

Desconhecimento das especificações do projeto contratado e ausência de análise da adequabilidade dos preços propostos, em afronta aos artigos 2º, 6º, incisos II e IX, 7º, §§ 2º e 4º e 13 da Lei 8.666/93.

7.4.3 Evidências

Contrato 12378/2003, Lei 8.666/93, Projeto Básico e Projeto Executivo fornecidos pela empresa MAG+ Rede Cultural Produção e Edições Ltda.

7.4.4 Encaminhamento

Audiência do responsável da ECT, nos termos do art. 43, II da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, III do Regimento Interno do TCU para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para a seleção de proposta de criação, planejamento e detalhamento técnico da exposição de abertura do Museu Nacional dos Correios pelo critério de menor preço, sem detalhamento das especificações do projeto contratado e sem análise da adequabilidade dos preços propostos, em afronta aos artigos 2º, 6º, incisos II e IX, 7º, §§ 2º e 4º e 13 da Lei 8.666/93.

7.5 Achado: Indícios da apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços

7.5.1 Critério

Inicialmente, observa-se que as empresas Ponto de Produção Ltda, CNPJ 04.992.156/0001-57, e Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda, CNPJ 07.207.110/0001-78, possuem mesmo domicílio fiscal: Rua Pedro Procópio 113, Santana de Parnaíba/SP, CEP 06.501-130, conforme informação obtida no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (emissão no dia 21.09.05)(fl.16, Anexo 2).

Da análise das propostas apresentadas pela Ponto de Produção Ltda. (fls. 17/19, Anexo 2) e pela Metro Dois Cenografia Ltda. (fls. 29/30, Anexo 2) observa-se que as duas propostas apresentam padrão gráfico e textual semelhantes. No quadro a seguir, relacionamos expressões semelhantes utilizadas nos orçamentos das duas empresas, que não encontram correspondente no texto do pedido de orçamento:

Pedido de Orçamento	Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda.	Ponto de Produção Ltda.
"projeto de iluminação com desenho de luz"	"criação de projeto de iluminação"	"criação de projeto de iluminação"
"Especificações técnicas, listas de equipamentos, plantas de instalação da exposição"	"especificação dos equipamentos e elaboração do projeto de instalação"	"especificação de equipamentos e elaboração do projeto de instalação"





"suportes para peças"	"criação dos suportes de obras"	"elaboração de desenhos de todos os suportes de obras"
"seleção, tratamento e logística do acervo existente e a ser adquirido"	"seleção de imagens a serem adquiridas"	"seleção de imagens existentes em acervo e a serem adquiridas"
"equipe para execução dos serviços"	"definição e supervisão de equipe de iluminação e cenografia"	"definição e supervisão de equipe para a construção cenográfica"
locação de imagens históricas de acervos e bancos de imagens	"compra de imagens e fotos em acervos e banco de imagens"	"aquisição de imagens e fotografias em acervos e bancos de imagens"
não menciona	"supervisão do processo construtivo"	"supervisão de todo o processo construtivo"
"supervisão para instalação da exposição"	"supervisão da instalação das obras"	"supervisão da montagem e instalação das obras"
"licenciamento de músicas"	"licença para uso de músicas e imagens"	"aquisição de licenças para uso de imagens e músicas"
"Produção de conteúdos digitais"	"produção de material digital"	"produção de material digital, audiovisual e interativo"
não menciona	"Serviços de computação gráfica para animação"	"Serviço de computação gráfica para animações"
não menciona	"Responsabilidade técnica"	"Responsabilidade técnica da execução de todos os itens"

Observa-se, ainda, que a proposta apresentada pela Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda. (fls. 29/30, Anexo 2), não preenche todos os itens descritos no projeto de orçamento, possuindo, portanto, objeto distinto do previsto, não sendo, portanto, passível de utilização para realização da estimativa de preços prevista no item 5.1.7. Como exemplo da deficiência do orçamento apresentado evidenciamos que o orçamento da Metro Dois, na etapa denominada Anteprojeto, não apresenta rubricas referentes a serviços previstos, tais como, revitalização da marca do museu, despesas com cópias, plotagens, detalhamento construtivo, suportes para peças, dentre outros.

Mesmo não contemplando todos os itens previstos no pedido de orçamento, a proposta da empresa Metro Dois apresenta estrutura de custos bastante semelhante à da proposta de empresa Ponto de Produção (fls. 21/23, Anexo 2), pois, como se observa, as variações para os preços dos serviços orçados para cada etapa não superam 15%.

Fornecedor	CNPJ	Etapas (valores em R\$)				
		Anteprojeto	Projeto Executivo	Roteiro e Conteúdo	Montagem	Total
Ponto de Produção Ltda	04.992.156/0001-57	220.000,00	312.000,00	254.000,00	334.000,00	1.120.000,00
Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda	07.207.110/0001-70	241.730,00	298.000,00	262.000,00	383.400,00	1.185.130,00
Variação (%)		9,8	(4,4)	3,1	14,8	5,8

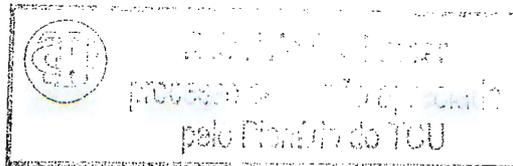
Evidenciamos que os valores totais das propostas das três empresas também são muito próximos, não apresentando variação superior a 15% entre a menor proposta apresentada (R\$ 1.033.874,78) e a maior (R\$ 1.185.130,00). A semelhança entre os custos apresentados chama a atenção, pois nenhuma das empresas apresentou qualquer projeto para realização de "tomada de preços", apenas uma estimativa preliminar do orçamento.

Corroboramos o indício de que as propostas foram utilizadas apenas para simular a estimativa de preços prevista contratualmente, o fato das duas empresas trabalharem juntas, pois se atribuem a produção dos mesmos eventos:

- Brasil 500 Anos - Mostra do Redescobrimto (fls. 24 e 31, Anexo 2);
- Parade - 100 anos de arte moderna (acervo do museu George Ponpidou) (fls. 25 e 31-A, Anexo 2);
- O Tesouro dos Mapas (fls. 26 e 31, Anexo 2);
- Imagem e Identidade (Exposição do acervo do Museu Nacional de Belas Artes) (fls. 27 e 31, Anexo 2);

Vale evidenciar que a empresa Ponto de Produção Ltda. tem como atividade econômica principal "atividades de produção de filmes e fitas de vídeo, exceto estúdios cinematográficos".





Dos fatos apresentados, concluímos que há indícios de que as propostas das empresas Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda. e Ponto de Produção Ltda. tenham sido apresentadas apenas para simular a cotação de preços prevista no item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato, respaldando a proposta da MAG+ Rede Cultural Produções e Edições Ltda.

Esse procedimento, mesmo que não tenha gerado prejuízo ao erário, caracteriza fraude à sua execução, passível de ensejar a sua rescisão nos termos do art. 77 e do art. 78, II da Lei 8.666/93. As empresas que realizaram as propostas, tanto a agência como a subcontratada, comprovada a simulação, poderão ser declaradas inidôneas conforme art. 88, inciso III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

7.5.2 Efeito

Indícios da utilização de propostas fraudulentas para a subcontratação de serviços, sendo as propostas inseridas apenas para dar um aspecto de legalidade e cumprimento ao item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato de patrocínio, que prevê a apresentação de três propostas na hipótese de subcontratação, frustrando os princípios da legalidade, moralidade, competitividade, não permitindo a seleção da proposta mais vantajosa para a ECT e sim para os particulares envolvidos, em afronta ao item 5.1.5 da cláusula quinta do contrato de publicidade, que prevê a obtenção das melhores condições nas negociações junto a terceiros, e ao art. 66 da Lei 8.666/93, que prevê que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes.

7.5.3 Evidências

Propostas das empresas Ponto de Produção Ltda., Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda. e MAG+ Rede Cultural Produções e Edições Ltda. apresentadas pela agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda. Relação de eventos produzidos pelas empresas Ponto de Produção Ltda. e Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda.

7.5.4 Encaminhamento

Audiência dos responsáveis da ECT para que, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno do TCU, apresentem razões de justificativa acerca da utilização de propostas fraudulentas das empresas Ponto de Produção Ltda e Metro Dois Cenografia e Locação de Bens Ltda para realizar a cotação de preços prevista no item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato 12378/2003, com relação à subcontratação da MAG+ Rede Cultural Produção e Edições Ltda, para a realização de serviços de criação, planejamento e detalhamento técnico da exposição de abertura do Museu Nacional dos Correios.

Determinação à ECT para que promova a apuração administrativa da utilização de propostas fraudulentas por parte da agência de publicidade Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda para realizar a cotação de preços prevista no item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato 12378/2003, com relação à subcontratação da MAG+ Rede Cultural Produção e Edições Ltda, para a realização de serviços de criação, planejamento e detalhamento técnico da exposição de abertura do Museu Nacional dos Correios, com vistas à rescisão contratual, prevista nos artigos 77 e 78, II e aplicação das penalidades previstas no art. 87, notadamente a do inciso IV, todos da Lei 8.666/93.

Encaminhamento dos indícios relacionados neste achado ao Ministério Público Federal para apuração das responsabilidades penais cabíveis.

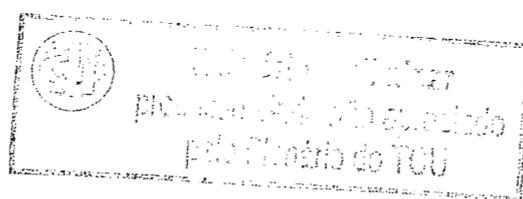
8 AÇÃO: BRÉSIL À LA LOUPE

8.1 Achado: Indícios da apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços

8.1.1 Situação Encontrada

Para realizar a produção da exposição "Brésil À La Loupe", realizada no Museu de La Poste em Paris, no período de 15 de julho a 15 de setembro de 2005, foi contratada a empresa ProMaker Marketing Promocional Ltda, conforme NF 001655 (fl. 14, Anexo 3), e Planilha de Ações de Divulgação 812/2005 (fls. 3/4, Anexo 3).





A fim de viabilizar a subcontratação e dar cumprimento ao item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato, a agência apresentou propostas das empresas Promowaal Comunicação Integrada e Master Publicidade S.A.¹, relacionadas a seguir (fls. 15/17, Anexo 3).

Fornecedor	CNPJ	Valor (R\$)
Master Publicidade S.A.	04.513.101/0002-06	802.112,22
Promowaal Marketing Promocional Ltda	04.752.924/0001-03	799.891,15
ProMaker Marketing Promocional Ltda	03.187.046/0001-50	609.286,14

8.1.2 Critério de Auditoria

Conforme informação contida no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (acesso em 13.10.05):

- a. Antônio Luiz de Freitas, CPF 028.687.509-82, é sócio das empresas Master Publicidade S.A., CNPJ 04.513.101/0002-06, e ProMaker Marketing Promocional Ltda (fls. 38 e 40, Anexo 3);
- b. o signatário do relatório executivo da ProMaker Marketing Promocional Ltda (fl. 6/9, Anexo 3), Sr. Ricardo Augusto Chaves Saraiva Gomes, CPF 245.587.898-82, é sócio da Promowaal Marketing Promocional Ltda, CNPJ 04.752.924/0001-03 (fl 39, Anexo 3).

8.1.3 Efeito

Os fatos relatados evidenciam a utilização de propostas fraudulentas para a subcontratação de serviços, sendo as propostas inseridas apenas para dar um aspecto de legalidade e cumprimento ao item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato de patrocínio, que prevê a apresentação de três propostas na hipótese de subcontratação, frustrando os princípios da legalidade, moralidade, competitividade, não permitindo a seleção da proposta mais vantajosa para a ECT e sim para os particulares envolvidos, em afronta ao item 5.1.5 da cláusula quinta do contrato de publicidade, que prevê a obtenção das melhores condições nas negociações junto a terceiros, e ao art. 66 da Lei 8.666/93, que prevê que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes.

8.1.4 Evidências

Contrato 12378/2003, Planilha de Ações de Divulgação 812/2005, Proposta da Empresa Promowaal Marketing Promocional Ltda (fls. 15/17, Anexo 3), Relatório Executivo da Exposição "Bresil a La Loupe", apresentado pela Pro Maker Marketing Promocional (fls. 6/9, Anexo 3). Lei 8.666/93.

8.1.5 Encaminhamento

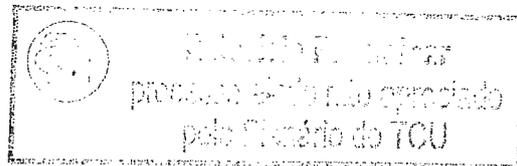
Audiência dos responsáveis da ECT para, nos termos do art. 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno do TCU, apresentem razões de justificativa acerca da utilização de propostas fraudulentas das empresas Master Publicidade S.A. e Promowaal Marketing Promocional Ltda para realizar a cotação de preços prevista no item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato 12378/2003, para respaldar a subcontratação da ProMaker Marketing Promocional Ltda para realizar a produção da exposição "Bresil À La Loupe", realizada no Museu de La Poste em Paris, no período de 15 de julho a 15 de setembro de 2005.

Determinação à ECT para que promova a apuração administrativa da utilização de propostas fraudulentas das empresas Master Publicidade S.A. e Promowaal Marketing Promocional Ltda para realizar a cotação de preços prevista no item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato 12378/2003, para respaldar a subcontratação da ProMaker Marketing Promocional Ltda para realizar a produção da exposição "Bresil À La Loupe", realizada no Museu de La Poste em Paris, no período de 15 de julho a 15 de setembro de 2005, com vistas à rescisão contratual, prevista no art. 77 e 78, II e aplicação das penalidades previstas no art. 87, notadamente a do inciso IV, todos da Lei 8.666/93.

Encaminhamento dos indícios relacionados neste achado ao Ministério Público Federal para apuração das responsabilidades penais cabíveis.

¹ A proposta da empresa Master Publicidade S.A. não consta dos documentos fornecidos pela ECT, seu valor e CNPJ foram obtidos das informações presentes na Planilha de Ações de Divulgação 812/2005 (fls. 3/4, Anexo 3).





9 MEDIDA CAUTELAR

O contrato com a agência de publicidade Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda tem vigência até 15 de dezembro de 2005.

Na ação promocional concernente à exposição de abertura do museu nacional dos correios, bem como naquelas analisadas no âmbito do TC 015.938/2005-4, foram identificadas práticas que revelam indícios da utilização de procedimentos fraudulentos na execução dos contratos, bem como indicam que situações similares podem ter ocorrido em outras ações realizadas pela agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda, que podem levar à rescisão contratual prevista nos artigos 77 e 78, II e aplicação das penalidades previstas no art. 87, notadamente a do inciso IV, todos da Lei 8.666/93.

Desta forma, se não for tomada a devida medida acautelatória, existe a possibilidade da rescisão ou não renovação do contrato 12378/2003, sem a possibilidade de retenção de valores capazes de assegurar o ressarcimento dos danos levantados.

Resta, portanto, plenamente demonstrado o *periculum in mora*.

Analisados os documentos fornecidos pela ECT, constatou-se a existência de indícios de irregularidades na execução das ações promocionais examinadas, caracterizando o *fumus boni juris*, pela afronta a diversos dispositivos contratuais e legais, passíveis de acarretar dano ao erário, dentre os quais ressaltamos, recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço, subcontratação do objeto do contrato sem justificativa, indícios da apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços.

Dessa forma, por entender que estão presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, com relação às irregularidades identificadas neste relatório, consideramos adequada a adoção de medida cautelar, sem a prévia oitiva da parte, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU determinando a retenção da importância de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) dos valores pendentes de pagamento à Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda, correspondente à irregularidade identificada no achado 6.1, bem como da garantia contratual estipulada na cláusula décima segunda do contrato 12378/2003, até deliberação definitiva do TCU acerca de irregularidades praticadas quando da execução de ações publicitárias pela Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda no âmbito do contrato 12378/2003, sem prejuízo da realização de audiências posteriores dos envolvidos nas irregularidades.

10. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entende-se que restaram comprovadas a ocorrência de irregularidades durante a execução do contrato 12378/2003, firmado entre a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda, acarretando prejuízos à ECT. Em síntese, foram constatadas as seguintes irregularidades:

- Recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço;
- Subcontratação do objeto do contrato sem justificativa;
- Burla aos preceitos constitucionais e legais de licitação e contrato;
- Indícios da apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços;
- Seleção de proposta sem conhecimento do detalhamento do projeto do serviço a ser prestado;
- Ausência de avaliação posterior dos resultados obtidos pela ação promocional.

Tendo em vista a existência de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), destinada a apurar, no âmbito do Congresso Nacional, as denúncias de corrupção na ECT, e considerando que o Tribunal já foi instado a colaborar com os trabalhos da referida Comissão por meio da alocação de servidores, propõe-se também o encaminhamento imediato de cópia dos autos à CPMI dos Correios, para apuração de responsabilidades e adoção das medidas cabíveis.





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
1ª Secretaria de Controle Externo

Relatório Preliminar
processo ainda não apreciado
pelo Plenário do TCU

SECEX-1
fl. 18

d.5. seleção de proposta de criação, planejamento e detalhamento técnico da exposição de abertura do Museu Nacional dos Correios pelo critério de menor preço, sem detalhamento das especificações do projeto contratado e sem análise da adequabilidade dos preços propostos, em afronta aos artigos 2º, 6º, incisos II e IX, 7º, §§ 2º e 4º e 13 da Lei 8.666/93 (Achado 7.4).

Responsável	Órgão / Entidade	CPF	Cargo
José Otaviano Pereira	ECT	318.752.461-34	Chefe do Departamento de Comunicação e Marketing - DMARK
Maria Laurência Santos Mendonça	ECT	126.946.491-49	Chefe da Divisão de Propaganda e Publicidade do DMARK
João Henrique de Almeida Sousa	ECT	035.809.703-72	Presidente

e. seja promovida a audiência dos responsáveis da ECT relacionados a seguir, para que, nos termos do artigo 43, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso III do Regimento Interno do TCU, apresentem razões de justificativa para utilização de propostas fraudulentas das empresas Master Publicidade S.A. e Promowaal Marketing Promocional Ltda para realizar a cotação de preços prevista no item 5.1.7 da cláusula quinta do contrato 12378/2003, para respaldar a subcontratação da ProMaker Marketing Promocional Ltda para realizar a produção da exposição "Brésil À La Loupe", realizada no Museu de La Poste em Paris, no período de 15 de julho a 15 de setembro de 2005 (Achado 8.1).

Responsável	Órgão / Entidade	CPF	Cargo
José Carlos Julião	ECT		Chefe do Departamento de Comunicação e Marketing - DMARK
Maria Laurência Santos Mendonça	ECT	126.946.491-49	Chefe da Divisão de Propaganda e Publicidade do DMARK
Jânio César Luiz Pohren	ECT		Presidente

f. seja realizada a citação dos responsáveis da ECT relacionados a seguir e da agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda, CNPJ 34.358.432/0001-90, para que, nos termos do artigo 12, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do Regimento Interno do TCU, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, a importância de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), em virtude do pagamento à agência Link/Bagg Comunicação e Propaganda Ltda, CNPJ 34.358.432/0001-90, de honorários por patrocínios concedidos, conforme quadro a seguir, sem a efetiva intermediação da agência, em afronta ao item 8.1.2 da cláusula oitava do contrato 12378/2003, c/c o item 4, da IN nº 3, de 31.05.93, da Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República e art. 9º, § 1º do Decreto 4.799, de 02.08.03, da Presidência da República.

Planilha de Ações de Divulgação	Ação Mercadológica	Valor (R\$)	Honorários (R\$)	Total (R\$)
1084/2004	HSM Expo Management World 2004	300.000,00	15.000,00	315.000,00

Responsável	Órgão / Entidade	CPF	Cargo
José Otaviano Pereira	ECT	318.752.461-34	Chefe do Departamento de Comunicação e Marketing - DMARK
Maria Laurência Santos Mendonça	ECT	126.946.491-49	Chefe da Divisão de Propaganda e Publicidade do DMARK
João Henrique de Almeida Sousa	ECT	035.809.703-72	Presidente

RQS nº 03/2005 - CN -
CPMI - CORREIOS
Fls: 0107
3768
Doc: _____

