

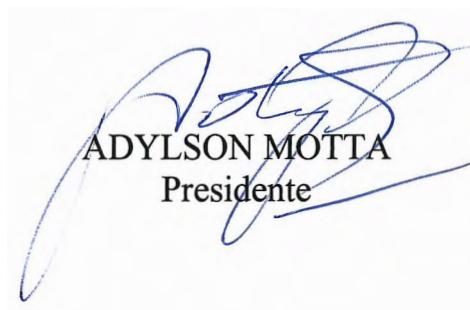
Aviso n.º 2.098-SGS-TCU-Plenário

Brasília-DF, 9 de novembro de 2005

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 019.024/2005-8, examinado pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 9/11/2005, bem como do Relatório e do Voto que fundamentaram aquela deliberação.

Atenciosamente,



ADYLSON MOTTA  
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 N° 1.803/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC – 019.024/2005-8
2. Grupo I - Classe VII – Representação
3. Interessado: 2ª Secretaria de Controle Externo
4. Entidade: Banco do Brasil S/A
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral)
7. Unidade Técnica: 2ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, discutidos e relatados este autos de representação, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

- 9.1. conhecer da presente representação com fulcro nos arts. 234, 235 e 237 do Regimento Interno;
- 9.2. converter o presente processo em tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei n.º 8.443/1992, para determinar a citação solidária dos responsáveis Cláudio de Castro Vasconcelos, em razão de sua omissão no dever de fiscalizar o contrato, Renato Luiz Belinette Naegele e Henrique Pizzolato, em razão de sua omissão no dever de supervisionar as atividades da Gerência-Executiva de Propaganda, e da empresa Lowe Ltda., em razão da apropriação indevida dos valores relativos aos bônus de volume concedidos pelas empresas Editora Gráficos Burti Ltda. e Kriativa Gráfica e Editora Ltda., conforme especificação abaixo:

9.2.1. Cláudio de Castro Vasconcelos (Gerente Executivo de Propaganda), Renato Luiz Belinette Naegele (Diretor de Marketing e Comunicação) e Lowe Ltda., pelos seguintes valores:

Data	Valores (R\$)	Referência
17/12/2001	9.506,64	Bônus de volume relativo às NF 60.553 e 60.554 da Editora Gráficos Burti Ltda.
	190,13	Honorários pagos indevidamente, relativos às NF 60.553 e 60.554 da Editora Gráficos Burti Ltda.
19/03/2002	28.348,95	Bônus de volume relativo à NF 64.914 da Editora Gráficos Burti Ltda.
	566,98	Honorários pagos indevidamente, relativos à NF 64.914 da Editora Gráficos Burti Ltda.
06/05/2002	10.001,25	Bônus de volume relativo à NF 67.338 da Editora Gráficos Burti Ltda.
	200,03	Honorários pagos indevidamente, relativos à NF 67.338 da Editora Gráficos Burti Ltda.
26/07/2002	14.568,00	Bônus de volume relativo à NF 71.520 da Editora Gráficos Burti Ltda.
	291,36	Honorários pagos indevidamente, relativos à NF 71.520 da Editora Gráficos Burti Ltda



05/08/2002	21.570,00	Bônus de volume relativo às NF 71.887 e 71.888 da Editora Gráficos Burti Ltda.
	431,40	Honorários pagos indevidamente, relativos às NF 71.887 e 71.888 da Editora Gráficos Burti Ltda

9.2.2. Cláudio de Castro Vasconcelos (Gerente Executivo de Propaganda), Henrique Pizzolato (Diretor de Marketing e Comunicação) e Lowe Ltda., pelos seguintes valores:

Data	Valores (R\$)	Referência
30/10/2003	7.596,82	Bônus de volume relativo às NF 25.080 e 25.081 da Kriativa Gráfica e Editora Ltda.
	151,94	Honorários pagos indevidamente, relativos relativos às NF 25080 e 25.081 da Kriativa Gráfica e Editora Ltda.

9.3. determinar ao Banco do Brasil S/A que realize, no prazo de trinta dias, com base na cláusula 2.5.4 do contrato, auditoria na empresa Lowe Ltda., com vistas a obter e juntar a estes autos todas as notas fiscais relativas a serviços de “bônus de volume” emitidas pela empresa no período em que ocorreram pagamentos relativos ao contrato, de modo a evidenciar a existência ou não de outros descontos omitidos do contratante, a exemplo daqueles já apurados;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e relatório que o fundamentam:

9.4.1. à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, com sugestão de quebra do sigilo fiscal da empresa Lowe Ltda.;

9.4.2. ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com vistas a avaliar a conveniência e oportunidade de interpor recurso de revisão para reabrir as contas do Sr. Renato Luiz Belinette Naegele relativas ao exercício de 2001;

9.5. determinar à 2ª Secretaria de Controle Externo que verifique, no âmbito da auditoria de que cuida o TC 012.095/2005-8:

9.5.1. a correção dos pagamentos efetuados à Lowe Ltda., de forma a comprovar a exatidão dos pagamentos de honorários;

9.5.2. a exatidão, no âmbito do contrato firmado entre Banco do Brasil e Lowe Lintas & Partners Ltda., dos valores pagos a título de veiculação, bem assim do desconto padrão de agência;

9.5.3. a existência de terceirização onerosa de atividades de criação publicitária que deveriam ser executadas pela Lowe Ltda.;

9.5.4. a ocorrência ou não de pagamentos, pelo Banco do Brasil, de faturas referentes a insumos que deveriam ser assumidos pela contratada, nos termos da cláusula 2.7.1.

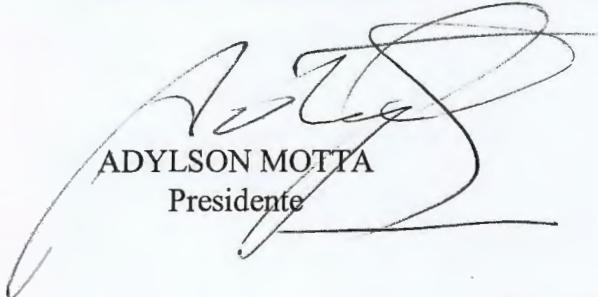
10. Ata nº 43/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 9/11/2005 – Ordinária

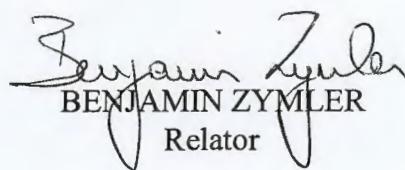


## 12. Especificação do quórum:

- 12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.
- 12.2. Ministro que alegou impedimento: Marcos Vinicios Vilaça.
- 12.3. Auditor convocado: Lincoln Magalhães da Rocha.
- 12.4. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.



ADYLSON MOTTA  
Presidente



BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:



LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral



**GRUPO I - CLASSE VII - Plenário**

TC – 019.024/2005-8

**Natureza:** Representação

**Entidade:** Banco do Brasil S/A

**Interessado:** 2ª Secretaria de Controle Externo

**Advogado constituído nos autos:** não há

**Sumário:** Representação de equipe de auditoria. Contrato de publicidade. Conhecimento. Comprovação de ausência de repasse de descontos obtidos pela agência de publicidade, em violação aos termos contratuais. Débito. Considerações sobre o contrato celebrado. Possibilidade de estimativa do débito. Conversão em TCE. Exames complementares a serem efetuados na auditoria. Encaminhamento de cópias à CPMI dos Correios e ao MPTCU. Determinações ao Banco do Brasil e à unidade técnica.

Trata-se de representação de equipe de auditoria da 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª Secex), composta pelos ACE Antônio Renato Antunes (coordenador), Antônio de Pádua Pinto Júnior, Clodomir Lobo Teixeira, Guilherme Yadoya de Souza, Ricardo Alckmin Herrmann e Sander Oliveira de Freitas, formulada com base nos art. 237 e 246 do Regimento Interno, cujo inteiro teor transcrevo a seguir.

**“REPRESENTAÇÃO”**

*No curso da auditoria realizada no conglomerado Banco do Brasil S/A e no Banco Popular do Brasil S/A nas áreas de licitações e contratos de publicidade e propaganda, convênios, consultorias, patrocínios e outras correlatas, determinada pela Comunicação da Presidência do TCU, de 06/07/2005, foram observadas pela equipe irregularidades na condução dos contratos objetos da auditoria. Considerando que essa comunicação determinou ainda que em cada contrato em que seja detectada irregularidade seja gerado processo distinto, com imediata formalização, antes mesmo do término da auditoria, a equipe de auditoria vem representar perante esse Tribunal de Contas, em face das irregularidades a seguir relatadas.*

2. Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que o pagamento dos fornecedores subcontratados pelas agências de publicidade e propaganda é efetivado pela própria agência, que após receber do Banco o valor devido aos fornecedores somado a seus honorários, os retém e repassa o restante a esses fornecedores, à exceção das empresas optantes pelo SIMPLES, que recebem diretamente do Banco.

3. Durante a execução da auditoria, a equipe, em visita a algumas empresas que prestaram serviços ou forneceram produtos para o Banco do Brasil S/A com a intermediação da agência de publicidade e propaganda, obteve cópias de notas fiscais relativas ao que é conhecido no mercado publicitário como bônus ou bonificação de volume (BV) emitidas pela agência contra os prestadores de serviços e fornecedores.

4. O bônus ou bonificação de volume nada mais é do que uma comissão, recebida pelas agências dos fornecedores, mas que, em última análise, são efetivamente pagas pelo Banco, uma vez que o preços praticados já incluem o valor dessa bonificação. Para tanto as agências emitiram contra os fornecedores uma nota fiscal por serviços prestados a título de bônus ou bonificação de volume.

Inobservância do disposto no item 2.5.11 da cláusula segunda do contrato celebrado entre a empresa

Lowe Ltda e o Banco do Brasil S/A em 22/03/2000 para a prestação de serviços de publicidade e propaganda decorrente do processo de Concorrência nº 99/1131 (8616)

5. A disposição contratual obriga que as bonificações de volume sejam integralmente repassadas ao Banco. A cláusula segunda do contrato celebrado entre o Banco do Brasil e a agência Lowe Ltda, em 22/03/2000 (fls. 3/31), trata das obrigações da contratada e no seu item 2.5.11 dispõe o seguinte:

**'2.5.11 Envidar esforços para obter as melhores condições nas negociações junto a terceiros e transferir, integralmente, ao BANCO os descontos especiais (além dos normais, previstos em tabelas), bonificações, reaplicações, prazos especiais de pagamento e outras vantagens;'**

6. No caso objeto desta representação, em trabalho de campo realizado, obtivemos cópias de 6 (seis) notas fiscais emitidas pela agência Lowe a título de bonificação de volume para as quais foi possível demonstrar a relação direta com o fornecimento de produtos e serviços para o Banco do Brasil (tabela fls. 33). Conforme a documentação obtida, que inclui, além das notas de bonificação de volume, notas fiscais dos fornecedores sobre as quais incidiram as referidas bonificações, notas fiscais da agência relativas a cobrança dos serviços por ela prestados ao Banco e outros documentos (fls. 38/79), verificamos que foram pagos pelos fornecedores à agência Lowe a título de bonificação de volume a quantia de R\$ 91.591,66. Esse valor corresponde a 15% dos valores transferidos pelo Banco à agência (fls. 34) para pagamento desses fornecedores.

7. Em consulta formulada ao Banco do Brasil S/A por meio do ofício nº 915/2005-32 (fls. 129), a equipe foi informada de que 'Não há registro de ocorrência de valores transferidos ao Banco do Brasil pelas agências de propaganda a título de descontos especiais, (além dos normais, previstos em tabelas e/ou negociados antecipadamente), bonificações, reaplicações e outras vantagens.' (fls. 80)

8. Ou seja, as transferências de bonificações de volume previstas no contrato não foram efetivadas pela agência de publicidade, e como se verá adiante, tampouco foram objeto de fiscalização por parte dos gestores do Banco.

9. Portanto, em vista da apropriação indevida de recursos pertencentes ao Banco por parte da agência Lowe, entendemos necessária a citação dos responsáveis para o recolhimento do débito, este atualizado a partir do momento em que se materializou o prejuízo do Banco, ou seja, a contar da data em que o Banco repassou à agência os recursos destinados ao pagamento dos fornecedores (fls. 34).

Utilização de base de cálculo para pagamentos de honorários baseada em custos superiores aos efetivamente realizados

10. De acordo com a cláusula sexta do contrato, a agência faria jus a honorários de 2% (dois por cento) sobre os custos de serviços realizados por terceiros.

11. Considerando que a agência recebeu honorários com base no valor total pago aos fornecedores sem subtrair a bonificação de volume recebida indevidamente, esses honorários não incidiram apenas sobre os custos efetivos dos fornecedores, mas também sobre as bonificações, ou seja, a agência recebeu honorários sobre valores superiores aos previstos contratualmente (fls. 33).

12. Novamente, entendemos necessária a citação dos responsáveis para a devolução dos honorários incidentes sobre as bonificações de volume.

Fragilidade no acompanhamento e fiscalização dos contratos de prestação de serviços de publicidade e propaganda

13. Do mesmo modo que a agência recebeu um honorário majorado por não ter subtraído a bonificação de volume, o Banco acabou pagando pelos produtos e serviços um valor superior ao que efetivamente cobraria o fornecedor.

14. Ora, se o Banco poderia ter adquirido os produtos e serviços por um valor inferior, fica evidente a falta de controle em relação aos preços dos produtos e serviços contratados. - CORREIOS

15. Por imposição contratual, as agências devem apresentar três propostas com fornecedores distintos, dentre as quais é escolhida a mais vantajosa para o Banco. A fragilidade de tal procedimento,

que não prevê pesquisas nem confirmações da compatibilidade dos preços junto a fornecedores por parte dos funcionários do Banco, não garante que as cotações realizadas pelas agências sejam compatíveis com os preços de mercado. Tanto é verdade, que as bonificações de volume encontram-se embutidas no preço final e, ainda assim, as propostas apresentadas pelas agências são aprovadas pelo Banco. Isso não teria ocorrido, caso os gestores do Banco tivessem sido zelosos e diligentes no acompanhamento e controle dos preços cotados para o Banco.

16. Se os gestores mantivessem supervisão adequada dos preços cotados pelas agências, perceberiam que esses estavam situados acima dos valores efetivamente cobrados pelos fornecedores e que traziam embutida uma bonificação de volume em benefício da agência.

17. Como estipularam contratualmente que as bonificações teriam de ser devolvidas, os gestores do Banco deveriam ter adotado medidas com vistas a cumprir tal condição. Consoante disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93 e no item 12.4 da cláusula décima segunda do contrato que estipula que 'O Banco realizará semestralmente, avaliação (...) dos benefícios decorrentes da política de preços por ela [agência] praticados.', deveria o Banco ter adotado todas as providências para que o contrato fosse executado fielmente pela partes.

18. Questionados pela equipe de auditoria acerca dos procedimentos adotados no sentido de assegurar o cumprimento da cláusula 2.5.11 que obrigava a agência a transferir integralmente as bonificações (fls. 130), os gestores do Banco se limitaram a informar que realizam o procedimento usual de cotação de preços previsto no contrato (ver item 15), que a partir de meados deste ano passaram a comparar a ofertas de preços com as bases históricas constantes de seu banco de dados, que a realização de toda e qualquer ação de comunicação deve ser submetida à prévia aprovação da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica-SECOM/PR, por força do Decreto nº 4.799/2003, e que essas práticas garantem o integral respeito às condições contratuais e permitem optar pela proposta mais vantajosa para o Banco '(...)seja em termos de preço, seja em termos de qualidade, prazo, eficiência ou qualquer outro critério adotado, (...)'.(fls. 131/132)

19. Como dito anteriormente, o controle sobre os preços, como de resto o controle sobre toda a execução do contrato, é muito frágil, quando não, inexistente, resumindo-se, basicamente, a mera aprovação das propostas apresentados pela agência. Tanto é assim que somente a partir de meados deste ano, passaram a comparar as ofertas de preços com as bases históricas constantes de banco de dados da instituição. Como se vê, de acordo com a própria resposta do Banco, não há qualquer procedimento que assegure o cumprimento da cláusula 2.5.11 que obriga a agência a transferir integralmente as bonificações.

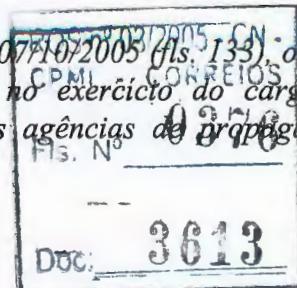
20. Quanto a participação da SECOM-PR nesse procedimento, salientamos que, de acordo com art. 14 do mencionado decreto, a aprovação prévia daquele órgão não exime de responsabilidade as autoridades constituídas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo, no tocante a suas atribuições administrativas, financeiras e orçamentárias, que é o caso dos gestores do Banco do Brasil. Além disso a atuação da SECOM/PR situa-se fora do escopo do presente trabalho de auditoria.

21. Vislumbramos, nesse sentido, a omissão e negligência dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, à medida que não acompanharam nem adotaram medidas objetivando garantir o adequado controle dos preços praticados no âmbito do contrato, bem como o cumprimento de cláusulas contratuais, especialmente a cláusula segunda, item 2.5.11, evidenciados pela não devolução ao Banco das bonificações de volume pelas agências.

22. Como os gestores conheciam de antemão as bonificações, até porque previram em contrato a devolução das mesmas, não podem alegar ignorância quanto a existência de bonificações de volume.

23. Por esses motivos, entendemos se fazer necessária a citação dos responsáveis pela fiscalização do contrato no âmbito do Banco.

24. Em atendimento ao ofício de requisição nº 915/2005-33, de 07/07/2005 (fls. 133), o Banco informou que '(...)o Gerente Executivo de Propaganda ou substituto no exercício do cargo é o responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos com as agências de propaganda e



publicidade, (...)’ (fls. 81). Essa informação é corroborada pela Ordem de Serviço nº 11/2004 (fl. 83) que atribui, a partir de 23/06/2004, a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização do contrato ao Gerente Executivo de Propaganda e, também, por sucessivos normativos internos do Banco (fls. 84/114), que definem como atribuições da Gerência de Propaganda a gestão dos contratos de Propaganda e Publicidade. Por todos esses elementos, entendemos como responsável solidário pelas irregularidades apontadas, o Gerente Executivo de Propaganda do Banco.

25. Além disso, é atribuição do Diretor de Marketing, conforme normativo interno do Banco, ‘administrar, supervisionar e coordenar as atividades da diretoria e unidades sob sua responsabilidade’ (fls. 115/120). Como antes descrito, a responsabilidade aqui imputada decorre de conduta omissiva por parte dos gestores do Banco. Logo, não vislumbramos cenário em que se possa excluir o Diretor de Marketing de responsabilidade na condução do contrato. Não é razoável supor que ele não possuía conhecimento da fragilidade dos procedimentos internos de condução dos contratos. Por esta razão, já que lhe cabia a administração, supervisão e coordenação de todas as atividades da Gerência de Propaganda, entre outras na esfera da Diretoria de Marketing, deve recair sobre ele a responsabilidade solidária no débito ora imputado.

### CONCLUSÃO

26. No caso concreto em exame nesta representação, verificamos a ocorrência de bonificação de volume referente a nove aquisições de dois fornecedores distintos. A agência emitiu seis notas fiscais a título de bonificação de volume, totalizando R\$ 91.591,66 (fls. 38, 53, 60, 65, 70 e 76). Por disposição contratual esse valor deveria ter sido devolvido ao Banco do Brasil assim como o valor de R\$ 1.831,83 (fls. 33) referentes aos honorários recebidos indevidamente sobre a bonificação de volume, totalizando um débito de R\$ 93.423,49.

27. A equipe obteve junto aos fornecedores, além das notas fiscais já mencionadas, outras notas de bonificação de volume (fls. 122/128), no entanto, nestas, não foi viável evidenciar a relação entre as bonificações e os serviços prestados ao Banco do Brasil, devido a ausência dos dados sobre as correspondentes notas fiscais dos fornecedores nos sistemas de informação do Banco, a morosidade do Banco em localizar os referidos documentos, bem como pela inviabilidade de se obter os dados junto aos fornecedores no curto prazo desta auditoria.

28. O pagamento de bonificações de volume pelos fornecedores às agências é praxe nas contratações do Banco do Brasil. De acordo com os dados obtidos pela equipe, nas contratações intermediadas pela agência Lowe e demais agências contratadas pelo Banco, os percentuais de bonificação de volume, variaram, em geral, entre 10% e 30% do valor destinado para pagamento dos fornecedores. Adotando um postura conservadora e considerando a prática usual da bonificação de volume, elaboramos a tabela abaixo, na qual estimamos os valores obtidos pela agência Lowe à título de bonificação de volume nas intermediações efetuadas sob o já mencionado contrato de publicidade com o Banco do Brasil, vigente de 22/03/2000 a 21/09/2003. Com percentual de 10%, obtivemos o valor total de um débito de mais de R\$ 15 milhões.

#### **Estimativa de Bonificação de Volume obtida pela agência Lowe com base em um percentual de 10%**

Tipo de Serviço	(A)	(B)	(C)	(D)	R\$ 1,00
	Valor total	Valor total excluída comissão da agência	Bonificação de Volume	Comissão de agência paga a maior	Total Estimado do Débito (C) + (D)
Evento Promocional	967.928,37	948.949,38	94.894,94	1.897,90	R\$ 03/2005 - CN - CPMI - CORREIOS 96.792,84
Mídia Especial	22.939,93	22.490,13	2.249,01	44,98	Is. N° 03/2005 2.293,99

Prestação de Serviço	6.834.589,55	6.700.577,99	670.057,80	13.401,16	83.458,96
Produção	37.692.562,15	36.953.492,30	3.695.349,23	73.906,98	3.769.256,22
Veiculação	108.275.901,61	91.179.706,62	9.117.970,66	1.709.619,50	10.827.590,16
Outros	14.160,40	13.882,75	1.388,27	27,77	1.416,04
<b>TOTAL</b>	<b>153.808.082,01</b>	<b>135.819.099,17</b>	<b>13.581.909,92</b>	<b>1.797.000,39</b>	<b>15.378.910,30</b>

**Fonte: Informações tabuladas dos arquivos do Sismark enviados pelo Banco do Brasil em atendimento ao Ofício de Requisição nº 915/2005-19 de 22/09/2005.**

Obs: Comissão estimada com percentual de 2% (dois por cento), exceto para os serviços de veiculação com percentual de 20% (Desconto Padrão de Agência) subtraído os 5% que devem ser transferidos ao Banco, conforme estabelecido na cláusula sexta do contrato.

29. A quantificação do prejuízo total aos cofres do Banco do Brasil somente poderá ser realizada a partir da obtenção de todas as notas de bonificação de volume emitidas pela agência contra os fornecedores. Para tanto, a providência mais indicada seria a requisição de todos os documentos fiscais, mediante quebra de sigilo fiscal da agência, medida que certamente propiciará a quantificação de um débito significativamente maior.

30. Nesse sentido, vislumbramos a necessidade de encaminhar cópia desta representação à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para subsidiar seus trabalhos e ao Ministério Público Federal para adotar as medidas cabíveis.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*Diante do exposto, submetemos à consideração superior, propondo:*

a) a autuação da presente documentação como Representação, nos termos do inciso V do art. 237 do RI/TCU;

*b) a conversão do processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92 c/c o art. 252 do RI/TCU;*

c) a citação solidária da agência Lowe Ltda, CNPJ 61.067.377/0001-52, endereço às fl. 32 e dos responsáveis do Banco do Brasil S/A, relacionados a seguir, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II do RI/TCU para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Banco do Brasil S/A as importâncias a seguir discriminadas, ou ainda, a seu critério, adotem ambas as providências:

*c.1) em virtude da não transferência ao Banco do Brasil S/A das bonificações de volume obtidas pela agência Lowe Ltda junto à Editora Gráficos Burti Ltda (notas fiscais nº 9488, 10.393, 10.645, 11.288 e 11.287) e à Kriativa Gráfica Editora Ltda (nota fiscal nº 15.084) conforme previsto no item 2.5.11 do contrato celebrado entre a Lowe Ltda e o Banco do Brasil S/A em 22/03/2000 para a prestação de serviços de publicidade e propaganda decorrente do processo de concorrência nº 99/1131 (8616);*

c.2) em virtude do recebimento indevido de honorários incidentes sobre as bonificações supramencionadas;

c.3) e no tocante aos funcionários responsáveis do Banco do Brasil S/A, em virtude da omissão e negligência no acompanhamento e fiscalização do contrato, especialmente no que tange aos

preços praticados, contrariando o disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93 e no item 12.4 da cláusula décima segunda do contrato, configuradas pelas irregularidades mencionadas em 'c.1' e 'c.2';

Data	Valor (R\$)	Responsável	CPF	Cargo
17/12/2001	9.506,64			
	190,13			
19/03/2002	28.348,95	Renato Luiz Belinette Naegele	308.076.621-00	Diretor de Marketing
	566,98			
06/05/2002	10.001,25			
	200,03			
26/07/2002	14.568,00	Cláudio de Castro Vasconcelos	252.377.641-34	Gerente Executivo de Propaganda
	291,36			
05/08/2002	21.570,00			
	431,40			
30/10/2003	7.596,82	Henrique Pizzolato	296.719.659-20	Diretor de Marketing
	151,94	Cláudio de Castro Vasconcelos	252.377.641-34	Gerente Executivo de Propaganda
<b>Total</b>	<b>93.423,49</b>			

d) o encaminhamento de cópia desta representação à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, para adoção das medidas cabíveis e para subsidiar eventual quebra do sigilo fiscal da agência Lowe Ltda. com vista a obtenção de todos os documentos fiscais emitidos à título de bonificação de volume;

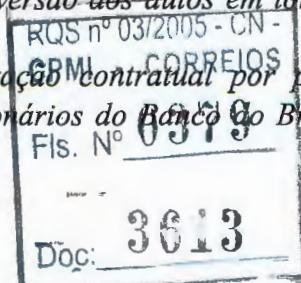
e) o encaminhamento de cópia desta representação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para adoção das medidas cabíveis e

f) o encaminhamento de cópia desta representação ao Ministério Público Federal, para adoção das medidas cabíveis."

Por seu turno, o diligente Diretor da 2ª DT manifestou-se nos seguintes termos:

Trata-se de representação da equipe de auditoria em face da constatação de prejuízo (débito) aos cofres do Banco do Brasil, em decorrência da execução de contrato de publicidade e propaganda celebrado com a agência Lowe Ltda. De acordo com as informações da equipe, comprovadas mediante documentos constantes dos autos, bonificações obtidas pela agência junto a fornecedores, que deveriam ter sido transferidas ao Banco do Brasil, por força do contrato, não foram repassadas. Igualmente resta claro que não foram tomadas providências por parte dos gestores do Banco no sentido de evitar tal prejuízo. A não transferência dos valores relativos às bonificações de volume equivale a um pagamento a maior do Banco à agência. Por tal razão, pertinente a proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei Orgânica do TCU.

Não se trata, todavia, de mero descumprimento de obrigação contratual por parte da agência, porquanto configurada a responsabilidade subjetiva dos funcionários do Banco do Brasil, eis



que, em razão da conduta omissiva e pelo descumprimento de um dever legal, deram causa a um prejuízo material, identificado pela equipe de auditoria. Além disso, a omissão, genericamente considerada, deve ser imputada apenas aos titulares das funções administrativas, dado que as atividades e ações de publicidade e propaganda que deveriam ter sido objeto de acompanhamento e fiscalização, em regra tiveram duração superior aos períodos de eventuais substituição.

Convém salientar, no particular, que a presente representação é parte de um conjunto de 05 (cinco) formuladas pela equipe de auditoria, cada uma referente a uma agência de publicidade contratada pelo Banco do Brasil. Assim, a estimativa do total do pagamento suportado pelo Banco do Brasil à agência via bônus de volume, com base em percentual conservador de 10%, conforme tabela à fl. 137, foi feita também com relação as demais agências. Em face da prática generalizada da bonificação de volume, e a partir da planilha de pagamentos efetuados pelo Banco do Brasil, a equipe estimou os valores totais que as agências teriam obtido de bonificação ao longo da vigência dos respectivos contratos, que abrangem o período de março de 2000 até o presente, conforme tabela abaixo, o que resultou, repita-se, em base conservadora de 10%, na cifra de mais de 95 milhões de reais, sem se considerar a atualização dos valores ao longo do período considerado.

AGÊNCIA	Vigência: 22/03/2000 a 21/09/2003	Em vigor desde 22/09/2003 ***
Lowe	15.378.910,30	
Grottera	16.645.668,60	
Dna ***	18.506.831,60	19.156.712,09
Ogilvy		10.826.900,79
D+		14.893.969,81
	<b>50.531.410,50</b>	<b>44.877.582,69</b>

\*\*\* o contrato da Dna foi rescindido em 29/07/2005

Para comprovação da totalidade do débito, na linha defendida pela equipe, o melhor caminho seria a obtenção de toda a documentação fiscal, de modo a buscar-se os valores precisamente desviados para as agências e o seu devido ressarcimento. Tal cifra, em se tratando de uma empresa estatal entre outras que gastam alto com publicidade e propaganda, talvez possa servir de balizamento para a CPMI dos Correios que tem buscado identificar fontes de recursos que alimentaram relações entre agências de propaganda e agentes políticos, bem como poderiam ter irrigado campanhas políticas. Justifica-se, portanto, o encaminhamento de cópia dos autos à CPMI bem assim à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Ministério Público Federal, já que abrangem período maior que aquele objeto de exame por parte da mencionada CPMI.

Cumpre ressaltar que as despesas de publicidade e propaganda examinadas não incluem os valores de patrocínios concedidos pelo Banco do Brasil, objeto de representação específica, TC nº 016.986/2005-4.

A acrescentar apenas a proposta de que o encaminhamento da representação, após sua autuação, nos termos autorizados pela Comunicação da Presidência de 06/07/2005, seja feito por intermédio da SEGECEX, conforme orientação da mesma Comunicação.

Por último, cabe registrar que a proposta de conversão dos autos em tomada de contas especial não conflita com a Decisão do Supremo Tribunal Federal, exarada em sede de mandado de segurança impetrado pelo Banco do Brasil, no sentido da "ausência de legitimidade ao impetrado para exigir instauração de tomada de contas especial ao impetrante" (MS nº 23875/DF, publicado no DJ de 30/04/2004), eis que a instauração de TCE, caso acatada a proposta de encaminhamento da equipe, será feita pelo próprio TCU.

Por outro lado, a razão de decidir naquele caso prendeu-se à natureza privada dos recursos captados "por depósitos de terceiros e administrados pelo Banco comercialmente", posteriormente aplicados nas operações de crédito questionadas pelo TCU. No presente caso, os recursos empregados para custear as despesas dos contratos examinados são próprios do Banco, portanto claramente de

*natureza não pública, já que provêm de receitas de sua própria atividade bancária, ou seja, não são oriundos de orçamento ou de fundos públicos. Assim, a se adotar a tese do STF fundamentada na natureza dos bens (recursos) empregados, segundo a qual “a participação majoritária do Estado na composição do capital não transmuda seus bens em públicos”, nada teríamos que fiscalizar relativamente aos contratos em apreço. Todavia, a fiscalização que compete ao TCU por força de lei (Lei nº 8.666/93) e por expressa determinação constitucional, conforme art. 71, inciso IV, da Carta de 1988, independe da natureza dos recursos envolvidos, haja vista a força tarefa que foi a campo em cumprimento à Comunicação da Presidência de 06/07/2005, notadamente nas estatais (trechos em itálico transcritos da ementa da decisão do MS nº 23875/DF).*

O titular da unidade acolheu os pareceres formulados.

É o relatório.

## VOTO

O cuidadoso trabalho dos ACE Antônio Renato Antunes (coordenador), Antônio de Pádua Pinto Júnior, Clodomir Lobo Teixeira, Guilherme Yadoya de Souza, Ricardo Alckmin Herrmann e Sander Oliveira de Freitas demonstram que os termos do contrato celebrado entre o Banco do Brasil e a agência Lowe Lintas & Partners Ltda. (antiga denominação da agência Lowe Ltda.) não foram fielmente cumpridos pela agência de publicidade.

Em face das irregularidades apontadas, conheço da presente representação, por atender os requisitos dos arts. 234, 235 e 237 do Regimento Interno.

### Das irregularidades e impropriedades existentes no contrato

A par do débito apontado pela unidade técnica, que decorre de ilicitudes perpetradas na execução do contrato, como se verá, não posso deixar de tecer algumas considerações sobre as irregularidades que permeiam o próprio contrato, que segue modelo-padrão fornecido pela então Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom) e que em nada se aproxima dos rigores da Lei nº 8.666/1993.

Tive oportunidade de examinar perfunctoriamente o modelo-padrão de contrato de publicidade elaborado pela Secom quando da concessão de medida cautelar no TC 012.576/2005-0, relativo a contrato de publicidade celebrado entre o Banco do Nordeste e os consórcios Mota/Ítalo Bianchi Publicitários Associados e SLA Propaganda/Advance Comunicação e Marketing.

Também numa análise preliminar, pude observar que o contrato celebrado entre o Banco do Brasil S/A e Lowe Lintas & Partners Ltda. reproduz muitos daqueles vícios. Em primeiro lugar, a avença celebrada abrange múltiplos e indeterminados objetos: além de atividades relacionadas a campanhas publicitárias, também inclui atividades de promoção, patrocínio, pesquisa de opinião e mercado, elaboração de marcas, logotipos, projetos de arquitetura e decoração, montagem de estandes em feiras e exposições e organização de eventos. Por ocasião da concessão da mencionada cautelar, observei que a inclusão no contrato de atividades de patrocínio implica ato de gestão antieconômico, uma vez que a agência passa a constituir intermediário desnecessário e oneroso.

Outra impropriedade observada refere-se à indefinição do valor do contrato, que decorre de sua vinculação à verba de publicidade do Banco do Brasil, originalmente prevista em R\$ 85 milhões (fl. 11). Já no primeiro termo aditivo, o valor foi elevado para R\$ 118 milhões. Esse aumento de 38,8% extrapola o limite de 25% estipulado no § 1º do art. 65 da Lei de Licitações e não pode ser atribuído à inflação do período, uma vez que o INPC foi de apenas 6,3%.

Também contribui para a indefinição do valor do contrato o fato de a verba de publicidade ser vinculada a três contratos, consoante cláusula 5.1.2:

“5.1.2 Referido valor estimado será distribuído entre as três agências contratadas de forma



*que o valor mínimo dos serviços solicitados a cada uma delas corresponderá a 25% (vinte e cinco por cento) do montante apontado no item 5.1 e o valor máximo poderá alcançar 40% (quarenta por cento) daquele montante.”*

Saliento que os preços finais dos produtos de publicidade e afins não foram estipulados no contrato. Constava, apenas, o percentual de remuneração da agência, resultante de honorários de 2% incidentes sobre os custos dos serviços realizados por terceiros, como serviços gráficos, pesquisas de mercado e opinião, dentre outros. No tocante à veiculação, a remuneração fixada para a agência foi de 15%, de um total de 20% de desconto padrão de agência de que cuida o art. 11 da Lei n.º 4.680/1965, nos seguintes termos:

*“Art. 11. A comissão, que constitui a remuneração dos Agenciadores de Propaganda, bem como o desconto devido às Agências de Propaganda serão fixados pelos veículos de divulgação sobre os preços estabelecidos em tabela.*

*Parágrafo único. Não será concedida nenhuma comissão ou desconto sobre a propaganda encaminhada diretamente aos veículos de divulgação por qualquer pessoa física ou jurídica que não se enquadre na classificação de Agenciador de Propaganda ou Agências de Propaganda, como definidos na presente Lei.”* (grifei)

Na hipótese de ser adotado preço especial de divulgação, diferente daquele fixado em tabela, ou seja, supostamente menor, o desconto padrão de agência incidiria sobre o preço negociado.

Verifica-se, portanto, que a lógica do modelo adotado não contribui para que a execução do contrato seja feita da forma menos onerosa para a Administração Pública, muito pelo contrário. Quanto maior o custo dos serviços de terceiros, indicados pela própria contratada, maior será seu ganho.

A possibilidade de subcontratar serviços de terceiros cria uma situação singular, na qual as despesas da administração são elevadas, ao passo que os custos da contratada são reduzidos e seus honorários elevados. Isso decorre do fato de a empresa não ser **diretamente** remunerada por seu trabalho de criação, mas apenas de forma indireta, mediante percentual incidente sobre serviços de terceiros, como impressão de cartazes e *folders* e veiculação de anúncios, etc.

A forma de remuneração estipulada reforça a propensão da contratada de repassar o serviço que poderia ser realizado internamente para terceiros. Na subcontratação normal, quem fatura os serviços é a própria contratada, que por eles responde. Não é o que ocorre no contrato em tela, uma vez que o executor do serviço estabelece vínculo direto com o anunciante e a contratada recebe honorários sobre os pagamentos efetuados ao executor.

A faculdade de apresentar despesas de terceiros, sem limitação quanto à natureza do serviço a ser executado, torna mais vantajoso para a agência repassar o trabalho de execução das peças publicitárias para outras empresas, pois, além de não incorrer em custos, a agência ainda será remunerada em razão do trabalho de outrem. E também o será quando o trabalho executado pela subcontratada for veiculado ou impresso. Ora, essa espécie peculiar de “subcontratação” significa, portanto, aumento injustificado de despesa para a contratante, que passa a pagar por serviços que antes somente seriam remunerados pelos honorários pactuados. Além disso, pagará honorários sobre esses mesmos serviços, antes da divulgação, o que também não ocorreria se o trabalho fosse diretamente executado pela contratada, como previsto no objeto do contrato (subcláusula 1.2.1).

Para ilustrar, sugiro a seguinte situação hipotética: a agência de publicidade é chamada a produzir uma peça de publicidade cujo custo é de R\$ 50.000,00. O custo de divulgação na televisão é de R\$ 1.000.000,00 e o desconto de agência é de 20% (R\$ 200.000,00), sendo 15% da agência e 5% do anunciante. Pelo contrato celebrado, a agência receberia R\$ 150.000,00 se executasse diretamente a peça, ou seja, lucro de R\$ 100.000,00, ao passo que o anunciante gastaria R\$ 950.000,00. Se a opção fosse a subcontratação, nesses mesmos termos, a agência receberia R\$ 1.000,00 ~~anteriormente~~ de honorários e R\$ 150.000,00 de desconto de agência, lucrando R\$ 151.000,00, ao passo que o anunciante arcaria com despesas R\$ 1.001.000,00. Assim, sempre que houver possibilidade de repassar atividades para terceiros, a agência tenderá a fazê-lo, para reduzir seus custos e elevar seus honorários. N.º 0382

Essa modalidade *sui generis* de “subcontratação” decorre da falta de maior precisão do contrato quanto à natureza dos serviços a serem executados por terceiros, bem como sobre aqueles que necessariamente deveriam ser executados pela contratada. Dessarte, entendo que a prática rotineira de repassar serviços típicos de publicidade para terceiros deve ser coibida contratualmente, de modo a evitar que a contratada se torne uma mera e dispendiosa intermediária na realização dos serviços. Isso poderia ser feito mediante melhor definição do objeto do contrato, de molde a impedir que a agência de publicidade contratada atuasse como uma mera organizadora de contratações sem licitação.

Não menos grave, a cláusula 6.5 do contrato estabelece a possibilidade de as formas de pagamento serem objeto de renegociação, quando da renovação ou prorrogação do contrato, o que contraria a finalidade da licitação, que é buscar a proposta mais vantajosa para a administração. Essa cláusula também torna indefinidas as condições para a execução do contrato, em violação ao § 1º do art. 54 da Lei n.º 8.666/1993, e não se coaduna com as possibilidades de alteração contratual estipuladas no art. 65 da mesma lei. Não obstante, não há, nos termos aditivos juntados aos autos, nenhuma indicação de repactuação dos percentuais originalmente fixados.

Contudo, uma vez que tais falhas não são exclusivas do presente contrato, entendo que deverão ser melhor examinadas na auditoria da qual resultou esta representação.

### Da existência de débito

De acordo com o subitem 2.5.11 do contrato celebrado entre a instituição financeira federal e a agência de publicidade, constitui obrigação da contratada “*enviar esforços para obter as melhores condições nas negociações junto a terceiros e transferir, integralmente, ao BANCO os descontos especiais (além dos normais, previstos em tabelas), bonificações, reaplicações, prazos especiais de pagamentos e outras vantagens*”.

Conforme verificado pela equipe de auditoria, em toda a duração do contrato não houve nenhum repasse para o Banco do Brasil de eventuais descontos obtidos. Não obstante, a equipe logrou comprovar, de forma amostral, a existência do chamado “bônus de volume” (BV) em transações envolvendo as empresas Editora Gráficos Burti Ltda. e Kriativa Gráfica e Editora Ltda.

A sistemática utilizada era a seguinte: a empresa que efetivamente realizava os serviços gráficos (nas hipóteses ora examinadas) emitiam, em nome do Banco do Brasil, nota fiscal de valor integral, sem desconto, relativa aos serviços prestados (fls. 44/45, 51/52, 56/57, 63, 69, 73, 77 e 78). Posteriormente, a agência de publicidade emitia nota fiscal e duplicata de serviços prestados contra essas empresas, relativas ao somatório da bonificação de volume do mês anterior. Tem-se, por exemplo, os documentos de fl. 38, no valor de R\$ 9.506,64, emitido pela Lowe Lintas & Partners Ltda. em nome da Editora Gráficos Burti Ltda., relativo ao BV do mês de dezembro de 2001. Esse valor equivale a 15% do valor original das notas fiscais de fls. 44/45 e 51/52.

Ora, uma vez que, segundo o contrato firmado, os descontos seriam repassados para o contratante, as notas fiscais emitidas pelas gráficas contratadas em nome do anunciente deveriam, necessariamente, registrar os descontos concedidos, pois deveriam resultar em redução do preço cobrado. A omissão dessa informação nos documentos fiscais emitidos pelas gráficas possibilitou que a agência de publicidade se apropriasse indevidamente do desconto ao qual fazia jus o Banco do Brasil por força de disposição contratual.

De ressaltar que, no mercado publicitário, não é incomum que o BV seja apropriado pelas agências de publicidade. Contudo, essa prática passa a ser irregular a partir do momento em que o contrato celebrado entre anunciente e agência expressamente atribui essa vantagem ao anunciente.

Na situação ora examinada, não vislumbro a responsabilidade das gráficas, uma vez que não é possível inferir que tivessem ciência da cláusula contratual 2.5.11. Além do mais, ao prestar prontamente as informações solicitadas pela equipe de auditoria, as empresas demonstraram sua imparcialidade.

### Da quantificação do débito por estimativa e do dever de a contratada apresentar a documentação



requerida

Os fatos analisados revelam a existência de descontos concedidos em nove oportunidades pelas gráficas contratadas pelo Banco do Brasil por indicação da agência de publicidade, no percentual de 15%, incidente sobre o valor (nominal) de R\$ 610.611,10, ou seja, R\$ 91.591,66. Isso resulta também no aumento indevido de honorários no valor de R\$ 1.831,00 (15% sobre R\$ 91.591,66).

A amostra colhida, embora pequena, revela indícios de prática ilícita perpetrada pela contratada, que se apropriou indevidamente de recursos do Banco do Brasil. Não há porque supor que a conduta irregular estivesse limitada a essas nove operações, dentre as cerca de quatro mil e oitocentas existentes.

Dessa sorte, entendo que seria possível, em tese, aplicar esse mesmo percentual a todas as contratações intermediadas pela Lowe Ltda., com espeque no inciso II do § 1º do art. 210 do Regimento Interno.

Ao omitir deliberadamente os valores do BV, pertencentes ao anunciantre, e deles se apropriar, a empresa atraiu para si a responsabilidade de comprovar a inexistência de descontos em todos os pagamentos efetuados. Na verdade, era dever da contratada orientar os prestadores de serviço e fornecedores a proceder ao desconto diretamente nas notas fiscais emitidas em nome do Banco do Brasil, pois a ele pertenciam esses descontos, em razão de expressa previsão contratual.

Conforme os dados de planilha eletrônica, os pagamentos feitos entre 2000 e 2004, relativos a despesas de publicidade, totalizaram R\$ 153.808.082,01, em valores nominais. Presumindo-se que o mesmo percentual de BV foi apropriado em todas as despesas, então, o valor indevidamente pago pelo Banco do Brasil atingiria R\$ 23.071.212,30, também em valores nominais.

Essa extração, diante das circunstâncias, é razoável, dado que o percentual de 15% de BV foi encontrado uniformemente nos pagamentos feitos para Editora Gráficos Burti Ltda. e Kriativa Gráfica e Editora Ltda.

Além disso, a empresa Lowe Ltda. possui plenas condições de contestar essa estimativa, no todo ou em parte, mediante a disponibilização de **todas** as notas fiscais de serviço emitidas no período relativo ao contrato decorrente da Concorrência n.º 99/1131, e respectivos termos aditivos, observada a seqüência cronológica.

Nos termos da legislação tributária (art. 195 do Código Tributário Nacional – Lei n.º 5.172/1966), o contribuinte deve manter os livros e comprovantes dos lançamentos neles efetuados até a ocorrência da prescrição, o que ocorre após cinco anos de sua constituição definitiva (art. 174).

Considerando que a declaração de imposto sobre a renda é feita no exercício seguinte ao do fato gerador e que os primeiros pagamentos à agência Lowe Ltda. foram efetuados em 2000, conclui-se que a empresa deve manter sob sua guarda, até o presente momento, os documentos fiscais que poderão ser usados em sua defesa, caso alegue que as demais intermediações realizadas junto a prestadores de serviço não geraram bônus de volume ou que o percentual foi inferior ao ora imputado.

**Da possibilidade de melhorar a quantificação do débito e da necessidade de resguardar o direito de defesa dos responsáveis**

Não se deve olvidar que a TCE somente pode prosperar diante da existência de responsabilidade de agente público. Embora entenda que este requisito esteja satisfeito, a imputação de débito por estimativa não pode ser feita de tal forma que inviabilize a defesa dos responsáveis. A agência de publicidade possui plenas condições de produzir sua defesa, mediante apresentação de documentos fiscais (todos os talonários fiscais de prestação de serviços do período) e contábeis. Já os funcionários do Banco do Brasil Renato Luiz Belinette Naegle (Diretor de Marketing e Comunicação entre 7.6.1999 e 16.2.2003), Cláudio de Castro Vasconcelos (Gerente Executivo de Propaganda entre 7.6.1999 e 15.7.2005) e Henrique Pizzolato (Diretor de Marketing e Comunicação entre 17.2.2003 e 14.7.2005) estão limitados aos elementos constantes dos autos, uma vez que não possuem meios de obrigar a empresa contratada a fornecer os documentos necessários. Assim, imperativo determinar ao Banco do Brasil que

providencie a obtenção desses documentos, fazendo uso da cláusula 2.5.4 do contrato:

*"2.5.4. A CONTRATADA se obriga a permitir que as auditorias interna do BANCO e externa, por ele indicada, tenham acesso a todos os documentos e informações que digam respeito aos serviços prestados ao BANCO, atendendo prontamente às observações e exigências por elas apresentadas."*

Assim sendo, a citação dos responsáveis deve ser limitada, por ora, ao valor já apurado, embora entenda que o débito concernente ao contrato examinado possa ser substancialmente superior àquele já apurado nesta representação.

Também vislumbro oportunidade para promover depurações nos dados disponíveis e adotar providências com vistas à melhor quantificação do débito, o que poderá ser examinado pela área técnica no processo de auditoria de que cuida o TC 012.095/2005-8, para, eventualmente, ser formulada nova representação.

Nesse sentido, deve-se apurar a totalidade dos valores pagos pelo Banco do Brasil à Lowe Ltda., pois, na planilha fornecida pela instituição financeira, muitas vezes ocorre desdobramento de uma mesma fatura (em razão dos honorários devidos), mas com menção ao nome do próprio fornecedor. Do montante total de R\$ 153,8 milhões, são registrados apenas R\$ 3,7 milhões como pagamentos à agência. Essa informação é sabidamente incorreta, o que pode ser comprovado pelo mencionado desdobramento das faturas em duas, sendo uma delas correspondentes aos honorários, mas sem menção ao nome da agência.

O repasse para terceiros de atividade de criação, se efetuado de forma indevida, conforme mencionado anteriormente, onera desnecessariamente a contratante.

A planilha de pagamentos fornecida pelo Banco do Brasil, que fiz juntar aos autos, indica a possibilidade de que os serviços de criação tenham sido repassados para terceiros, o que decorre da multiplicidade de objeto e da lógica intrínseca à forma de remuneração (quanto maior os gastos com terceiros, maior a remuneração da agência). Embora não se possa precisar a natureza dos serviços subcontratados, verifica-se um excessivo número de intermediários no processo de elaboração de campanha publicitária e outras atividades. Cite-se, por exemplo, o pagamento de R\$ 707,6 mil, a título de consultoria e R\$ 11,6 milhões sob a finalidade "diversos", que incluem pagamento R\$ 3,6 milhões pagos para uma agência de publicidade.

De igual forma, não há garantia de que os insumos que deveriam ser custeados pela Lowe Ltda., nos termos da cláusula 2.7.1, não tenham sido transferidos para o anunciente.

Há casos, ainda, de incidência dos honorários de 2% sobre a fatura relativa à própria agência de publicidade. Na fatura n.º 4180, por exemplo, paga em 15.6.2000, consta dois pagamentos à Lowe Ltda.: um de R\$ 4.968,18 e outro de R\$ 99,36 (2% do primeiro valor). Embora não sejam montantes expressivos, se considerados individualmente, levantam dúvida sobre a forma de contabilização utilizada pelo banco. Ou, pelo menos, sobre a qualidade da informação fornecida, uma vez que não faz sentido a existência de honorários calculados sobre honorários.

Necessária, ainda, a certificação de que os valores pagos a título de veiculação eram valores líquidos, uma vez que o desconto de agência era pago em separado pelo próprio Banco do Brasil.

Entretanto, essas novas depurações não obstam a imediata conversão deste processo em TCE e citação dos responsáveis pelos valores já apurados.

### Da responsabilidade dos gestores do Banco do Brasil

A responsabilidade do Sr. Cláudio de Castro Vasconcelos (Gerente Executivo de Propaganda) decorre de sua omissão no dever de fiscalizar a execução do contrato, competência essa prevista no Livro de Instruções Codificadas (LIC). Já a dos Diretores de Marketing e Comunicação, ~~Ronaldo Luiz Belinette Naegele e Henrique Pizzolato~~, decorre da ausência de supervisão do trabalho ~~executado pela~~ ~~Gerência de Propaganda~~, competência também prevista no LIC.

Não consta dos autos, que o Gerente de Propaganda tenha, em algum momento, solicitado que

a empresa contratada repassasse eventual bônus de volume, que, como dito anteriormente, é prática comum no mercado – tanto assim que consta do próprio contrato firmado. Tampouco foram instadas as gráficas, os veículos de comunicação e outros prestadores de serviço a confirmar a inexistência de desconto, a exemplo do procedimento adotado pela equipe de auditoria.

De igual forma, os Diretores de Marketing e Comunicação não exerceram nenhuma supervisão sobre os procedimentos adotados pela Gerência Executiva de Propaganda.

Ressalto, porém, que as contas do então Diretor de Marketing e Comunicação Renato Luiz Belinette Naegele, relativas ao exercício de 2001, foram julgadas regulares com ressalva por meio da Relação 28/2003, do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues. Nos termos do art. 206 do Regimento Interno, esse julgamento constitui fator impeditivo para a aplicação de multa ou imputação de débito ao responsável. Julgo, porém, não haver óbices para a instauração de TCE ou para a citação, uma vez que esses procedimentos não representam, por si só, nenhum prejuízo ao responsável cujas contas já foram apreciadas.

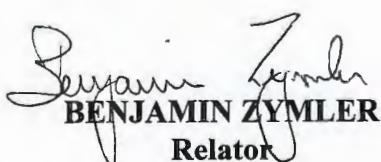
Nesse ínterim, entendo pertinente encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público junto ao TCU, para, se entender conveniente, interpor recurso de revisão com fundamento nas irregularidades já comprovadas nestes autos, com objetivo de reabrir as contas do responsável relativas ao exercício de 2001.

**Considerações finais**

Em que pese entender juridicamente plausível que o Banco do Brasil realize auditoria na contratada, em virtude da faculdade conferida pela cláusula 2.5.4 e dos indícios de fraude já apurados, creio conveniente sugerir à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional (conhecida como CPMI dos Correios) que solicite a transferência do sigilo fiscal da Lowe Ltda., com vistas a colacionar a estes autos todas as notas fiscais emitidas no período da execução do contrato e que possam estar relacionadas com o pagamento de BV.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de novembro de 2005.

  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Relator

