

Aviso n.º 189-SGS-TCU-Plenário

Brasília-DF, 22 de fevereiro de 2006

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo n.º TC 019.995/2005-9, examinado pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 22/2/2006, bem como do Relatório e do Voto que fundamentaram aquela deliberação.

Atenciosamente,



ADYLSO MOTT
Presidente

RQS Nº 03/2005 - CN CPMI - CORREIOS
Fls: 0058
Dee: 3634

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

ACÓRDÃO Nº 222/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-019.995/2005-9 - c/ 9 anexos e 7 volumes
2. Grupo II – Classe VII – Representação
3. Interessada: 1ª Secretaria de Controle Externo
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
5. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 1ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação oferecida pela equipe responsável pela auditoria realizada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, na execução de contratos de publicidade, em que foram constatados indícios de irregularidades, a partir do exame da execução dos serviços prestados pelas agências de propaganda e publicidade SMP&B Comunicação Ltda., Giovanni, FCB S/A e Link/Bagg Comunicação, Contratos nºs 12.371/2003, 12.373/2003 e 12.378/2003, respectivamente, assinados após a realização da Concorrência nº 003/2003.

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

9.1. com fundamento no art. 237, inciso V, do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT que:

9.2.1. não proceda à prorrogação dos contratos nºs 12.371/2003, 12.373/2003 e 12.378/2003, celebrados com as agências de propaganda SMP&B Comunicação Ltda., Giovanni, FCB S/A e Link/Bagg Comunicação, respectivamente, caso ainda vigentes, promovendo a realização de novo certame, observando as orientações a seguir relacionadas:

9.2.1.1. avalie a conveniência e oportunidade de que o Edital de Concorrência contenha o Plano Anual de Comunicação, elaborado estritamente de acordo com as normas vigentes, para efeito da preparação das propostas pelas licitantes;

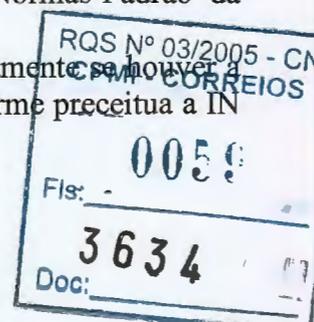
9.2.1.2. avalie a conveniência e oportunidade de indicar técnico não vinculado a seus quadros, escolhido obrigatoriamente entre profissionais ou professores das diversas áreas de comunicação, de reputação ilibada e sem vínculo com agência de publicidade para participar do processo licitatório, como membro da Comissão Especial de Licitação, conforme possibilita o inciso II, do item 10, da IN/Secom nº 7, de 13/11/1995;

9.2.1.3. desenvolva estudos criteriosos para avaliar a possibilidade de adoção de novas modalidades de remuneração em contratos com agências de propaganda, conforme as possibilidades apresentadas pelas Normas Padrão da Atividade Publicitária, notadamente quanto ao que está previsto em seus itens 1.13 e 2.5 c/c 3.11 e 3.11.2, devendo a ECT avaliar a possibilidade de adoção de metodologia de remuneração das agências dentro da modalidade *fee*, ou, alternativamente, considerar o desconto padrão de agência como tendo a finalidade de remunerar os serviços como criadora/produzora de conteúdo publicitário;

9.2.1.4. elabore o *briefing* segundo a estrita observância da IN/Secom nº 2, de 27/04/1993, de maneira a permitir melhor avaliação das licitantes e, ao mesmo tempo, possibilitar a seleção da(s) agência(s) mais apta(s) a atender à instituição;

9.2.1.5. para a qualificação técnica, em adição aos atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado que atestem a qualidade técnico-operacional dos serviços, passe a exigir também o Certificado de Qualificação Técnica expedido pelo CENP, conforme Normas-Padrão da Atividade Publicitária;

9.2.1.6. promova a contratação de mais de uma agência de propaganda exclusivamente com a segregação das diferentes contas publicitárias, com diferentes linhas de atuação, conforme preceitua a IN nº 7, de 13/11/1995;



9.2.1.7. adote procedimentos administrativos para que as propostas sejam examinadas pelos membros da Comissão de Licitação sem identificação de sua autoria, com o fim de alcançar-se maior isenção no julgamento;

9.2.1.8. o novo objeto a ser licitado não deve conter a possibilidade de contratação de serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas, de organização de eventos, exposições e feiras, assim como de realização de pesquisas, que deverão ser objeto de processos licitatórios específicos, em consonância com entendimento já firmado nesta Corte de Contas, conforme Decisão nº 650/1997-Plenário;

9.2.2. atenda às disposições das Instruções Normativas/Secom nº 1, de 27/04/1993, nº 2, de 27/04/1993, e nº 2, de 21/02/2006, tanto para compor seu Planejamento de Ações de Comunicação – PAC, como para a elaboração de campanha específica no âmbito do Dmark/ECT, evidenciando em particular, e com clareza, metas/resultados esperados e indicadores de sua mensuração, bem como dotações orçamentárias para cada uma das ações, definidas de acordo com as prioridades estabelecidas no Plano Estratégico da empresa, com o máximo detalhamento da repartição da verba entre as diversas ações possíveis, como, por exemplo, os valores a serem utilizados em cada uma das mídias de cada campanha;

9.2.3. proceda à avaliação semestral dos serviços prestados pelas agências de publicidade contratadas, prevista no item 14, da IN/Secom nº 7, de 13/11/1995, com a profundidade e o detalhamento requeridos para a efetiva medição dos resultados concretos dos esforços de comunicação, de sorte a fornecer os subsídios necessários e suficientes à adequada tomada de decisão quanto à prorrogação dos contratos celebrados;

9.2.4. relativamente às atividades publicitárias definidas como sendo de “promoção” e “patrocínio”, pela IN/Secom nº 2, de 21/02/2006, que:

9.2.4.1. no prazo de 60 dias, promova a elaboração, aprovação e entrada em vigor do novo Manual de Ações de Comunicação – MANCOM, abrangendo, além das ações de patrocínio já disciplinadas no Módulo 12 desse manual, os procedimentos de publicidade, propaganda e promoção;

9.2.4.2. não proceda à revogação de normativos atinentes às ações de comunicação, sem que outra versão seja colocada no lugar da existente;

9.2.4.3. enquanto não promovida a normatização pretendida, se abstenha de:

9.2.4.3.1. realizar ações promocionais que venham a conflitar com o disposto no módulo 12 do MANCOM, referente à Política de Patrocínios da ECT;

9.2.4.3.2. classificar inadequadamente ações de patrocínio como promocionais, de sorte a fugir às restrições impostas no módulo 12 do MANCOM, referente à Política de Patrocínios da ECT;

9.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Departamento de Marketing da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Dmark/ECT que:

9.3.1. exija das agências de publicidade contratadas que promovam a devida verificação da regularidade fiscal das empresas subcontratadas, procedendo, também, à verificação do cumprimento dessa determinação;

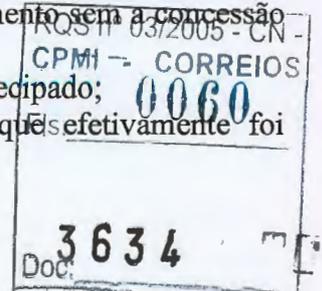
9.3.2. atenda à recomendação do Departamento de Auditoria da Empresa, de maneira a formalizar, em todos os processos relativos a contratações intermediadas pelas agências de propaganda (planilhas), todos os atos praticados, consoante estabelecido na CI/PR-05/2002-Circular, arquivando toda a documentação, numerada e rubricada, em ordem cronológica, sempre que possível;

9.3.3. nas planilhas de cada ação de comunicação, identifique claramente a relação da campanha com seu plano de comunicação; justifique, tecnicamente, a utilização de cada um dos veículos selecionados para compor o plano de mídia; bem como que esteja claramente identificada a origem da proposta inicial, com data e nome do proponente, seja ele o próprio Dmark, a agência de propaganda, ou qualquer outro sujeito, para efeito de caracterização de responsabilidade;

9.3.4. exija das agências contratadas que as faturas contenham as datas de vencimento de acordo com as condições contratuais, de sorte a evitar que ocorra o adiantamento do pagamento sem a concessão do desconto financeiro;

9.3.5. abstenha-se de realizar compra antecipada de mídia com pagamento antecipado;

9.3.6. introduza mecanismo de controle de mídia, de forma a garantir que efetivamente foi veiculado o número de inserções contratadas;



9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Departamento de Auditoria da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Daudi/ECT que, em conjunto com o Dmark, proceda ao levantamento de todas as compras antecipadas de mídia já realizadas até o momento, apurando as condições de cada contratação, inclusive a existência de bônus de volume não repassado à ECT pela contratada, a fim de promover o controle dos créditos, com posterior verificação dos saldos existentes, para que não se percam as vantagens auferidas, em especial evitando a reversão do desconto financeiro quando da veiculação e/ou a utilização de outra tabela de preços que não aquela na qual foi negociada a compra;

9.5. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República – Suci/PR, que assumiu as atribuições da extinta Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República – Secom/PR, que, quando da realização de qualquer ação relativa aos contratos de publicidade de entes da Administração Pública integrantes do Sicom, nenhuma ação de publicidade ou de promoção institucional, incluindo ações promocionais e patrocínios, poderá ser desenvolvida sem que:

9.5.1. esteja claramente identificada a relação da campanha com o plano de comunicação do ente em questão;

9.5.2. esteja justificada, tecnicamente, a utilização de cada um dos veículos selecionados para compor o plano de mídia, se for o caso;

9.5.3. esteja claramente identificada a origem da proposta inicial, com data e nome do proponente, seja ele o departamento do ente em questão, ou a agência de propaganda, ou qualquer outro sujeito, para efeito de caracterização de responsabilidade;

9.6. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, determinar as audiências a seguir:

9.6.1. da chefe do Dpro/ECT, Sra. Maria Laurência S. Mendonça, CPF 126.946.491-49, e do chefe do Dmark, Sr. José Otaviano Pereira, CPF 318.752.461-34, e do agente que autorizou a contratação na SECOM pela autorização para realização de publicidade do Programa Nacional do Livro Didático, conforme Planilhas de Ações de Divulgação nºs 0160/2004 e 0166/2004, com a intenção de promover o enaltecimento do Governo Federal, conforme planejamento de mídia da Agência Link/Bagg aprovado pela ECT, que entre os objetivos da campanha inclui o enaltecimento ao bom desempenho do 1º ano do Governo Federal, em desacordo com a jurisprudência firmada nesta Corte de Contas (Acórdão nº 233/2001-Plenário e Acórdão nº 1.412/2005-Plenário), ferindo assim os princípios da moralidade e impessoalidade;

9.6.2. do chefe do Dmark, Sr. José Otaviano Pereira, CPF 318.752.461-34, em função da ausência de aferição das ações realizadas com patrocínios, propagandas, publicidade e divulgação, conforme identificado no relatório 14/2004 do Daudi/ECT, descumprindo assim a Decisão/TCU nº 254/2002-Plenário, item 8.1.3, alíneas b e g, que determinam que realize análises prévias e posteriores dessas ações;

9.7. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, ao Ministro de Estado das Comunicações, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios, à Procuradoria Geral da República e à Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 8/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 22/2/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0222-08/06-P



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

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

13.3. Auditor presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

Assinou o original
ADYLSO N MOTTA
Presidente

Assinou o original
UBIRATAN AGUIAR
Relator

Fui presente:

Assinou o original
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-019.995/2005-9 - c/ 9 anexos e 7 volumes

Natureza: Representação

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT

Interessada: 1ª Secretaria de Controle Externo

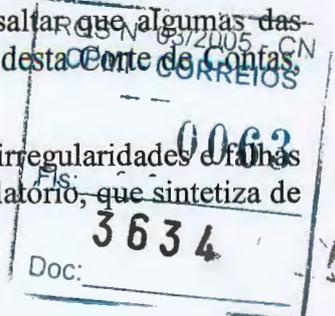
Advogado: não há

Sumário: Representação de equipe de auditoria. Falhas/irregularidades na execução dos Contratos n°s 12.371/2003, 12.373/2003 e 12.378/2003, firmados com as agências SMP&B Comunicação Ltda., Giovanni, FCB S/A e Link/Bagg Comunicação, respectivamente. Concorrência n° 003/2003. Inobservância da legislação no planejamento para a área de publicidade. Deficiência no planejamento anual de comunicação e nas campanhas. Fragilidades no processo licitatório. Objeto contratual extremamente amplo. Necessidade de licitações distintas para serviços que não se enquadram como publicidade. Conhecimento. Procedência. Audiências. Determinações. Ciência da deliberação à CPMI dos Correios, à Procuradoria Geral da República, à Casa Civil da Presidência da República, à Presidência da ECT e ao Ministério das Comunicações.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação oferecida pela equipe responsável pela auditoria realizada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, na execução de contratos de publicidade, em que foram constatados indícios de irregularidades.

2. Foi examinada a execução dos serviços prestados pelas agências de propaganda e publicidade SMP&B Comunicação Ltda., Giovanni, FCB S/A e Link/Bagg Comunicação, Contratos n°s 12.371/2003, 12.373/2003 e 12.378/2003, respectivamente, assinados após a realização da Concorrência n° 003/2003.
3. Serviram, ainda, como subsídio ao presente trabalho auditoria desenvolvida pela Secretaria Federal de Controle Interno-SFC (Nota de Auditoria n° 23-2005), não transformada em relatório final, à época da realização da presente auditoria, bem como o Relatório n° 14/2004 do Departamento de Auditoria da ECT-Daudi.
4. A equipe de auditoria buscou examinar os fatos também sob a ótica das fragilidades dos procedimentos, de modo a, ao final, apresentar propostas de aprimoramento das ações de competência da área específica da Presidência da República (Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República – Suci/PR que assumiu as atribuições da extinta Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República – Secom/PR), bem como da ECT, relativas ao processo de contratação de agências de propaganda e à execução contratual, em face das irregularidades constatadas em toda a Administração Federal.
5. O Relatório traz, inicialmente, todo o arcabouço legal que regulamenta a atividade de publicidade no setor público, parâmetro para os exames realizados. É de se ressaltar que algumas das regras básicas ali definidas foram descumpridas, justificando-se a pronta atuação desta Corte de Contas, buscando, inclusive, a adoção de ações preventivas.
6. A equipe produziu uma peça bastante detalhada em relação a todas as irregularidades e falhas verificadas. Como visão geral do trabalho, transcrevo, a seguir, a conclusão do Relatório, que sintetiza de



forma apropriada as constatações aqui dispostas, salientando a concordância do Secretário em substituição da 1ª Secex:

“CONCLUSÃO

RESUMO DAS CONSTATAÇÕES

17. Nossa preocupação, na elaboração desse relatório, foge um pouco à identificação das irregularidades pontuais detectadas ao longo do trabalho, em favor de uma reflexão a respeito do ambiente que criou as condições propícias para a situação atual da ECT.

17.1 No macroambiente no qual ocorreram todas as irregularidades exibidas primeiramente na mídia, e, posteriormente, verificadas por intermédio das auditorias promovidas pelos órgãos de controle, entendemos estarem identificados alguns dos elementos que concorreram para possibilitar essa situação.

17.2 Em primeiro lugar, a falta de observação da legislação no que diz respeito à composição dos planejamentos para a área de publicidade, tanto em relação ao Plano Anual de Comunicação como em relação aos planejamentos das campanhas.

17.3 Quanto mais rígido for o planejamento, menos a área estará sujeita à ingerência política, que hoje acontece regularmente no Dmark/ECT, definindo o direcionamento de grande parte dos recursos aplicados pelo departamento.

17.4 Concorrentemente, o processo licitatório, como é feito hoje, tem permitido o favorecimento das agências que mantêm relacionamento com o Poder Público, que consegue dirigir o resultado dos certames de maneira a contemplá-las.

17.5 Por último, resta observar que o tipo de contrato estabelecido com as agências de propaganda é muito aberto, permitindo a contratação, via agência, de qualquer serviço da área de comunicação, até aqueles que não estão diretamente afetos à área da publicidade.

RELATÓRIO DE ACHADOS COM AS RESPECTIVAS PROPOSTAS

18. Tentaremos, agora, sintetizar as principais irregularidades e demais questões relevantes que identificamos, na realização dessa auditoria.

18.1 Primeiramente, relacionaremos aquelas que, a nosso ver, ensejam a determinação para a não renovação dos contratos de prestação de serviços de publicidade ora em análise:

a) desconformidade do planejamento para a realização das ações de publicidade, relativamente à forma da sistemática prevista nas Instruções Normativas Secom nº 1, de 27/04/1993 e nº 6, de 14/04/1995, com a conseqüente realização de licitação sem o planejamento adequado, resultando em excesso de discricionariedade dos agentes envolvidos nos processos relativos às ações de publicidade na execução do contrato (conforme 5.3.3.3 e 5.6.1);

b) ausência de definição da sistemática de avaliação de resultados das ações desenvolvidas, na forma prevista na Instrução Normativa Secom nº 1, de 27/04/1993, artigo 5º, alíneas b e f; e na Decisão TCU 254/2002 – Plenário, item 8.1.3, alínea g, impossibilitando a adequada aferição dos resultados dos esforços das agências de propaganda contratadas (conforme 12.6.2);

c) desconformidade na elaboração do briefing da Concorrência nº 003/2003, relativamente à forma prevista pela Instrução Normativa Secom nº 2, de 27/04/1993 (conforme 5.4.2.3 e 7.2.2);

d) realização de licitação e posterior contratação de três agências de propaganda sem distinção de contas publicitárias, em desacordo com a Instrução Normativa Secom nº 7, de 13/11/1995, e com a Decisão TCU 254/2002 – Plenário, item 8.1.1, relativamente ao princípio da segregação das diferentes contas publicitárias (conforme 5.7.2.9);

e) ausência de avaliação da possibilidade de contratação de agências em condições mais adequadas à ECT, conforme as possibilidades estabelecidas pelas Normas Padrão da Atividade Publicitária, de janeiro de 2003, itens 1.13 e 2.5, e 3.11.2 (conforme 5.12.2.8);



f) ausência, na Licitação, da exigência de apresentação do Certificado de Qualificação Técnica emitido pelo CENP, conforme Normas Padrão da Atividade Publicitária, de janeiro de 2003, item 2.5.1 (conforme 5.12.4.3.);

g) realização de contratos com objetos múltiplos, contrariando a Decisão TCU 650/1997 – Plenário, e em confronto com o Decreto 4.799/93, art. 2º (conforme 8.4.10);

h) inobservância, por parte das agências, do que preceitua a norma legal nas Normas-Padrão da Atividade Publicitária, item 2.6, que determina que as agências são responsáveis pela verificação da regularidade de suas subcontratações no âmbito de contratos com entes do Poder Público (conforme 11.1.3).

18.2 Antes de procedermos à menção de outras irregularidades encontradas, discorreremos sobre as propostas que faremos relativamente à realização do novo procedimento licitatório para contratação de agência de propaganda, a ser realizado pela ECT.

18.3 Independentemente da realização de nova licitação, no entanto, entendemos que é indispensável que a ECT atenda às disposições das Instruções Normativas nº 1, de 27/04/1993 e nº 6, de 14/03/1995, para compor seu Planejamento de Ações de Comunicação – PAC (conforme 5.3.3.3, 9.5.4 e 9.6.13), a respeito do qual proporemos medidas adiante.

18.3.2 Isso deverá ser feito evidenciando-se, em particular, e com clareza, resultados esperados e indicadores de sua mensuração, bem como dotações orçamentárias para cada uma das ações, definidas de acordo com as prioridades estabelecidas no Plano Estratégico da empresa, detalhando o máximo possível a repartição da verba entre as diversas ações possíveis, como, por exemplo, os valores a serem utilizados em cada uma das mídias em cada campanha (item 9.5.5).

18.3.3 No caso, portanto, da realização de novo certame, proporemos, com o intuito de criar maior possibilidade de controle da realização das ações publicitárias, e de conferir maior transparência a todo o processo, que a ECT avalie a conveniência e oportunidade de:

a) que o Edital de Concorrência contenha o Plano Anual de Comunicação, conforme acima descrito, para efeito da preparação das propostas pelas licitantes (conforme 7.2.5);

b) indicar técnico não vinculado a seus quadros, escolhido obrigatoriamente entre profissionais ou professores das diversas áreas de comunicação, de reputação ilibada e sem vínculo com agência de publicidade para participar do processo licitatório, como membro da Comissão Especial de Licitação, conforme possibilita o inciso II, do item 10, da IN/Secom nº 7, de 13/11/1995 (conforme 5.7.4.12).

18.3.4 Propomos ainda que seja determinado à ECT que, quando da realização da nova licitação:

a) desenvolva estudos criteriosos para avaliar a possibilidade de adoção de novas modalidades de remuneração em contratos com agências de propaganda, conforme as possibilidades apresentadas pelas Normas Padrão da Atividade Publicitária. Notadamente, quanto ao que está previsto em seus itens 1.13 e 2.5 c/c 3.11 e 3.11.2, a ECT deverá avaliar a possibilidade de adoção de metodologia de remuneração das agências dentro da modalidade fee, ou, alternativamente, considerar o desconto padrão de agência como tendo a finalidade de remunerar os serviços como criadora/produtora de conteúdo publicitário (conforme 5.12.2.8);

b) o briefing seja realizado segundo a estrita observação da IN 2, de 27/04/1993, de maneira a permitir melhor avaliação das licitantes e, ao mesmo tempo, permitir melhor seleção de licitantes aptas a atender à ECT (conforme 5.4.2.3 e 7.2.11);

c) para a qualificação técnica, em adição aos dois atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado que atestem a qualidade técnico-operacional do serviço, passe a exigir também o Certificado de Qualificação Técnica expedido pelo CENP, conforme Normas-Padrão da Atividade Publicitária, item 2.5.1 (conforme 5.12.4.23);

ROS Nº 03/2005
CPM - CORREIOS

Fis: 0065

Doc: 3634

d) a contratação de mais de uma agência de propaganda seja definida exclusivamente se houver a segregação das diferentes contas publicitárias, com diferentes linhas de atuação, conforme preceitua a IN nº 7, de 13/11/1995, item 4 a 4.2 (conforme 5.7.2.10);

e) as propostas sejam examinadas pelos membros da Comissão de Licitação sem identificação de sua autoria, com o fim de alcançar-se maior isenção no julgamento (conforme 7.3.8.9);

f) o novo Objeto a ser licitado não contenha a possibilidade de contratação de serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas, de organização de eventos, exposições e feiras, assim como de realização de pesquisas, que deverão ser objeto de processos licitatórios específicos, em consonância com entendimento já firmado nesta Corte de Contas – Decisão nº 650/1997 - Plenário (conforme 5.5.5);

g) o novo Objeto a ser licitado não contenha a possibilidade de contratação de intermediação de patrocínios (conforme 8.4.2 e 10.4.8).

18.3.5 Quando da realização do novo certame, propomos que a Adfis/TCU, ou outra unidade competente para tal nesta Corte de Contas, verifique a possibilidade e a conveniência de realizar ação de avaliação comparativa do procedimento licitatório, em caráter experimental e sigiloso, para se aferir a isenção do julgamento das propostas, de acordo com a proposta a seguir detalhada:

a) imediatamente após a realização do julgamento pela Comissão Especial de Licitação, o TCU requisitaria todas as peças apresentadas pelas licitantes, para a realização de um julgamento simulado, quanto aos itens definidos como 'técnico-publicitários', com o fim de compará-lo ao julgamento oficial realizado pela Comissão;

b) conforme proposta de determinação realizada anteriormente, as peças não estariam identificadas;

c) o TCU solicitaria a colaboração de profissionais do mercado, que fariam a avaliação das peças, exercendo o papel de comissão julgadora, conforme os critérios previstos no Edital (5.7.5.1);

d) não seria permitido o contato entre os membros dessa comissão julgadora.

18.3.5.1 Entendemos que tal ação, inovadora, poderá apontar caminhos seguros para a efetivação de mudanças que ao cabo alcancem maior integridade ao processo licitatório (conforme 7.3.8.10).

18.4 Relativamente às atividades publicitárias definidas como sendo de 'promoção', pela IN/Secom nº 3, de 31/05/1993, identificamos:

a) utilização constante de agências de propaganda para a realização de tais ações, apesar da possibilidade de realizá-las diretamente, sem essa intermediação, conforme item 4.1 da referida norma;

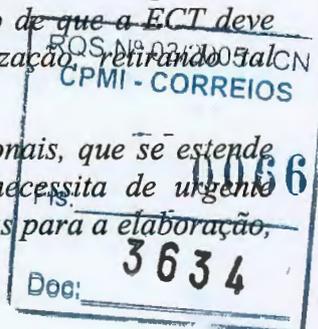
b) ausência de normativo para a definição de ações promocionais e os critérios para seu reconhecimento e concessão de verba;

c) utilização da rubrica 'ações promocionais' para a concessão de patrocínios em situações nas quais o patrocínio não poderia ser realizado por causa da vedação constante do MANCOM.

18.4.1 Há alguns caminhos a seguir para a solução desses problemas. O primeiro, já contemplado na proposta relativa à realização de novo processo licitatório, é a busca por uma nova sistemática de remuneração para intermediação de serviços feitos pelas agências, que não estejam compreendidos como ações de veiculação.

18.4.2 No que diz respeito à organização e/ ou participação em eventos, feiras e exposições, conforme já discorremos largamente, e já propusemos determinação no sentido de que a ECT deve proceder à licitação específica para contratação desses serviços de organização, retirando a atribuição das agências de propaganda.

18.4.3 Quanto à questão da ausência de normativo para ações promocionais, que se estende aos procedimentos de publicidade e propaganda, entendemos que a ECT necessita de urgente regulamentação para discipliná-las. Propomos que seja assinado prazo de 60 dias para a elaboração,



aprovação e entrada em vigor do novo Manual de Ações de Comunicação – MANCOM, abrangendo, além das ações de patrocínio já disciplinadas no Módulo 12 desse manual, os procedimentos de publicidade, propaganda e promoção (conforme 9.6.4 e 10.4.8).

18.4.4. Entendemos ainda pertinente que seja determinado à ECT que, enquanto não promovida a normatização pretendida, se abstenha de (conforme 10.4.8):

a) realizar ações promocionais que venham a conflitar com o disposto no módulo 12 do MANCOM, referente à Política de Patrocínios da ECT;

b) classificar inadequadamente ações de patrocínio como promocionais, de sorte a fugir às restrições impostas no módulo 12 do MANCOM, referente à Política de Patrocínios da ECT.

18.5 Relativamente ao Plano Anual de Comunicação, ao planejamento e realização das campanhas, e à aferição de resultado das ações, encontramos:

a) inobservância da IN/Secom nº 2, de 27/04/1993, quanto à necessidade de confecção de briefing nos moldes ali definidos (conforme 5.4.2.3);

b) descumprimento das IN/Secom nº 1, de 27/04/1993, e nº 6, de 14/03/1995, quanto ao planejamento de todas as campanhas publicitárias (conforme 5.3.3.3, 5.6.1 e 9.6.13);

c) nas Instruções Normativas citadas no item imediatamente anterior, destacamos, para especial observância, os dispositivos relativos à definição de metas e resultados esperados;

d) descumprimento da Decisão TCU nº 254/2002 – Plenário, item 8.1.3, alíneas b e g, que versou sobre a questão da aferição de resultados de ações publicitárias desenvolvidas pela ECT, o que pode, inclusive, ensejar a aplicação de multa aos responsáveis (conforme 12.6.2);

e) cumprimento apenas parcial do item 14, da IN/Secom nº 7, de 13/11/1995, relativo à avaliação semestral dos serviços prestados pela agência, a ser realizado pela ECT, pela falta de substância das informações ali contidas e pela ausência da medição dos resultados concretos dos esforços de comunicação. Entendemos que se a norma informa que a avaliação tem entre seus objetivos dar base para a renovação de contratos (IN Secom nº 7, de 13/11/1995, art. 7º, item 7.1.1), a qualidade do trabalho feito, a sua consistência, é essencial para o atendimento à finalidade para a qual foi criado. Portanto, deverá a ECT instruir tais processos levando em conta que a mera observação dos itens a serem relacionados não é suficiente para alcançar o fim da norma, devendo, então, confeccioná-lo com os elementos que possibilitem a adequada tomada de decisão sobre a prorrogação do contrato (conforme 12.4.7).

18.5.1 Assim, faremos proposta de observação dos normativos acima relacionados bem como da decisão do TCU citada, tanto para a elaboração do Plano Anual de Comunicação como para a elaboração de cada campanha específica no âmbito do Dmark, sem prejuízo de realização de audiência do chefe do Dmark, José Otaviano Pereira, relativamente ao não cumprimento da decisão do TCU retro-mencionada (conforme 5.3.3.3, 5.6.1 e 12.6.2).

18.6 Encontramos ainda alguns aspectos considerados críticos. O primeiro, pertinente às subcontratações realizadas pelas agências, corresponde à contratação de empresas sem a verificação de sua regularidade fiscal.

18.6.1. Entendemos que a ECT deva exigir das agências que façam a devida verificação da regularidade fiscal das empresas subcontratadas, fazendo verificação do cumprimento dessa determinação, que, afinal, é obrigação contratual da agência (conforme 5.12.5.2 e 11.1.5).

18.7 Registramos ainda:

a) A ocorrência de compra de mídia antecipada com pagamento antecipado, sem o adequado controle da utilização dos créditos. A incerteza da realização da veiculação e da real necessidade dos espaços publicitário adquiridos criam ambiente potencial para a realização de ato antieconômico nas compras antecipadas de mídia com pagamento antecipado, o que, a nosso ver, impõe a necessidade de proibição de tal prática na ECT, acrescendo-se a isso, ainda, a impossibilidade do enquadramento legal da operação. Adicionalmente, faremos proposta de determinação para que o Daudi, em conjunto com o Dmark, proceda ao levantamento de todas as compras antecipadas de mídia já realizadas até o

RCS Nº 03/2005 - CF
 CPM - CORREIOS
 006
 FIS.
 3634
 Doc.

momento, apurando as condições de cada contratação, a fim de promover o controle dos créditos, com posterior verificação dos saldos existentes, para que não se percam as vantagens auferidas, em especial evitando a reversão do desconto financeiro quando da veiculação e/ou a utilização de outra tabela de preços que não aquela na qual foi negociada a compra (conforme 13.4.4);

b) Entendemos haver irregularidade na publicidade do Programa Nacional do Livro Didático, dada a clara intenção de se promover o enaltecimento do Governo Federal, em desacordo com o Acórdão TCU 233/2001 – Plenário e 1.412/2005 – Plenário. Assim, entendemos que os responsáveis pela proposição e aprovação da campanha, Sr. José Otaviano Pereira, chefe do Dmark/ECT, e Sra. Maria Laurência S. Mendonça, chefe do Dprod/ECT, devam ser ouvidos em audiência para que apresentem justificativa relativamente a essa ação (conforme 9.2.3.2.14);

c) As planilhas que registram as ações de publicidade não estão tendo registro adequado relativamente à sua numeração. Ainda que o Dmark tenha dificuldades para guardar a perfeita ordem cronológica da composição das peças do processo, deverá fazer a numeração de suas páginas, visto que o mais importante é o registro da existência da documentação, com fins de se evitar subtração de elementos do processo, sobrepondo-se à obrigatoriedade de registro cronológico dos fatos. Assim, entendemos ser necessário determinar ao Dmark que atenda à recomendação do Daudi, de maneira a formalizar, em todos os processos relativos a contratações intermediadas pelas agências de propaganda (planilhas), todos os atos praticados, consoante estabelecido na CI/PR-05/2002-Circular, arquivando toda a documentação, numerada e rubricada, em ordem cronológica, sempre que possível (conforme 9.8.5);

d) A abertura dada pelo contrato, bem como a ausência de um planejamento detalhado das campanhas vinculado ao Plano Anual de Comunicação, e a ausência da obrigatoriedade de se seguirem estritamente os planos desenvolvidos, criam ambiente favorável para a realização de favorecimentos, depois devidamente 'legalizados' mediante aprovação da Secom. De sorte a evitar tal possibilidade, cabe determinar à ECT que, nas planilhas de cada ação de comunicação, identifique claramente a relação da campanha com seu plano de comunicação; justifique, tecnicamente, a utilização de cada um dos veículos selecionados para compor o plano de mídia; bem como que esteja claramente identificada a origem da proposta inicial, com data e nome do proponente, seja ele o Dmark, a agência de propaganda, ou qualquer outro sujeito, para efeito de caracterização de responsabilidade (conforme 9.7.5 e 10.2.18);

e) As faturas emitidas pelas agências muitas vezes não contêm a data de vencimento, possibilitando o adiantamento do pagamento sem a concessão do desconto financeiro. Entendemos que a ECT deverá exigir que as faturas contenham as datas de vencimento de acordo com as condições contratuais (conforme 14.1).

18.8 Relativamente à Secom/PR, fazemos as seguintes considerações e propostas.

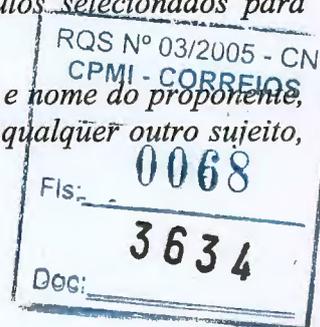
18.8.1 Visto que a mídia complementar e/ou avulsa evidencia-se como favorecimento a determinados veículos de mídia, que originam-se em diversos centros de poder do Governo Federal, entendemos que deve ser determinado à Secom/PR, a observação do seguinte procedimento padronizado quando da realização de qualquer ação relativa aos contratos de publicidade de entes da Administração Pública integrantes do Sicom:

- Nenhuma ação de publicidade ou de promoção institucional, incluindo ações promocionais e patrocínios, poderá ser desenvolvida sem que:

a) esteja claramente identificada a relação da campanha com o plano de comunicação do ente em questão (conforme 10.2.12);

b) esteja justificada, tecnicamente, a utilização de cada um dos veículos selecionados para compor o plano de mídia, se for o caso (conforme 10.2.12);

c) esteja claramente identificada a origem da proposta inicial, com data e nome do proponente, seja ele o departamento do ente em questão, ou a agência de propaganda, ou qualquer outro sujeito, para efeito de caracterização de responsabilidade (conforme 10.2.12).



18.9 Por fim, propomos que, tendo em vista os princípios da publicidade e da transparência da Administração, o Tribunal delibere no sentido de que entendimento proposto no Acórdão TCU 1725/2003 – Primeira Câmara, item 9.2.7, seja estendido para a compreensão do valor mencionado no caput do art. 39 da Lei nº 8.666/93, de sorte que os certames tenham início com a realização de audiência pública sempre que o valor total previsto para o contrato, incluídos os valores relativos ao total das prorrogações possíveis estabelecidas no edital de licitação, atinja o valor previsto no art. 23, inciso I, alínea 'c' da Lei nº 8.666/93 (conforme 7.1.10).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Considerando as irregularidades apontadas no item 18.1 precedente, propomos que o TCU decida, desde já, em virtude da necessidade de ação tempestiva de correção de falhas na área responsável pela publicidade na ECT:

a) seja determinado à ECT que não proceda à prorrogação dos contratos atualmente vigentes, celebrados com as agências de propaganda SMP&B Comunicação Ltda., Giovanni, FCB S/A e Link/Bagg Comunicação, como resultado do processo licitatório denominado Concorrência nº 003/2003, promovendo, a seguir, a realização de novo certame, observando as orientações a seguir relacionadas:

b) seja determinado à ECT que, quando da realização de novo certame:

- avalie a conveniência e oportunidade de:

. que o Edital de Concorrência contenha o Plano Anual de Comunicação, elaborado estritamente de acordo com as normas vigentes, para efeito da preparação das propostas pelas licitantes;

. indicar técnico não vinculado a seus quadros, escolhido obrigatoriamente entre profissionais ou professores das diversas áreas de comunicação, de reputação ilibada e sem vínculo com agência de publicidade para participar do processo licitatório, como membro da Comissão Especial de Licitação, conforme possibilita o inciso II, do item 10, da IN/Secom nº 7, de 13/11/1995.

- observe as seguintes orientações:

. desenvolva estudos criteriosos para avaliar a possibilidade de adoção de novas modalidades de remuneração em contratos com agências de propaganda, conforme as possibilidades apresentadas pelas Normas Padrão da Atividade Publicitária. Notadamente, quanto ao que está previsto em seus itens 1.13 e 2.5 c/c 3.11 e 3.11.2, a ECT deverá avaliar a possibilidade de adoção de metodologia de remuneração das agências dentro da modalidade fee, ou, alternativamente, considerar o desconto padrão de agência como tendo a finalidade de remunerar os serviços como criadora/produtora de conteúdo publicitário;

. elabore o briefing segundo a estrita observância da IN/Secom nº 2, de 27/04/1993, de maneira a permitir melhor avaliação das licitantes e, ao mesmo tempo, possibilitar a seleção da(s) agência(s) mais apta(s) a atender à ECT;

. para a qualificação técnica, em adição aos atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado que atestem a qualidade técnico-operacional dos serviços, passe a exigir também o Certificado de Qualificação Técnica expedido pelo CENP, conforme Normas-Padrão da Atividade Publicitária, item 2.5.1;

. promova a contratação de mais de uma agência de propaganda exclusivamente se houver a segregação das diferentes contas publicitárias, com diferentes linhas de atuação, conforme preceitua a IN nº 7, de 13/11/1995, item 4 a 4.2;

. adote procedimentos administrativos para que as propostas sejam examinadas pelos membros da Comissão de Licitação sem identificação de sua autoria, com o fim de alcançar-se maior isenção no julgamento;

. o novo objeto a ser licitado não deve conter a possibilidade de contratação de serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas, de organização de eventos, exposições e feiras, assim



como de realização de pesquisas, que deverão ser objeto de processos licitatórios específicos, em consonância com entendimento já firmado nesta Corte de Contas – Decisão nº 650/1997 - Plenário.

c) quando da realização do novo certame pela ECT, propomos que a Adfis/TCU, ou outra unidade competente para tal nesta Corte de Contas, verifique a possibilidade e a conveniência de realizar ação de avaliação comparativa do procedimento licitatório, em caráter experimental e sigiloso, para se aferir a isenção do julgamento das propostas, de acordo com a proposta a seguir detalhada:

- imediatamente após a realização do julgamento pela Comissão Especial de Licitação, o TCU requisitaria todas as peças apresentadas pelas licitantes, para a realização de um julgamento simulado, quanto aos itens definidos como 'técnico-publicitários', com o fim de compará-lo ao julgamento oficial realizado pela Comissão;

- conforme proposta de determinação realizada anteriormente, as peças não estariam identificadas;

- o TCU solicitaria a colaboração de profissionais do mercado, que fariam a avaliação das peças, exercendo o papel de comissão julgadora, de acordo com os critérios previstos no Edital;

- não seria permitido o contato entre os membros dessa comissão julgadora.

d) O Tribunal delibere no sentido de que entendimento proposto no Acórdão TCU 1725/2003 – Primeira Câmara, item 9.2.7, seja estendido para a compreensão do valor mencionado no caput do art. 39 da Lei nº 8.666/93, de sorte que os certames tenham início com a realização de audiência pública sempre que o valor total previsto para o contrato, incluídos os valores relativos ao total das prorrogações possíveis estabelecidas no edital de licitação, atinja o valor previsto no art. 23, inciso I, alínea 'c' da Lei nº 8.666/93.

20. Em face das deficiências encontradas no planejamento das ações de publicidade da ECT, propomos que:

a) seja determinado à ECT que:

- atenda às disposições das Instruções Normativas/Secom nº 1, de 27/04/1993, nº 2, de 27/04/1993, e nº 6, de 14/03/1995, tanto para compor seu Planejamento de Ações de Comunicação – PAC, como para a elaboração de campanha específica no âmbito do Dmark/ECT, evidenciando em particular, e com clareza, metas/resultados esperados e indicadores de sua mensuração, bem como dotações orçamentárias para cada uma das ações, definidas de acordo com as prioridades estabelecidas no Plano Estratégico da empresa, com o máximo detalhamento da repartição da verba entre as diversas ações possíveis, como, por exemplo, os valores a serem utilizados em cada uma das mídias de cada campanha;

- proceda à avaliação semestral dos serviços prestados pelas agências de publicidade contratadas, prevista no item 14, da IN/Secom nº 7, de 13/11/1995, com a profundidade e o detalhamento requeridos para a efetiva medição dos resultados concretos dos esforços de comunicação, de sorte a fornecer os subsídios necessários e suficientes à adequada tomada de decisão quanto à prorrogação dos contratos celebrados.

21. Relativamente às atividades publicitárias definidas como sendo de 'promoção', pela IN/Secom nº 3, de 31/05/1993, entendemos pertinente determinar à ECT que:

a) no prazo de 60 dias, promova a elaboração, aprovação e entrada em vigor do novo Manual de Ações de Comunicação – MANCOM, abrangendo, além das ações de patrocínio já disciplinadas no Módulo 12 desse manual, os procedimentos de publicidade, propaganda e promoção;

b) não proceda à revogação de normativos atinentes às ações de comunicação, cuja versão seja colocada no lugar da existente;

c) enquanto não promovida a normatização pretendida, se abstenha de:

- realizar ações promocionais que venham a conflitar com o disposto no módulo 12 do MANCOM, referente à Política de Patrocínios da ECT;



- classificar inadequadamente ações de patrocínio como promocionais, de sorte a fugir às restrições impostas no módulo 12 do MANCOM, referente à Política de Patrocínios da ECT.

22. Quanto às demais irregularidades detectadas, julgamos necessário:

- determinar:

- Ao Dmark/ECT que:

a) exija das agências de publicidade contratadas que promovam a devida verificação da regularidade fiscal das empresas subcontratadas, procedendo, também, à verificação do cumprimento dessa determinação;

b) atenda à recomendação do Daudi/ECT, de maneira a formalizar, em todos os processos relativos a contratações intermediadas pelas agências de propaganda (planilhas), todos os atos praticados, consoante estabelecido na CI/PR-05/2002-Circular, arquivando toda a documentação, numerada e rubricada, em ordem cronológica, sempre que possível;

c) nas planilhas de cada ação de comunicação, identifique claramente a relação da campanha com seu plano de comunicação; justifique, tecnicamente, a utilização de cada um dos veículos selecionados para compor o plano de mídia; bem como que esteja claramente identificada a origem da proposta inicial, com data e nome do proponente, seja ele o próprio Dmark, a agência de propaganda, ou qualquer outro sujeito, para efeito de caracterização de responsabilidade;

d) exija das agências contratadas que as faturas contenham as datas de vencimento de acordo com as condições contratuais, de sorte a evitar que ocorra o adiantamento do pagamento sem a concessão do desconto financeiro;

e) abstenha-se de realizar compra antecipada de mídia com pagamento antecipado.

- ao Daudi/ECT que:

a) em conjunto com o Dmark/ECT, proceda ao levantamento de todas as compras antecipadas de mídia já realizadas até o momento, apurando as condições de cada contratação, a fim de promover o controle dos créditos, com posterior verificação dos saldos existentes, para que não se percam as vantagens auferidas, em especial evitando a reversão do desconto financeiro quando da veiculação e/ou a utilização de outra tabela de preços que não aquela na qual foi negociada a compra;

- à Secom que:

a) observe o seguinte procedimento padronizado quando da realização de qualquer ação relativa aos contratos de publicidade de entes da Administração Pública integrantes do Sicom:

- Nenhuma ação de publicidade ou de promoção institucional, incluindo ações promocionais e patrocínios, poderá ser desenvolvida sem que:

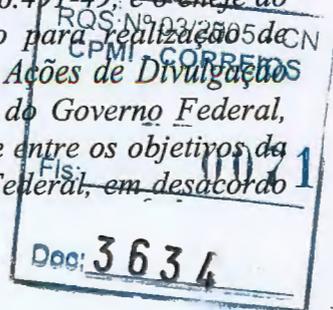
. esteja claramente identificada a relação da campanha com o plano de comunicação do ente em questão;

. esteja justificada, tecnicamente, a utilização de cada um dos veículos selecionados para compor o plano de mídia, se for o caso;

. esteja claramente identificada a origem da proposta inicial, com data e nome do proponente, seja ele o departamento do ente em questão, ou a agência de propaganda, ou qualquer outro sujeito, para efeito de caracterização de responsabilidade.

- ouvir em audiência:

a) a chefe do Dpro/ECT, Sra. Maria Laurência S. Mendonça, CPF 126.946.491-49, e o chefe do Dmark, Sr. José Otaviano Pereira, CPF 318.752.461-34, pela autorização para realização de publicidade do Programa Nacional do Livro Didático, conforme Planilhas de Ações de Divulgação n°s 0160/2004 e 0166/2004, com a intenção de se promover o enaltecimento do Governo Federal, conforme planejamento de mídia da Agência Link/Bagg aprovado pela ECT que entre os objetivos da campanha inclui o enaltecimento ao bom desempenho do 1º ano do Governo Federal, em desacordo



com a jurisprudência firmada nesta Corte de Contas (Acórdão nº 233/2001 – Plenário e Acórdão nº 1.412/2005 - Plenário), ferindo assim os princípios da moralidade e impessoalidade;

b) o chefe do Dmark, Sr. José Otaviano Pereira, CPF 318.752.461-34, em função da ausência de aferição das ações realizadas com patrocínios, propagandas, publicidade e divulgação, conforme identificado no relatório 14/2004 do Daudi/ECT, descumprindo assim a Decisão/TCU nº 254/2002 – Plenário, item 8.1.3, alíneas b e g, que determinam que realize análises prévias e posteriores dessas ações.”

7. Cabe registrar que em função da sistemática definida em conjunto pela Segecex e pela 1ª Secex para os trabalhos de auditoria decorrentes da CPMI dos Correios – a equipe de auditoria, ao longo do trabalho de fiscalização, formularia representações para cada um dos contratos em que fossem encontradas irregularidades – foram autuadas outras quatro Representações tratando das contratações de publicidade. São os TCs 015.938/2005-4, 017.307/2005-4, 014.919/2005-4 e 017.714/2005-0, sendo os dois primeiros com a Agência Link/Bagg e os dois últimos com a SMP&B.

8. O presente Relatório traz os pontos que constaram como irregularidades naqueles autos. São eles:

“15.1 TC 015.938/2005-4 – Agência Link.

- a) Recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço;*
- b) Subcontratação do objeto do contrato sem justificativa;*
- c) Contratação de produtos/serviços sem a apresentação de três propostas;*
- d) Sobrepreço na aquisição de bens ou na prestação de serviços contratados pela agência de publicidade no âmbito do contrato;*
- e) Indícios da apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços;*
- f) Pagamento de despesas sem comprovação da execução; e*
- g) Ausência de avaliação posterior dos resultados obtidos pela ação promocional.*

15.2 TC 017.307/2005-4 – Agência Link.

- a) Recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço;*
- b) Subcontratação do objeto do contrato sem justificativa;*
- c) Ausência de avaliação posterior dos resultados obtidos pela ação promocional;*
- d) Fuga do objeto contratual;*
- e) Burla ao processo licitatório achado; e*
- f) Indícios da apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços.*

15.3 TC 014.919/2005-4 – Agência SMP&B.

- a) Recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço;*
- b) Sobrepreço na aquisição de bens ou na prestação de serviços contratados pela agência de publicidade no âmbito do contrato;*
- c) Subcontratação sem justificativa exigida contratualmente;*
- d) Subcontratação de serviços sem comprovação da sua prestação com despesas vedadas no contrato;*
- e) Possível inexistência das empresas que apresentaram propostas para subcontratação de serviços;*
- f) Inexistência de projeto básico da ação publicitária a ser produzida;*



g) Subcontratação com sobrepreço sem apresentação de propostas;

h) Ausência de avaliação posterior dos resultados obtidos pela ação promocional. Índícios da prática de ilícito fiscal pelo subcontratado.

15.4 TC 017.714/2005-0 – SMPB

a) Subcontratação do objeto do contrato sem justificativa;

b) Recebimento de comissão pela agência sem a prestação de qualquer serviço;

c) Direcionamento da subcontratação e indícios da utilização de proposta fraudulenta para respaldar a subcontratação de produtos e/ou serviços;

d) Índícios da apresentação de propostas fraudulentas para respaldar a subcontratação de produtos/serviços;

e) pagamento de despesas sem comprovação da execução.”

9. Com relação ao Contrato nº 12.371/2003, firmado com a SMP&B Comunicação Ltda., registra o Relatório que a ECT publicou no Diário Oficial da União de 01.11.2005 o extrato da sua rescisão, tendo por motivação descumprimento do contrato, razões de interesse público e ofensa aos princípios da moralidade administrativa e da boa-fé contratual.

10. No que se refere a descumprimento do contrato, a alegação da ECT refere-se à cessão de todos os direitos creditórios e/ou títulos de que a SMP&B fosse detentora em razão do aludido contrato, em desacordo com o item 5.1.18 do contrato entre as empresas.

É o Relatório.



VOTO

Registro, inicialmente, que, diante das denúncias veiculadas pela Revista Veja (edição de 18.05.2005), noticiando possíveis irregularidades em contratações efetuadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, levei comunicação ao Plenário, na Sessão de 18.05.2005, determinando que a 1ª Secex “*procedesse aos levantamentos de dados necessários ao exame da matéria e, em conjunto com a Segecex, verificasse a possibilidade de desenvolver uma metodologia para atuação conjunta com o Ministério Público e outros órgãos públicos que entenderem pertinentes para o saneamento da matéria ora em discussão, de forma a racionalizar e agilizar a atuação dos entes fiscalizadores, mas mantendo a devida independência de suas esferas de atuação*”. Em virtude de tal comunicação, foi autuado o TC 007.694/2005-2 para a adoção das providências que foram determinadas.

2. Em 06.07.2005, o Ministro Adylson Motta, Presidente desta Casa, comunicou aos demais Ministros que, em virtude das graves denúncias que vinham sendo veiculadas e conforme levantamentos realizados pela Segecex, mostrava-se necessária a realização de auditorias em diversos órgãos e entidades, entre elas a ECT.

3. O presente Relatório de Auditoria, a exemplo dos processos de fiscalização mencionados no item 8 do Relatório precedente, cuida das contratações de publicidade efetuadas pela ECT. Este trabalho possui escopo mais abrangente, haja vista que buscou, também, examinar os procedimentos adotados pela ECT, em face do conjunto de normas aplicáveis a essas contratações e da observância das diversas cláusulas contratuais. Por essa razão, foram aglutinadas neste processo determinações motivadas por falhas identificadas na execução de todos os contratos.

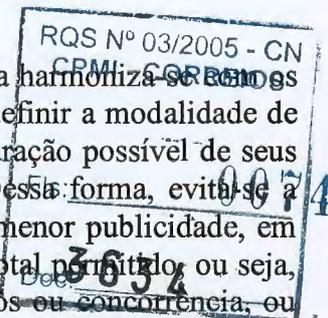
4. Um dos focos do presente trabalho foi o exame das condições que propiciaram a ocorrência das falhas/irregularidades na execução dos contratos de publicidade. Foi possível identificar fragilidades na fase de planejamento para a área, quer em relação ao Plano Anual de Comunicação quer em relação às campanhas. Essa vulnerabilidade permite que a execução das ações se dê sem parâmetros firmes a serem seguidos, o que possibilita ingerência indevida das mais diversas espécies. Em paralelo, verificou-se que o procedimento licitatório, da forma como feito, permite o favorecimento de agências, haja vista não estarem presentes, em quesitos passíveis de aferição objetiva, critérios minimamente objetivos. Ademais, o objeto definido nas licitações, bem como nos contratos decorrentes, é extremamente amplo, criando oportunidade para que sejam inseridas na sua execução ações que não se enquadram como serviço de publicidade.

5. Assim, em face das constatações da equipe de auditoria, cabe reflexão por parte da ECT acerca das práticas da área, principalmente porque o volume de gastos com ações de publicidade é de elevada monta. Aprimorar procedimentos é obrigação que se impõe à ECT.

6. Quanto às propostas oferecidas pela equipe de auditoria, entendo pertinentes algumas considerações.

7. No tocante à sugestão contida no item 19.d da proposta de encaminhamento da equipe (“*O Tribunal delibere no sentido de que entendimento proposto no Acórdão TCU 1725/2003 – Primeira Câmara, item 9.2.7, seja estendido para a compreensão do valor mencionado no caput do art. 39 da Lei nº 8.666/93, de sorte que os certames tenham início com a realização de audiência pública sempre que o valor total previsto para o contrato, incluídos os valores relativos ao total das prorrogações possíveis estabelecidas no edital de licitação, atinja o valor previsto no art. 23, inciso I, alínea ‘c’ da Lei nº 8.666/93*”), deixo de acolhê-la pelas razões que a seguir exponho.

8. O entendimento consubstanciado no Acórdão nº 1.725/2003-1ª Câmara harmoniza-se com os princípios da isonomia e da publicidade, haja vista que obriga a administração a definir a modalidade de licitação para os serviços a serem executados de forma contínua em função da duração possível de seus contratos, ou seja, 60 meses, conforme art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, evita-se a adoção de modalidade de licitação que comporta exigências menos rígidas, com menor publicidade, em situações em que todos os fatores confluem para a utilização do prazo contratual total permitido, ou seja, 60 meses. Evita-se, com isso, a escolha de convite, quando cabe tomada de preços ou concorrência, ou



tomada de preços, quando cabe concorrência, assegurando-se transparência ao procedimento. Esse o motor da referida deliberação.

9. Contratações de grande vulto, como é caso das de publicidade, são sempre feitas na modalidade concorrência. Com isso, cabem as regras aplicáveis à modalidade no tocante a prazos, publicidade, exigências, etc. Nesse tipo de contrato, ademais, não se vislumbra a possibilidade de prazos de vigência superiores a um ano, em face do que dispõe o art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (“A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários ...”), admitidas as exceções ali consignadas, como a prestação continuada de serviço, por exemplo. Portanto, observada a regra geral aplicável ao prazo de validade dos contratos firmados pela administração, a licitação será feita para o prazo de um ano, em face da obrigação de se observar o orçamento existente e vigente, limitador do prazo definido no certame.

10. Ressalte-se que as contratações de serviços de natureza continuada, que poderão ter prazo de vigência estendido até o limite de 60 meses, também são feitas para o período de um ano, em função da observância obrigatória da prévia existência de créditos orçamentários, mediante confronto com o orçamento anual.

11. Dessa forma, a administração, no momento em que dá início à elaboração do ato convocatório, deve ater-se, na regra geral, ao prazo de duração dos contratos definido no art. 57 da Lei nº 8.666/93. Por essa razão, não vejo amparo para que se estenda o entendimento contido no Acórdão nº 1.725/2003-1ª Câmara, aplicável às contratações de serviços a serem executados de forma contínua, ao presente caso.

12. Com relação à sugestão contida no item 19.c da proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, também deixo de acolhê-la por considerar que não se insere entre as competências deste Tribunal substituir o administrador. Iniciativa dessa natureza, além de representar ônus excessivo para esta Corte de Contas, pode redundar em ingerência indevida nas atividades do ente jurisdicionado. Tal posicionamento, ademais, não impede as ações pertinentes de controle externo.

13. Por outro lado, entendo pertinente inserir determinação à ECT para que proceda a levantamento de descontos concedidos às agências e não repassados à contratante, com o objetivo de verificar a apropriação indevida desses descontos, a exemplo do ocorrido nas contratações de publicidade do Banco do Brasil, relatadas pelo Ministro Benjamin Zymler, e que indicaram a não-transferência àquele Banco de bônus de volume. Conforme cláusula nona dos contratos firmados com as três agências, tem-se:

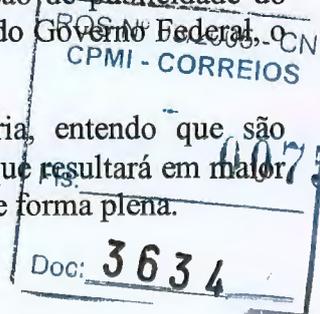
“9.1 Além da remuneração prevista na Cláusula Oitava, a CONTRATADA fará jus ao desconto de agência – à base de um percentual bruto de 20% (vinte por cento) dos preços de tabela ou dos preços acertados para veiculação, prevalecendo sempre o menor dos dois – concedido pelos veículos de comunicação, em conformidade com o art. 11 da Lei nº 4.680/65 e com o art. 11 do Regulamento da Lei nº 4.680/65, aprovado pelo Decreto nº 57.690/66 e alterado pelo Decreto nº 4.563.02.

9.2 Dos 20% (vinte por cento) de desconto de agência a que faz jus, a CONTRATADA repassará à CONTRATANTE, sob a forma desconto, o equivalente a 5 (cinco) pontos percentuais e permanecerá com os restantes 15 (quinze) pontos percentuais, no ato de pagamento de cada uma das respectivas faturas, conforme previsto no item 11.1.1.”

14. Com relação ao controle de mídia, cabe determinar que a ECT crie mecanismo de controle que permita certificar a veiculação efetiva das inserções contratadas.

15. Acrescento, ainda, como destinatário da audiência relativa à realização de publicidade do Programa Nacional do Livro Didático, com intenção de promover o enaltecimento do responsável na SECOM que autorizou a contratação.

16. No tocante às demais propostas oferecidas pela equipe de auditoria, entendo que são oportunas, em especial porque várias buscam aprimorar procedimentos da ECT, o que resultará em maior efetividade nas ações de publicidade e permitirá que o controle possa ser exercido de forma plena.



17. Registro que em 21.02.2006 foi publicada no Diário Oficial da União a Instrução Normativa nº 2 tratando das ações publicitárias no âmbito da administração pública. Entre outras providências, a referida norma revogou as Instruções Normativas nº 3/93, 6/95 e 28/2002, razão pela qual foram adequadas algumas das propostas de determinação.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de fevereiro de 2006.

Assinou o original
UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator



GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-019.995/2005-9

Natureza: Representação

Entidade: Empresa Brasileira de Correios e
Telégrafos - ECT

Interessada: 1ª Secretaria de Controle Externo

Advogado constituído nos autos: não há

DECLARAÇÃO DE VOTO

Preliminarmente, cabe louvar o excelente trabalho desenvolvido pelo Ministro Ubiratan Aguiar. A fiscalização realizada por este Tribunal revelou a ocorrência de diversas falhas/irregularidades nos procedimentos de contratação dos serviços de publicidade levados a cabo pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, o que demonstra a necessidade de aprimoramento dos procedimentos até então adotados.

2. Contudo, cumpre solicitar vênias para discordar parcialmente dos fundamentos jurídicos invocados por sua Excelência no encaminhamento da matéria.

3. De início, registro que, diversamente do entendimento defendido pelo Eminentíssimo Relator dos autos, não vejo óbice a que os contratos de publicidade tenham seu prazo de vigência superior a um exercício, em face do que dispõe o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Na realidade, os serviços de publicidade podem ser considerados serviços de natureza contínua, desde que correspondam a necessidades permanentes do contratante, na forma da definição contida no item 1.1 da Instrução Normativa Mare nº 18/1997.

4. Com efeito, a identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame da atividade desenvolvida pelo particular. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita com a contratação.

5. Outrossim, não vislumbro impedimento a que o órgão ou entidade contratante estabeleça, em casos excepcionais, nos instrumentos contratuais que tenham por objeto serviços de natureza contínua, prazo de vigência superior ao período de um ano, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei de Licitações. A meu ver, nesses casos, a Administração dispõe de discricionariedade para determinar o prazo da contratação, levando em consideração as peculiaridades e a complexidade do objeto, além dos benefícios advindos desse ato.

6. Quanto à determinação contida no item 9.2.1.3 da minuta de Acórdão, apenas ressalto que a Secretaria-Geral de Controle Externo, em vista da determinação contida no item 9.5.1 do Acórdão nº 1999/2005, está promovendo estudos técnicos com o objetivo de sugerir mudanças na sistemática de contratação dos serviços de publicidade no âmbito da Administração Pública. Trata-se de matéria relevante, considerando as diversas irregularidades até então verificadas nos procedimentos fiscalizados por este Tribunal.

Com essas considerações, Voto no sentido de que o Tribunal aprove o Acórdão proposto pelo ilustre Relator.

TCU, Sala das Sessões, 22 de fevereiro de 2006.

Assinou o original
Benjamin Zymler
Ministro

