

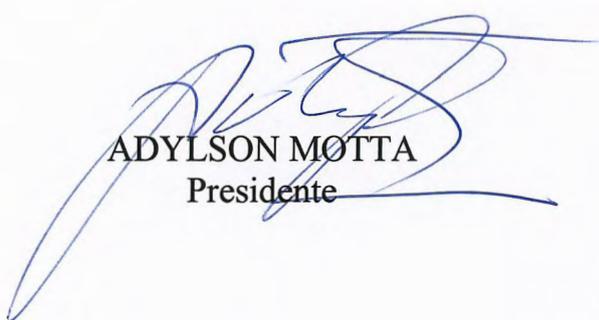
Aviso n.º 2.168-SGS-TCU-Plenário

Brasília-DF, 16 de novembro de 2005

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 019.018/2005-0, examinado pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 16/11/2005, bem como do Relatório e do Voto que fundamentaram aquela deliberação.

Atenciosamente,



ADYLSÓN 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

RQS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls: 1139
Doc: 3613

ACÓRDÃO Nº 1.875/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC – 019.018/2005-0
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: não atuou
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 Grottera Comunicação S/C Ltda., em razão da apropriação indevida dos valores relativos aos bônus de volume concedidos pelas empresas Editora Gráficos Burti Ltda., Couro Impresso Comércio de Brindes Ltda. e Agendas Pombo-Lediberg 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 Grottera Comunicação S/C Ltda., pelos seguintes valores:

Data	Valores (R\$)	Referência
30/11/2000	939,60	Bônus de volume relativo à NF 14.846 da Agenda Pombo-Lediberg Ltda.
	18,79	Honorários pagos indevidamente, relativos à NF 14.846 da Agenda Pombo-Lediberg Ltda.
15/01/2001	52.134,45	Bônus de volume relativo às NF 18.946, 18.958, 18.959, 18.960, 18.961 e 18.962 da Agenda Pombo-Lediberg Ltda.
	1.042,69	Honorários pagos indevidamente, relativos às NF 18.946, 18.958, 18.959, 18.960, 18.961 e 18.962 da Agenda Pombo-Lediberg Ltda.
02/01/2001	12.422,80	Bônus de volume relativo às NF 13.450, 13.451, 13.452, 13.453, 13.454 e 14.847 da Agenda Pombo-Lediberg Ltda.
	248,46	Honorários pagos indevidamente, relativos às NF 13.450, 13.451, 13.452, 13.453, 13.454 e 14.847 da Agenda Pombo-Lediberg Ltda.
16/11/2001	35.895,90	Bônus de volume relativo às NF 2.341 e 2.342 da empresa Couro Impresso Com. de Brindes Ltda.
	717,92	Honorários pagos indevidamente, relativos às NF 2.341 e 2.342 da empresa Couro Impresso Com. de Brindes Ltda.

Etcd. nº 03/2005 - CN
 CORREIOS
 1140
 Fis:
 3613
 Doc:

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

Data	Valores (R\$)	Referência
21/10/2003	76.849,43	Bônus de volume relativo às NF 94.772 e 94.786 da Editora Gráficos Burti Ltda.
	1.536,99	Honorários pagos indevidamente, relativos às NF 94.772 e 94.786 da Editora Gráficos Burti 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 Grottera Comunicação S/C 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 Grottera Comunicação S/C Ltda.;

9.4.2. ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, tendo em vista as possíveis repercussões no mérito das contas do Banco do Brasil, relativas ao exercício de 2001;

9.5. encaminhar cópia dos autos ao Procurador da República Bruno Caiado de Acioli;

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

9.6.1. a correção dos pagamentos efetuados à Grottera Comunicação S/C Ltda., de forma a comprovar a exatidão dos pagamentos de honorários;

9.6.2. a exatidão, no âmbito do contrato firmado entre Banco do Brasil e Grottera Comunicação S/C Ltda, dos valores pagos a título de veiculação, bem assim do desconto padrão de agência;

9.6.3. a existência de terceirização onerosa de atividades de criação publicitária que deveriam ser executadas pela empresa Grottera Comunicação S/C Ltda.;

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

10. Ata nº 45/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 16/11/2005 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

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

12.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTT
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RQS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls: 1141
Doc: 3613

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC – 019.018/2005-0

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, ao MPTCU e a membro do MPU. 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 feito 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 emitidas pela agência contra os prestadores de serviços e fornecedores relativas ao que é conhecido no mercado publicitário como bônus ou bonificação de volume (BV)*

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 emitem 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 Grottera

ROS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
1142
Fis. _____
Doc: --- 3613 1

Comunicação S/C 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 Grottera Comunicação S/C Ltda, em 22/03/2000 (fls. 3/29), trata das obrigações da contratada e no seu item 2.5.11 dispôs 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 4 (quatro) notas fiscais e 1 (um) recibo emitidos pela agência Grottera 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. 31). 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. 36/67), verificamos que foram pagos pelos fornecedores à agência Grottera a título de bonificação de volume a quantia de R\$ 178.242,18. Esse valor corresponde a 11,64% dos valores transferidos pelo Banco à agência (fls. 32) para pagamento desses fornecedores.

7. Em consulta formulada ao Banco do Brasil S/A por meio do ofício nº 915/2005-32 (fls.110), 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.68)

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 Grottera, 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. 32).

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. 31).

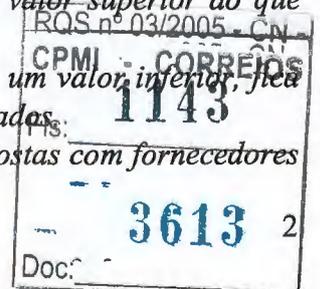
12. Novamente, entendemos necessária a citação dos responsáveis para a devolução dos honorários incidentes sobre as bonificações de volume.

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.

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. 111), 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. 112/113)

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 07/10/2005 (fls. 114), o Banco informou que "(...)o Gerente Executivo de Propaganda ou substituto no exercício do cargo é o

BOS nº 03/2005
CPMI - CORREIOS
FIS.
3613
3

responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos com as agências de propaganda e publicidade,(...)” (fls. 69). Essa informação é corroborada pela Ordem de Serviço nº 11/2004 (fl.71) 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. 72/102), 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. 103/108). 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 responsabilidade solidária no débito ora imputado.

CONCLUSÃO

26. No caso concreto em exame nesta representação, verificamos a ocorrência de bonificação de volume referente a dezessete aquisições de três fornecedores distintos. A agência emitiu quatro notas fiscais e um recibo a título de bonificação de volume, totalizando R\$ 178.242,18 (fls. 36, 47, 55, 63 e 44). Por disposição contratual esse valor deveria ter sido devolvido ao Banco do Brasil assim como o valor de R\$ 3.564,84 (fls. 31) referentes aos honorários recebidos indevidamente sobre a bonificação de volume, totalizando um débito de R\$ 181.807,02.

27. 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 Grottera 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 Grottera 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\$ 16 milhões.

Estimativa de Bonificação de Volume obtida pela agência Grottera com base em um percentual de 10%

					R\$
					1,00
Tipo de Serviço	Valor total	Valor total excluída comissão da agência	Bonificação de Volume	Comissão de agência paga a maior	Total Estimado do Débito
Evento Promocional	5.447.884,73	5.341.063,46	534.106,35	10.682,13	544.788,47
Mídia Especial	111.737,58	109.546,65	10.954,66	219,09	11.173,76
Prestação de Serviço	4.143.674,41	4.062.425,89	406.242,59	8.124,85	414.367,44
Produção	35.508.250,50	34.812.010,29	3.481.201,03	69.624,02	3.550.825,05
Veiculação	121.210.603,18	102.072.086,89	10.207.208,69	1.913.851,63	12.121.060,32
Outros	141.356,88	138.585,18	13.858,52	277,17	14.135,89
TOTAL	166.563.507,28	146.535.718,36	14.653.571,84	1.992.096,77	16.645.668,60

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.

Processo nº 03/2005 - 19
CPMI - CORRÊAS
Doc: _____

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.

28. 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.

29. 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

31. 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 Grottera Comunicação S/C Ltda, CNPJ 54.639.463/0001-27, endereço às fl. 30 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 Grottera Comunicação S/C Ltda junto à Editora Gráficos Burti Ltda (nota fiscal nº 35215), à Couro Impresso Com. De Brindes Ltda (recibo) e à Agendas Pombo-Lediberg Ltda (notas fiscais nº 5075, 5368 e 4987) conforme previsto no item 2.5.11 do contrato celebrado entre a Grottera Comunicação S/C 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\$)	Responsáveis	CPF	Cargo
30/11/2000	939,60 18,79			
02/01/2001	12.422,80 248,46	Renato Luiz Belinette Naegele	308.076.621-00	Diretor de Marketing
15/01/2001	52.134,45 1.042,69	Cláudio de Castro Vasconcelos	252.377.641-34	Gerente Executivo de Propaganda
16/11/2001	35.895,90			



	717,92			
21/10/2003	76.849,43	Henrique Pizzolato	296.719.659-20	Diretor de Marketing
	1.536,99	Cláudio de Castro Vasconcelos	252.377.641-34	Gerente Executivo de Propaganda
Total	181.807,02			

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 Grottera Comunicação S/C 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.

O zeloso Diretor da 2ª DT, Arsênio Dantas, manifestou-se nos seguintes termos:

“Trata-se de representação da equipe de auditoria em face da ocorrência de prejuízo (débito) aos cofres do Banco do Brasil, em decorrência da execução de contrato de publicidade e propaganda celebrado com a agência Grottera Comunicação Total S/C 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 de diretor e de gerente executivo, 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 às fls. 512/513, 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 94 milhões de reais, sem se considerar a atualização monetária 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	19.156.713.09 1145
Ogilvy		9.629.772.16

RQS nº 03/2005 - CNL -
CPMI - CORREIOS
Doc: 3613 6

D+		14.963.519.78
	50.531.410.50	43.750.004.03

*** 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.

Cumpra 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 presente 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 Banco do Brasil S.A. e Grottera Comunicação S/C Ltda. não foram fielmente cumpridos pela agência de publicidade.

Em face das irregularidades apontadas, conheço da presente representação, por atender os

RQS nº 03/2005 - 31
CPMI - CORREIOS
Fls: 1146
Doc: 3613

requisitos dos arts. 234, 235 e 237 do Regimento Interno.

A empresa Grottera foi contratada em 22.3.2000, juntamente com as empresas Lowe Lintas & Partners Ltda. e DNA Propaganda Ltda., para a execução dos serviços de publicidade e propaganda do conglomerado Banco do Brasil (inclusive dos órgãos que viessem a ser criados) e da Fundação Banco do Brasil. Esses serviços deveriam compreender, segundo o contrato, as seguintes atividades:

- a) planejamento, estudo, concepção, execução e distribuição de campanhas e peças publicitárias;
- b) planejamento, estudo, execução, acompanhamento e controle das veiculações;
- c) assessoramento e apoio no planejamento, na execução de ações de promoção e patrocínios, assessoria de imprensa e relações públicas;
- d) desenvolvimento de pesquisas de opinião e mercado;
- e) elaboração de marcas, expressões de propaganda, logotipos e outros elementos de programação visual;
- f) planejamento e elaboração de projetos de arquitetura e decoração, montagem de estandes em feiras e exposições e organização de eventos.

Como se observa, o escopo do contrato é extremamente amplo e os objetos não são claramente definidos, notadamente no que se refere à execução das ações previstas.

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

Os preços finais dos produtos de publicidade e afins não foram previstos no contrato, e a remuneração da agência, constituída de honorários e desconto padrão de agência, incidia sobre serviços de terceiros, não definidos previamente.

Conforme salientei anteriormente, a lógica do modelo adotado não contribui para que a execução do contrato seja feita da forma menos onerosa para a Administração, mas sim o contrário. Quanto maior o custo dos serviços de terceiros, indicados pela agência e contratados sem licitação, maior o ganho da contratada.

Além disso, a faculdade de apresentar despesas de terceiros, sem limitação precisa quanto à natureza do serviço a ser executado, torna mais vantajoso, em tese, que a agência repasse o trabalho de execução das peças publicitárias para outras empresas, pois, além de não incorrer em custos, a contratada ainda é remunerada em razão do trabalho de outrem.

Ressalto que a verificação da regularidade dos pagamentos efetuados a terceiros não constitui tarefa simples. Em primeiro lugar, o contrato não define precisamente o escopo do objeto a ser executado diretamente pelas agências. Em segundo lugar, nem sempre é fácil averiguar o tipo de trabalho terceirizado.

A despeito dessas dificuldades, existe expressivo montante de pagamentos que requerem análise mais cuidadosa, o que poderá ser feito pela equipe de auditoria que formulou a presente representação. Cite-se, à guisa de ilustração, que R\$ 2,5 milhões referem-se a gastos com pagamento de consultoria. Quanto a esse ponto, deve a equipe de auditoria envidar esforços para esclarecer a natureza desses serviços, de forma eliminar ou confirmar a hipótese de transferência indevida e onerosa de serviços próprios da agência para terceiros, em desfavor da contratante.

Consta da planilha fornecida pelo Banco do Brasil o pagamento de R\$ 5,4 milhões

diretamente à agência Grottera Comunicação S/C Ltda., sem relação com serviços de terceiros. É de fundamental importância que essa informação seja verificada, pois o contrato celebrado somente previa remuneração indireta, incidente sobre o preço dos serviços de terceiros. Considerando a possível ausência de rigor no lançamento dos dados na planilha, de cunho meramente gerencial, deverá a equipe de auditoria apurar o destinatário desses pagamentos por meio dos documentos pertinentes (faturas, notas fiscais, etc.).

No que se refere ao débito decorrente da apropriação indevida dos bônus de volume pela agência de publicidade, a unidade técnica apurou, no processo, prejuízo nominal de R\$ 181,8 mil. 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 *“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 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, ficou comprovado, de forma amostral, a existência do chamado “bônus de volume” (BV) em transações envolvendo as empresas Editora Gráficos Burti Ltda., Couro Impresso Comércio de Brindes Ltda. e Agendas Pombo-Lediberg Ltda.

Verificou-se que dezessete notas fiscais emitidas por essas empresas em nome do Banco do Brasil não faziam menção ao desconto concedido em razão do volume (fls. 37, 42/43, 46, 49/54, 57/62 e 66). O desconto, ou BV, era repassado para a agência de publicidade, que emitia nota fiscal e duplicata de serviços prestados contra essas empresas, relativas ao somatório da bonificação de volume do mês anterior. Houve, porém, um caso de simples emissão de recibo por parte da Grottera Comunicação S/C Ltda., no valor de R\$ 35.895,90.

Diversamente do que ocorreu no processo TC 019.024/2005-8, o percentual de desconto ora apurado não é único. O desconto concedido pelas empresas Couro Impresso Com. de Brindes Ltda. e Agendas Pombo-Lediberg Ltda. foi de aproximadamente 10%, ao passo que o da Editora Gráficos Burti Ltda. foi de 15% (o mesmo apurado na representação relativa à empresa Lowe Ltda.).

Apesar da ausência de repasse de qualquer valor a título de BV, os gestores do Banco do Brasil não adotaram nenhuma medida de sua alçada, na condição de fiscal do contrato (Gerente Executivo de Propaganda Cláudio de Castro Vasconcelos) e supervisores da Gerência-Executiva de Propaganda (Diretores de Marketing e Comunicação Renato Luiz Belinette Naegelle e Henrique Pizzolato) para averiguar a existência ou não de desconto, que pertenciam à instituição financeira por força de norma contratual (subitem 2.5.11). Dessarte, caracterizada a responsabilidade do agente público e comprovada a existência de dano, entendo configurada a hipótese de instauração de tomada de contas especial (TCE).

Todavia, o valor do débito deve ser substancialmente maior que aquele apontado na representação, pois não há porque supor que a conduta irregular dos responsáveis estivesse limitada a essas dezessete operações, dentre as cerca de seis mil e trezentas realizadas. Considerando que a concessão de BV é uma prática normal no mercado e comprovado que a agência de publicidade apropriou-se indevidamente desse desconto, não haveria óbice, sob o ponto de vista jurídico (inciso II do § 1º do art. 210 do Regimento Interno) ou metodológico, para a quantificação do débito por estimativa.

Nessa linha, o débito fosse estimado a partir de um percentual conservador de 10%, o prejuízo calculado para o Banco do Brasil nesse contrato seria de cerca de R\$ 16,6 milhões. Se fosse aplicado o percentual de 15% a todos os pagamentos efetuados às empresas Editora Gráficos Burti Ltda. e Kriativa Gráfica e Editora Ltda. (percentual já apurado no TC 019.024/2005-8), esse débito seria de R\$ 16,8 milhões. Se o percentual de BV nos serviços de veiculação for superior a 10%, o débito será significativamente maior que aquele estimado pelo zeloso Diretor da 2ª DT, uma vez que as despesas a esse título somaram mais de R\$ 121 milhões, dos R\$ 166,5 milhões do contrato.

Caso o Tribunal optasse por estimar o débito, a empresa Grottera Comunicação S/C Ltda. teria plenas condições para formular sua defesa, inclusive quanto ao valor imputado. Bastaria colacionar

Processo nº 03/2005 - DCT
CPML - CORREIOS
Fis: 1148
Doc: 3613

todas as notas fiscais de serviço emitidas no período em que houve pagamentos relativos ao contrato em tela, de molde a demonstrar a inexistência de BV no valor apontado.

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 Grottera Comunicação S/C 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.

Não se deve olvidar, todavia, que a imputação de débito por estimativa não pode ser feita de tal forma que inviabilize a defesa dos responsáveis. Ao contrário da agência de publicidade, os funcionários do Banco do Brasil Renato Luiz Belinette Naegele, Cláudio de Castro Vasconcelos e Henrique Pizzolato 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.”

Por conseguinte, julgo que, no presente momento, a citação dos responsáveis deve ser limitada aos valores já apurados, embora entenda que o débito concernente ao contrato examinado deve ser substancialmente superior àquele apontado na representação.

Registro que é possível que agência de publicidade não tenha emitido nota fiscal para todos os valores recebidos a título de BV, o que impediria a apuração mais precisa do valor desviado. Essa suspeita funda-se no fato de essa empresa ter emitido, como contrapartida à quantia de R\$ 35.895,90, recebida do fornecedor Couro Impresso Comércio de Brindes Ltda., tão-somente o recibo de fl. 44.

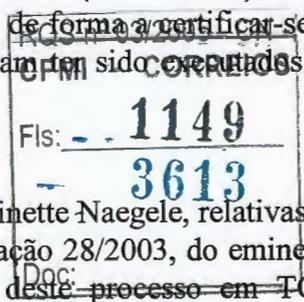
Também vislumbro oportunidade para promover depurações nos dados disponíveis e adotar providências com vistas à melhor quantificação do débito, o que poderá ser examinado pela área técnica no processo de auditoria de que cuida o TC 012.095/2005-8, para, eventualmente, ser formulada nova representação.

Nesse sentido, deve a equipe de auditoria averiguar a natureza dos pagamentos efetuados, segundo planilha fornecida pelo Banco do Brasil e que fiz juntar cópia impressa a estes autos, diretamente à empresa Grottera Comunicação S/C Ltda. (fls. 137/152) e a título de consultoria (fls. 133/136). Além disso, deve a equipe buscar identificar o tipo de serviço prestado por terceiros, de forma a verificar se o Banco do Brasil pagou ou não terceiros por serviços e produtos que deveriam ter sido fornecidos ou fornecidos pela contratada.

Considerações finais

O fato de as contas do então Diretor de Marketing Renato Luiz Belinette Naegele, relativas ao exercício de 2001, terem sido julgadas regulares com ressalva por meio da relação 28/2003, do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, não impede a pronta transformação deste processo em TCE, conforme ponderei por ocasião do Acórdão n.º 1.803/2005-Plenário. Saliento, contudo, que o Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) já formulou recurso de revisão com objetivo de reabrir aquelas contas. Não obstante, entendo conveniente encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao MPTCU, tendo em vista que os fatos ora examinados podem repercutir no mérito daquelas contas.

Acolho a proposta formulada pela unidade técnica de encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional (conhecida como CPMI dos Correios), com sugestão para que solicite a transferência do sigilo fiscal da empresa Grottera Comunicação S/C Ltda., de modo a possibilitar o exame de todas as notas fiscais emitidas no período da

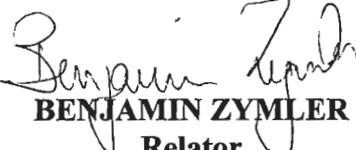


execução do contrato e que possam estar relacionadas com o pagamento de BV.

Diante da solicitação de fl. 132, proponho seja encaminhada cópia destes autos ao Procurador da República Bruno Caiado de Acioli.

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

TCU, Sala das Sessões, em 16 de novembro de 2005.


BENJAMIN ZYMLER
Relator

RQS nº 03/2005 - CN
CPMI - CORREIOS
Fls: <u>1150</u>
Doc: <u>3013</u>