

Ofício GAPRE.2005/1 961

Fortaleza, 20 /12 /05

A Sua Excelência o Senhor
Senador DELCÍDIO DO AMARAL GOMES
Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do
Congresso Nacional – CPMI dos Correios
BRASÍLIA - DF

Senhor Senador,

Encaminho a Vossa Excelência, em anexo, as razões e justificativas que bem elucidam e esclarecem as supostas irregularidades que estariam a incidir sobre os contratos de publicidade desta Instituição Financeira, conforme haviam sido apontadas em relatório preliminar de Auditoria de Conformidade, realizada por técnicos do TCU, lotados na SECEX/CE (Processo TC 012.676/2005-0) .

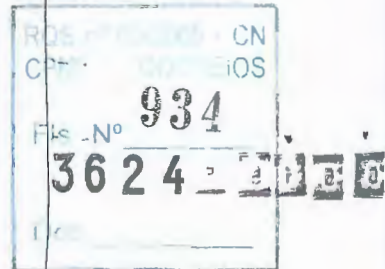
2. Peço ver que, embora o ministro relator do Processo, Benjamin Zymmler, houvesse determinado a suspensão da execução dos mencionados contratos de publicidade, essa decisão já foi revista pelo próprio TCU, vez que acolheu recurso de Agravo interposto pelo BNB, conforme voto proferido pelo mesmo relator, no sentido da revogação da medida cautelar de suspensão, tendo o Pleno do TCU acolhido referido voto, de modo que os contratos de publicidade voltaram a ser executados normalmente. Em anexo, cópia da referida decisão.

3. Conquanto a referida Auditoria de Conformidade ainda não foi a julgamento pelo seu mérito, a decisão interlocutória de cópia anexa, que autoriza a continuidade de execução dos contratos de publicidade deste Banco, já dá a idéia da natureza das supostas irregularidades apontadas pelos auditores do TCU, as quais não dizem respeito ao objeto investigado por essa CPMI.

4. Destarte, uma vez que nos contratos de publicidade do Banco do Nordeste não foram detectadas as irregularidades que são objeto de investigação da CPMI presidida por Vossa Excelência, mormente no que diz respeito a inexistência de desvio de recursos dos citados contratos para outros fins que não os originalmente pactuados, sugere-se que este Banco seja, desde já, excluído das investigações em curso.

Atenciosamente,


ROBERTO SMITH
Presidente



Banco do Nordeste do Brasil SA
Direção Geral: Centro Administrativo Getúlio Vargas
Av. Paranjana, 5.700 - Passaré
Caixa Postal 628
60740-000 Fortaleza CE
e-mail: clienteconsulta@bnb.gov.br



Decisão do Agravo – Determinou a continuidade da execução dos Contratos de Publicidade – BNB

Banco do Nordeste do Brasil S.A

ENDEREÇO	CIDADE / UF	CEP
Av Paranjana 5700 - Passaré	Fortaleza - CE	60.740-000

Senhor Presidente,

BNB - CAPPA
2005/5 692
DATA 24 /11/05

Nos termos do Acórdão nº 1.999/2005 – TCU – Plenário, adotado por este Tribunal em Sessão do Plenário, de 23/11/2005, ao apreciar o Agravo interposto em face do Despacho do Ministro Benjamin Zymler, proferido no processo de Relatório de Auditoria realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB, com o objetivo de verificar a regularidade das contratações nas áreas de Publicidade e Propaganda (TC 012.576/2005-0), decidiu:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fls. Nº 935
3624
Doc

**Tribunal de Contas da União**

Secretaria de Controle Externo no Ceará

Av. Valmir Pontes, nº. 900 - Edson Queiroz - Fortaleza/CE (CEP 60.812-020)

Tels. (85) 4008.8388, FAX (85) 4008.8385, e-mail: secex-ce@tcu.gov.br

**COMUNICAÇÕES
PROCESSUAIS****CONTINUAÇÃO – FL. 2 do OFÍC. N.º 0919/2005-TCU/SECEX-CE**

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

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

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

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

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

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

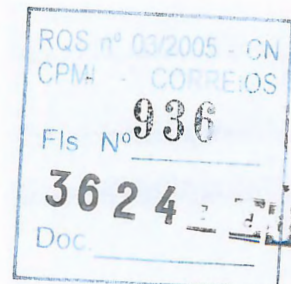
2. Desta forma, solicito que o que o Banco do Nordeste do Brasil – BNB informe a esta Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Ceará, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas pelo Banco, objetivando o pleno cumprimento das determinações supramencionadas, em especial, a consecução do item 9.3.3 do Acórdão retromencionado.

3. Informo, outrossim, que, conforme estabelecido no art. 58, § 1º, da Lei nº 8.443/92, ficará sujeito à multa aquele que deixar de dar cumprimento à decisão deste Tribunal, salvo motivo justificado.

Atenciosamente,

PAULO NOGUEIRA DE MEDEIROS

Secretário



GRUPO I - CLASSE I – PLENÁRIO

TC-012.576/2005-0

Natureza: Agravo

Entidade: Banco do Nordeste do Brasil SA

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

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

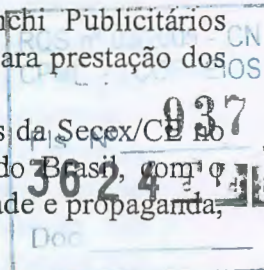
Sumário: Auditoria de conformidade. Banco do Nordeste do Brasil. Agravo contra despacho do Relator ratificado pelo Plenário. Medida cautelar *inaudita altera pars*. Determinação ao Banco do Nordeste do Brasil que se abstenha de efetuar despesas referentes à execução de contratos de publicidade firmados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

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

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

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

- a) realização de despesa de publicidade e propaganda com fuga ao procedimento licitatório, violando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, em razão de pagamentos que ultrapassem o limite de 25% permitido no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para aditamentos contratuais (item 48, fl. 16);
- b) vinculação da execução dos serviços à verba orçamentária disponível (Cláusula 4ª, item 4.1), caracterizando a existência de contrato com preço indeterminado, em infração ao art. 55, inciso III, da Lei de Licitações (itens 11/24, fls. 7/10);
- c) descumprimento da Cláusula 5ª, item 5.1.4, do Contrato nº 313/2003, no que se refere à não manutenção das condições técnicas para prestação dos serviços contratados, em virtude da



saída da empresa Ítalo Bianchi Comunicação Ltda. do Consórcio Mota/Ítalo Bianchi Publicitários Associados (itens 78/94, fls. 23/26);

- d) autorização para execução de serviços contratados pelas agências, com os respectivos pagamentos, sem a obtenção prévia de três propostas de preço, em afronta ao disposto na Cláusula 5ª, item 5.1.7, dos aludidos termos contratuais (itens 67/69, fl. 21);
- e) indícios de fraude documental na apresentação de proposta de preço pela agência Mota Comunicação Ltda., no âmbito do Contrato nº 313/2003 (itens 70/75, fls. 21/22);
- f) realização de despesa com patrocínio com o uso da conta de publicidade, ensejando a prática de ato de gestão antieconômico (itens 57/66, fls. 18/21);
- g) falta de acompanhamento, por parte do Banco do Nordeste, da veiculação das peças publicitárias contratadas.

4. Além disso, a equipe ressaltou as seguintes falhas, relacionadas à licitação que deu origem aos Contratos nº 313 e 314/2003:

- a) precariedade nas ações de planejamento da contratação dos serviços de publicidade e propaganda, no que se refere à definição do montante orçamentário anual a ser destinado aos serviços (itens 49/56, fls. 16/18); e
- b) utilização de critérios subjetivos na avaliação das propostas técnicas dos licitantes (itens 95/98, fls. 26/27).

5. Diante da gravidade das irregularidades apontadas, a equipe de auditoria da Secex/CE ressaltou a necessidade desta Corte determinar, cautelarmente, ao BNB a suspensão da execução das despesas referentes aos contratos em tela, enquanto promovida a oitiva dos responsáveis sobre os fatos apurados.

6. Da análise superficial dos elementos contidos no relatório de auditoria, entendi presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada. Quanto à fumaça do bom direito, pela expressiva probabilidade de que os atos praticados durante a execução dos Contratos nº 313 e 314/2003 teriam violado a legislação que disciplina a matéria e seus princípios norteadores, notadamente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 3º, 55, inciso III, e 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Em relação ao perigo da demora, pelo risco de que a execução das despesas decorrentes dos contratos tivesse prosseguimento, mesmo eivada de vícios, o que pode ocasionar prejuízos à entidade contratante.

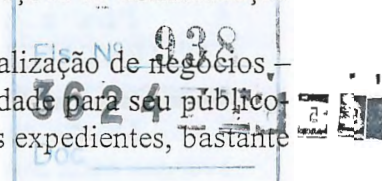
7. Nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno, a concessão da medida cautelar foi referendada pelo Plenário desta Corte na sessão de 26 de outubro de 2005.

8. Após as notificações pertinentes, o BNB interpôs, com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do RITCU, o agravo de fls. 1/17 (anexo 4), acompanhado dos elementos de fls. 18/30.

9. No essencial, o Banco do Nordeste alega o seguinte:

- no âmbito dos referidos contratos, há diversos serviços já autorizados e realizados pelas empresas contratadas, mas pendentes de quitação. A aludida decisão não especificou se a restrição imposta ao Banco contempla também esses pagamentos;
- embora se possa admitir que a redação da Cláusula Quarta dos contratos suspensos possa gerar interpretação diversa, os valores consignados nos contratos, e efetivamente despendidos, estão limitados aos montantes aprovados pela Diretoria do Banco nos projetos básicos/autorização de despesas que deram origem à licitação;
- segundo o projeto básico da licitação, a previsão de gastos de R\$ 18.000.000,00 deverá ser cumprida durante o primeiro ano de vigência dos futuros contratos e, caso o Banco opte pela prorrogação dos ajustes, consignará, nos próximos exercícios, em seu orçamento, as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos neles previstos, tendo por base a presente estimativa, a qual poderá, ainda, sofrer acréscimos, dentro do limite previsto na legislação;
- a afirmação de que os valores são apenas estimativos não poderia ser diferente, haja vista a própria natureza do objeto contratual, a exemplo de outros serviços que não podem ser orçados de forma precisa quando da formalização dos instrumentos contratuais. Entretanto, essa situação não implica a existência de contrato com preço indeterminado, porquanto as despesas estão previstas tanto para o primeiro período de vigência dos contratos quanto para os períodos subsequentes, no caso de prorrogações;
- os termos de aditamento de prorrogação contratual firmados não fizeram constar o valor dos recursos orçamentários que respaldariam as despesas no período pela compreensão de que seria desnecessário explicitar esse montante, haja vista que seria o mesmo do período inicial do contrato;
- a consignação de recursos orçamentários para fazer face à execução de serviços adicionais foi objeto de aditivos contratuais, cujos valores situaram-se no limite de 25% permitido na legislação vigente;

- “forçoso reconhecer que a redação dada aos contratos e aos seus aditivos de prorrogação, caso tivesse explicitado os recursos estimados para todos os exercícios de vigência, como intentou a Administração, teria evitado a interpretação errônea da existência de contratos com preço indeterminado, bem como de pagamentos que teriam extrapolado o limite de 25% permitido no art. 65 da Lei 8.666/1993”;
- entretanto, essa falha na redação, que caracteriza descumprimento de formalidade prevista no art. 55, inciso III, da Lei 8.666/93, pode ser perfeitamente sanada, sem qualquer prejuízo para a Administração e não pode ser motivo para interpretação de que os valores a serem gastos com serviços de publicidade nos três exercícios futuros devam estar limitados a 25% da verba alocada nos doze primeiros meses de vigência dos contratos;
- as interpretações sobre se o valor dos aditivos teria extrapolado imotivadamente ou além do percentual de 25% carecem de uma melhor apreciação fática e jurídica por ocasião do mérito da cautelar, não justificando por si só a determinação da suspensão dos contratos 2003/314 e 314, antes do exame das razões a serem apresentadas em sede de defesa, uma vez que tal medida há de causar prejuízos muito maiores ao Banco;
- as empresas públicas competem com empresas privadas na oferta de produtos e serviços. Logo, existe a necessidade de propaganda competitiva;
- o BNB opera como órgão executor de políticas públicas, cabendo-lhe a operacionalização de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal fonte de recursos operacionalizada pela empresa;
- com os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, o Governo Federal, por meio do Banco do Nordeste, criou o Cresce Nordeste, um programa de financiamentos com juros baixos e prazos mais longos feito sob medida para empresários e empreendedores de todo o Brasil que queiram investir na Região;
- o Programa foi lançado em 2004, por meio de campanha publicitária tecnicamente planejada para atingir o público-alvo e cumprir seus objetivos sociais;
- o investimento na campanha do Cresce Nordeste foi de R\$ 7 milhões em 2004. Como resultado, gerou uma aplicação de R\$ 3,2 bilhões. Uma relação de R\$ 457,00 aplicados para cada R\$ 1 investido em publicidade. Ou, de outra forma, 0,21% do faturamento como investimento em publicidade. Percentual bem abaixo dos 3 a 4% considerados a média mundial para o setor. A campanha recebeu prêmio da Aberje (Associação Brasileira de Jornalismo Empresarial), por sua concepção, execução e resultados;
- o Banco atua fortemente no financiamento à agricultura familiar, por meio de financiamentos do PRONAF (Programa Nacional de Financiamento à Agricultura Familiar). Os recursos são destinados a agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, aquiculturas e silvicultores;
- o Banco faz freqüentemente campanhas em rádio, orientando o público alvo sobre a disponibilidade de linhas de crédito e sobre alterações na legislação que favorecem a repactuação de dívidas;
- no âmbito do microcrédito, o Banco realizou campanhas de publicidade em 2003, 2004 e 2005. A mais recente, de caráter exclusivamente negocial, está sendo veiculada desde junho deste ano, com término previsto para a primeira quinzena de novembro;
- o BNB atua, também, no crédito comercial (capital de giro, crédito direto ao consumidor, cheque especial e outras modalidades). Para dar conhecimento ao público interno e aos clientes do Banco dos novos produtos, das estratégias de venda e de acompanhamento, em um mercado altamente competitivo e lucrativo, do qual a instituição esteve fora por algum tempo, fazem-se necessárias ações de comunicação dirigidas e esclarecedoras;
- a fixação do nome do Banco na mente dos consumidores – com a conseqüente realização de negócios, – pode ser reforçada por meio da exposição da marca do Banco em locais de visibilidade para seu público-alvo. Isso é feito por meio de anúncios em placas de rua, abrigos de ônibus e outros expedientes, bastante utilizados pela iniciativa privada;
- no âmbito interno, o Banco realizou e realiza campanhas de propaganda com vistas a informar e mobilizar o corpo funcional;
- para o trimestre final de 2005, estão programadas a continuação das campanhas do Microcrédito, ações de oportunidade para aplicações de recursos do FNE (Cresce Nordeste), ações de promoção do Crédito Comercial (importante fonte de recursos para o Banco), nova campanha de renegociação de dívidas (com perspectiva de recuperação acentuada de recursos para o Banco) e ações institucionais típicas de final de



ano, de caráter interno e externo, campanhas essas indispensáveis para o atingimento das metas da Instituição para o ano;

- a não-realização das campanhas acima especificadas implicará não somente em prejuízo de imagem, mas também em significativo prejuízo financeiro para a instituição e para a sociedade;
- é certa a ocorrência de perdas importantes sem a divulgação do acesso a serviços de caráter social e de promoção do desenvolvimento, que são o objetivo final do Banco do Nordeste;
- os números de financiamentos concedidos a empreendedores de todos os portes (incluindo agricultores familiares), como resultado das campanhas, atestam a necessidade e eficácia do instrumento publicitário como alavancador dos resultados e da consecução das metas sociais do Banco.

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

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

É o Relatório.

VOTO

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

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

Das irregularidades contestadas

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

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

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

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

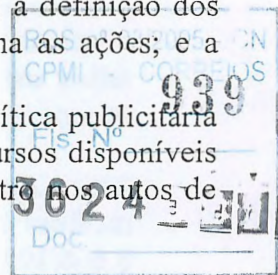
“CLAUSULA PRIMEIRA: O prazo de vigência do Contrato ora aditado está prorrogado por mais 12 (doze) meses.

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

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

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

7. Logo, pelas disposições contratuais vigentes, os valores destinados aos gastos com serviço de publicidade do banco encontram-se indefinidos, vinculados, apenas, à verba orçamentária da instituição prevista para o atendimento dessas despesas.
8. Releva notar que, no caso em tela, entre os exercícios de 2003, ano de assinatura dos contratos, e 2004, quando ocorreram as prorrogações contratuais, houve um acréscimo significativo nas dotações orçamentárias destinadas às despesas com propaganda e publicidade do BNB, da ordem de 159%. Segundo os quadros de acompanhamento da programação orçamentária da instituição, os gastos cresceram de R\$ 11.454.604,00, em 2003, para R\$ 29.692.706,00, em 2004, sem qualquer justificativa aparente (fls. 242 e 250).
9. Os documentos revelam, ainda, a ocorrência de constantes alterações no volume de recursos inicialmente previstos na peça orçamentária anual da entidade para gastos com publicidade e propaganda. Apenas em 2004, após as reprogramações levadas a cabo pelo Banco, houve acréscimo de R\$ 7.533.782,00 no total das despesas estimadas no início do exercício.
10. Há de se considerar, que, no exercício de 2004, o BNB efetuou gastos com publicidade e propaganda acima dos valores aprovados em sua peça orçamentária, no total de R\$ 250.976,00.
11. A meu ver, essas ocorrências demonstram, num juízo preliminar, a fragilidade das ações de planejamento e controle do Banco do Nordeste na área de publicidade.
12. A esse respeito, ressalto que a equipe de auditoria da Secex/CE relacionou, entre seus achados, que a instituição não tem elaborado o Plano Anual de Comunicação (PAC) a que se refere a Instrução Normativa nº 1/1993, da então Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República.
13. De acordo com o normativo mencionado, todos os órgãos e entidades deveriam programar suas ações de publicidade e promoção no PAC, que constitui pré-requisito para aprovação das ações nele propostas. Nesse plano, segundo a IN, deverão constar, entre outras informações, a definição das ações de comunicação a serem desenvolvidas no exercício, acompanhadas das metas a serem alcançadas e das formas de avaliação dos resultados; a identificação das épocas oportunas de cada ação; a definição dos meios de comunicação a serem utilizados; a especificação do público a que se destina as ações; e a determinação do montante dos recursos que sustentarão as ações programadas.
14. Assim, o Plano Anual de Comunicação deveria representar o fio condutor da política publicitária do Banco, com vistas a buscar o equilíbrio entre as necessidades da instituição e os recursos disponíveis para essas ações. No entanto, a despeito da importância desse documento, não há registro nos autos de que o Banco o tenha elaborado.



Do periculum in mora reverso

15. Em suas razões recursais, o Banco alega, ainda, que a paralisação da execução das ações relacionadas aos contratos de publicidade estaria ocasionando significativos prejuízos financeiros para a instituição e para a sociedade, em virtude dos tipos de financiamentos oferecidos. Segundo o Banco, o resultado da campanha Cresce Nordeste, por exemplo, teria gerado aplicação de R\$ 3,2 bilhões dos recursos provenientes do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), numa relação de R\$ 457,00 aplicados para cada R\$ 1,00 investido em publicidade.
16. Contudo, estas alegações não se fizeram acompanhar de elementos consistentes de prova, que demonstrassem o dano efetivamente causado à instituição com a interrupção dos gastos com publicidade e propaganda. Ademais, considero temerário vincular, para aferição dos resultados das campanhas de publicidade, uma simples relação entre volume de empréstimos concedidos e gastos com propaganda. Não se pode olvidar que os recursos provenientes do FNE oferecem vantagens diferenciadas em relação a outras formas de financiamento existentes no mercado, como juros subsidiados e prazos mais favorecidos.
17. Outrossim, compulsando o *briefing* que acompanha o instrumento convocatório da Concorrência nº 2003/045, verifico que um dos pontos relacionados pelo Banco como negativos em relação ao desempenho da entidade diz respeito à “dificuldade que o Banco enfrenta para o atendimento do volume

de demanda de crédito da região, já que, por mais que venha a dispor, nunca será suficiente para a expectativa gerada”. Ora, se a demanda por crédito é maior que a oferta, menor é a necessidade de divulgação de linhas de crédito.

Da revogação parcial da medida cautelar concedida

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 29.1. realize, com base na subcláusula 7.9 dos contratos, auditoria com vistas a obter e juntar a estes autos todas as notas fiscais relativas a serviços de bônus de volume emitidas pelas contratadas a partir do início da execução do contrato, de modo a evidenciar a existência ou não de descontos que deveriam ser repassados ao banco, na forma do item 5.1.5 dos contratos;
- 29.2. diligencie a todos os fornecedores/prestadores de serviço aos quais foram efetuados pagamentos no âmbito dos contratos de publicidade para dar-lhes ciência do teor da subcláusula 5.1.5 e para obter informações e documentos sobre a eventual concessão de bônus de volume e descontos a qualquer título às empresas contratadas;
- 29.3. oriente todos os prestadores de serviço/fornecedores, contratados por indicação das agências de publicidade, a descontarem previamente das faturas os bônus de volume e descontos concedidos a qualquer título às agências, em virtude da subcláusula 5.1.5 dos contratos, independentemente de o pagamento ocorrer por intermédio das contratadas;
- 29.4. advirta os fornecedores/prestadores de serviço que a omissão no fornecimento de informações sobre a concessão de bônus de volume e descontos a qualquer título poderá implicar responsabilidade solidária em eventual débito apurado;
- 29.5. cumpra seu dever de fiscalizar a execução dos contratos de publicidade, em especial os pontos de maior vulnerabilidade, como a efetiva prestação de serviço/fornecimento de bens pelas contratadas e “subcontratados” e a idoneidade dos orçamentos apresentados pelas agências de publicidade.

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

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

Considerações finais

32. Tendo em vista as inúmeras irregularidades existentes no contrato decorrente do modelo-padrão da Secom, inclusive com violação ao § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, entendo pertinente determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização que realize, sob a coordenação da Segecex, estudos técnicos sobre a matéria, os quais deverão considerar os aspectos legais (notadamente a Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e as peculiaridades dos serviços de publicidade. Concluídos esses estudos, que poderão contar com a colaboração de outras unidades técnicas, deverá ser formulada representação a esta Corte, para futura deliberação.

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

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

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

BENJAMIN ZYMLER
Ministro Relator

RQS nº 012.576/2005 - CN	
CPMI - CORREIOS	
Fls. Nº	940
36 2 4	3 3 3 3 3 3 3 3 3 3
Doc	

ACÓRDÃO Nº 1.999/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo TC-012.576/2005-0.
2. Grupo I - Classe de Assunto: I – Agravo.
3. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil SA.
4. Responsável: Sr. Roberto Shimth, Presidente do BNB (CPF 270.320.438-87)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/CE.
8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Luiz Alberto Cruz de Oliveira (OAB/BA 9503), Nicola Moreira Miccione (OAB/CE 14228), Alessandra Osugi Cavalcante de Alencar (OAB/CE 15697), Ana Gabriela Mendes Cunha e Costa (OAB/MG 84822), Antônio Edmar Carvalho Leite (OAB/CE 14815), Carlos Augusto Ponte Ximenes (OAB/CE 12701), Christian Duarte Junho (OAB/CE 13787), Cláudio Chaves Arruda (OAB/CE 13162), Eglene Rodrigues da Rocha (OAB/PI 3736-B), Eurivaldo Cardoso de Brito (OAB/CE 16196), Henrique Severo de Araújo Maia (OAB/CE 3135), Henrique Silveira Araújo (OAB/CE 14747), Idelmar Pires (OAB/CE 15580), Isaura Cristina de Oliveira Leite (OAB/CE 15439), Isael Bernardo de Oliveira (OAB/CE 6814), Ivana Neves Soares (OAB/MG 90167), Jorge André Brasil Lima (OAB/CE 15779), José Valdo de Melo Júnior (OAB/CE 10461), Lilyan Cordeiro Mourã (OAB/CE 15665), Maria do Amparo Fonteles Pereira (OAB/CE 9343), Maria José Lima Malaquias (OAB/CE 3191), Maria Socorro de Araújo Salviano (OAB/CE 8540), Marlúcia Lopes Ferro (OAB/CE 6317), Murilo Rocha Lima (OAB/CE 10929), Regivaldo Fontes Nogueira (OAB/CE 9128), Sandra Valente de Macêdo (OAB/CE 5237) e Ulysses Moreira Formiga (OAB/PB 10739).

9. Acórdão:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.5. determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização que:

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

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

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

10. Ata nº 46/2005 – Plenário

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

12. Especificação do quórum:

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

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

ADYLSO MOTT
Presidente

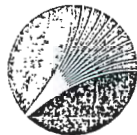
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

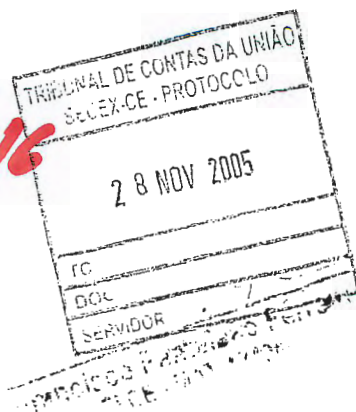


**Banco do
Nordeste**



Presidência

Doc. 1416



Ofício GAPRE.2005/ 1 80 0

Fortaleza, 25 /11/05

A Sua Senhoria o Senhor
PAULO NOGUEIRA DE MEDEIROS
Tribunal de Contas da União
Secretaria de Controle Interno – SECEX-CE
Av. Dr. Valmir Pontes, 900 – Edson Queiroz
NESTA

Assunto: **Processo TC nº 012.576/2005-0**

Senhor Secretário,

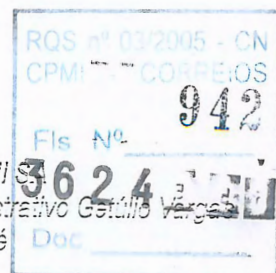
Através do Ofício nº 0831/2005-TCU/SECEX-CE, de 26.10.2005, recebido em 27.10.2005, foi o Banco do Nordeste do Brasil S/A instado a manifestar-se sobre os termos do processo TC nº 012.576/2005-0, alusivo à medida cautelar deferida pelo Excelentíssimo Ministro Benjamin Zymler, que resultou na suspensão da execução dos contratos de publicidade desta Instituição Financeira.

2. Tendo sido determinada a oitiva deste Banco para que se pronuncie a respeito dos fatos que motivaram a concessão da medida cautelar, oferece-se resposta por meio das presentes razões e justificativas, nos termos que se seguem.

3. A Auditoria de Conformidade realizada no âmbito da Assessoria de Comunicação do BNB (ASCOM), abrangeu a análise do conteúdo dos contratos de publicidade, bem como das respectivas execuções, concluindo pela existência de irregularidades, sem, contudo, considerar importante distinção entre os contratos antigos, executados durante a antecedente gestão deste Banco, e os contratos atuais, celebrados e executados durante a atual gestão.

RECEBEMOS O ORIGINAL
EM _____

Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Direção Geral: Centro Administrativo Getúlio Vargas
Av. Paranjana, 5.700 - Passaré
Cidade Postal 628
60740-000 Fortaleza CE
e-mail: clientesconsulta@bnb.gov.br



4. O fato de não se ter atentado para a mencionada distinção, bem como por se ter cometido equívoco quanto à interpretação dos contratos inspecionados, levou a SECEX/CE a propor ao Excelentíssimo ministro relator o deferimento da medida cautelar sob resposta, com base nas conclusões que constam às fls. 27 e 28 do relatório de Auditoria.

5. O ínclito relator, por sua vez, ao deferir a cautelar, fez referência a quase todos os demais itens apontados como irregulares pelos técnicos responsáveis pela Auditoria. Esses itens, analisados à luz dos esclarecimentos que serão prestados mais adiante, também não constituem motivo suficiente para embasar a severidade da medida adotada.

6. Espera-se, por isso, que as razões de fato e de direito que serão a seguir expendidas conduzam à reforma do despacho concessivo da cautelar, restituindo-se ao Banco o lícito direito de continuar executando as necessárias ações de publicidade.

7. A primeira causa alegada pela SECEX/CE como motivadora da cautelar está assim expressa:

“Realização de despesas de publicidade e propaganda com fuga a procedimento licitatório, em flagrante descumprimento ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, c/c o art. 1º, § 1º da Lei nº 8.666/93, perfazendo no período de 2000 até a presente data o montante de R\$ 58.087.838,10 (R\$ 46.753.845,21, fls. 13 (tabelas nºs 08 e 10) relativos aos contratos nº 2000/158 e 159 encerrados e R\$ 11.333.992,89, fls. 16 (tabela nº 11) relativos aos contratos 2003/313 e 314 – vigentes), atinentes a valores pagos que ultrapassam o limite de 25% permitido no art. 65, §º 1 da Lei 8.666/93 para aditamento aos contratos (itens 30 e 31, fls. 12 e item 48, fls. 16).”

8. Como se nota, a Auditoria de Conformidade englobou os contratos celebrados no ano de 2000, já encerrados, com os contratos atuais, vigentes, celebrados durante a atual gestão do Banco, sem atentar para os seguintes aspectos:

a) os contratos 2000/158 e 2000/159, já que se encontram encerrados, não deveriam constituir motivo para a suspensão da execução dos contratos 2003/313 e 2003/314, vigentes, porquanto as possíveis irregularidades daqueles não contaminam estes;

b) enquanto os contratos de 2000 eram executados, pela antecedente administração do Banco, com base exclusivamente nas verbas orçamentárias, sem qualquer limitação no edital de licitação e no próprio contrato, já na execução das avenças celebradas em 2003 a atual administração vem respeitando, rigorosamente, os valores licitados e contratados, durante os diversos períodos de vigência, permitindo-se, apenas, acréscimos que se situam dentro do permissivo do artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93.



RG	943	CN
CPF		943
Fls. Nº	362	4
Doc		

9. Destarte, faze-se inteiramente necessário distinguir-se entre uma e outra forma de execução dos contratos, porquanto se verifica enorme diferença entre a interpretação que uma e outra gestão deram aos contratos sob suas respectivas responsabilidades, com grave repercussão nas execuções correlatas. Desenvolve-se, por isso, indispensável exposição sobre os contratos referidos.

CONTRATOS Nº 2000/158 e 2000/159

10. No ano de 2000 foram celebrados 2 (dois) contratos de prestação de serviços de publicidade, com duas empresas vencedoras do pertinente certame licitatório, cujos contratos possuíam as seguintes características:

a) contrato nº 2000/158 – celebrado com a empresa ÁGIL PUBLICIDADE LTDA, para prestação de serviços de publicidade, a serem realizados na forma de execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, referente à CONTA DE COMUNICAÇÃO DO PROGRAMA FAROL DO DESENVOLVIMENTO DO BANCO DO NORDESTE;

b) contrato nº 2000/159 – celebrado com a empresa IDÉIA 3 COMUNICAÇÃO & EXPANSÃO DE NEGÓCIOS LTDA, para prestação de serviços de publicidade, a serem realizados na forma de execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, referente à CONTA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL.

11. No “Projeto Básico/Autorização de Despesa” aprovado pela Diretoria do BNB, em sua 2.852ª, ocorrida em 14.01.2000, foi consignado o seguinte: *“A previsão de R\$6.117.536,00 deverá ser cumprida durante o primeiro ano de vigência do contrato e tomada por parâmetro durante os períodos subseqüentes, previstos como instrumentos de prorrogação contratual.”*

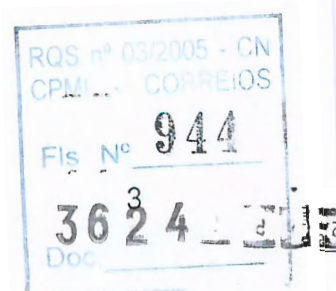
12. Dos contratos que foram firmados, após a finalização do processo licitatório, pede-se atenção para as seguintes cláusulas:

CONTRATO 158/2000, FIRMADO COM ÁGIL PUBLICIDADE LTDA

“CLÁUSULA TERCEIRA – VIGÊNCIA

3.1 *O presente contrato terá duração de doze meses, contados a partir do dia da sua assinatura.*

3.2 *O CONTRATANTE poderá optar pela prorrogação desse prazo, mediante acordo entre as partes, por até quatro períodos iguais e sucessivos*



CLÁUSULA QUARTA – RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

4.1 A previsão orçamentária para execução dos serviços contratados, pelo período de doze meses, é de R\$3.117.536,00 (três milhões, cento e dezessete mil, quinhentos e trinta e seis reais).

4.2 As despesas necessárias à consecução do objeto deste contrato correrão à conta da seguinte dotação orçamentária: Verba Publicidade, rubrica – Propaganda e Publicações Oficiais.

4.3 Se o contratante optar pela prorrogação do contrato, consignará em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos.

4.4 O CONTRATANTE se reserva o direito de, a seu critério, utilizar ou não a totalidade da verba prevista.”

13. As mesmas cláusulas foram reproduzidas, *ipsis litteris*, no contrato 159/2000, firmado com a IDÉIA 3 COMUNICAÇÃO & EXPANSÃO DE NEGÓCIOS LTDA, exceto quanto ao item 4.1 que, referindo-se ao valor, registrou a verba de R\$3.000.000,00 (três milhões de reais).

14. A análise desses elementos já revela que:

a) o valor licitado e contratado, para as duas contas, foi de R\$6.117.536,00, pelo período de doze meses, sendo R\$3.117.536,00 para o contrato 158/2000 e R\$3.000.000,00 para o contrato 159/2000;

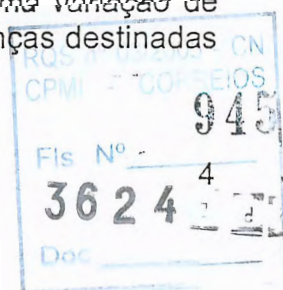
b) celebrou-se expressa disposição contratual permitindo a prorrogação dos contratos, por períodos sucessivos de doze meses, até completar mais 4 períodos;

c) no Projeto Básico, que deu origem ao processo licitatório, consignou-se que a previsão de gastos de R\$6.117.636,00 deveria ser cumprida durante o primeiro ano de vigência e, o mesmo valor, seria tomado como parâmetro para os períodos subseqüentes.

15. Não se deveria ter dúvida, por isso, de que os gastos com publicidades, por meio das Agências contratadas, estariam limitados a:

a) no primeiro ano de vigência – R\$6.117.000,00; admitindo-se uma variação de até 25%, se verificada a hipótese legal do artigo 65, § 1º, da Lei de Licitações;

b) para as prorrogações subseqüentes, os gastos deveriam estar também limitados aos mesmos R\$6.117.000,00, admitindo-se a mesma variação de 25%, conforme a autorização legal referida, já que se tratavam de averbas destinadas à prestação de serviços de execução continuada.



17. No entanto, entenderam os administradores da época que o preço dos serviços contratados não estava representado pelo valor dos gastos previstos para as despesas totais com publicidade, conforme consignado nos respectivos instrumentos contratuais. De modo diverso, entenderam que o preço estava representado pelos honorários, estipulados em percentuais na Cláusula Oitava – Remuneração, bem como pelo “desconto de agência”, previsto na Cláusula Nona – Desconto de Agência, a que faziam jus as Agências contratadas.

18. Com base nesse raciocínio, chegaram à conclusão de que os gastos com serviços de publicidade estariam limitados, apenas, ao valor consignado no orçamento do Banco para esse fim, mantendo-se fixos e inalterados os percentuais relativos aos honorários e desconto de agência, que integravam a remuneração das Agências contratadas.

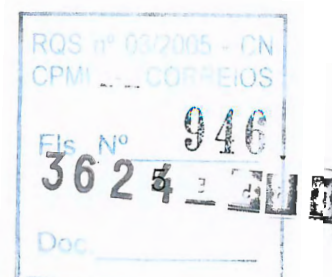
19. Assim interpretaram os contratos e assim os executaram, realizando gastos com os serviços de publicidade, a cada período de doze meses, conforme o valor da verba orçamentária pertinente, mesmo que ultrapassasse o valor originalmente licitado e contratado, sem se proceder qualquer alteração contratual relativa ao valor ou sem licitar o valor que, em cada ano, excedesse o percentual legalmente permitido, de 25%. As alterações contratuais efetivadas por meio de aditivos visaram, tão somente, à prorrogação dos contratos originais.

20. Verifica-se, portanto, que segundo o entendimento que a administração da época adotou, pouco importava o que tivesse sido licitado e contratado, em termos de valores globais, uma vez que entendiam que o valor global a ser gasto em cada período tinha como única limitação a verba orçamentária pertinente.

21. A atual administração do Banco, no entanto, procurou inteirar-se do assunto recorrendo, inclusive, ao parecer de um consultor externo, e adotou o entendimento de que os gastos deveriam ser limitados, a cada período de doze meses, ao valor originalmente licitado e contratado, admitindo-se apenas a variação legal de 25%.

22. Essa interpretação, como se vê, diferencia-se significativamente daquela que vinha sendo praticada pela administração anterior, que entendia ter a faculdade de efetuar gastos tendo como limite o montante do crédito orçamentário que fixasse para cada período, sem observância do valor originalmente licitado e contratado.

23. E foi com base nessa interpretação, consistente em limitar os gastos ao valor efetivamente licitado e contratado, que a atual administração do Banco vinha executando os novos contratos, até que adveio a suspensão determinada por esse E. TCU.



RCS - CIVIC CN
CPM - CIVIC COS

Fis N° 947

36 24

Dc

32. Essa é a conclusão que emerge dos literais termos do Projeto Básico e dos contratos em referência, do seguinte teor:

“As despesas com o presente contrato, a serem realizadas com os dois consórcios contratados, nos primeiros doze meses, estão estimadas em R\$18.000.000,00 (dezoito milhões de reais)” (Cláusula Quarta, item 4.1). (ver se existe nos autos)

“Se o CONTRATANTE optar pela prorrogação deste contrato, consignará em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos” (Cláusula Quarta – item 4.3).

“A previsão de R\$18.000.000,00 deverá ser cumprida durante o primeiro ano de vigência dos futuros contratos. Caso o Banco opte pela prorrogação dos Contratos, consignará nos próximos exercícios em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos, tendo por base a presente estimativa, a qual poderá, ainda, sofrer acréscimos dentro do limite previsto na legislação.” (Projeto Básico, primeira pagina – fls. 401).

33. Por esses termos, dúvida não há de que foi realizada licitação prevendo gastos de R\$18.000.000,00 para os primeiros doze meses do contrato, com repetição dos mesmos gastos nos anos subseqüentes, tendo por base a mesma quantia de R\$18.000.000,00, podendo, ainda, haver acréscimos dentro do permissivo legal de 25%.

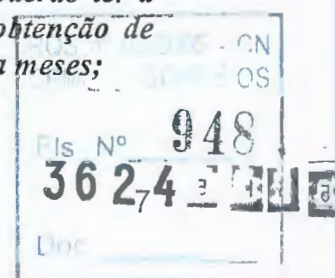
34. Em face dessa constatação, verifica-se que a conclusão de que a verba licitada teria sido unicamente de R\$18.000.000,00, é extraída da leitura isolada do contrato, sem se levar em conta o contido no Projeto Básico, que é o documento que dá suporte a todo o processo licitatório, constituindo-se em peça essencial para interpretação dos instrumentos contratuais dele derivados.

35. Vale registrar, a propósito, que a decisão de promover ações de publicidade na ordem de R\$18.000.000,00 por ano foi amplamente divulgada, tendo sido objeto de matéria jornalística realizada pelo jornal O POVO, de Fortaleza-CE, em sua edição de 10/09/2003, copia da página em anexo (DOC 01).

36. Ademais, os serviços de publicidade são, inquestionavelmente de execução continuada, cuja prorrogação para períodos de doze meses subseqüentes, é expressamente autorizada pelo artigo 57, inciso II, da Lei de Licitações, que assim dispõe:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;



37. A natureza de execução continuada dos serviços de publicidade já foi reconhecida por esse E. TCU, nos seguintes termos:

“8.1 Inicialmente, cabe analisar a natureza dos serviços de publicidade e propaganda, se de execução continuada ou não, considerando que a Lei não elenca quais seriam estes serviços e que os doutrinadores apenas mencionam os exemplos clássicos: limpeza, vigilância e alimentação.

8.1.1 Pode-se dizer que o objeto dos contratos dessa natureza demanda uma prestação continuada ao longo do tempo, não devendo ter sua duração restrita à vigência dos créditos orçamentários, como dispõe o caput do art. 57 a Lei de Licitações. Entendemos que isso se aplica aos serviços de publicidade, especialmente no caso de empresas públicas e sociedades de economia mista que exercem atividade econômica e sujeitam-se à concorrência do mercado, como a Petrobras. Tais empresas necessitam inclusive de uma relação de confiança com a agência de publicidade para fornecerem suas informações, suas estratégias, confiança esta que se desenvolve com o tempo.

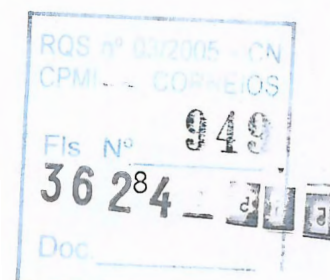
8.1.2 Estes aspectos foram analisados no Relatório de Auditoria nº 001.594/1997-4, realizada no Banco do Brasil, com o objetivo de verificar os gastos efetuados na área de publicidade e propaganda. O Relator transcreve trecho do despacho do Secretário da então 8ª Secex, que discorreu com propriedade acerca do assunto. In verbis,

“O art. 3º da Lei nº 4.680, de 18.06.65, que dispõe sobre a profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, define “agência de publicidade como a pessoa jurídica especializada na arte e técnica publicitária, que, por meio de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir idéias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público”. Nesse sentido, verificam-se as várias nuances que permeiam os serviços de publicidade. As atividades passam, após a contratação da empresa, pelo planejamento das áreas que serão atacadas, quais os clientes alvos, dos veículos de comunicação que serão utilizados, entre outros. Depois do planejamento, ocorrem as fases de criação, produção e veiculação. É de se supor que determinadas campanhas, mormente as institucionais, requerem um tempo maior de maturação e de próprio alcance de seus objetivos. Isso tudo sem falar do próprio lapso temporal necessário de conhecimento e convívio entre agência de publicidade e cliente.

A atividade de publicidade deve ser encarada num contexto dinâmico onde as necessidades que o mercado impõem são as molas que impulsionam os trabalhos. Não devemos ter uma visão míope de que a atividade de publicidade é um serviço estanque e ponto final”. (AC-0035-09/00-P)” – Processo 008.450/2002-7 – AC-0999-29/03-P – relator o ministro Adylson Mota”

38. Em face disso, é forçoso concluir-se que:

a) houve processo licitatório para a prestação de serviços de publicidade, na ordem de R\$18.000.000,00 anuais;



b) embora os contratos tenham sido celebrados pelo prazo de doze meses, estipulou-se a possibilidade de prorrogação, por mais três períodos de doze meses cada, por se tratar da prestação de serviços de execução continuada, na forma artigo 57-II, da Lei de Licitações;

c) para cada novo período de doze meses estava prevista nova verba, a ser fixada com base no valor estipulado para o primeiro ano, que vem a ser a quantia de R\$18.000.000,00, podendo, no entanto, sofrer alteração nos limites legalmente permitidos.

39. Em face disso, há equívoco quando se afirma que houve realização de pagamentos sem previsão legal, por extrapolação ao limite de 25% estabelecido no artigo 65, § 1º, da Lei das Licitações.

40. Tendo sido licitada e contratada uma verba para aplicação em serviços de publicidade do valor de R\$18.000.000,00, e considerando-se a possibilidade legal de um acréscimo de 25%, tem-se que esses gastos podem ser elevados para R\$22.500.000,00 ($18.000.000,00 \times 1,25 = 22.500.000,00$).

41. Essa limitação legal foi respeitada pelo Banco, conforme se demonstra com os seguintes dados, relativos aos dispêndios efetivamente realizados:

PRIMEIROS DOZE MESES DO CONTRATO

PERÍODO DE 13/10/2003 a 12/10/2004

- CONSÓRCIO ÍTALO/MOTA.....R\$13.071.392,00

- CONSÓRCIO SLA ADVANCE.....R\$ 7.759.697,11

Total dos gastos no período.....R\$20.831.697,11(*)

Percentual excedido em relação à verba originalmente licitada e contratada = 15,73%
($20.831.697,11 - 18.000.000,00 = 2.831.697,11 = 15,73\%$).

SEGUNDO PERÍODO DE DOZE MESES DO CONTRATO – 1º ADITIVO DE PRORROGAÇÃO

PERÍODO DE 13/10/2004 a 12/10/2005

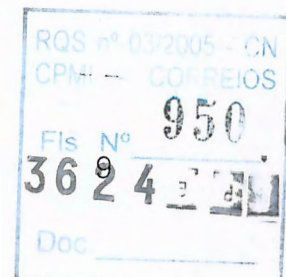
- CONSÓRCIO ÍTALO/MOTAR\$10.906.766,62

- CONSÓRCIO SLA ADVANCER\$ 9.514.528,48

Total de gastos no período.....R\$20.421.295,10 (*)

Percentual excedido em relação à verba originalmente licitada e contratada = 13,45%
($20.421.295,10 - 18.000.000,00 = 2.421.295,10 = 13,45\%$).

(*) Dados extraídos do Sistema Integrado de Recursos Logísticos (DOC. 02).



42. Pede-se observar que o incremento verificado, não se deu por mera alteração da dotação orçamentária, decorrendo de alteração contratual por meio de aditivos que elevaram o valor originalmente contratado em mais 25%, dentro, portanto, do limite estabelecido no artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93 (cópias nestes autos, conforme documentos de fls. 169 e 186).

43. Assim, embora os técnicos responsáveis pela Auditoria tenham anotado que o Banco havia despendido valores com as agências de publicidade na ordem de R\$33.833.992,89, para os dois consórcios, conforme dados fornecidos pelo próprio Banco, relativo à posição de 22/07/2005, verifica-se que esse valor corresponde a um período completo de doze meses, **mais a parte já decorrida do segundo período até 22/07/2005**. Vale dizer que, subtraindo-se do valor total despendido, relativo ao período de 13/10/2003 até 22/07/2005, do valor correspondente a apenas o primeiro período de vigência dos contratos (R\$33.833.992,89 - R\$20.831.697,11), encontra-se a quantia de R\$ 13.002.295,78, restando assim demonstrado, que os valores efetivamente aplicados, por período de doze meses, nunca ultrapassaram o valor originalmente licitado e contratado, acrescido de 25% ($R\$18.000.000,00 + 25\% = R\$22.500.000,00$), conforme permite o artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

44. Contesta-se, assim, a conclusão a que chegaram os técnicos desse E. TCU, quando afirmaram que *"Na atual administração a situação não mudou muito, já que se fixou uma estimativa de valor, no montante de R\$ 18.000.000,00 (vide 4.1, cláusula 4ª, contratos 2003/313 e 314, fls. 147 e 177) para as despesas dos dois contratos, levando a um falso entendimento que, desta vez, os contratos de propaganda do banco possuía um valor delimitado."*

45. Na verdade, conforme resta comprovado, a atual administração vem executando os contratos sempre dentro do limite inicialmente licitado e contratado, em cada período de doze meses, nunca ultrapassando o acréscimo legalmente permitido de 25% que pode ser somado a esse limite, porque entende que essa é a correta interpretação do artigo 57, inciso II, da Lei de Licitações, certo de que essa interpretação é pacífica, tanto nos meios doutrinários, como na jurisprudência desse E. TCU.

46. Faz-se necessário, ainda, desfazer-se um equívoco que consta do Relatório da Auditoria de Conformidade sob resposta, ao afirmar: *"Diferentemente da prática vigente sobre a renovação dos ajustes contratuais, o BNB tem utilizado como sistemática a renovação do contrato pelo novo valor orçamentário vigente para cada ano (no caso para o exercício de 2004 foi de R\$29.441.730,00), e não pelo saldo contratual do período anterior, podendo inclusive ser acrescido de 25% nos termos do art. 65, § 1º da Lei de Licitações. (fls196)"*.

47. O que se observa, na realidade, conforme o relatório de fls. 196, é que houve reprogramação do orçamento durante o ano de 2004, elevando os gastos com PROPAGANDA E PUBLICAÇÕES OFICIAIS, que passou de R\$21.907.948,00 para R\$29.441.730,00, referente a 4 (quatro) categorias de verbas afetas à área de comunicação do Banco, que foram:



Fls	Nº	951
36	24	
Doc		

- Publicidade Legal.....	R\$ 3.356.030,00
- Publicidade Institucional.....	R\$21.200.000,00
- Publicidade mercadológica.....	R\$ 4.850.000,00
- Patrocínios.....	R\$ 35.700,00
Total da verba orçamentária.....	R\$29.441.730,00

48. Sobre essa constatação cabem os seguintes comentários:

a) a verba destinada aos serviços de publicidade executados por meio de Agências, denominada "publicidade institucional", que exige licitação, é aquela lançada no orçamento pelo valor de R\$21.200.000,00, que foi reprogramada de R\$14.159.683,00 para R\$21.200.000,00 durante o exercício de 2004, justamente para atender aos contratos em vigor, que passaram a ser executados a partir de 13/10/2003 (note-se a propósito, que o orçamento de um exercício é definido no exercício anterior, o que exige, com frequência a reprogramação durante o exercício em curso, para atender à realidade dos acontecimentos e das reais necessidades da empresa);

b) a verba de publicidade legal não é passível de licitação, porquanto se destina ao pagamento de publicações em meios oficiais de divulgação, por exigência legal, como o Diário Oficial da União, a publicação de demonstrações financeiras, avisos aos acionistas, editais diversos, inclusive em jornais de grande circulação, previamente definidos junto à Comissão de Valores Mobiliários – CVM (o denominado "domicílio jornalístico") dentre outros;

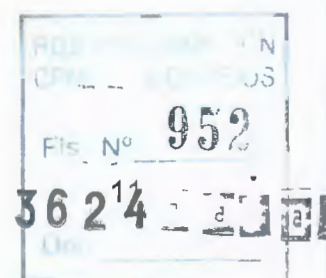
c) com relação a essa verba (publicidade legal), o Banco utiliza-se dos serviços da Radiobrás, cumprindo, portanto, as determinações contidas na Instrução Normativa nº 08, de 05/11/1996, da SECOM;

d) a verba denominada publicidade mercadológica, somente é utilizada pelo BNB para dispêndios com os patrocínios comuns, como por exemplo, feiras, exposições e eventos culturais, que são concedidos por inexigibilidade de licitação, por não se tratar, obviamente de hipótese de competição;

e) a verba denominada patrocínios refere-se, na verdade a incentivos com base na Lei Rouanet.

49. Por outro lado, conforme o entendimento dos técnicos, o Banco somente poderia efetuar gastos nos período de doze meses subseqüentes, pelo saldo que remanescesse, admitindo-se um acréscimo de 25% do valor originalmente contratado.

50. Entretanto, esse raciocínio não se coaduna com a natureza dos serviços contratados, nem com o entendimento da melhor doutrina e das decisões do próprio TCU.



51. Com efeito, conforme o excerto transcrito acima, extraído do acórdão AC-0999-29/03-P, não se controverte sobre o fato de serem os serviços de publicidade de execução continuada, estando, portanto, ao amparo do inciso II, artigo 57, da Lei n 1º 8.666/93, do seguinte teor:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

52. Conforme o *caput* do supra transcrito artigo 57, o legislador exige a vinculação da duração dos contratos à vigência dos créditos orçamentários respectivos, em face da proibição de se contratar obras e serviços, sem a prévia existência de dotação orçamentária. Por isso que os contratos, em princípio, devem vigorar pelo período de apenas doze meses.

53. No entanto, considerando a necessidade que tem a Administração Pública de contratar serviços de execução continuada, o legislador criou o mecanismo aludido no inciso II do mesmo artigo, que permite a prorrogação do contrato relativo à prestação de serviços de execução continuada, por iguais e sucessivos períodos.

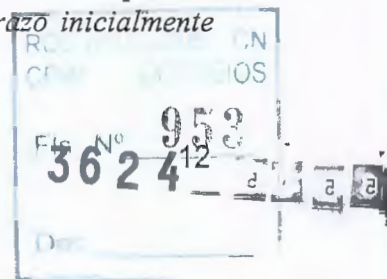
54. Comentando esse dispositivo, Marçal Justen Filho, assim leciona:

"A regra da prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro custeio. Lembre-se que o dispositivo do art. 57 se vincula à disciplina orçamentária. Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro. Logo, é perfeitamente possível que um serviço contínuo não apresente maior essencialidade – tal como se passa, sob certo ângulo, com o serviço comum de limpeza.

Por outro lado e na medida em que a necessidade a ser atendida é permanente, tornar-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício orçamentário.

...

A hipótese de prorrogação não se confunde com a de modificação contratual. A prorrogação consiste em renovar uma certa contratação para que tenha vigência por período posterior àquele originalmente previsto. Em termos jurídicos, a prorrogação não é uma "modificação" contratual. É o mesmo contrato reiniciando sua vigência e vigorando por outro prazo. Já a modificação se caracteriza quando conteúdo das obrigações das partes é alterado. É verdade que a modificação do contrato pode acarretar alteração do prazo de vigência. Assim, o aumento de quantitativos poderá acarretar impossibilidade de o particular executar sua prestação no prazo inicialmente previsto.



De todo modo, a prorrogação do inc. II, ora comentado, não se subordina à disciplina do art. 65.” Grifo inexistente no original. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos, 10.^a Edição, Editora Dialética, p. 494/495)

55. Esse entendimento doutrinário, encontra plena ressonância nesse E. TCU, conforme se pode ver, por exemplo, da Decisão 90/2001 – Primeira Câmara (processo 007.897/1999-4), que teve como relator o ministro Marcos Vilela, de cujo voto se extrai o seguinte excerto:

“2. De se observar, desde logo, que os artigos 57, inciso II, e 65, §§ 1º e 2º, são entre si perfeitamente conciliáveis, inexistindo exclusão de um pelo outro. Enquanto o primeiro disciplina a duração do contrato de serviço continuado, com a possibilidade de sua prorrogação, livremente da vigência original do respectivo crédito orçamentário, o segundo trata do limite para acréscimo quantitativo do objeto contratual.

3. Significa dizer que mesmo os contratos de serviços continuados estão sujeitos, durante toda a sua vigência, ao limite de acréscimo quantitativo. Para esses contratos, a diferença reside, em relação aos demais, na flexibilidade de prorrogação, que não se restringe à ocorrência das situações previstas no § 1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, podendo operar segundo as regras da conveniência e da oportunidade.” (Grifos inexistente no original).

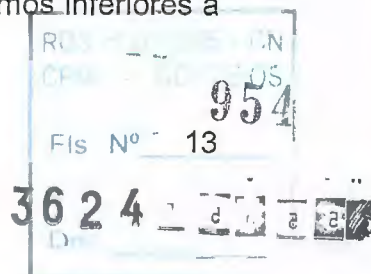
56. Essa é a interpretação correta e consentânea com os ditames da Lei de Licitações, especialmente o contido no inciso II, artigo 57, supra transcrito, devendo-se considerar que a prorrogação autorizada por esse dispositivo significa estar **“o mesmo contrato reiniciando sua vigência e vigorando por outro prazo”** (nas palavras de Marçal Justen Filho), não significando, portanto, acréscimo do objeto ou dos seus quantitativos.

57. Havendo acréscimo no objeto ou seus quantitativos, incidem as limitações impostas pelo artigo 65, da Lei de Licitações. No caso dos contratos em apreço, os acréscimos situaram-se dentro do limite de 25% acima do valor originalmente licitado e contratado, em perfeita sintonia, portanto, com o § 1º, do referido artigo 65.

58. Conclui-se, portanto, que:

a) o Banco licitou uma verba para serviços de publicidade de R\$18.000.000,00, para dispêndio nos primeiros doze meses do contrato, com expressa previsão de prorrogação, por mais 3 e sucessivos períodos de doze meses cada, com o compromisso de consignar no seu orçamento os créditos necessários para fazer face aos períodos de prorrogação, tendo por base o valor original de R\$18.000.000,00;

b) o Banco, a partir da execução dos contratos em vigor (2003/313 e 2003/314), licitados e contratados durante a atual gestão, vem limitando os dispêndios ao montante originalmente licitado e contratado, permitindo-se acréscimos inferiores a



25% em cada período, em consonância, portanto, com a disciplina do artigo 65, §º, da Lei nº 8.666/93;

c) os serviços contratados são de execução continuada, de modo que a prorrogação do contrato por períodos de doze meses cada é permitida pelo artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, sem limitação ao artigo 65, § 1º, da mesma lei, uma vez que a prorrogação não se confunde com alteração do objeto do contrato.

59. Portanto, nenhuma ilegalidade na contratação, aditamentos e execução dos contratos 2003/313 e 314.

“c) valor meramente estimativo nos contratos 2003/313 e 314, através da vinculação da execução dos serviços a existência de verba orçamentária (cláusula 4ª, item 4.1), levando a existência de contrato com preço indeterminado, em infração ao art. 55, inc. III da Lei de Licitações (itens 11/24, fls. 7/10);”

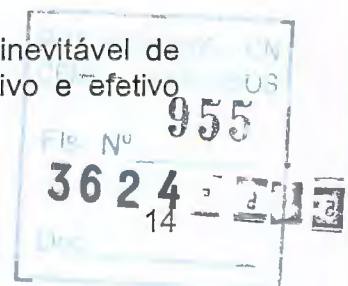
60. Essa conclusão a que chegaram os técnicos responsáveis pela auditoria decorre do entendimento, adotado por eles, de que a licitação para o fornecimento de serviços de publicidade na ordem de R\$18.000.000,00 seria restrita a um único período de doze meses, desconsiderando a eficácia da licitação para os anos subsequentes.

61. Para tanto, foram induzidos pela prática adotada pela administração anterior, relativamente à execução dos contratos 2000/158 e 2000/159, que, como visto, não se limitava a gastar o valor inicialmente licitado, nem sequer no primeiro período de doze meses do contrato, uma vez que entendia (equivocamente) que bastava aumentar a dotação orçamentária, para realizar despesas de publicidade sem qualquer limitação pelo contrato e pelo projeto básico licitado.

62. No entanto, conforme demonstrado, na execução dos contratos celebrados pela atual administração do Banco, obedeceu-se fielmente ao Projeto Básico e às expressas disposições contratuais, de modo que os gastos ficaram limitados ao valor efetivamente licitado e contratado, com acréscimos relativamente pequenos, enquadrados na permissão legal pertinente. Não se utilizou, como se concluiu equivocadamente, do artifício de aumentar a verba orçamentária, para se poder gastar acima do valor efetivamente licitado e contratado.

63. Por outro lado, pede-se compreender que é impraticável, não só para o Banco do Nordeste, como para qualquer outra organização, manter serviços de publicidade de forma ágil e eficaz, se tiver que, previamente à licitação, elaborar orçamento minucioso e preciso de todas as ações publicitárias que irá desenvolver a cada período de doze meses.

64. Na verdade, tudo se passa numa seqüência necessária e inevitável de procedimentos e ações, até se chegar ao produto final e seu respectivo e efetivo preço.



65. Nesse sentido, a questão foi bem compreendida no processo TC – 0001.594/1997-4, alusivo à análise de contratos de publicidade do Banco do Brasil, tendo o ministro relator – Guilherme Palmeira - assim se expressado:

“O art. 3º da Lei nº 4.680, de 18.06.65, que dispõe sobre a profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, define 'agência de publicidade como a pessoa jurídica especializada na arte e técnica publicitária, que, por meio de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir idéias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público'.

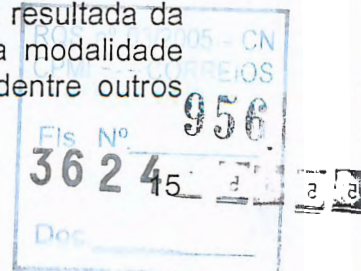
Nesse sentido, verificam-se as várias nuances que permeiam os serviços de publicidade. As atividades passam, após a contratação da empresa, pelo planejamento de quais áreas que serão atacadas, quais os clientes alvos, quais os veículos de comunicação que serão utilizados, entre outros. Depois do planejamento, ocorrem as fases de criação, produção e veiculação. É de se supor que determinadas campanhas, mormente as institucionais, requerem um tempo maior de maturação e de próprio alcance de seus objetivos. Isso tudo sem falar do próprio lapso temporal necessário de conhecimento e convívio entre agência de publicidade e cliente.

A atividade de publicidade deve ser encarada num contexto dinâmico onde as necessidades que o mercado impõem são as molas que impulsionam os trabalhos. Não devemos ter uma visão míope de que a atividade de publicidade é um serviço estanque e ponto final. A título de ilustração, o ramo de atuação do próprio Banco do Brasil é um dos mais acirrados do mercado. Com a liberação das tarifas, a oferta de ferramentas informatizadas e os mais diversos tipos de facilidades e serviços, a concorrência entre as instituições bancárias é muito grande. Hodiernamente, se uma instituição bancária do porte do Banco do Brasil não apresentar um setor de marketing estruturado e ágil, assim como uma programação de publicidade e propaganda atualizada às necessidades da clientela em geral, sua participação na fatia do mercado pode ficar bastante comprometida.”

66. Tudo quanto se afirmou para aquele caso relativo ao Banco do Brasil, aplica-se ao caso em apreço, porque, tanto num caso como no outro, está-se a tratar de contratos de publicidade de execução continuada, cujas licitações são realizadas com base em valor que for estimado para um período inicial de doze meses, com previsão de aplicação de valores semelhantes nos períodos de doze meses subseqüentes.

67. Não é possível, por isso, exigir-se que o valor licitado e contratado corresponda rigorosamente à soma dos valores das diversas ações de publicidade que ainda serão criadas e produzidas ao longo de todo o período.

68. Note-se que o **valor contratado**, no caso, não corresponde a um valor que tenha decorrido do julgamento das propostas dos licitantes e que tenha resultada da escolha da oferta mais vantajosa. Trata-se, no caso, de licitação pela modalidade “melhor técnica”, quando se afere o potencial criativo das Agências, dentre outros



quesitos, sem influência no montante global que está sendo licitado e que será contratado, porque esse valor já está delimitado no edital que, no presente caso, foi de R\$18.000.000,00.

69. É bem certo que são julgadas as propostas de preço que, no caso, referem-se, unicamente, à remuneração pretendida pelas diversas Agências concorrentes, calculada em percentuais sobre os diversos serviços que forem desenvolvidos (vide cláusula OITAVA – REMUNERAÇÃO, dos contratos 2003/313 e 2003/314), mas que nenhuma influência tem no montante estimado pela entidade promotora da licitação, para pagamento da totalidade dos serviços de publicidades que forem produzidos no período.

70. Assim, embora haja a obrigatoriedade de estimar-se um valor para os dispêndios com publicidade e propaganda para um período inicial de doze meses, as ações efetivas que forem desenvolvidas e implementadas é que ditarão o definirão o preço efetivo que será pago. Disso decorre que a verba inicialmente prevista não vai coincidir com o valor que, no final do período, será efetivamente gasto. Haverá, inevitavelmente, variação para mais ou para menos.

71. O limite dessa variação, tanto dentro do período inicial de doze meses, como para os períodos subseqüentes, não pode ultrapassar o percentual de 25%, expressamente fixado pelo artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93. Ou seja, se a variação para mais ocorrer no primeiro período de doze meses, pode-se acrescentar mais 25%. Se, do mesmo modo, ocorrer necessidade de variação para mais dentro de qualquer dos períodos de prorrogação, pode-se acrescentar mais 25% ao valor originalmente contratado. Se em qualquer dos períodos, houver necessidade de serviços para além do valor originalmente contratado, mais 25 %, procede-se à licitação do excedente.

72. Apesar dessa realidade dos fatos, entenderam os técnicos que os administradores e funcionários do Banco haveriam infringido o artigo 55, inciso III, da Lei de Licitações, em face de se ter celebrado contratos de publicidade com “preços indeterminados”.

73. No entanto, conforme demonstrado, na licitação e no contrato, somente é possível constar o valor global que decorreu da estimativa que se faz com base no planejamento para as ações de publicidade, o que não significa, de modo algum, a aquisição de algo por preço indeterminado, uma vez que:

a) faz-se necessário distinguir-se o valor global projetado para fazer face aos gastos com publicidade, dos preços efetivos que serão pagos pelos serviços efetivamente realizados, em momento posterior;

b) os preços efetivos serão aferidos caso a caso, no desenvolvimento e realização de cada uma das ações que forem implementadas, analisando-se os orçamentos respectivos, assegurando-se a obtenção da proposta mais vantajosa;



c) não seria possível se aferir previamente todos esses preços individuais e somá-los, um a um, para se obter o valor a ser licitado e contratado;

d) os "preços" que resultam do processo licitatório são, unicamente, os percentuais de honorários, percentual sobre preços tabelados pelo sindicato da categoria, na forma da cláusula 8ª dos contratos em vigor, bem como pelo percentual do denominado "desconto de agência", conforme a cláusula 9ª, que serão aplicados sobre os diversos serviços que forem efetivamente implementados.

74. Não é por outra razão que se pactua a modalidade de empreitada por preço unitário, mediante execução indireta.

75. Apesar disso, faz-se absolutamente indispensável que se estime a verba total para o período, para cumprimento das seguintes exigências legais:

a) verificação da existência de verba orçamentária correspondente ou a sua tempestiva inserção do orçamento do exercício a que se referir;

b) definição da modalidade de licitação a ser deflagrada.

76. Por essas razões que as cláusulas do contrato são redigidas da forma como estão e que, nada obstante, causaram estranheza aos técnicos encarregados da Auditoria de Conformidade, valendo dizer que os contratos em questão reproduzem fielmente o edital da licitação que, por sua vez, é sempre e indispensavelmente submetido à SECOM, órgão da Presidência da República, que nenhuma ressalva faz quanto a esse aspecto, além de reproduzirem fielmente as orientações da mesma SECOM, inseridas na Instrução Normativa nº 07, de 13.11.1995.

77. Por oportuno, pede-se ver que se trata de cláusula que obedece ao um mesmo padrão, conforme se vê dos exemplos abaixo, de outros entes federais:

- Edital de Concorrência 002/2005 do Ministério da Justiça, relativo a serviços de publicidade (**DOC. 03**):

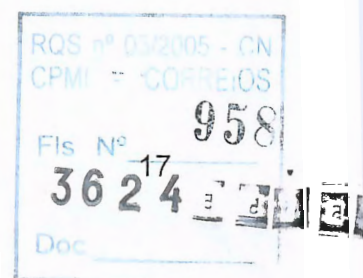
"CLÁUSULA QUARTA - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

4.1 As despesas com o presente contrato, pelos primeiros doze meses, estão estimadas em R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

4.2 Os recursos para a execução dos serviços durante o exercício de 2005 estão consignados na seguinte funcional programática: 00.131.0698.4641.0001.

4.3 Se o CONTRATANTE optar pela prorrogação deste contrato, consignará nos próximos exercícios em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos."

- Edital de Concorrência 001/2003, da Caixa Econômica Federal, também relativo a serviços de publicidade (**DOC. 04**):



“CLÁUSULA OITAVA – RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

8.1 A previsão orçamentária visando à execução dos serviços de publicidade e marketing para a CAIXA, pelos primeiros 12 (doze) meses, está estimada em R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais).”

78. Em face do exposto, não se verifica qualquer ofensa ao artigo 55, inciso III, da Lei de Licitações, valendo destacar o ensinamento, sempre preciso, expendido por Marçal Justen Filho, em comentário ao mencionado dispositivo legal, do seguinte teor:

“O ato convocatório já definiu as regras do preço, condições de pagamento, de reajuste e de atualização monetária, tal como afirmado nos comentários ao artigo 40, inciso XIV. A proposta do particular torna certo e preciso o montante do preço, excetuados os casos em que os valores foram indeterminados, mas determináveis, tal como se passa quando o preço não seja global”. Grifo inexistente no original. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos, 10.^a Edição, Editora Dialética, p. 482)

“Descumprimento de cláusula contratual em relação ao contrato nº 2003/313 (cláusula 5ª, item 5.1.4), no que se refere à não manutenção das condições técnicas para a prestação dos serviços contratados, após a saída da empresa Ítalo Biachi Comunicação Ltda. do Consórcio Ítalo Biachi Publicitários Associados (itens 78/94, fls. 23/26)”.

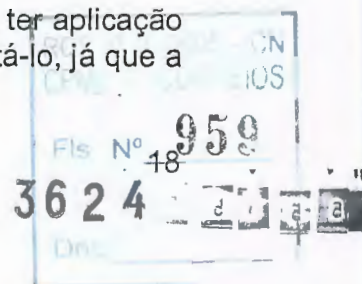
79. Entenderam os técnicos que a saída de uma das empresas que integrava um dos consórcios vencedores da licitação resultou em descumprimento da cláusula 5ª, item 5.1.4, do contrato, do seguinte teor:

“5.1.4 Utilizar os profissionais indicados para fins de comprovação da capacidade de atendimento (Proposta Técnica da concorrência que deu origem a este ajuste) na elaboração dos serviços objeto deste contrato, admitida sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que previamente aprovada pelo CONTRATANTE.”

80. Referido dispositivo contratual visa obrigar a contratada a manter a equipe técnica que foi considerada na pontuação que influenciou no resultado da licitação, porque, em princípio, a manutenção dessa equipe deveria propiciar a qualidade e eficiência dos serviços contratados, consistindo em mecanismo de atuação do Banco contra possível burla ao procedimento licitatório pelos licitantes.

81. A aplicação do dispositivo contratual em apreço deve ser vista, então, à luz da **efetiva diminuição** da capacidade técnica e da sua conseqüente repercussão na produtividade e qualidade dos serviços prestados ou, em resumo, no cumprimento do objeto contratual.

82. Entende-se, por isso, que o mencionado dispositivo não deve ter aplicação automática, sob pena de, eventualmente, causar prejuízo ao invés de evitá-lo, já que a



rescisão do contrato de publicidade com empresa que se encontra em avançado estágio de relacionamento com o Banco, exigiria a sua substituição por meio de regular processo licitatório, implicando novos custos e retardamento na satisfação das necessidades da instituição bancária, inclusive pela necessidade de amadurecimento de novo relacionamento profissional para se chegar ao estágio de eficiência e produtividade que já havia sido atingido.

83. No caso em apreço, cabe perquirir se o desfazimento do consórcio que era representado pela empresas Ítalo Bianchi Publicitários Associados e Mota Comunicações Ltda, resultou em prejuízo efetivo para a execução do contrato.

84. Veja-se, a esse propósito, que os técnicos responsáveis pela Auditoria inferiram a perda da capacidade técnica da empresa remanescente, concluindo que a empresa Mota Comunicações Ltda, se tivesse concorrido individualmente, não teria vencido o certame licitatório, lembrando que o consórcio desfeito foi vencedor da licitação pela soma dos pontos obtidos em conjunto pela duas empresas. Assim, dividindo-se referida pontuação por 2 (dois), caberia à empresa Mota Comunicações Ltda apenas a metade da pontuação, que seria insuficiente para torná-la uma das vencedoras do certame.

85. Entende-se, entretanto, que a realidade dos fatos não confirma essa dedução, que foi feita com base em elementos meramente formais, não caracterizando, como se verá, prejuízo de fato.

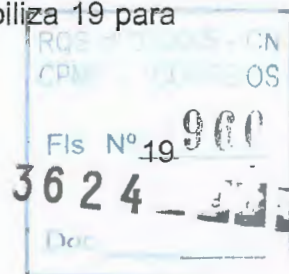
86. Com efeito, a capacidade de manutenção da produtividade e qualidade dos serviços prestados foi confirmada, subseqüentemente, não se registrando, até o momento em que o contrato foi suspenso por esse E. TCU, nenhum prejuízo operacional e qualitativo na execução dos serviços de publicidade encomendados à empresa Mota Comunicações Ltda.

87. Verifica-se, na verdade, que o dispositivo contratual em apreço admite a substituição dos profissionais identificados na proposta técnica, desde que haja prévia aprovação do contratante.

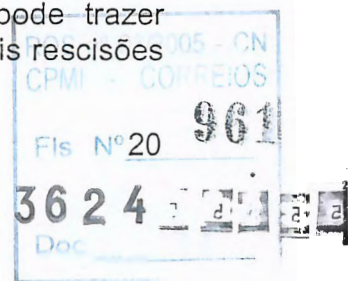
88. No caso, embora não tenha havido um processo formal, escrito, de aprovação prévia do quadro de profissionais da empresa, a área de comunicação do Banco estava plenamente convencida de que o contingente de pessoas da empresa Mota Comunicações Ltda já satisfazia plenamente às necessidades do Banco, sem qualquer prejuízo à execução do objeto do contrato.

89. Destarte, conforme confirmou a empresa por meio da correspondência anexa (DOC. 05), enquanto na proposta técnica submetida ao processo licitatório o quadro de profissionais do consórcio (vale dizer, das duas empresas consorciadas) era composta de 16 técnicos, a MOTA, isoladamente, no momento do desfazimento do consórcio contava com 25 profissionais (relação anexa – DOC. 06), informando, ainda, que conta hoje com 32 profissionais (DOC. 07), dos quais disponibiliza 19 para atender ao BNB.

[Handwritten signature]



90. Esses fatos afastam a suspeita, surgida à primeira vista dos técnicos responsáveis pela Auditoria, no sentido de que a empresa Mota Comunicações Ltda, sozinha, não teria condições de manter satisfatoriamente o cumprimento de suas obrigações contratuais.
91. Nada obstante, observa-se que os mencionados técnicos utilizaram-se de um critério aritmético para concluir que o desfazimento do consórcio retiraria as condições da empresa remanescente para cumprir o objeto contratual, uma vez que dividiram por 2 a pontuação obtida pelo consórcio quando do julgamento das propostas, raciocinando que a metade da pontuação não seria suficiente para nenhuma das empresas vencer a concorrência isoladamente.
92. Esse critério, salvo melhor juízo, não se afigura adequado para que se encontre a realidade dos fatos, porque não se pode afirmar, com certeza, qual o grau de contribuição de cada uma das empresas integrantes do consórcio para a obtenção das diversas notas, especialmente naqueles quesitos relativos a casos hipotéticos, especialmente desenvolvidos para serem julgados pela comissão de licitação.
93. Na verdade, entende-se que nem um profundo trabalho de investigação técnica poderia fazer uma tal separação, de modo que se mostra, em princípio, impossível verificar a perda de condições de cumprir o objeto contratual, pela simples divisão da pontuação obtida no passado.
94. Resta, assim, salvo melhor entendimento, aferir-se as condições que a empresa remanescente apresenta no presente, avaliando-se a sua capacidade e atuação efetiva. Nesse sentido, conforme já dito, verifica-se que a empresa detém as condições necessárias.
95. Dessa forma, como o Banco não poderia impedir o desfazimento do consórcio, restou, tão somente, avaliar se a empresa remanescente detinha as condições para continuar realizando, em sua plenitude, o objeto contratual.
96. Nesse sentido, constata-se que a empresa Mota Comunicações Ltda vem, de fato, desenvolvendo trabalhos plenamente satisfatórios, conforme demonstram os resultados das avaliações de desempenho relativos ao primeiro semestre de 2005, abrangendo período de atuação isolada da empresa, verificando-se que as notas auferidas são superiores às aquelas obtidas no segundo semestre de 2004, quando atuava em consórcio (vide, a propósito, as avaliações anexas – DOCs. 08 e 09).
97. Assim, não seria conveniente, nem atenderia ao interesse público, promover-se a rescisão do contrato, com base na cláusula em questão, pelo fato de que não se constata prejuízo ao cumprimento do objeto contratual.
98. Considerando, entretanto, que em outras situações a dificuldade de segregar-se a pontuação de cada empresa integrante de consórcio pode trazer problemas para o Banco, inclusive querelas judiciais por conta de eventuais rescisões



de contratos, entende-se pertinente estudar-se uma forma de aperfeiçoamento, na medida do possível, dos futuros editais que contemplem a participação de consórcios.

99. Afora isso, considerando que no relatório da Auditoria registrou-se que *"...por dedução podemos concluir que a empresa Ítalo Bianchi Comunicação não se fazia necessária desde o início do certame no consórcio e portanto há indícios de que o consórcio formado seria no intento apenas de vencer o certame licitatório."*

100. Embora os técnicos tenham levantado essa suspeita, o Banco não tem como comprovar essa assertiva, até mesmo porque o consórcio foi mantido desde a celebração do contrato, em outubro de 2003, até maio de 2005, o que não se coaduna com a hipótese de as empresas terem formado o consórcio somente para efeito de participarem da licitação.

101. Em face do exposto, tem-se como inaplicável ao caso concreto, no atual estágio de capacidade e qualidade de produção demonstrado pela empresa Mota, o disposto no artigo 78, inciso II, da Lei 8.666/93 (**"Artigo 78. Constitui-se motivo para rescisão do contrato: ... II – o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;"**).

102. Sobre esse tema, pede-se vênia para transcrever trecho de comentário ao mencionado dispositivo legal, de autoria do jurista Marçal Justen Filho, do seguinte teor:

"No caso do inc. II, a parte atua no sentido de cumprir seus deveres contratuais. Porém, atua mal. Ofende as especificações constantes do contrato ou da lei. Infringe as regras da experiência. Desborda os limites da atividade profissional. A Lei não distingue entre a atuação dolosa e a culposa. É irrelevante se a parte tem a intenção de atuar mal. É Suficiente atuação eivada de imperícia, imprudência ou negligência.

Deve-se insistir que a irregularidade autorizadora da rescisão é aquela insanável ou grave o suficiente para que a Administração promova a contratação de outrem para dar seguimento à prestação desejada. Se a parte executar mal uma determinada prestação, isso não é causa bastante para a rescisão, inclusive porque o art. 69 ficaria sem qualquer eficácia. Será cabível a rescisão se a prestação se tornar inútil para a outra parte." (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos, 10.^a Edição, Editora Dialética, p. 557)

"Utilização por parte da empresa contratada (Mota Comunicação Ltda. Contrato nº 2003/313) de fraude documental para apresentação de proposta de preço que nunca foi cotada pela empresa Idéia Produções, conforme documentação (fls. 452/467) enviada pela empresa envolvida (itens 67/75, fls. 21/22)."

103. Trata-se de questão relacionada com a criação e produção de um comercial para televisão intitulada CREDIAMIGO, para qual foram apresentadas pela

Fls. Nº	2162
3624	
Doc	

empresa MOTA, para aprovação prévia do Banco, 3 propostas de empresas produtoras de vídeo, que foram:

- CASA DE CINEMA.....R\$ 116.000,00.
- KROMA VÍDEO.....R\$ 144.780,00.
- FILMCENTER.....R\$ 163.384,00.

104. Ocorre que a área de comunicação do Banco adotava a prática de examinar as propostas, aprovar a mais viável (quase sempre a de menor preço) e devolvê-las para a Agência de publicidade, que ficava incumbida de guardá-las, retendo o Banco a ordem de serviços, esta contendo os dados das 3 (três) propostas.

105. Por ocasião da Auditoria de Conformidade, os técnicos requisitaram uma considerável quantidade de propostas, com prazo exíguo para entrega, o que levou a área de comunicação do Banco a solicitar às Agências de publicidade o envio dos referidos documentos, com a maior brevidade possível e pelo meio mais rápido.

106. Foi assim que muitos documentos foram passados por e-mail e por fax e rapidamente entregues aos técnicos do TCU.

107. Em meio a volumoso lote de documentos, a empresa MOTA enviou ao Banco as propostas que deveriam estar relacionadas com o comercial do CREDIAMIGO, sendo duas verdadeiras, inclusive a que foi aprovada como vencedora (CASA DE CINEMA) e mais uma que, conforme verificação realizada pelos próprios técnicos do TCU, era falsa, alusiva à empresa Idéia Produções Ltda, de Goiânia.

108. Posteriormente, verificou-se que a terceira e verdadeira proposta tinha sido cotada pela empresa FILMCENTER.

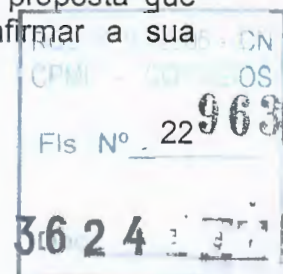
109. Desses fatos, verifica-se que:

a) na ocasião própria foram exigidos 3 (três) propostas, tendo sido apresentadas as propostas apresentadas pelas empresas CASA DE CINEMA, KROMA VÍDEO e FILMCENTER;

b) considerando que a CASA DE CINEMA ofertou o menor preço foi aprovada e autorizado a realização do serviço, devolvendo as 3 (três) propostas para a agência Mota Comunicações Ltda;

c) a proposta falsa somente foi apresentada mais de um ano depois, durante a Auditoria de Conformidade do TCU, não tendo em nada influído na realização do negócio e no pagamento respectivo, uma vez que as propostas verdadeiras, inclusive a vencedora, foram localizadas e estão em poder do Banco, conforme cópias autenticadas que ora são anexadas (DOCs. 10, 11, e 12).

110. Ademais, diante o do ocorrido, tendo sido apresentada a proposta que faltava, alusiva à empresa FILMCENTER, tratou o Banco de confirmar a sua



veracidade com referida empresa, que confirmou a sua exatidão, fornecendo cópia através de fax (DOC 13).

111. Insta salientar, a propósito, que não foi detectada nenhuma outra ocorrência semelhante, levando à convicção de que se tratou de caso isolado que, apesar de inteiramente reprovável, não causou prejuízo ao Banco, porquanto não influenciou na escolha da melhor proposta e não resultou em qualquer dispêndio indevido de recursos.

112. Por outro lado, já a partir da Auditoria de Conformidade, a área de comunicação do Banco passou a reter e arquivar as 3 (três) propostas que são apresentadas, precavendo-se, destarte, contra ocorrências da mesma natureza.

113. Nada obstante, considerando a gravidade do que foi praticado pela agência, está o Banco instaurando regular processo administrativo para apurar a falta cometida pela empresa contratada e adotar a medida cabível, na forma da lei.

OUTRAS OCORRÊNCIAS QUE MOTIVARAM A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

114. Embora a SECEX/CE, em face do resultado da Auditoria de Conformidade, tenha proposto a medida cautelar tomando por fundamento as questões para as quais foram apresentadas as razões de justificativas supra, observa-se que no despacho concessivo da medida, da lavra do ministro Benjamin Zymler, fez-se referência a outras ocorrências anotadas no relatório da referida Auditoria, de modo que sobre elas se faz também considerações necessárias.

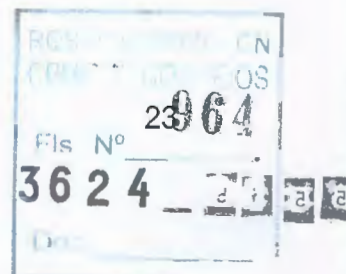
115. Foram as seguintes:

“autorização para execução de serviços contratados pelas agências, com os respectivos pagamentos, sem a obtenção prévia de três propostas de preço, em afronta ao disposto na Cláusula 5ª, item 5.1.7., dos aludidos termos contratuais (itens 67/69, fl. 21)”

116. Esse item está sendo objeto de resposta completa e específica, em audiência dirigida ao responsável pela execução dos contratos, cabendo, desde já, esclarecer que o Banco exige sim a apresentação das três propostas, exceto em casos excepcionais, conforme previsto na mesma cláusula 5ª, item 5.1.7.1, do seguinte teor:

“5.1.7. Fazer cotação de preços para todos os serviços de terceiros e apresentar, no mínimo, três propostas, com a indicação da mais adequada para sua execução.

5.1.7.1 Se não houver possibilidade de obter três propostas, a CONTRATADA deve apresentar as justificativas pertinentes, por escrito.”



117. O que ocorria, na verdade, é que o Banco exigia a três propostas, selecionava a que considerava a mais vantajosa, quase sempre a de menor preço, e autorizava o pagamento, permitindo que as agências de publicidade guardassem consigo as referidas propostas, para eventuais verificações futuras. De qualquer modo, a partir da realização da Auditoria de Conformidade, o Banco passou a reter todas as três propostas, para guarda e conservação nos seus próprios arquivos. Entende, por isso, que a suspensão dos contratos não necessita ser mantida com fundamento nessa ocorrência.

“realização de despesa com patrocínio com o uso da conta de publicidade, ensejando a prática de ato de gestão antieconômico (itens 57/66, fls. 18/21)”

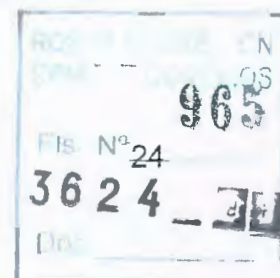
118. Esse item também está sendo objeto de audiência ao responsável pela execução dos contratos, cabendo informar, desde logo, que os patrocínios, em sua grande maioria, são realizados sem intermediação das agências, e aqueles casos que constituem exceção, realizados por intermédio das agências, além de terem sido previstos no edital de licitação, são amparados por cláusula contratual e seguem os modelos aprovados pela SECOM. De qualquer modo, enquanto não se julga o mérito dessa causa, o Banco passou a se abster dessa prática, já a partir da Auditoria de Conformidade, de forma que se pede para não mais considerar esse item como motivação para a suspensão dos contratos.

“falta de acompanhamento, por parte do Banco do Nordeste, da veiculação das peças publicitárias contratadas.”

119. O responsável pela área de comunicação do Banco está prestando os esclarecimentos, em resposta à audiência que lhe foi formulada, demonstrando as formas de acompanhamento que são efetivamente feitas e explicando a impraticabilidade de acompanhamento de certas ações, como por exemplo, veiculação por meio de emissoras de rádio, cujo custo seria maior do que o gasto com a própria divulgação. No entanto, o Banco envidará esforços no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento, sempre dentro de um critério que revele preponderância do benefício sobre o custo.

120. Assim, enquanto não se aprecia essa questão com profundidade, pela completa análise das razões de justificativas que estão sendo apresentada pelo responsável pela área de comunicação do Banco, entende-se que essa questão não deva servir de fundamento para a suspensão dos contratos, uma vez que eventuais deficiências de acompanhamento revela-se muito menos gravoso do que a completa paralisação das ações de publicidade do Banco.

“precariedade nas ações de planejamento da contratação dos serviços de publicidade e propaganda, no que se refere à definição do montante orçamentário anual a ser destinados os serviços (itens 49/56, fls. 16/18);”



121. Esse item está sendo objeto de audiência ao responsável pela área de comunicação do Banco, na qual serão dadas as razões de justificativas mais detalhadas. Para efeito da medida cautelar, cumpre informar que, conforme está registrado no relatório da Auditoria de Conformidade, o Banco elaborou o Plano de Comunicação para o exercício de 2004, conforme se vê as fls. 255/256 dos autos, bem como elaborou o Plano de Comunicação para o exercício de 2005, de cópia anexa (DOC. 14 e 15). Conquanto o Banco esteja pronto para promover os aperfeiçoamentos no planejamento de suas ações de publicidade, atentando para as constatações e recomendações desse E. TCU, entende-se, com a devida vênia, que não seria o caso de manter a suspensão dos contratos, por conta desse item, uma vez que o Banco, a despeito de poder melhorar o planejamento para os exercícios futuros, não pode ficar privado dos benefícios que a publicidade lhe proporciona, por conta da necessidade e possibilidade de aperfeiçoamento do planejamento para os exercícios vindouros.

“utilização de critérios subjetivos na avaliação das propostas técnicas dos licitantes (itens 95/98, fls. 26/27).”

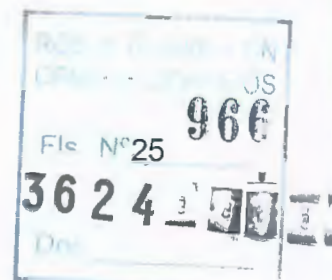
122. Sobre esse assunto deve ser dito, de início, que o Banco segue rigorosamente as normas e padrões estabelecidos pela SECOM, podendo-se ver que os critérios de avaliação questionados são definidos pelo mencionado órgão federal, tudo em obediência à Instrução Normativa nº 7, de 13.11.1995.

123. Por outro lado, verifica-se que ao certame licitatório acorreram 18 concorrentes, sendo que nenhuma delas impugnou o edital nem, tampouco, insurgiram-se as perdedoras contra os critérios de avaliação e o resultados da concorrência.

124. Sendo as empresas concorrentes a principais interessadas na lisura no processo licitatório, tratando-se de pessoas jurídicas com bom nível de organização e desenvolvimento, não se concebe como poderiam ter aceitado o suposto prejuízo que o pretendido vício do processo licitatório ter-lhes-ia causado. Isso denota, em princípio, que há equívoco da inspeção, quando se afirmou que teria havido subjetivismo na avaliação das propostas.

125. A propósito, tratando-se de edital de licitação padronizado, conforme os modelos e instruções estabelecidos pela já mencionada Instrução Normativa nº 07, já tendo esse E.TCU examinado esse padrão, conforme o Acórdão 39/2003 – Plenário, percebe-se que nenhuma ressalva foi feita ao modelo que é praticado por todas as entidades que têm suas ações de publicidade regulamentada pela SECOM, de forma que, por mais esse motivo, não pode concordar com a conclusão de que teria havido subjetivismo na licitação realizada pelo BNB.

126. Nesse sentido, ficou assentado no referido relatório relativo ao mencionado Acórdão 39/2003 – Plenário, o seguinte:



“Consigne-se que nos trabalhos de auditoria restou evidenciado que a SECOM exerce plenamente as prerrogativas de controle sobre os procedimentos licitatórios para a contratação de serviços de publicidade realizados no âmbito do SICOM.” (TCU - Acórdão 39/2003 – Plenário – Processo nº 005.535/2002-2 – relativo à Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República).

127. Ora, estando o edital do BNB em perfeita conformidade com o modelo instituído e amplamente praticado, já tendo esse modelo sido avaliado pelo próprio TCU, entende-se que o defeito apontado é insubsistente.

128. De qualquer forma, entende-se que essa questão não deve servir de suporte para a suspensão dos contratos, tanto pelo fato de que o processo licitatório obedeceu a todas as formalidades legais, sem qualquer indício de favorecimento às empresas vencedoras, tanto porque não houve qualquer insurgência pelas empresas vencidas.

“o BNB tem usado freqüentemente a verba de publicidade para pagamento de despesas com viagem, sem que haja, nos comprovantes de despesa, os nomes dos beneficiários ou a justificativa dos gastos.”

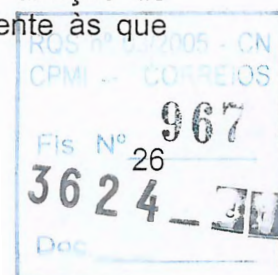
129. Esse item está sendo objeto de audiência ao responsável pela execução dos contratos de publicidade, que fará os esclarecimentos requeridos, incluindo-se a demonstração dos nomes dos beneficiários e as justificativas das correspondentes despesas que, na verdade, destinaram-se a patrocínios de eventos merecedores do apoio do BNB. Nada obstante, informa-se que, já a partir da realização da Auditoria de Conformidade, o Banco suspendeu o pagamento de passagens aéreas com verba de publicidade, até que esse E. TCU julgue o mérito dessa questão.

130. Com isso, entende-se que a suspensão do contrato não deve prevalecer por conta desse item.

131. Por fim, tendo-se feito alusão à matéria jornalista veiculada no jornal O POVO, edição de 29/8/2005, de que o Banco teria efetivado gastos na ordem de 58 milhões com publicidade, sem amparo legal, corresponde a 8 vezes o valor do Lucro Líquido auferido no último semestre, pede-se vênica para se fazer os seguintes esclarecimentos:

a) não se verifica termo de comparação entre um dado e outro, porquanto o valor de R\$ 58 milhões foi gasto no período de onze semestres (desde 2000) e está sendo cotejado com o lucro de apenas um (1º semestre de 2005);

b) vale destacar que os resultados do Banco nos últimos 5 semestres foram fortemente influenciados por ajustes que vêm sendo promovidos desde o primeiro semestre de 2003, quando a atual administração assumiu a direção do Banco, quando foram contabilizadas despesas de provisões adicionalmente às que



normalmente são realizadas, no montante de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão, para fazer face a contingências previdenciárias, fiscais e trabalhistas;

d) além disso, o último semestre que foi utilizado para fins de comparação, foi atípico, também em relação aos semestres anteriores, devido a despesas de provisões relacionadas a desconversão de operações de crédito que impactaram o lucro do semestre em aproximadamente R\$ 54 milhões. Com efeito, os lucros auferidos pelo Banco nos últimos 5 semestres foram os seguintes:

1º. Semestre de 2003: R\$ 24,7 milhões
2º. Semestre de 2003: R\$ 60,0 milhões
1º. Semestre de 2004: R\$ 88,2 milhões
2º. Semestre de 2004: R\$ 63,9 milhões
1º. Semestre de 2005: R\$ 7,0 milhões

e) convém lembrar que normalmente as empresas não comparam gastos de publicidade com lucros, mas sim com faturamento e, no caso dos bancos, o faturamento é a soma das receitas de intermediação financeira, com receitas de prestação de serviços e outras receitas operacionais, as quais nos últimos 5 semestres foram as seguintes no BNB:

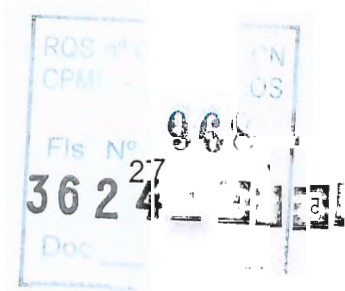
1º. Semestre de 2003: R\$ 1.750.712.000
2º. Semestre de 2003: R\$ 1.372.734.000
1º. Semestre de 2004: R\$ 1.405.198.000
2º. Semestre de 2004: R\$ 1.548.864.000
1º. Semestre de 2005: R\$ 1.810.968.000

CONCLUSÕES

132. Em razão de tudo quanto se expôs, restou comprovado que:

a) os contratos 2000/158 e 2000/159, já foram encerrados e não devem servir de motivação para a manutenção da medida cautelar em apreço, porquanto não têm pertinência com a execução dos contratos vigentes;

b) os pagamentos já realizados com base nos contratos 2003/313 e 2003/314 não constituem fuga ao procedimento licitatório, porquanto ficaram limitados, a cada período de doze meses, ao valor originalmente licitado e contratado, conforme autoriza o artigo 57-II, com acréscimos que se situaram bem abaixo do limite permitido pelo artigo 65, § 1º, todos da Lei 8.666/93; não se configura, portanto, a pretendida ofensa ao artigo 37-XXI, da CF/88, nem ao artigo 1º da Lei 8.666/93;



c) os contratos 2003/313 e 2003/314 tanto estipulam os preços relativos à remuneração a que fazem jus as empresas contratadas, em percentuais fixos, como estipulam o montante global a ser despendido pelo Banco, valor global esse que, em qualquer contrato de publicidade tem caráter estimativo, mas submetido à regra contratual de pagamentos dos valores unitários, para cada serviço realizado, mediante a prévia verificação do preço efetivo e aferição da proposta mais vantajosa; portanto, não se verifica a pretendida ofensa ao artigo 55-III, da Lei 8.666/93;

d) os demais itens observados na concessão da medida cautelar não constituem motivo para a completa suspensão dos contratos de publicidade em apreço, pelo fato de que deveriam ser objeto de alguma recomendação específica, bem como pelo fato, agora noticiado, de que o Banco já não incide nas práticas e ocorrências relacionadas.

133. Em razão de tudo quanto foi exposto, verifica-se que a fumaça do bom direito milita em favor do Banco, uma vez que a execução dos contratos questionados vem ocorrendo em completa observância à legislação aplicável à espécie.

134. Ademais, não se verificando as ilegalidades que, à primeira vista dos técnicos desse TCU estaria ocorrendo, a suspensão dos contratos causa prejuízo ao Banco, na medida que lhe impede de executar necessárias e indispensáveis ações de publicidade, com repercussão negativa na consecução das metas e objetivos da Instituição Financeira Pública.

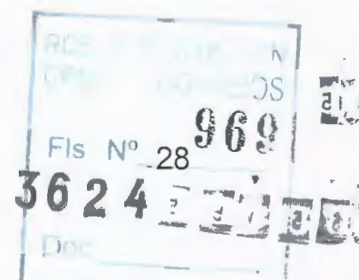
135. Em face dessas constatações, conclui-se pela insubsistência da medida cautelar, razão porque se pede a sua completa revogação.

Termos em que,

Pede Deferimento.


ROBERTO SMITH
Presidente







Fortaleza, 08 de novembro de 2005

A Sua Senhoria o Senhor

PAULO NOGUEIRA DE MEDEIROSSecretário de Controle Externo no Estado do Ceará
Tribunal de Contas da União - TCUNestaAssunto: **Processo TC-012.576/2005-0**

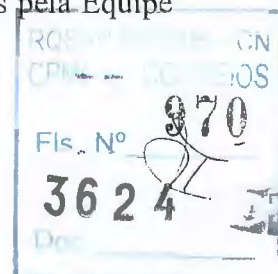
Senhor Secretário,

Faz-se referência aos Ofícios OFRAD-SECEX-CE-2005-620, OFRAD-SECEX-CE-2005-621, OFRAD-SECEX-CE-2005-624 e OFRAD-SECEX-CE-2005-627, de 27/10/2005, recebidos nesse mesmo dia, que determina a audiência destes Interessados nos autos processo da Auditoria de Conformidade, realizada para verificar a regularidade das contratações nas áreas de publicidade e propaganda da Instituição, no período de 1º/01/2000 a 05/08/2005.

2. Os citados ofícios determinam que estes Interessados se pronunciem, no prazo de 15 dias, a contar do recebimento dos mesmos, a respeito dos fatos contidos no Relatório da Equipe Técnica do TCU. Referido Relatório, por sua vez, relata fatos tidos como supostamente irregulares na contratação e na execução dos contratos de publicidade do Banco.

3. A resposta a cada um desses supostos fatos, por sua vez, demanda o aprofundamento de questões técnicas de alta relevância, com o envolvimento de diversas áreas da Instituição, notadamente das áreas de Logística, de Comunicação e Jurídica, o resgate de informações e dados, ao longo dos últimos anos, bem como a juntada de inúmeros documentos relativos ao assunto, muitos dos quais obtidos junto a fornecedores externos.

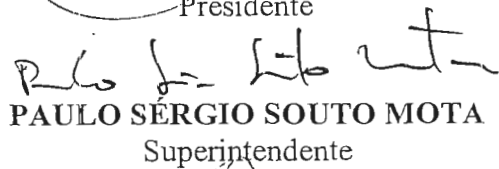
4. Essa situação, portanto, torna o prazo inicial de 15 dias, estabelecido por esse Tribunal de Contas, de difícil cumprimento, sem prejuízo da esmerosa, completa e ampla defesa dos Interessados, razão pela qual se solicita dessa Secretaria que conceda prazo adicional de 15 dias, a **expirar no dia 26/11/2005**, quando então os Interessados esperam poder apresentar defesa completa, embasada em argumentos e documentos suficientes para a fundamentação das justificativas a todos os itens apontados pela Equipe Técnica do TCU.



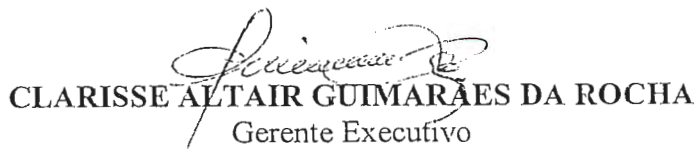
5. Requer-se, ainda, considerando o término do prazo originalmente concedido ao Banco já na próxima sexta-feira, dia 11/11/2005, que a análise acerca do pedido contido no presente ofício seja feita com a máxima brevidade, pelo que, desde logo, se agradece.

Atenciosamente,


ROBERTO SMITH
Presidente


PAULO SÉRGIO SOUTO MOTA
Superintendente


JOAQUIM SALDANHA DE BRITO FILHO
Gerente Executivo


CLARISSE ALTAIR GUIMARÃES DA ROCHA
Gerente Executivo

*De acordo
Autorizada
Secretaria 04/11/2005
Paulo Nogueira de Medeiros
Secretário*

RQS nº 03-2005 - CN	
CPML - COFEELOS	
Fls. Nº	971
3624	
Doc	



Ofício GAPRE.2005/ 1 805

Fortaleza, 28 /11/05

A Sua Senhoria o Senhor
PAULO NOGUEIRA DE MEDEIROS
Tribunal de Contas da União
Secretaria de Controle Interno – SECEX-CE
Av. Dr. Valmir Pontes, 900 – Edson Queiroz
NESTA

Assunto: **Processo TC nº 012.576/2005-0**

Senhor Secretário,

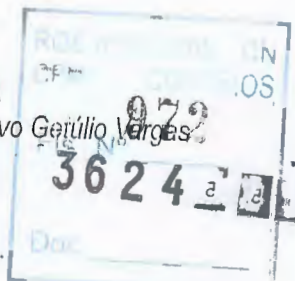
Através do Ofício nº OFRAD-SECEX-CE-2005-621, de 27.10.2005, recebido nessa mesma data, fui instado a apresentar razões de justificativas sobre supostas irregularidades na contratação e execução de serviços de publicidade do Banco do Nordeste, o que venho fazer nos termos que se seguem.

2. A Auditoria de Conformidade realizada no âmbito da Assessoria de Comunicação do BNB (ASCOM), conforme o processo TC nº 012.576/2005-0, abrangeu a análise do conteúdo dos contratos de publicidade, bem como das respectivas execuções, concluindo pela existência de irregularidades, sem, contudo, considerar importante distinção entre os contratos antigos, executados durante a antecedente gestão deste Banco, e os contratos atuais, celebrados e executados durante a atual gestão.

3. A mencionada distinção faz-se inteiramente necessária, porquanto se verifica enorme diferença entre a interpretação que uma e outra gestão deu aos contratos sob suas respectivas responsabilidades, com sensível repercussão nas respectivas execuções. Desenvolvo, por isso, indispensável exposição sobre os contratos referidos.



Banco do Nordeste do Brasil SA
Direção Geral: Centro Administrativo Getúlio Vargas
Av. Paranjana, 5.700 - Passaré
Caixa Postal 628
60740-000 Fortaleza CE
e-mail: clienteconsulta@bnb.gov.br



CONTRATOS Nº 2000/158 e 2000/159

4. No ano de 2000 foram celebrados 2 (dois) contratos de prestação de serviços de publicidade, com duas empresas vencedoras do pertinente certame licitatório, cujos contratos possuíam as seguintes características:

a) contrato nº 158/2000 – celebrado com a empresa ÁGIL PUBLICIDADE LTDA, para prestação de serviços de publicidade, a serem realizados na forma de execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, referente à CONTA DE COMUNICAÇÃO DO PROGRAMA FAROL DO DESENVOLVIMENTO DO BANCO DO NORDESTE;

b) contrato nº 159/2000 – celebrado com a empresa IDÉIA 3 COMUNICAÇÃO & EXPANSÃO DE NEGÓCIOS LTDA, para prestação de serviços de publicidade, a serem realizados na forma de execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário, referente à CONTA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL.

5. No “Projeto Básico/Autorização de Despesa” aprovado pela Diretoria do BNB, em sua 2.852ª reunião, ocorrida em 14.01.2000, foi consignado o seguinte: “A previsão de R\$6.117.536,00 deverá ser cumprida durante o primeiro ano de vigência do contrato e tomada por parâmetro durante os períodos subseqüentes, previstos como instrumentos de prorrogação contratual.”

6. Dos contratos que foram firmados, após a finalização do processo licitatório, pede-se atenção para as seguintes cláusulas:

CONTRATO 158/2000, FIRMADO COM ÁGIL PUBLICIDADE LTDA

“CLÁUSULA TERCEIRA – VIGÊNCIA

3.1 O presente contrato terá duração de doze meses, contados a partir do dia da sua assinatura.

3.2 O CONTRATANTE poderá optar pela prorrogação desse prazo, mediante acordo entre as partes, por até quatro períodos iguais e sucessivos

CLÁUSULA QUARTA – RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

4.1 A previsão orçamentária para execução dos serviços contratados, pelo período de doze meses, é de R\$3.117.536,00 (três milhões, cento e dezessete mil, quinhentos e trinta e seis reais.

4.2 As despesas necessárias à consecução do objeto deste contrato correrão à conta da seguinte dotação orçamentária: Verba Publicidade, rubrica – Propaganda e Publicações Oficiais.

4.3 Se o contratante optar pela prorrogação do contrato, consignará em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos.



4.4 O CONTRATANTE se reserva o direito de, a seu critério, utilizar ou não a totalidade da verba prevista.”

7. As mesmas cláusulas foram reproduzidas, *ipsis litteris*, no contrato 159/2000, firmado com a IDÉIA 3 COMUNICAÇÃO & EXPANSÃO DE NEGÓCIOS LTDA, exceto quanto ao item 4.1 que, referindo-se ao valor, registrou a verba de R\$3.000.000,00 (três milhões de reais).

8. A análise desses elementos já revela que:

a) o valor licitado e contratado, para as duas contas, foi de R\$6.117.536,00, pelo período de doze meses, sendo R\$3.117.536,00 para o contrato 158/2000 e R\$3.000.000,00 para o contrato 159/2000;

b) celebrou-se expressa disposição contratual permitindo a prorrogação dos contratos, por períodos sucessivos de doze meses, até completar mais 4 períodos;

c) no Projeto Básico, que deu origem ao processo licitatório, consignou-se que a previsão de gastos de R\$6.117.636,00 deveria ser cumprida durante o primeiro ano de vigência e, o mesmo valor, seria tomado como parâmetro para os períodos subseqüentes.

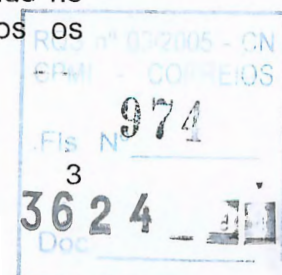
9. Não se deveria ter dúvida, por isso, de que os gastos com publicidades, por meio das Agências contratadas, estariam limitados a:

a) no primeiro ano de vigência – R\$6.117.000,00; admitindo-se uma variação de até 25%, se verificada a hipótese legal do artigo 65, § 1º, da Lei de Licitações;

b) para as prorrogações subseqüentes, os gastos deveriam estar também limitados aos mesmos R\$6.117.000,00, admitindo-se a mesma variação de 25%, conforme a autorização legal referida, já que se tratavam de avenças destinadas à prestação de serviços de execução continuada.

10. No entanto, entenderam os administradores da época que o preço dos serviços contratados não estava representado pelo valor dos gastos previstos para as despesas totais com publicidade, conforme consignado nos respectivos instrumentos contratuais. De modo diverso, entenderam que o preço estava representado pelos honorários, estipulados em percentuais na Cláusula Oitava – Remuneração, bem como pelo “desconto de agência”, previsto na Cláusula Nona – Desconto de Agência, a que faziam jus as Agências contratadas.

11. Com base nesse raciocínio, chegaram à conclusão de que os gastos com serviços de publicidade estariam limitados, apenas, ao valor consignado no orçamento do Banco para esse fim, mantendo-se fixos e inalterados os



percentuais relativos aos honorários e desconto de agência, que integravam a remuneração das Agências contratadas.

12. Assim interpretaram os contratos e assim os executaram, realizando gastos com os serviços de publicidade, a cada período de doze meses, conforme o valor da verba orçamentária pertinente, mesmo que ultrapassasse o valor originalmente licitado e contratado, sem se proceder qualquer alteração contratual relativa ao valor ou sem licitar o valor que, em cada ano, excedesse o percentual legalmente permitido, de 25%. As alterações contratuais efetivadas por meio de aditivos visaram, tão somente, à prorrogação dos contratos originais.

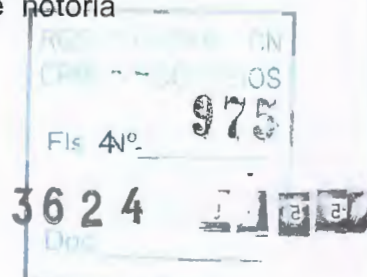
13. Verifica-se, portanto, que segundo o entendimento que a administração da época adotou, pouco importava o que tivesse sido licitado e contratado, em termos de valores globais, uma vez que entendiam que o valor global a ser gasto em cada período tinha como única limitação a verba orçamentária pertinente.

14. Essa interpretação dos contratos foi questionada pela Auditoria interna, porque, fazendo interpretação que mais tarde viria a ser confirmada como correta, entendeu que os gastos, em cada período de doze meses, deveriam estar limitados aos valores originalmente licitados e contratados, admitindo-se o acréscimo de apenas 25%, conforme o artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93. Essa constatação da Auditoria interna resultou em consulta ao serviço jurídico do Banco que, no entanto, corroborou o entendimento dos administradores da época, conforme o expediente Ref. 2002-906/567, de 07.11.2002, correspondente às fls. 49/50 dos autos em referência.

15. Não concordando com o parecer emitido pelo serviço jurídico do Banco, a mesma Auditoria encaminhou seu inconformismo para o Gabinete da Presidência do Banco, através do expediente Ref. 2003/903-85, de 24.02.2003, recebido no mencionado Gabinete em 06.03.2003 (fls. 51 dos autos em referência), quando já havia tomado posse o atual Presidente da Instituição (posse ocorrida em 12/03/2003) e quando a ASCOM já contava com novo gestor.

16. Essa controvérsia interna, relativamente à interpretação dos contratos, deixou a nova administração numa situação de impasse, uma vez que o Banco necessitava dar seguimento às ações de publicidade e devia decidir se procedia a mais uma e última prorrogação dos contratos (de 01/06/2003 a 31/05/2004), já que se aproximavam os respectivos vencimentos, a ocorrerem em 31 de maio de 2003, devendo-se notar que, caso não fosse viável a prorrogação, haveria necessidade de se iniciar um novo processo licitatório.

17. Diante desse desencontro de entendimento e considerando que já havia manifestação formal do serviço jurídico do Banco sobre o assunto, preferiu a nova Administração, por cautela, ouvir uma opinião jurídica externa, razão pela qual recorreu a especialista em Direito Administrativo, considerado de notória



especialização no meio jurídico local, detentor de respeitável currículo quanto à formação e à experiência profissional no ramo.

18. Entregue o parecer, verificou-se que, no entendimento do jurista consultado, os aditivos respectivos seriam nulos, restando ao Banco apenas o caminho de uma contratação emergencial, para cobrir o tempo necessário à conclusão de um novo processo licitatório que, a essa altura, já estava sendo providenciado.

19. Pelas razões que serão mais adiante expostas, deu-se preferência a mais uma prorrogação de um dos contratos, pelo período de apenas 6 (seis) meses e pela metade do valor originalmente licitado e contratado, como medida transitória e de emergência, enquanto transcorria a nova licitação, porque se entendeu que essa era a melhor opção dentre as alternativas possíveis.

20. A essa altura nenhuma dúvida mais pairava sobre a interpretação dos contratos de publicidade, pacificando-se inteiramente o entendimento de que os gastos deveriam ser limitados, a cada período de doze meses, ao valor originalmente licitado e contratado, admitindo-se apenas a variação legal de 25%.

21. Essa interpretação, como se vê, diferencia-se significativamente daquela que vinha sendo praticada pela administração anterior, que entendia ter a faculdade de efetuar gastos tendo como limite o montante do crédito orçamentário que fixasse para cada período, sem observância do valor originalmente licitado e contratado.

22. E foi com base nessa interpretação, consistente em limitar os gastos ao valor efetivamente licitado e contratado, que a atual administração do Banco vinha executando os novos contratos, até que adveio a suspensão determinada por esse E. TCU.

23. Sobre esses contratos em vigor, cujas execuções foram suspensas, devem ser feitas as considerações que se seguem.

24. Em decorrência das conclusões a que chegaram o consultor externo e a própria área jurídica do Banco, a nova administração não teve mais qualquer dúvida sobre a necessidade de realizar nova licitação para os serviços de publicidade, cujos preparativos, aliás, já vinha sendo realizados.

25. Com efeito, o consultor externo concluiu, em sua análise, que os aditivos eram nulos e podiam ser rescindidos por meio de regular processo administrativo, enquanto a área jurídica do Banco, embora não confirmasse o diagnóstico de nulidade dos aditivos, também recomendou a não continuidade de execução dos contratos em curso, em face da ilegalidade verificada nas respectivas execuções.

h



26. Quanto à recomendação de promover-se a rescisão dos aditivos, que resultaria na extinção dos contratos aditados, entendeu-se que não teria qualquer efeito prático, porquanto o próprio decurso do prazo produziria o término dessas avenças, por efeito automático do vencimento expressamente pactuado, a ocorrer já em 31.05.2003, bastando ao Banco simplesmente deixar de executar o objeto contratual. A rescisão formal, por sua vez, exigiria a instauração de processo administrativo que dificilmente seria concluído antes de 31.05.2003.

27. A rescisão, por outro lado, não se fazia útil para o efeito de se pedir o ressarcimento dos valores gastos, uma vez que não se tinha indícios de que as verbas despendidas não teriam sido empregadas nos serviços realizados e, portanto, em proveito do próprio Banco. Nada, nesse sentido, foi detectado pela Auditoria interna do Banco, na inspeção que fez.

28. Assim, realizado regularmente o novo processo licitatório, foram celebrados os contratos 2003/313 e 2003/314, firmados respectivamente com os CONSÓRCIOS MOTA/ÍTALO BIANCHI PUBLICITÁRIOS ASSOCIADOS e CONSÓRCIO SLA/ADVANCE, cujas execuções vinha sendo realizadas conforme o entendimento de que os dispêndios estavam limitados ao valor inicialmente contratado para os primeiros doze meses, de R\$18.000.000,00, cujo valor foi também respeitado nos períodos de doze meses subseqüentes, com acréscimo que nunca ultrapassaram a 25%.

29. Sobre esse aspecto, pede-se ver explicações mais detalhadas em tópico próprio, mais adiante.

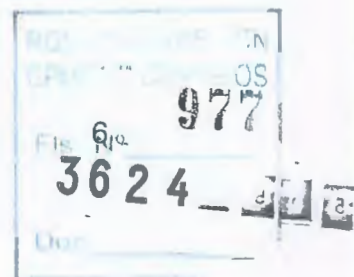
30. Com base nesses esclarecimentos prévios e necessários, passa-se a responder aos quesitos da audiência sob resposta, na forma que se segue.

“a) aditamento ilegal do contrato nº 2000/159 celebrado entre o BNB e a empresa Idéia 3 Comunicações & Expansão de Negócios Ltda, pelo período de 01.06 a 30.11.2003, no valor de R\$1.500.000,00 (3º aditivo), por haver ultrapassado o percentual de 25% estabelecido no art. 65, § 1º da Lei de Licitações e após a contratação de parecer com consultor jurídico externo aos quadros do banco que declarou a ilegalidade dos aditivos firmados aos contratos nºs 2000/158 e 159;”

31. Em primeiro lugar, faz-se necessário esclarecer as razões de ordem prática que levaram o Banco a prorrogar o referido contrato (2000/159), como se passa a expor.

32. Tão logo veio à tona o problema relativo à controvérsia que se instaurara internamente sobre a regularidade ou não da execução dos contratos 2000/158 e 2000/159, tratou a administração do Banco de suspender os gastos

h



relacionados com essas avenças e contratar um consultor externo para opinar sobre o assunto.

33. O consultor externo somente veio entregar o parecer por ele emitido em 08.04.2003, concluindo pela nulidade dos aditivos que eram destinados a respaldar a execução dos contratos até 31.05.2003.

34. Assim, embora o novo processo licitatório já estivesse em andamento, verificou-se que o resultado da licitação e, conseqüentemente, a obtenção de novo contrato de publicidade, somente se daria em alguns meses, o que faria com que as ações de publicidade permanecessem paralisadas por todo esse tempo, em evidente prejuízo para a consecução das metas da instituição.

35. Diante dessa situação encontrada pela nova administração do Banco, surgia como solução natural a realização de uma contratação emergencial e direta, para cobrir o período necessário à conclusão do processo licitatório em curso, solução essa, aliás, recomendada pelo consultor externo e corroborada pela área jurídica do Banco.

36. Entretanto, a área de comunicação do Banco (ASCOM) fez as ponderações que constam do expediente anexo (DOC. 01), datado de 21.05.2003, dirigido à Superintendência Jurídica do Banco, expondo em síntese o seguinte:

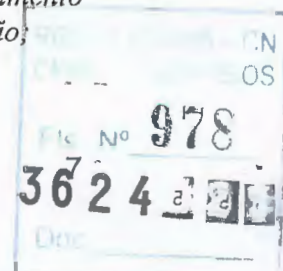
"Quanto à solução para a contratação global (para os próximos 4 anos), via licitação, informamos que estamos trabalhando nesse sentido, já estando a minuta do edital em poder da Secretaria de Comunicação do Governo – SECOM, para apreciação/aprovação.

No que diz respeito à alternativa da contratação emergencial, com o fim de solucionar a questão a curto prazo, pomos em dúvida sua eficácia, haja vista os seguintes aspectos:

a) apesar de tratar-se de um processo de contratação célere, à luz da Lei 8.666/93, a elaboração da proposta requer do proponente, além de um criterioso estudo do briefing, razoável conhecimento da história do Banco e do portfólio dos seus produtos, em razão da complexidade dos serviços;

b) a necessidade premente do Banco em realizar algumas divulgações, a exemplo do encontro Brasil-África, previsto para os dias 9 e 10/6/2003, além de outros serviços da espécie que já deveriam ter sido executados, sob pena de grandes prejuízos à sua imagem institucional;

c) a possibilidade de vir a ser contratada outra Agência que, por não ter trabalhado com o Banco nos últimos anos, necessite de um tempo considerável para assimilação da nossa proposta de publicidade, inviabilizando, de vez o atendimento às necessidades de que trata a alínea precedente, além de outras que se seguirão;



d) desinteresse por parte das empresas de maior porte/notoriedade em firmar contrato de curto prazo e de baixa expectativa de receita, frente às grandes cifras com as quais estão habituadas a contratar.

Pelos motivos acima expostos, e por entendermos que as alternativas de que tratam o parecer dessa Superintendência não permitirão a solução na tempestividade de que necessitamos, indagamos se poderíamos prorrogar o atual contrato com ambas as empresas atualmente contratadas, pelo mesmo prazo limitativo de um eventual processo emergencial (6 meses), a contar de 1º.6.2003, limitando ainda os valores aditados em 50% das respectivas verbas já aprovadas para cada período contratual, ou seja, R\$1.500.000,00, com a Idéia 3 e R\$ 1.758.768,00, com a Ágil Publicidade, até que se conclua o procedimento licitatório."

37. Em resposta, a Superintendência Jurídica do Banco, após sopesar os prós e contras da pretensão relativa à prorrogação dos contratos, concluiu da seguinte forma (íntegra em anexo – DOC. 02):

"Assim, ainda que, de um ponto de vista estritamente jurídico, o correto seria proceder-se a uma nova contratação, ainda que emergencial, diante das ponderações apresentadas parece razoável optar-se pela prorrogação pretendida, em face dos seguintes aspectos:

a) o resultado que poderia ser obtido pela nova contratação (emergencial), pode ser obtido pela prorrogação pretendida;

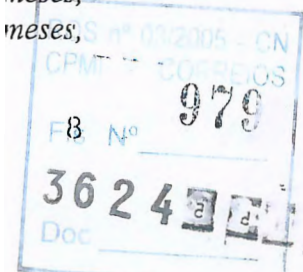
b) a prorrogação terá, por sua vez, o mesmo caráter emergencial, uma vez que será pactuada pelos mesmos 180 dias e objetiva, tão somente, viabilizar, em termos de tempo, a conclusão do novo processo licitatório, já em curso;

c) a prorrogação pretendida afigura-se mais vantajosa para o Banco, porque evitará a interrupção dos serviços de publicidades e todos os prejuízos que decorreriam, os quais não seriam totalmente evitados com a contratação emergencial propriamente dita;

d) a prorrogação pelo valor mínimo necessário e proporcional ao valor inicialmente licitado, retira dos novos aditivos que se firmar a irregularidade que até então se verificou (excesso de gastos em relação aos valores licitados e contratados).

Ainda, há que se ponderar, enquanto interesse da Administração Pública, que a prorrogação estaria, como já afirmado, limitada a 50% do valor do contrato original enquanto uma nova contratação, ainda que emergencial, não asseguraria, necessariamente, que o preço não venha a superar em muito o valor considerado para efeito de uma simples prorrogação de contrato.

Em face disso, vimos manifestar aquiescência com o procedimento pretendido, ou seja, promover-se a prorrogação dos contratos, pelo prazo máximo de 6 meses, limitando-se os gastos à metade do que seria lícito para o período de 12 meses,



conforme os contratos originais. Deve-se, entretanto, envidar-se esforços no sentido de concluir-se a nova licitação, no menor espaço de tempo possível."

38. Vê-se, assim, que a prorrogação em questão foi devidamente justificada, contando com parecer da área interessada, bem como da área jurídica do Banco e representou, naquele momento, a opção mais viável e vantajosa para o Banco.

39. Por outro lado, conforme já demonstrado, a análise conjunta do Projeto Básico com as disposições contratuais alusivas aos contratos 2000/158 e 159, revela que foram licitadas verbas de R\$3.117.000,00 e R\$3.000.000,00, respectivamente, para um período inicial de doze meses, com expressa previsão de prorrogação por mais 4 períodos de doze meses cada, sendo que a estimativa de gastos para cada período subsequente tomaria por base os mesmos valores originalmente contratados, admitindo-se uma variação de 25%, nos termos do 65, § 1º, da Lei de Licitações. Isso é patente e pode ser aferido do quanto se encontra escrito no Projeto Básico e nos contratos dele derivados.

40. Tem-se como certo, por isso, que o Banco podia prorrogar os prazos dos contratos, por mais quatro e sucessivos períodos de doze meses, dependendo os mesmos valores inicialmente previstos, ou até elevá-los em mais 25%, mediante a celebração de simples aditivos, **já que se tratava de serviços de prestação continuada, sob o regime de empreitada por preço unitário, de execução indireta.**

41. Esses aditivos, alusivos aos contratos 2000/158 e 2000/159, tiveram o único objetivo de prorrogar os prazos, renovando a vigência dos contratos originais por mais doze meses e, exclusivamente no caso do 3º aditivo ao contrato 200/159, a prorrogação por mais 6 meses.

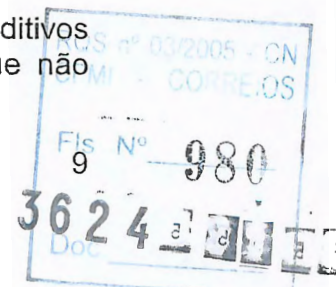
42. Entende-se, nesse particular, que os aditivos são atos jurídicos perfeitos e acabados, de modo que o exame dos respectivos conteúdos, combinado com o exame dos contratos e do Projeto Básico, não revela qualquer irregularidade que os pudessem inquirar de nulos.

43. A questão da nulidade surge quando se leva em conta os gastos relacionados com o objeto contratual e se verifica que os dispêndios efetuados com base nos contratos 2000/158 e 2000/159, excederam, para muito além de 25%, os valores efetivamente licitados contratados.

44. Vê-se, então, que o problema consiste, na verdade, em se ter realizado despesas fora dos limites expressamente contratados ou, por outras palavras, a verdadeira irregularidade consistiu na efetivação de gastos de grande monta, **sem amparo em processo licitatório e em contrato.**

45. É razoável concluir-se que, considerados em si mesmos, os aditivos não são nulos; não, pelo menos, do ponto de vista formal, uma vez que não

lv



contêm nenhum vício de forma. Vale dizer que, levando-se em consideração a forma como estão redigidos os contratos e atentando-se para as disposições do Projeto Básico, abstraindo-se os excessos de gastos, não se pode atribuir nenhuma nulidade intrínseca aos aditivos em apreço.

46. Deve ser visto, nesse particular, que o consultor externo foi levado a concluir pela nulidade dos aditivos pelo entendimento, adotado por ele, de que os aditivos teriam sido utilizados como forma de permitir a elevação do valor original do contrato aditado (nulidade por desvio de finalidade), quando deveriam ter o mero propósito de prorrogar o prazo originalmente pactuado.

47. Assim, certamente sem atentar para o disposto no projeto básico, entendeu o consultor externo que o contrato se destinava à realização de despesas de publicidade limitada ao valor originalmente pactuado, sem possibilidade de se proceder a novo dispêndio, pelo mesmo valor, nos períodos subseqüentes, sendo essa a razão que o levou a declarar como nulos os aditivos que permitissem a continuidade da execução do contrato.

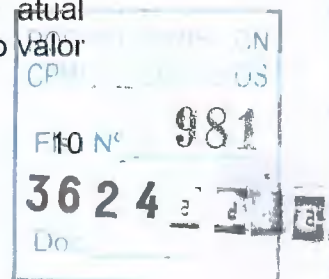
48. Por essas razões, concluiu o consultor externo: *"Os aditivos ao contrato, por ultrapassarem os percentuais permitidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e por terem sido implementados sem as justificativas fáticas e jurídicas que dariam suporte legal à alteração de verba contratual, são inválidos. Assim, sendo nulos de pleno direito os aditivos celebrados, pode a Administração Pública, invocando o princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, anular os referidos termos, observando-se, todavia, o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório."* (grifo acrescentado)

49. Verifica-se, por essa assertiva, que o argumento que se utiliza para caracterizar como irregular a prorrogação em apreço cinge-se ao fato da alegação de nulidade dos aditivos anteriores, e que essa nulidade decorreria do fato das prorrogações decorrentes dos aditivos propiciarem a realização de despesas em valor muito superior ao montante licitado e originalmente contratado, para cada período de doze meses.

50. Ocorre que o conteúdo dos aditivos não autorizava, de forma alguma, a realização de gastos além do que foi licitado e originalmente contratado, uma vez que deles constam, tão somente, cláusula que prorroga a vigência dos contratos aditados, sem alterar o valor previsto para cada período de doze meses. Entende-se, assim, que os gastos realizados nos diversos períodos de prorrogação, limitados ao valor originalmente contratado, ou acrescido de até 25%, são perfeitamente válidos e não resultam em nulidade para os aditivos, por que, conforme já lembrado, estava-se a tratar de serviços de execução continuada, que podem ser prorrogadas por períodos sucessivos de doze meses, na forma do artigo 57, inciso II, da Lei das Licitações.

51. Ademais, no caso específico da prorrogação realizada pela atual administração do Banco, de caráter emergencial, expressamente limitada ao valor

Handwritten signature



de R\$1.500.000,00, conforme cláusula escrita, o problema do excesso foi contornado, uma vez que se limitou, expressamente, o valor da prorrogação para metade da quantia licitada e, com isso, fixando correta proporcionalidade com o prazo da prorrogação, ou seja, 180 dias (metade do prazo estipulado para execução do total da verba).

52. Para maior clareza das razões ora expostas, transcreve-se as CLÁUSULA PRIMEIRA e SEGUNDA do aditivo em questão (documento de fls. 123, dos autos):

CLÁUSULA PRIMEIRA: *O prazo do contrato ora aditado está prorrogado por 06 (seis) meses, podendo esse instrumento ser rescindido de pleno direito, a qualquer tempo, sem ônus para o CONTRATANTE, nos seguintes casos: a) em caso de inadimplemento de qualquer cláusula ou condição assumida pelo CONTRATADO; b) com a conclusão do processo licitatório destinado à contratação dos serviços objeto desse ajuste; c) por acordo das partes, desde que haja conveniência para o BANCO, mediante aviso, por escrito, no caso das alíneas 'b' e 'c', com antecipação de, no mínimo, 30 (trinta) dias.* (grifo acrescentado)

CLÁUSULA SEGUNDA: *O custo total dos serviços é de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), cujo(s) desembolso(s) dar-se-á (ao) com os recursos previstos em dotação orçamentária própria, sob a rubrica 843420000000-03 – PROPAGANDA E PUBLICIDADE.*

53. Vê-se, pelo que foi expressamente pactuado, que o aditivo teve caráter transitório e visou atender a uma situação emergencial, enquanto não se conclua o processo licitatório em curso.

54. A controvérsia que no passado surgiu quanto à possibilidade de prorrogação dos contratos de prestação de serviços contínuos, permitindo-se dispêndios em valores iguais ao valor originalmente contratado, já foi dirimida por esse Egrégio TCU, em diversas oportunidades. Como exemplo, cita-se o processo nº 1.594/1997-4 (Acórdão 35/2000 – Plenário), valendo transcrever o seguinte trecho:

“Assim, conforme demonstrado às fls. 15, um contrato original de um ano, prorrogado por nove meses, haveria de manter inalteradas suas condições originais. Isso somente seria possível - para não descaracterizar o instrumento - se fossem estabelecidos, para os nove meses adicionais de vigência, valores correspondentes a 75% dos valores originais, já que o prazo original fora reduzido a essa exata proporção.”

55. Constata-se, assim, que a irregularidade apontada está confinada ao estrito campo da formalidade jurídica, sem causar qualquer prejuízo de ordem material, uma vez que o Banco poderia, simplesmente, recorrer a uma contratação emergencial, que resultaria em gastos iguais, se não superiores.

Handwritten signature

RC	982
CF	
Fis	11
3624	
Doc	

56. Entretanto, a preferência pela prorrogação, em substituição à contratação emergencial, resultou nas seguintes vantagens:

a) permitiu o aproveitamento transitório de um contrato perfeitamente válido, obtido por meio de processo licitatório regular, evitando-se uma contratação direta que exigiria a negociação de novas condições, inclusive quanto a preços;

b) o novo processo licitatório que já estava em curso previa gastos anuais na ordem de R\$18.000.000,00, o que poderia justificar uma contratação emergencial de até R\$9.000.000,000, para um período de 180 dias; no entanto, a prorrogação efetivada limitou-se a apenas um dos contratos existentes, pelo valor de R\$1.500.000,00, revelando o cuidado para que se gastasse o mínimo necessário, enquanto não se concluísse o processo licitatório em curso;

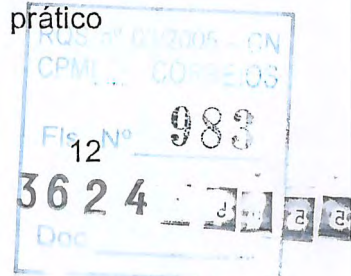
c) a contratação emergencial que se fizesse, para ser bem aproveitada, deveria ocorrer com uma das empresas que já vinham prestando serviços, sob pena de não produzir o resultado esperado no curto espaço de 180 dias, já que a nova Agência que se contratasse não teria a mesma experiência com o Banco;

d) como reconheceu esse E. Tribunal no julgamento do processo 008.450/2002-7 (Acórdão 999/2003 – Plenário- relator o ministro Adylson Motta), o tempo de relacionamento entre o contratante e a agência de publicidade tem muita relevância na produção e execução das ações publicitárias, valendo transcrever o seguinte trecho: *“Nesse sentido, verificam-se as várias nuances que permeiam os serviços de publicidade. As atividades passam, após a contratação da empresa, pelo planejamento das áreas que serão atacadas, quais os clientes alvos, dos veículos de comunicação que serão utilizados, entre outros. Depois do planejamento, ocorrem as fases de criação, produção e veiculação. É de se supor que determinadas campanhas, mormente as institucionais, requerem um tempo maior de maturação e de próprio alcance de seus objetivos. Isso tudo sem falar do próprio lapso temporal necessário de conhecimento e convívio entre agência de publicidade e cliente.”*;

e) por isso, seria de todo conveniente que a contratação emergencial que se fizesse deveria ocorrer com uma das empresas que já vinham prestando serviços de publicidade para o Banco, como medida de eficiência e melhor aproveitamento dos recursos financeiros empregados;

f) na prática, portanto, o problema encontra-se reduzido a uma simples questão de formalização jurídica (aditivo X contrato emergencial), sem causar qualquer prejuízo ao Banco.

58. Vê-se, por todos esses motivos, que a prorrogação questionada representou a opção mais vantajosa naquele momento e produziu efeito prático



muito melhor do que aquele que poderia ter sido obtido com a contratação emergencial.

59. Em face do exposto, fica evidenciado que a prorrogação em apreço não causou qualquer prejuízo ao Banco, mostrando-se, pelo contrário, mais vantajosa e mais adequada do que uma contratação direta emergencial que se empreendesse, e foi realizada por valor e tempo mínimos necessários, além de estar sustentada em fundamentação técnica que a justificam plenamente.

“b) realização de pagamento sem previsão legal (contratos n°s 2003/313 e 314 – situação atual), no valor de R\$ 11.333.992,89 (R\$ 10.068.638,12 e R\$ 1.265.354,77, respectivamente), valores estes superiores ao percentual de 25% (no art. 65, § 1º da Lei de Licitações) calculados em relação aos valores identificados nos contratos, o que caracterizou fuga ao processo licitatório, em infração ao art. 37, inc. XXI da CF/88 c/c o parágrafo único do art. 1º da Lei de Licitações;”

60. Essa conclusão foi tirada pelos técnicos responsáveis pela Auditoria de Conformidade tendo como pressuposto que a verba licitada destinava-se a apenas um período de doze meses.

61. Segundo esse raciocínio, uma vez gasta a totalidade da verba nos primeiros doze meses de vigência do contrato original, nos períodos subseqüentes somente poderiam ser despendidas verbas que não ultrapassassem a 25% do valor inicialmente licitado e contratado.

62. No entanto, conforme já demonstrado, foi licitada uma verba de R\$18.000.000,00 para os primeiros doze meses de vigência do contrato, podendo o Banco prorrogar o contrato, por períodos sucessivos de doze meses cada, destinando-se a cada um desses períodos nova verba, com base no valor inicialmente licitado.

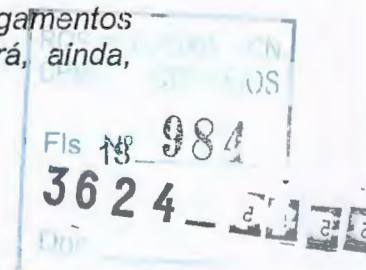
63. Essa é a conclusão que emerge dos literais termos do Projeto Básico e dos contratos em referência, do seguinte teor:

*“As despesas com o presente contrato, a serem realizadas com os dois consórcios contratados, **nos primeiros doze meses**, estão estimadas em R\$18.000.000,00 (dezoito milhões de reais)” (Cláusula Quarta, item 4.1).*

“Se o CONTRATANTE optar pela prorrogação deste contrato, consignará em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos” (Cláusula Quarta – item 4.3).

*“A previsão de R\$18.000.000,00 deverá ser cumprida **durante o primeiro ano de vigência dos futuros contratos**. Caso o Banco opte pela prorrogação dos Contratos, consignará nos próximos exercícios em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos, tendo por base a presente estimativa, a qual poderá, ainda,*

h



sofrer acréscimos dentro do limite previsto na legislação.” (Projeto Básico, primeira pagina, fls. 401 dos autos).

64. Por esses termos, dúvida não há de que foi realizada licitação prevendo gastos de R\$18.000.000,00 para os primeiros doze meses do contrato, com repetição dos mesmos gastos nos anos subseqüentes, tendo por base a mesma quantia de R\$18.000.000,00, podendo, ainda, haver acréscimos dentro do permissivo legal de 25%.

65. Em face dessa constatação, verifica-se que a conclusão de que a verba licitada teria sido unicamente de R\$18.000.000,00, é extraída da leitura isolada do contrato, sem se levar em conta o contido no Projeto Básico, que é o documento que dá suporte a todo o processo licitatório, constituindo-se em peça essencial para interpretação dos instrumentos contratuais dele derivados.

66. Vale registrar, a propósito, que a decisão de promover ações de publicidade na ordem de R\$18.000.000,00 por ano foi amplamente divulgada, tendo sido objeto de matéria jornalística realizada pelo jornal O POVO, de Fortaleza-CE, em sua edição de 10/09/2003 (cópia da página em anexo – DOC. 03).

67. Ademais, os serviços de publicidade são, inquestionavelmente de execução continuada, cuja prorrogação para períodos de doze meses subseqüentes, é expressamente autorizada pelo artigo 57, inciso II, da Lei de Licitações, que assim dispõe:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

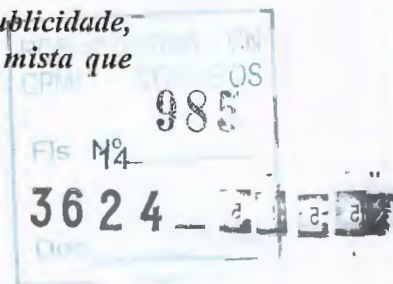
.....
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;
.....

68. A natureza de execução continuada dos serviços de publicidade já foi reconhecida por esse E. TCU, nos seguintes termos:

“8.1 Inicialmente, cabe analisar a natureza dos serviços de publicidade e propaganda, se de execução continuada ou não, considerando que a Lei não elenca quais seriam estes serviços e que os doutrinadores apenas mencionam os exemplos clássicos: limpeza, vigilância e alimentação.

8.1.1 Pode-se dizer que o objeto dos contratos dessa natureza demanda uma prestação continuada ao longo do tempo, não devendo ter sua duração restrita à vigência dos créditos orçamentários, como dispõe o caput do art. 57 a Lei de Licitações. Entendemos que isso se aplica aos serviços de publicidade, especialmente no caso de empresas públicas e sociedades de economia mista que

PH



exercem atividade econômica e sujeitam-se à concorrência do mercado, como a Petrobras. Tais empresas necessitam inclusive de uma relação de confiança com a agência de publicidade para fornecerem suas informações, suas estratégias, confiança esta que se desenvolve com o tempo.

8.1.2 Estes aspectos foram analisados no Relatório de Auditoria nº 001.594/1997-4, realizada no Banco do Brasil, com o objetivo de verificar os gastos efetuados na área de publicidade e propaganda. O Relator transcreve trecho do despacho do Secretário da então 8ª Secex, que discorreu com propriedade acerca do assunto. In verbis,

“O art. 3º da Lei nº 4.680, de 18.06.65, que dispõe sobre a profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, define “agência de publicidade como a pessoa jurídica especializada na arte e técnica publicitária, que, por meio de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir idéias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público”. Nesse sentido, verificam-se as várias nuances que permeiam os serviços de publicidade. As atividades passam, após a contratação da empresa, pelo planejamento das áreas que serão atacadas, quais os clientes alvos, dos veículos de comunicação que serão utilizados, entre outros. Depois do planejamento, ocorrem as fases de criação, produção e veiculação. É de se supor que determinadas campanhas, mormente as institucionais, requerem um tempo maior de maturação e de próprio alcance de seus objetivos. Isso tudo sem falar do próprio lapso temporal necessário de conhecimento e convívio entre agência de publicidade e cliente.

A atividade de publicidade deve ser encarada num contexto dinâmico onde as necessidades que o mercado impõem são as molas que impulsionam os trabalhos. Não devemos ter uma visão míope de que a atividade de publicidade é um serviço estanque e ponto final”. (AC-0035-09/00-P)” – Processo 008.450/2002-7 -- AC-0999-29/03-P – relator o ministro Adylson Mota”

69. Em face disso, é forçoso concluir-se que:

a) houve processo licitatório para a prestação de serviços de publicidade, na ordem de R\$18.000.000,00 anuais;

b) embora os contratos tenham sido celebrados pelo prazo de doze meses, estipulou-se a possibilidade de prorrogação, por mais três períodos de doze meses cada, por se tratar da prestação de serviços de execução continuada, na forma artigo 57-II, da Lei de Licitações;

c) para cada novo período de doze meses estava prevista nova verba, a ser fixada com base no valor estipulado para o primeiro ano, que vem a ser a quantia de R\$18.000.000,00, podendo, no entanto, sofrer alteração nos limites legalmente permitidos.

W

RQS nº 02/2005 - CN
CPM - 986
Fis. Nº 15
3624
Doc

70. Em face disso, há equívoco quando se afirma que houve realização de pagamentos sem previsão legal, por extrapolação ao limite de 25% estabelecido no artigo 65, § 1º, da Lei das Licitações.

71. Tendo sido licitada e contratada uma verba para aplicação em serviços de publicidade do valor de R\$18.000.000,00, e considerando-se a possibilidade legal de um acréscimo de 25%, tem-se que esses gastos podem ser elevados para R\$22.500.000,00 ($18.000.000,00 \times 1,25 = 22.500.000,00$).

72. Essa limitação legal foi respeitada pelo Banco, conforme se demonstra com os seguintes dados, relativos aos dispêndios efetivamente realizados:

PRIMEIROS DOZE MESES DO CONTRATO

PERÍODO DE 13/10/2003 a 12/10/2004

- CONSÓRCIO ÍTALO/MOTA.....R\$13.071.392,00
- CONSÓRCIO SLA ADVANCE.....R\$ 7.759.697,11
Total dos gastos no período.....R\$20.831.697,11(*)
Percentual excedido em relação à verba originalmente licitada e contratada = 15,73% ($20.831.697,11 - 18.000.000,00 = 2.831.697,11 = 15,73\%$).

SEGUNDO PERÍODO DE DOZE MESES DO CONTRATO – 1º ADITIVO DE PRORROGAÇÃO

PERÍODO DE 13/10/2004 a 12/10/2005

- CONSÓRCIO ÍTALO/MOTAR\$10.906.766,62
- CONSÓRCIO SLA ADVANCER\$ 9.514.528,48
Total de gastos no período.....R\$20.421.295,10 (*)

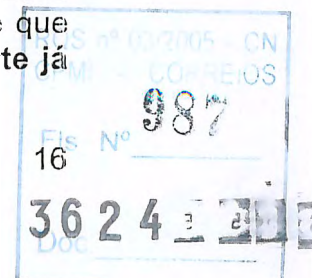
Percentual excedido em relação à verba originalmente licitada e contratada = 13,45% ($20.421.295,10 - 18.000.000,00 = 2.421.295,10 = 13,45\%$).

(*) Dados extraídos do Sistema Integrado de Recursos Logísticos (DOC. 04).

Pede-se observar que o incremento verificado, não se deu por mera alteração da dotação orçamentária, decorrendo de alteração contratual por meio de aditivos que elevaram o valor originalmente contratado em mais 25%, dentro, portanto, do limite estabelecido no artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93 (cópias nestes autos, conforme documentos de fls. 169 e 186).

73. Assim, embora os técnicos responsáveis pela Auditoria tenham anotado que o Banco havia despendido valores com as agências de publicidade na ordem de R\$33.833.992,89, para os dois consórcios, conforme dados fornecidos pelo próprio Banco, relativo à posição de 22/07/2005, verifica-se que esse valor corresponde a um período completo de doze meses, mais a parte já

67



decorrida do segundo período até 22/07/2005. Vale dizer que, subtraindo-se do valor total despendido, relativo ao período de 13/10/2003 até 22/07/2005, do valor correspondente a apenas o primeiro período de vigência dos contratos (R\$33.833.992,89 - R\$20.831.697,11), encontra-se a quantia de R\$ 13.002.295,78, restando assim demonstrado, que os valores efetivamente aplicados, por período de doze meses, nunca ultrapassaram o valor originalmente licitado e contratado, acrescido de 25% (R\$18.000.000,00 + 25% = R\$22.500.000,00), conforme permite o artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

74. Contesta-se, assim, a conclusão a que chegaram os técnicos desse E. TCU, quando afirmaram que *"Na atual administração a situação não mudou muito, já que se fixou uma estimativa de valor, no montante de R\$ 18.000.000,00 (vide 4.1, cláusula 4ª, contratos 2003/313 e 314, fls. 147 e 177) para as despesas dos dois contratos, levando a um falso entendimento que, desta vez, os contratos de propagando do banco possuía um valor delimitado."*

75. Na verdade, conforme resta comprovado, a atual administração vem executando os contratos sempre dentro do limite inicialmente licitado e contratado, em cada período de doze meses, nunca ultrapassando o acréscimo legalmente permitido de 25% que pode ser somado a esse limite, porque entende que essa é a correta interpretação do artigo 57, inciso II, da Lei de Licitações, certo de que essa interpretação é pacífica, tanto nos meios doutrinários, como na jurisprudência desse E. TCU.

76. Faz-se necessário, ainda, desfazer-se um equívoco que consta do Relatório da Auditoria de Conformidade sob resposta, ao afirmar: *"Diferentemente da prática vigente sobre a renovação dos ajustes contratuais, o BNB tem utilizado como sistemática a renovação do contrato pelo novo valor orçamentário vigente para cada ano (no caso para o exercício de 2004 foi de R\$29.441.730,00), e não pelo saldo contratual do período anterior, podendo inclusive ser acrescido de 25% nos termos do art. 65, § 1º da Lei de Licitações. (fls196)".*

77. O que se observa, na realidade, conforme o relatório de fls. 196, é que houve reprogramação do orçamento durante o ano de 2004, elevando os gastos com PROPAGANDA E PUBLICAÇÕES OFICIAIS, que passou de R\$21.907.948,00 para R\$29.441.730,00, referente a 4 (quatro) categorias de verbas afetas à área de comunicação do Banco, que foram:

- Publicidade Legal.....	R\$ 3.356.030,00
- Publicidade Institucional.....	R\$21.200.000,00
- Publicidade mercadológica.....	R\$ 4.850.000,00
- Patrocínios.....	R\$ 35.700,00
Total da verba orçamentária.....	R\$29.441.730,00



78. Sobre essa constatação cabem os seguintes comentários:

a) a verba destinada aos serviços de publicidade executados por meio de Agências, denominada "publicidade institucional", que exige licitação, é aquela lançada no orçamento pelo valor de R\$21.200.000,00, que foi reprogramada de R\$14.159.683,00 para R\$21.200.000,00 durante o exercício de 2004, justamente para atender aos contratos em vigor, que passaram a ser executados a partir de 13/10/2003 (note-se a propósito, que o orçamento de um exercício é definido no exercício anterior, o que exige, com frequência, a reprogramação durante o exercício em curso, para atender à realidade dos acontecimentos e das reais necessidades da empresa);

b) a verba de publicidade legal não é passível de licitação, porquanto se destina ao pagamento de publicações em meios oficiais de divulgação, por exigência legal, como o Diário Oficial da União, a publicação de demonstrações financeiras, avisos aos acionistas, editais diversos, inclusive em jornais de grande circulação, previamente definidos junto à Comissão de Valores Mobiliários – CVM (o denominado "domicílio jornalístico") dentre outros;

c) com relação a essa verba (publicidade legal), o Banco utiliza-se dos serviços da Radiobrás, cumprindo, portanto, as determinações contidas na Instrução Normativa nº 08, de 05/11/1996, da SECOM;

d) a verba denominada publicidade mercadológica, somente é utilizada pelo BNB para dispêndios com os patrocínios comuns, como por exemplo, feiras, exposições e eventos culturais, que são concedidos por inexigibilidade de licitação, por não se tratar, obviamente de hipótese de competição;

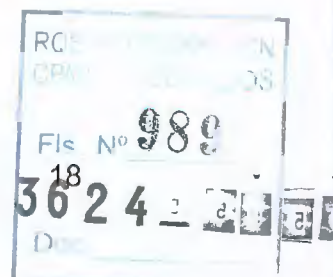
e) a verba denominada patrocínios refere-se, na verdade a incentivos com base na Lei Rouanet.

79. Por outro lado, conforme o entendimento dos técnicos, o Banco somente poderia efetuar gastos no período de doze meses subsequentes, pelo saldo que remanescesse, admitindo-se um acréscimo de 25% do valor originalmente contratado.

80. Entretanto, esse raciocínio não se coaduna com a natureza dos serviços contratados, nem com o entendimento da melhor doutrina e das decisões do próprio TCU.

81. Com efeito, conforme o excerto transcrito acima, extraído do acórdão AC-0999-29/03-P, não se controverte sobre o fato de serem os serviços de publicidade de execução continuada, estando, portanto, ao amparo do inciso II, artigo 57, da Lei nº 8.666/93, do seguinte teor:

W



Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

82. Conforme o *caput* do supra transcrito artigo 57, o legislador exige a vinculação da duração dos contratos à vigência dos créditos orçamentários respectivos, em face da proibição de se contratar obras e serviços, sem a prévia existência de dotação orçamentária. Por isso que os contratos, em princípio, devem vigorar pelo período de apenas doze meses.

83. No entanto, considerando a necessidade que tem a Administração Pública de contratar serviços de execução continuada, o legislador criou o mecanismo aludido no inciso II do mesmo artigo, que permite a prorrogação do contrato relativo à prestação de serviços de execução continuada, por iguais e sucessivos períodos.

84. Comentando esse dispositivo, Marçal Justen Filho, assim leciona:

"A regra da prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro custeio. Lembre-se que o dispositivo do art. 57 se vincula à disciplina orçamentária. Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro. Logo, é perfeitamente possível que um serviço contínuo não apresente maior essencialidade – tal como se passa, sob certo ângulo, com o serviço comum de limpeza.

Por outro lado e na medida em que a necessidade a ser atendida é permanente, tornar-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício orçamentário.

...

A hipótese de prorrogação não se confunde com a de modificação contratual. A prorrogação consiste em renovar uma certa contratação para que tenha vigência por período posterior àquele originalmente previsto. Em termos jurídicos, a prorrogação não é uma "modificação" contratual. É o mesmo contrato reiniciando sua vigência e vigorando por outro prazo. Já a modificação se caracteriza quando conteúdo das obrigações das partes é alterado. É verdade que a modificação do contrato pode acarretar alteração do prazo de vigência. Assim, o aumento de quantitativos poderá acarretar impossibilidade de o particular executar sua prestação no prazo inicialmente previsto.

De todo modo, a prorrogação do inc. II, ora comentado, não se subordina à disciplina do art. 65."



ROS	CPM
Fis. Nº	990
3624	
Doc	

Grifo inexistente no original. (Marçal Justen Filho, *in* Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos, 10.^a Edição, Editora Dialética, p. 494/495)

85. Esse entendimento doutrinário, encontra plena ressonância nesse E. TCU, conforme se pode ver, por exemplo, da Decisão 90/2001 – Primeira Câmara (processo 007.897/1999-4), que teve como relator o ministro Marcos Vilaça, de cujo voto se extrai o seguinte excerto:

"2. De se observar, desde logo, que os artigos 57, inciso II, e 65, §§ 1º e 2º, são entre si perfeitamente conciliáveis, inexistindo exclusão de um pelo outro. Enquanto o primeiro disciplina a duração do contrato de serviço continuado, com a possibilidade de sua prorrogação, livremente da vigência original do respectivo crédito orçamentário, o segundo trata do limite para acréscimo quantitativo do objeto contratual.

3. Significa dizer que mesmo os contratos de serviços continuados estão sujeitos, durante toda a sua vigência, ao limite de acrécimo quantitativo. Para esses contratos, a diferença reside, em relação aos demais, na flexibilidade de prorrogação, que não se restringe à ocorrência das situações previstas no § 1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, podendo operar segundo as regras da conveniência e da oportunidade." (Grifos inexistente no original).

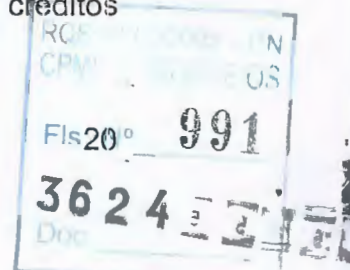
86. Pede-se ver, a propósito, outros julgados desse E. TCU, que levam ao mesmo entendimento, como sejam: Acórdão 1725/2003 – Primeira Câmara – relator o ministro Augusto Sherman; Acórdão 1862/2003 – Primeira Câmara -- relator o ministro Marcos Vilaça.

87. Essa é a interpretação correta e consentânea com os ditames da Lei de Licitações, especialmente o contido no inciso II, artigo 57, supra transcrito, devendo-se considerar que a prorrogação autorizada por esse dispositivo significa estar **"o mesmo contrato reiniciando sua vigência e vigorando por outro prazo"** (nas palavras de Marçal Justen Filho), não significando, portanto, acréscimo do objeto ou dos seus quantitativos.

88. Havendo acréscimo no objeto ou seus quantitativos, incidem as limitações impostas pelo artigo 65, da Lei de Licitações. No caso dos contratos em apreço, os acréscimos situaram-se dentro do limite de 25% acima do valor originalmente licitado e contratado, em perfeita sintonia, portanto, com o § 1º, do referido artigo 65.

89. Conclui-se, portanto, que:

a) o Banco licitou uma verba para serviços de publicidade de R\$18.000.000,00, para dispêndio nos primeiros doze meses do contrato, com expressa previsão de prorrogação, por mais 3 e sucessivos períodos de doze meses cada, com o compromisso de consignar no seu orçamento os créditos



necessários para fazer face aos períodos de prorrogação, tendo por base o valor original de R\$18.000.000,00;

b) o Banco, a partir da execução dos contratos em vigor (2003/313 e 2003/314), licitados e contratados durante a atual gestão, vem limitando os dispêndios ao montante originalmente licitado e contratado, permitindo-se acréscimos inferiores a 25% em cada período, em consonância, portanto, com a disciplina do artigo 65, §º, da Lei nº 8.666/93;

c) os serviços contratados são de execução continuada, de modo que a prorrogação do contrato por períodos de doze meses cada é permitida pelo artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, sem limitação ao artigo 65, § 1º, da mesma lei, uma vez que a prorrogação não se confunde com alteração do objeto do contrato.

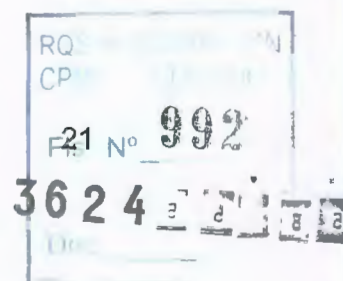
90. Portanto, nenhuma ilegalidade na contratação, aditamentos e execução dos contratos 2003/313 e 314.

“c) valor meramente estimativo através da vinculação da execução dos serviços a existência de verba orçamentária, conforme cláusula 4ª, item 4.1 dos contratos 2003/313 e 314, levando a existência de contrato com preço indeterminado, em infração ao art. 55, inc. III da Lei de Licitações;”

91. Essa conclusão a que chegaram os técnicos responsáveis pela auditoria decorre do entendimento, adotado por eles, de que a licitação para o fornecimento de serviços de publicidade na ordem de R\$18.000.000,00 seria restrita a um único período de doze meses, desconsiderando a eficácia da licitação para os anos subseqüentes.

92. Para tanto, foram induzidos pela prática adotada pela administração anterior, relativamente à execução dos contratos 2000/158 e 2000/159, que, como visto, não se limitava a gastar o valor inicialmente licitado, nem sequer no primeiro período de doze meses do contrato, uma vez que entendia (equivocamente) que bastava aumentar a dotação orçamentária, para realizar despesas de publicidade sem qualquer limitação pelo contrato e pelo projeto básico licitado.

93. No entanto, conforme demonstrado, na execução dos contratos celebrados pela atual administração do Banco, obedeceu-se fielmente ao Projeto Básico e às expressas disposições contratuais, de modo que os gastos ficaram limitados ao valor efetivamente licitado e contratado, com acréscimos relativamente pequenos, enquadrados na permissão legal pertinente. Não se utilizou, como se concluiu equivocadamente, do artifício de aumentar a verba orçamentária, para se poder gastar acima do valor efetivamente licitado e contratado.



94. Por outro lado, pede-se compreender que é impraticável, não só para o Banco do Nordeste, como para qualquer outra organização, manter serviços de publicidade de forma ágil e eficaz, se tiver que, previamente à licitação, elaborar orçamento minucioso e preciso de todas as ações publicitárias que irá desenvolver a cada período de doze meses.

95. Na verdade, tudo se passa numa seqüência necessária e inevitável de procedimentos e ações, até se chegar ao produto final e seu respectivo e efetivo preço.

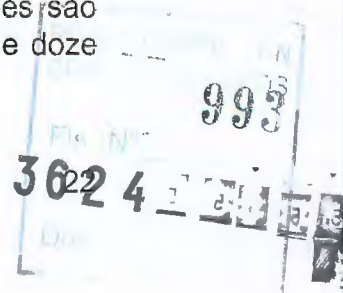
96. Nesse sentido, a questão foi bem compreendida no processo TC -- 0001.594/1997-4, alusivo à análise de contratos de publicidade do Banco do Brasil, tendo o ministro relator -- Guilherme Palmeira - assim se expressado:

"O art. 3º da Lei nº 4.680, de 18.06.65, que dispõe sobre a profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, define 'agência de publicidade como a pessoa jurídica especializada na arte e técnica publicitária, que, por meio de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir idéias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público'.

Nesse sentido, verificam-se as várias nuances que permeiam os serviços de publicidade. As atividades passam, após a contratação da empresa, pelo planejamento de quais áreas que serão atacadas, quais os clientes alvos, quais os veículos de comunicação que serão utilizados, entre outros. Depois do planejamento, ocorrem as fases de criação, produção e veiculação. É de se supor que determinadas campanhas, mormente as institucionais, requerem um tempo maior de maturação e de próprio alcance de seus objetivos. Isso tudo sem falar do próprio lapso temporal necessário de conhecimento e convívio entre agência de publicidade e cliente.

A atividade de publicidade deve ser encarada num contexto dinâmico onde as necessidades que o mercado impõem são as molas que impulsionam os trabalhos. Não devemos ter uma visão míope de que a atividade de publicidade é um serviço estanque e ponto final. A título de ilustração, o ramo de atuação do próprio Banco do Brasil é um dos mais acirrados do mercado. Com a liberação das tarifas, a oferta de ferramentas informatizadas e os mais diversos tipos de facilidades e serviços, a concorrência entre as instituições bancárias é muito grande. Hodiernamente, se uma instituição bancária do porte do Banco do Brasil não apresentar um setor de marketing estruturado e ágil, assim como uma programação de publicidade e propaganda atualizada às necessidades da clientela em geral, sua participação na fatia do mercado pode ficar bastante comprometida."

97. Tudo quanto se afirmou para aquele caso relativo ao Banco do Brasil, aplica-se ao caso em apreço, porque, tanto num caso como no outro, está-se a tratar de contratos de publicidade de execução continuada, cujas licitações são realizadas com base em valor que for estimado para um período inicial de doze



meses, com previsão de aplicação de valores semelhantes nos períodos de doze meses subseqüentes.

98. Não é possível, por isso, exigir-se que o valor licitado e contratado corresponda rigorosamente à soma dos valores das diversas ações de publicidade que ainda serão criadas e produzidas ao longo de todo o período.

99. Note-se que o **valor contratado**, no caso, não corresponde a um valor que tenha decorrido do julgamento das propostas dos licitantes e que tenha resultada da escolha da oferta mais vantajosa. Trata-se, no caso, de licitação pela modalidade "melhor técnica", quando se afere o potencial criativo das Agências, dentre outros quesitos, sem influência no montante global que está sendo licitado e que será contratado, porque esse valor já está delimitado no edital que, no presente caso, foi de R\$18.000.000,00.

100. É bem certo que são julgadas as propostas de preço que, no caso, referem-se, unicamente, à remuneração pretendida pelas diversas Agências concorrentes, calculada em percentuais sobre os diversos serviços que forem desenvolvidos (vide cláusula OITAVA – REMUNERAÇÃO, dos contratos 2003/313 e 2003/314), mas que nenhuma influência tem no montante estimado pela entidade promotora da licitação, para pagamento da totalidade dos serviços de publicidades que forem produzidos no período.

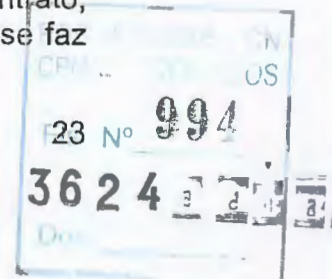
101. Assim, embora haja a obrigatoriedade de estimar-se um valor para os dispêndios com publicidade e propaganda para um período inicial de doze meses, as ações efetivas que forem desenvolvidas e implementadas é que ditarão o definirão o preço efetivo que será pago. Disso decorre que a verba inicialmente prevista não vai coincidir com o valor que, no final do período, será efetivamente gasto. Haverá, inevitavelmente, variação para mais ou para menos.

102. O limite dessa variação, tanto dentro do período inicial de doze meses, como para os períodos subseqüentes, não pode ultrapassar o percentual de 25%, expressamente fixado pelo artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93. Ou seja, se a variação para mais ocorrer no primeiro período de doze meses, pode-se acrescentar mais 25%. Se, do mesmo modo, ocorrer necessidade de variação para mais dentro de qualquer dos períodos de prorrogação, pode-se acrescentar mais 25% ao valor originalmente contratado. Se em qualquer dos períodos, houver necessidade de serviços para além do valor originalmente contratado, mais 25 %, procede-se à licitação do excedente.

103. Apesar dessa realidade dos fatos, entenderam os técnicos que os administradores e funcionários do Banco haveriam infringido o artigo 55, inciso III, da Lei de Licitações, em face de se ter celebrado contratos de publicidade com "preços indeterminados".

104. No entanto, conforme demonstrado, na licitação e no contrato, somente é possível constar o valor global que decorreu da estimativa que se faz

[Handwritten signature]



com base no planejamento para as ações de publicidade, o que não significa, de modo algum, a aquisição de algo por preço indeterminado, uma vez que:

a) faz-se necessário distinguir-se o valor global projetado para fazer face aos gastos com publicidade, dos preços efetivos que serão pagos pelos serviços efetivamente realizados, em momento posterior;

b) os preços efetivos serão aferidos caso a caso, no desenvolvimento e realização de cada uma das ações que forem implementadas, analisando-se os orçamentos respectivos, assegurando-se a obtenção da proposta mais vantajosa;

c) não seria possível aferir-se previamente todos esses preços individuais e somá-los, um a um, para se obter o valor a ser licitado e contratado;

d) os "preços" que resultam do processo licitatório são, unicamente, os percentuais de honorários e percentual sobre preços tabelados, na forma da cláusula 8ª dos contratos em vigor, bem como do "desconto de agência", previsto na cláusula 9ª, que serão aplicados sobre os diversos serviços que forem efetivamente implementados.

105. Não é por outra razão que se pactua a modalidade de empreitada por preço unitário, mediante execução indireta.

106. Apesar disso, faz-se absolutamente indispensável que se estime a verba total para o período, para cumprimento das seguintes exigências legais:

a) verificação da existência de verba orçamentária correspondente ou a sua tempestiva inserção do orçamento do exercício a que se referir;

b) definição da modalidade de licitação a ser deflagrada.

107. Por essas razões que as cláusulas do contrato são redigidas da forma como estão e que, nada obstante, causaram estranheza aos técnicos encarregados da Auditoria de Conformidade, valendo dizer que os contratos em questão reproduzem fielmente o edital da licitação que, por sua vez, é sempre e indispensavelmente submetido à SECOM, órgão da Presidência da República, que nenhuma ressalva faz quanto a esse aspecto, devendo-se observar que todo o processo licitatório, incluindo-se o edital, está em perfeita conformidade com as normas emanadas da Instrução Normativa nº 07, de 13.11.95, da mesma SECOM.

108. Por oportuno, pede-se ver que se trata de cláusula que obedece ao um mesmo padrão, conforme se vê dos exemplos abaixo, de outros entes federais:

- Edital de Concorrência 002/2005 do Ministério da Justiça, relativo a serviços de publicidade (DOC. 05):



"CLÁUSULA QUARTA - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

4.1 As despesas com o presente contrato, pelos primeiros doze meses, **estão estimadas** em R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

4.2 Os recursos para a execução dos serviços durante o exercício de 2005 estão **consignados na seguinte funcional programática:** 00.131.0698.4641.0001.

4.3 Se o CONTRATANTE optar pela prorrogação deste contrato, consignará nos próximos exercícios em seu orçamento as dotações necessárias ao atendimento dos pagamentos previstos."

- Edital de Concorrência 001/2003, da Caixa Econômica Federal, também relativo a serviços de publicidade (**DOC. 06**):

"CLÁUSULA OITAVA – RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

8.1 A previsão orçamentária visando à execução dos serviços de publicidade e marketing para a CAIXA, pelos primeiros 12 (doze) meses, **está estimada** em R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais."

109. Em face do exposto, não se verifica qualquer ofensa ao artigo 55, inciso III, da Lei de Licitações, valendo destacar o ensinamento, sempre preciso, expendido por Marçal Justen Filho, em comentário ao mencionado dispositivo legal, do seguinte teor:

"O ato convocatório já definiu as regras do preço, condições de pagamento, de reajuste e de atualização monetária, tal como afirmado nos comentários ao artigo 40, inciso XIV. A proposta do particular torna certo e preciso o montante do preço, excetuados os casos em que os valores foram indeterminados, mas determináveis, tal como se passa quando o preço não seja global". Grifo inexistente no original. (Marçal Justen Filho, *in* Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos, 10.^a Edição, Editora Dialética, p. 482)

"d) autorização de despesa desnecessária/inoportuna, ensejando a prática de ato antieconômico, no valor de R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), de 16.04.2003, referente à elaboração de parecer por parte de consultor jurídico externo aos quadros jurídicos da instituição (art. 58, inc. III da Lei Orgânica do TCU)."

110. A essência dessa conclusão, conforme se lê do relatório produzido pelos técnicos responsáveis pela Auditoria de Conformidade, está expressa, em síntese, nos seguintes argumentos:

a) o Banco possuía quadro jurídico próprio, composto de 8 advogados, que poderiam emitir o parecer requisitado;



b) mesmo tendo o consultor externo produzido respostas desfavoráveis, o Banco insistiu na manutenção do contrato, procedendo a um novo aditivo;

c) o exame procedido apresentava pouca complexidade, de modo que poderia ter sido efetivado pelos próprios advogados do Banco;

d) como demonstrativo da pouca complexidade, citaram um quesito respondido pelo consultor externo, que seria desnecessário porque a respectiva resposta estaria contida na literalidade do artigo 1º da Lei de Licitações.

111. Em resposta a esse tópico, deve ser feita breve contextualização, para melhor compreensão dos motivos que levaram a administração do Banco a recorrer aos serviços de um consultor jurídico externo.

112. A atual administração assumiu suas funções no Banco em 12.02.2003, quando já estavam em curso e sendo executados os contratos de publicidade 2000/158 e 2000/159 e, conforme já informado, pairava controvérsia sobre a regularidade da execução desses contratos, tendo de um lado a Auditoria interna afirmando que havia irregularidade e, de outro lado, o serviço jurídico do Banco defendendo tese jurídica em sentido contrário, que dava como válida a prática adotada pela administração anterior.

113. A nova administração, por estar ainda no início de suas atividades, não conhecia suficientemente os diversos departamentos do Banco, nem tinha maiores experiências com a problemática de licitação e contratos administrativos.

114. Assim, para que se pudesse posicionar diante da controvérsia interna, com a segurança necessária, entendeu por bem contratar os serviços de um consultor externo.

115. Pede-se ver, a propósito, que a questão que estava sendo debatida não era de tão fácil entendimento para leigos, uma vez que a área jurídica do Banco afirmava, em nota técnica interna, que o preço num contrato de publicidade estava representado pela remuneração a que faz jus a Agência contratada. O preço, no caso, não estaria representado pela totalidade da verba destinada aos pagamentos dos gastos com publicidade em toda sua extensão, mas, tão somente, pelos honorários e desconto de agência, conforme cláusula Oitava – Remuneração, dos contratos 2000/158 e 2000/159.

116. Vale, nesse sentido, transcrever o principal trecho da referida nota técnica:

“Supõe o profissional de auditoria que o montante gasto superou o originariamente consignado nos contratos firmados com as empresas Ágil Publicidade e Idéia 3 Comunicação e Expansão de Negócios Ltda., mesmo admitindo-se o acréscimo de 25% a que alude o § 1º. do art. 65 da Lei 8.666/93. Tal



2005 - CN	
CPM - CORREIOS	
Fls	26 997
36	2 4
Doc	

suposição o induziu a apressada conclusão de que ditos contratos careciam de aditamento em relação aos valores efetivamente despendidos e de novo processo licitatório, uma vez que suplantado o acréscimo de 25% a que alude a Lei.

A dívida suscitada é de singelo equacionamento. A resposta aos questionamentos encontra-se bem delimitada nos textos da Lei 8.666/93 e nos já mencionados contratos.

Os serviços contratados são de natureza contínua e poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada a sessenta meses (inciso II do art. 56 da Lei 8.666/93 e Cláusula Terceira – Vigência, dos mencionados Contratos).

O preço dos serviços não se confunde com o valor do crédito orçamentário, como pretendeu o profissional informante (incisos III e V do art. 55 da lei 8.666/93 e Cláusulas: Oitava – Remuneração: e, Quarta – Recursos Orçamentários, dos referidos Contratos).

Assim, conforme bem delimitado nos Contratos (Cláusula Oitava), a remuneração das contratadas está delimitada em percentuais sobre os gastos orçamentários efetivamente realizados à conta da verba publicitária. E, por estarem fixados em percentuais, o seu montante se revela indefinido ou ilíquido, inaplicando-se, portanto, a regra do § 1º, art. 65 da multicitada Lei 8.666/93."

117. Como se vê, na condição de leigos em matéria jurídica, especialmente no ramo das licitações e contratos administrativos, os administradores do Banco até que poderiam ter continuado a executar os contratos de publicidade da forma como vinha sendo praticada, porque estariam, em princípio, respaldados por parecer jurídico interno. Entretanto, diante do inconformismo da Auditoria interna, no sentido de continuar alertando quanto a irregularidade apontada, mesmo após a emissão do parecer jurídico, bem como por se tratar da execução de contratos envolvendo elevadas somas de dinheiro, preferiu a nova administração inteirar-se completamente do assunto, adotando-se as cautelas necessárias.

118. Foi por isso que, naquele momento, entendeu-se prudente e necessário recorrer-se aos serviços de um consultor jurídico externo, com notória especialização no ramo do direito requisitado.

119. Dadas, assim, as reais razões da contratação do parecer externo, faz-se necessário esclarecer-se o detalhe apontado pelos técnicos responsáveis pela Auditoria de Conformidade, referente a ter o consultor externo respondido a questão cuja resposta poderia ter sido obtida pela simples leitura do artigo 1º da Lei de Licitações. Verifica-se, na verdade, que não lhe foi formulado nenhum quesito relativo à submissão ou não do Banco aos ditames da Lei de Licitações. Com efeito, embora o consultor externo tenha, efetivamente, emitido parecer sobre o núcleo das indagações que lhe foram formuladas, acrescentou, por iniciativa própria, o seu entendimento sobre a mencionada questão, concluindo

W

RG	0000 - CN
CPF	00000000000
Fis. Nº	998
3624	
Doc.	

que o Banco está efetivamente submetido às prescrições da Lei de Licitações, fato esse que não prejudicou em nada o parecer emitido.

120. Com efeito, dentre os 11 (onze) quesitos inicialmente formulados, que diziam respeito ao todo o processo licitatório, à contratação, aditivos, extrapolação de gastos, legalidade dos aditivos, dentre outros, nenhuma indagação foi feita sobre estar ou não o Banco sujeito ao Estatuto das Licitações, o que se pode comprovar pela leitura do expediente 2003/00906/201, elaborado pela área jurídica do Banco, dirigido ao consultor externo, datada de 13/03/2003 (fls. 18/23, dos autos).

121. Esclarece-se, assim, que não se realizou despesa desnecessária, uma vez que se fazia muito recomendável, diante da situação que se apresentava, obter-se a opinião externa, de notório especialista, sobre questões para as quais se afiguravam necessárias respostas que dessem segurança a uma tomada de decisão pela administração do Banco.

122. Por oportuno, devem ser esclarecidos alguns pontos sobre a contratação do parecer em apreço, para melhor compreensão do ocorrido, como se segue.

123. Em resposta ao supra referido expediente 2003/00906/201, o consultor externo aceitou emitir parecer sobre a integralidade das questões formuladas, propondo uma remuneração de R\$50.000,00, justificando que a extensão da matéria que lhe foi submetida lhe exigiria a emissão não de um, mas de 2 (dois) ou 3 (três) pareceres, segundo a análise preliminar que fez dos questionamentos, conforme proposta escrita, datada de 20.03.2003, que ora se anexa (DOC. 08).

124. Diante do significativo valor pretendido a título de remuneração (R\$50.000,00), bem como por ter considerado o consultor que a extensão e profundidade da matéria consultada estava a lhe exigir a emissão de mais de um parecer, negociou-se a redução do objeto da consulta ao estritamente necessário, no sentido de resolver-se a controvérsia interna, conseguindo-se, com isso, considerável redução do valor pretendido que, a final, ficou reduzido de R\$50.000,00 para R\$16.000,00. Veja-se, a propósito, a nova proposta, que consta às fls. 17 dos autos, verificando-se que não houve incumbência relativa à questão de estar ou não o BNB sujeito à Lei de Licitações.

125. Cumpre esclarecer, ainda, que o consultor contratado é detentor de vasto currículo profissional que o qualifica como notório especialista em matéria de direito administrativo, qualidade essa que é bastante conhecida nos meios jurídicos, forenses e acadêmicos da cidade de Fortaleza (veja-se, a propósito, o documento de fls. 23 a 26 dos autos).

126. Por essas razões, considerou-se como razoável o preço exigido pelo professor contratado, mesmo porque se estava a pedir parecer sobre negócio que

JA

RGS - CPMI	CN
CPMI	CPMI
Fls. Nº	28 999
36 2 4	30

envolvia quantias na cifra de várias dezenas de milhões de reais, devendo-se levar em conta, também, que não existe uma tabela ou padrão expressamente definido que possa nortear valores que podem ser cobrados por profissionais do direito, o que exige apreciação caso a caso, com aplicável do que se afigurar como razoável.

127. Vê-se, por esses fatos, que não se agiu sem critério e seriedade para com os recursos do Banco. Muito pelo contrário, procurou-se e obteve-se o serviço estritamente necessário, pelo preço compatível com o trabalho realizado.

128. Quanto ao Banco possuir quadro próprio de advogados, deve ser dito que nenhum deles detém currículo e notoriedade como a do consultor contratado, podendo-se afirmar que nenhum deles é especialista em algum ramo de direito, já que, pela natureza das atividades que exercem, se vêem obrigados a atuarem com variados assuntos, o que não lhes permitem dedicarem diuturnamente a um só ramo, como pode o consultor contratado e outros profissionais liberais.

129. Por isso, entende-se, salvo melhor juízo, que não se pode negar ao Banco a faculdade de recorrer, quando isso se revelar necessário e conveniente, à opinião dos doutos em determinados assuntos, sempre que a situação de fato assim o recomendar, para resguardo da segurança jurídica nas ações e negócios de interesse da instituição.

130. Para finalizar esse tópico, pede-se ver que, em matéria jurídica, o Banco recorreu a apenas essa consultoria externa durante todo o exercício de 2003, cujos gastos ficaram limitados aos R\$16.000,00 em questão. Durante o exercício seguinte, somente uma consultoria externa foi solicitada e, durante o exercício em curso nenhum parecer externo foi, até o momento, contratado, o que revela, sem sombra de dúvida, a lisura e parcimônia que tem pautado a conduta da administração do Banco nesse tipo de contratação.

CONCLUSÕES

131. Em razão de tudo quanto se expôs, restou comprovado que:

a) o aditamento do contrato 2000/159, celebrado em caráter emergencial, pelo prazo de 180 dias, não caracteriza nenhuma ilegalidade, tanto porque se constituiu em instrumento juridicamente válido para a prorrogação realizada, como pelo fato de que não causou qualquer prejuízo ao Banco, além de ter ficado evidenciado que a sua utilização representou indiscutível vantagem sobre uma contratação emergencial propriamente dita; além disso, por ter sido limitada à metade do valor originalmente contratado, atendeu ao disposto no artigo 57-II, da Lei 8.666/93, não causando qualquer ofensa ao artigo 65, § 1º, da mesma lei;

47



b) os pagamentos já realizados com base nos contratos 2003/313 e 2003/314 não constituem fuga ao procedimento licitatório, porquanto ficaram limitados, a cada período de doze meses, ao valor originalmente licitado e contratado, conforme autoriza o artigo 57-II, com acréscimos que se situaram bem abaixo do limite permitido pelo artigo 65, § 1º, todos da Lei 8.666/93; não se configura, portanto, a pretendida ofensa ao artigo 37-XXI, da CF/88, nem ao artigo 1º da Lei 8.666/93;

c) os contratos 2003/313 e 2003/314 tanto estipulam os preços relativos à remuneração a que fazem jus as empresas contratadas, em percentuais fixos, como estipulam o montante global a ser despendido pelo Banco, valor global esse que, em qualquer contrato de publicidade tem caráter estimativo, mas submetido à regra contratual de pagamentos dos valores unitários, para cada serviço realizado, mediante a prévia verificação do preço efetivo e aferição da proposta mais vantajosa; portanto, não se verifica a pretendida ofensa ao artigo 55-III, da Lei 8.666/93;

d) a despesa de R\$16.000,00, alusiva a pagamento de serviços de consultoria jurídica, era plenamente justificada na situação e circunstância em que foi autorizada, além de ter sido o único caso de despesa com consultoria jurídica externa naquele exercício de 2003, não podendo ser tachada de desnecessária e anti-econômica.

132. Em face dessas constatações, conclui-se não ser o caso de atribuição de qualquer penalidade, o que se requer desse Egrégio Tribunal de Contas da União.

Termos em que,

Pede Deferimento.


ROBERTO SMITH
Presidente



RQS	1001	CN
CPM	1001	LOS
Fls	Nº30	
36	24	
Doc		



Referência: 2005/607-672

Fortaleza, 28 de novembro de 2005.

Assunto: Resposta ao Ofício Ofrad-
SECEX-CE-2005-624, de 27.10.2005

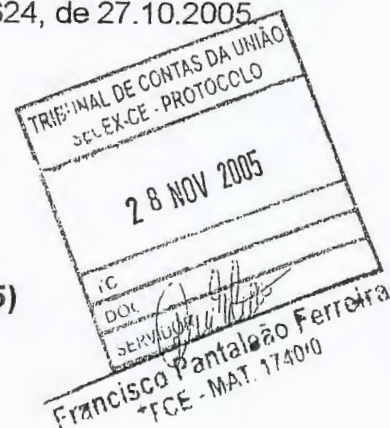
Exmo. Sr.

Min. BENJAMIN ZIMLER

MD Relator do PROCESSO TC N. 012.576/2005-5

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

(Resposta ao Ofício Ofrad-SECEX-CE-2005-624, de 27.10.2005)



Senhor Ministro,

Em atendimento aos Ofícios SECEX-CE, cuja prorrogação de prazo para apresentação foi deferida para a data final de 26.11.2005 (sábado), prorrogado automaticamente para segunda-feira, 28.11.2005 (Doc. 01), vimos, muito respeitosamente, à ilustre presença de V. Exa., apresentar razões de justificativa nos autos do processo da inspeção realizada no Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, no período de 01/01/2000 a 05/08/2005, objetivando “verificar a regularidade das contratações nas áreas de Publicidade e Propaganda”, nos termos que se seguem:

a) Precariedade nas ações de planejamento de publicidade/propaganda, no que se refere à falta de critério na definição do montante orçamentário anual a ser destinado como verba de publicidade, em infração ao item 5 da Instrução Normativa nº I, de 27.04.93 (que trata do planejamento da Publicidade e da Promoção), objeto da Concorrência nº 2003/045;

A ação publicitária em um exercício futuro não é completamente previsível, pois está sujeita a condições de mercado e oportunidades que não podem ser antevistas.



Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Direção Geral: Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas

Av. Paranjana, 5.700 - Passaré

Caixa Postal 628

60.740-000 Fortaleza-CE

E-mail: clienteconsulta@bnb.gov.br



A base do planejamento publicitário é uma abordagem concreta das decisões mercadológicas e publicitárias, fundamentada em análise da posição atual da empresa no mercado, nos seus recursos característicos e capacidades atuais. As informações para o planejamento são reunidas e sintetizadas idealmente por meio de pesquisa. É necessário prever as atividades internas e as influências externas que darão forma ao futuro, sob vários cursos de ação alternativos.

A programação tende a se basear na análise científica da síntese, interpretação e conciliação dos dados envolvidos no planejamento das possibilidades de ação que comparam o **desconhecido e incerto com o conhecido e seguro**. Há fatores previsíveis. Porém, há outros impossíveis de se determinar com antecedência. As diversas funções da publicidade e propaganda em uma instituição do porte do BNB evidenciam, em alguns momentos do contexto socioeconômico, condições de imprevisibilidade.

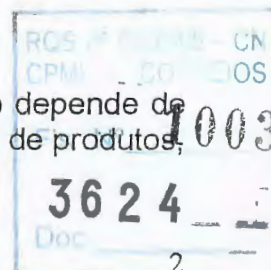
Para se fazer propaganda de venda, são essenciais as seguintes condições:

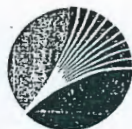
1. tendência favorável à procura primária;
2. grande oportunidade para diferenciações do produto;
3. existência de qualidades ocultas no produto;
4. existência de poderosos motivos emocionais para a compra;
5. disponibilidade de fundos suficientes para a propaganda (Borden)

Mas, além das funções de venda direta, a publicidade cumpre ainda importantes funções no âmbito das relações públicas:

1. dissipar falsas impressões ou corrigir concepções errôneas;
2. obter aceitabilidade pública para um empreendimento ou projeto;
3. informar os fornecedores para obter sua cooperação;
4. conquistar a boa vontade do público local;
5. criar uma atitude favorável por parte dos legisladores e funcionários do Governo;
6. informar os distribuidores sobre políticas e programas da empresa e obter sua cooperação;
7. informar os funcionários e obter sua cooperação;
8. disseminar informações úteis aos consumidores;
9. prestar serviço público;
10. obter apoio da imprensa;
11. melhorar relações trabalhistas.

A determinação da verba publicitária de uma empresa ou instituição depende de vários fatores como: margem de lucro, objetivos da propaganda, tipos de produtos,





categoria social do consumidor, tipo da empresa, política e filosofia de negócios, posição no mercado, esforço publicitário da concorrência, estágio do produto (lançamento, concorrência ou recordatório) etc. As bases mais usuais para a determinação da verba são as seguintes:

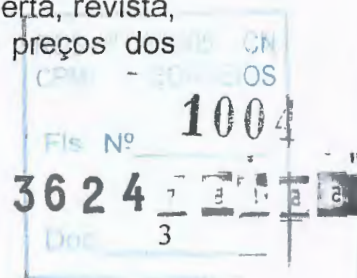
- a) importância arbitrada, estabelecida:
 - a. exclusivamente pela direção;
 - b. pela agência, de acordo com a direção.
- b) Porcentagem fixa sobre o volume de vendas:
 - a. Calculada para o próximo exercício;
 - b. Realizada durante exercício anterior.
- c) Porcentagem variável sobre o volume de vendas:
 - a. Calculada para o próximo exercício;
 - b. Realizada durante o exercício anterior.

Um dos padrões internacionais de investimento publicitário afirma como razoável algo em torno de 3% do faturamento de uma empresa a título de verba publicitária. Observe-se que fatores como o faturamento e o planejamento são levados em conta no estabelecimento da verba. **Lucros circunstanciais não**, uma vez que a publicidade é um investimento com perspectiva de retorno no futuro, e não no passado.

Para uma instituição financeira que enfrenta acirrada competição no mercado, o investimento no setor é fundamental para garantir sua sobrevivência e sustentabilidade.

Tomando-se com exemplo o mercado brasileiro, o Bradesco possui verba publicitária anual em torno de R\$ 300 milhões, e o Itaú algo em torno de R\$ 450 milhões. O Banco do Brasil investiu R\$ 152 milhões em 2003 (fonte: Folha de S.Paulo –Top of Mind).

Outras empresas do setor privado, tomadas a título de exemplo, possuem investimentos expressivos em publicidade. As Casas Bahia ocupam o topo do ranking de investimentos publicitários no levantamento do **1º semestre**, segundo dados do Ibope monitor. (Doc. 02.____) O estudo leva em conta TV aberta, revista, jornal, rádio e TV por assinatura, tendo como base a tabela de preços dos veículos.





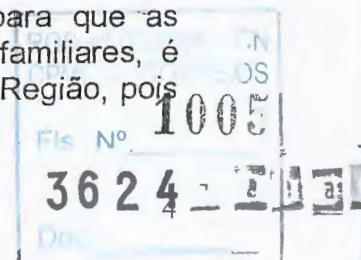
- 01 - Casas Bahia (R\$ 1,08 bilhão)
- 02 - Unilever (R\$ 259,01 milhões)
- 03 - General Motors (R\$ 192,09 milhões)
- 04 - Grupo Pão de Açúcar (R\$ 156,43 milhões)
- 05 - Vivo (R\$ 155,31 milhões)
- 06 - Fiat (R\$ 147,56 milhões)
- 07 - TIM (R\$ 137,02 milhões)
- 08 - Liderança (R\$ 128,41 milhões)
- 09 - Ford (R\$ 126,52 milhões)
- 10 - CVC (R\$ 114,04 milhões)

O Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) possui sede na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, e atua em 1.985 municípios, abrangendo os nove Estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), o norte de Minas Gerais (incluindo os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo.

Maior instituição da América do Sul voltada para o desenvolvimento regional, o Banco do Nordeste opera como órgão executor de políticas públicas, cabendo-lhe a operacionalização de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal fonte de recursos operacionalizada pela Empresa. O BNB é responsável pelo maior programa de microcrédito da América do Sul e o segundo da América Latina, o CrediAmigo, por meio do qual o Banco já emprestou mais de R\$ 2 bilhões a microempreendedores. A Empresa também opera o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), criado para estruturar o turismo da Região com recursos da ordem de US\$ 400 milhões.

São clientes do Banco os agentes econômicos e institucionais e as pessoas físicas. Os agentes econômicos compreendem as empresas (micro, pequena, média e grande empresa), as associações e cooperativas. Os agentes institucionais englobam as entidades governamentais (federal, estadual e municipal) e não-governamentais. As pessoas físicas são os produtores rurais (agricultor familiar, mini, pequeno, médio e grande produtor) e o empreendedor informal.

A abrangência de sua área geográfica de atuação e a diversidade de seus públicos impõem a necessidade do uso de mídias de massa para que as mensagens cheguem a seu destino. Para se atingir agricultores familiares, é necessário anunciar em mais de 300 emissoras de rádio em toda a Região, pois





este é o meio preferencial de comunicação com esse público. Para microempreendedores urbanos, deve-se usar o rádio e a TV, entre outros veículos. Para se atingir potenciais investidores de fora da Região, TV aberta, fechada, revistas e jornais. Para o público investidor e empreendedores diversos no Nordeste, vários veículos combinados.

Os **custos de mídia** são tabelados pelos veículos. E mesmo com o desconto negociado, obtido para todas as entidades vinculadas ao Governo Federal, que chega a 70% sobre o preço de tabela em alguns casos, esse custo é significativo. Para se ter uma idéia, um anúncio de meia página, publicado uma única vez em veículos como o Jornal A TARDE, da Bahia, custa R\$ 30.515,94. No O POVO, do Ceará, R\$ 15.633,55, no Jornal do Comércio, de Recife, R\$ 16,205,207. Jornais do centro-sul do País, possuem custo de R\$ 91.627,20 (meia página em O GLOBO) e 95,275,44 (O Estado de São Paulo). Página dupla na Revista Veja nacional sai a R\$ 274.924,00. Veiculação de anúncio de 60 segundos na TV Globo, no Fantástico, custa R\$ 7.388,00 para exibição apenas em Salvador e regiões, uma única vez. Para veiculação em todo o Nordeste, esse anúncio sai a R\$ 36.603,00. Uma única vez. Por 60 segundos. Deve-se ressaltar que esses custos aqui apresentados como exemplo já levam em conta os descontos negociados pela SECOM (Secretaria de Comunicação da Presidência da República).

Os critérios usados para definir a veiculação são científicos. Calcula-se o custo para atingir determinado número de potenciais clientes, com base em pesquisa de audiência e perfis de público. Esses fatores são determinantes tanto na formulação das tabelas dos veículos quanto na definição dos planos de mídia, por parte dos anunciantes. Apesar dos preços aparentemente altos, a propaganda é uma fonte de economia para os produtores e benefícios para os consumidores. Nenhum outro meio consegue atingir, com esses custos, um público variado e disperso geográfica e socialmente.

Em fevereiro de 2003, quando a atual gestão tomou posse, toda a sua iniciativa foi de mobilizar o BNB para retomar seu papel desenvolvimentista. A **publicidade** foi então elencada como um dos mais importantes meios para o BNB cumprir seus objetivos sociais e de sustentabilidade. **Observou-se que a gestão anterior fugia ao planejamento orçamentário lícito**, com uma interpretação própria do que seria o limite do contrato. Isto foi constatado também pela auditoria do TCU, que diz na página 16 de seu relatório: *"Desde a Administração anterior já se percebia esta conduta, conforme análise feita no início deste relatório. As constantes alterações do volume de recursos destinados a gastos de publicidade (através de reprogramações ou alterações das cifras de um ano para outro) comprovam que*





tais intenções de gastos não possuíam nenhum tipo de controle finalístico, mas eram utilizados de acordo com o poder discricionário dos administradores do banco”.

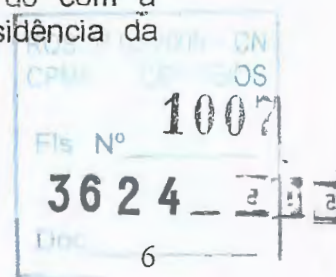
O fato da administração anterior entender que o valor do montante da verba de publicidade deveria estar vinculada ao orçamento de cada ano, quer dizer, ao que ela destinasse no PDG (Programa de Dispêndios Globais), e não aos R\$ 6,1 milhões previstos no contrato, criava uma distorção que reforça o que diz o relatório.

No entanto, discordamos totalmente do que diz o texto da auditoria do TCU, quando afirma na página 17 que “*com a mudança de presidência, essa política não foi alterada*”. Ora, um dos primeiros atos da gestão atual no trato da ação publicitária foi fixar um montante de R\$ 18 milhões, com a possibilidade de aditamento anual de 25% , para serem gastos por ano, sendo essa quantia a base para a renovação nos períodos seguintes. Observando-se os números gastos nos exercícios de 2003/2004 e 2004/2005 dos contratos, forçosamente, chegar-se-á à conclusão de que esse montante foi respeitado.

Tentaremos ser o mais claro no detalhamento das questões com vistas à formação da nossa linha de defesa. A verba de comunicação do BNB é composta de quatro contas:

1. **Publicidade Institucional.**
2. **Publicidade Mercadológica (utilizada para pagamentos de Patrocínios)**
3. **Publicidade Legal (Oficial).**
4. **Patrocínio**

Cada uma delas é regida de forma distinta. Para guardar conformidade com as rubricas do PDG (Programa de Dispêndios Globais), temos as seguintes definições: a verba de **Publicidade Institucional** é utilizada para pagar os serviços das Agências de Propaganda licitadas. Com a verba de **Publicidade Mercadológica e Patrocínio** são pagos os **Patrocínios**, seguindo os trâmites previstos na Lei de licitações e nos normativos internos do Banco. E com a verba de **Publicidade Legal (Oficial)** são pagos os veículos e as publicações de editais e balanços, obrigatórias e intermediadas pela Radiobrás, de acordo com a Instrução Normativa no. 8, de 05 de novembro de 1996, da Presidência da República, e orientação do TCU.





Feito esse esclarecimento, pontuamos que o valor de R\$ 29.441.730,00* mencionado no Relatório da Auditoria do TCU, **fl. 16, item 47, corresponde à soma do valor programado para as quatro verbas (publicidade legal, publicidade institucional, publicidade mercadológica e patrocínio) e não exclusivamente para publicidade como diz o douto Auditor do TCU. Fica claro assim que muito menos o Banco vinculou, para efeito de renovação (prorrogação) do contrato, os valores constantes no PDG.**

Vê-se, portanto, que a auditoria cometeu um engano ao identificar o valor das verbas somando todos os valores como se fosse um único valor. A bem da verdade, o valor programado para publicidade institucional foi de R\$ 21.200.000,00, conforme prova documento de acompanhamento da programação orçamentária do exercício de 2004, abaixo discriminado e documento juntado para comprovação. (Doc. 03)

PROPAGANDA E PUBLICAÇÕES OFICIAIS

1. Publicidade Institucional.....	21.200.000,00
2. Publicidade Mercadológica (patrocínio).....	4.850.000,00
3. Publicidade Legal.....	3.356.030,00
4. Patrocínios.....	35.700,00
Soma:.....	29.441.730,00*

Para não incidirmos em equívocos, convém separarmos o planejamento do uso dessas verbas em duas etapas.

1) etapa de definição do montante da verba

2) etapa de planejamento da aplicação deste montante.

Na etapa 1, de definição do montante das verbas 2 (Publicidade Mercadológica - patrocínio), 4 (Patrocínios) e 3 (Publicidade Legal), apenas atualizamos monetariamente as verbas que vinham sendo desembolsadas, que nos parecia reafirmar um percurso histórico eficiente, já que não havia nenhuma crítica interna, por parte da auditoria, de excesso de gastos nestas rubricas.

Já a definição do montante da **verba de publicidade institucional** merece considerações mais ponderadas e cuidadosas. Procuremos então fazer o exercício de nos remeter ao ambiente que encontramos em fevereiro de 2003





quando a nova gestão assumiu a direção do BNB. Havia ali um enorme desconforto com a área de publicidade, já que a auditoria interna tinha uma leitura de que a gestão anterior havia excedido o limite de gastos de cerca de R\$ 6,1 milhões anuais estipulado pelo contrato. No início de maio de 2003, quando finalizávamos o edital da nova licitação, surgiu a questão da definição do montante da verba publicitária que o BNB investiria anualmente, nos próximos quatro anos.

Como dissemos anteriormente, um dos padrões internacionais define que o montante da verba de publicidade de uma empresa deve ser o equivalente ao percentual de 3% de seu faturamento. Segundo o Ambiente de Controladoria do BNB, em uma instituição financeira como o Banco do Nordeste, o faturamento é a soma de suas receitas de intermediação financeira com as de taxas de prestação de serviços. Abaixo, o faturamento do BNB nos três anos anteriores à licitação:

Faturamento:

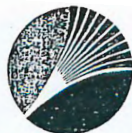
Ano	Valor em R\$ Mil
2000	2.490.301
2001	2.187.116
2002	3.605.879
Total	8.283.296

Se aplicarmos o percentual de 3%, tínhamos em 2003, com base nos três anos anteriores, uma verba publicitária ideal de R\$ 82,8 milhões. Mas, ao chegarmos no BNB, constatamos que a utilização deste parâmetro não fazia parte da cultura do banco (**Doc. 04**).

Um dos parâmetros observados foi a média de gastos efetuados nos quatro anos anteriores. É certo que havia uma dúvida a respeito do contrato neste período, mas nos parecia razoável deduzir que os gastos publicitários atenderam a necessidades reais do BNB. A média neste período foi de R\$ 21,3 milhões (valores atualizados para a época – (**Doc. 05**)). Ainda assim, resolvemos adotar um montante menor do que esse valor, ou seja, R\$18.000.000,00.

Em um segundo momento, resolvemos cruzar essa média histórica com uma projeção de gastos com campanhas que atendessem às necessidades enxergadas pela nova gestão. Ao assumir o Banco do Nordeste, a atual gestão procurou orientar o Banco para o cumprimento efetivo de sua missão. As aplicações do FNE estavam baixas, chegando a apenas R\$ 254 milhões em 2002 - menos de 15% da dotação anual projetada. Tal fato ensejava críticas de agentes políticos, governadores, setores da imprensa e o desejo de outras instituições financeiras de operar com os recursos, já que o Banco, agente legalmente





constituído para aplicar o fundo, não o fazia, deixando a Região ainda mais carente de investimentos. Vimos daí a necessidade de priorizarmos a realização de uma campanha vendedora do FNE, que veio ser a campanha Cresce Nordeste.

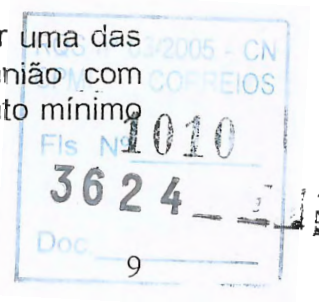
Foi identificado ainda grande potencial de crescimento em programas como o Microcrédito e a agricultura familiar. O crédito comercial, maior fonte de receitas dos outros Bancos e meio de acompanhamento da saúde financeira dos empreendimentos financiados pelo Banco, também estava negligenciado. As críticas recebidas pela direção do BNB, em função de conflitos com funcionários e aposentados, apontavam a necessidade de campanhas institucionais de reforço da imagem do banco. A comparação com outras instituições serviu igualmente de balizadores para o estabelecimento da verba. Como o contrato permitia um aditivo anual de 25% (o que elastecia a verba, em tese, para R\$ 22,5 milhões), entendíamos que o montante nos prevenia para qualquer eventualidade.

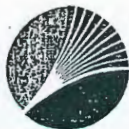
Definido o montante da verba de publicidade, no caso R\$ 18 milhões, partiremos agora para a **segunda etapa**, a que nos referimos anteriormente, qual seja o planejamento da aplicação deste montante.

Neste quesito, a auditoria do TCU tem razão em dizer que o PAC (Plano Anual de Comunicação) é o instrumento normativo e técnico para orientar a ação de comunicação das empresas estatais. Mas aqui é preciso fazer uma ressalva. Uma realidade não pode ser vista apenas como uma fotografia estanque de um momento. É preciso vê-la como um processo em movimento. Em outras palavras: a realidade de planejamento fotografada pelos auditores fiscais do TCU em agosto de 2005 é longe da ideal, mas é bem melhor da que encontramos em fevereiro de 2003.

A bem da verdade, podemos dizer que, quando chegamos à área de comunicação do BNB, o que nos transpareceu é que não havia uma cultura de planejamento na área. O PAC era uma figura decorativa. A definição das políticas de comunicação era centralizada na figura do presidente da instituição, ficando o gestor da área como um mero executor das vontades presidenciais. Com essa cultura centralizadora e pouco transparente, porque haver planejamento? Vale dizer que, no banco como um todo, a gestão anterior encerrou seu mandato sem realizar um planejamento para o que entrava.

Mudar esse ambiente e criar uma cultura de planejamento passou a ser uma das prioridades da nova gestão. Em julho de 2003, fizemos uma reunião com representantes de várias superintendências e definimos um planejamento mínimo para a nova gestão.



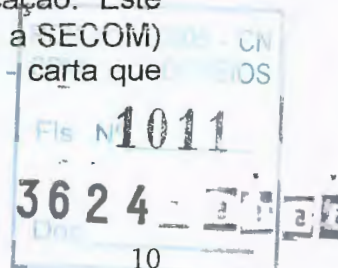


Em novembro de 2003, a SECOM nos enviou o pedido de formatação do PAC – Plano Anual de Comunicação, a partir de um modelo padrão adotado para todas as estatais. Fizemos o PAC e o preenchemos em um sistema *on line* disponibilizado pela SECOM, **onde sua impressão não era permitida, razão por que não temos comprovante de tal assertiva**. Quando a auditoria do TCU nos visitou e nos pediu uma cópia do PAC enviado à SECOM, recebemos a informação, via e-mail, de que o PAC de 2004, enviado via sistema, não se encontrava mais nos arquivos da SECOM, em virtude de sua substituição (gravação) pelo PAC de 2005, conforme se prova pelo teor do e-mail abaixo transcrito e juntado para efeito de prova (**Doc. 06**):

“(...)conforme seu pedido, verificamos em nossos arquivos de 2002 e 2003 à procura do PAC – Plano Anual de Comunicação do BNB, mas nada foi encontrado. Infelizmente o Banco não nos enviou os PAC’s desses anos. **Quanto ao do ano passado, não está mais disponível no sistema, pois este foi atualizado e as informações de 2004 foram substituídas pelas deste ano.**(...)”

Mas isso não significa que nós ficamos sem planejamento. Depois de enviarmos o PAC de 2004 para a SECOM, guardamos uma versão em nossos arquivos, cuja cópia entregamos ao TCU por ocasião da sua auditoria (fls. 254/262). No PAC entregue ao TCU (**fls. 254/262**), mencionava-se, dentre outras, a intenção de se veicular campanha institucional, após resultado de pesquisa de imagem, e campanha mercadológica focando as aplicações no FNE, para as quais o Banco estabelecera meta ousada. **O documento especificava a dotação de verbas de cada campanha. Mencionava ainda o que seria gasto nas verbas de publicidade institucional, patrocínios e publicidade oficial.** O não detalhamento de cada campanha em termos de metas decorreu de falha estrutural por ocasião da sua feitura, uma vez que se entendeu que o fato de ali constar as campanhas, valores e objetivos não se fazia necessária a explicitação das metas a serem atingidas, já que estas seriam alcançadas por intermédio dos objetivos.

Com a experiência do PAC de 2004, foi elaborado o novo PAC de 2005, desta feita com planejamento mais detalhado, o qual incluía igualmente as campanhas de mídia e demais ações do Banco em outras áreas, incluindo assessoria de imprensa, publicidade oficial e patrocínios. Foram inseridas no planejamento inclusive as metas de resultados de cada campanha /ação de comunicação. Este planejamento foi enviado à SECOM. As cópias do PAC/2005 (entregue à SECOM) e o PAC aprovado pela Diretoria foram entregues ao TCU. (**Doc. 07** - carta que comprova o recebimento pelo TCU e cópias dos PAC).





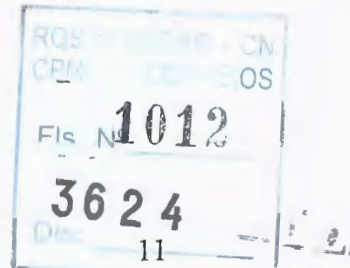
É importante registrar que a programação de despesas de um ano, objeto do PDG - Programa de Dispendios Globais, é feita no ano anterior. Por expressa disposição legal, tal programação é passível de reprogramação e/ou remanejamento. No PDG de 2003, estava previsto para 2004 o investimento na verba de publicidade institucional da ordem de R\$ 14 milhões, enquanto os contratos objeto da licitação 2003/045, cuja conclusão ocorreu em outubro de 2003, somavam juntos o valor de R\$18.000.000,00. Desta forma, a reprogramação foi feita no prazo legal para ajustar o valor consignado em orçamento com o valor do contrato, o que é permitido e foi autorizado pelo DEST, do Ministério do Planejamento. (**Doc. 08**)

Mas um argumento fundamental para ver como a atual gestão obedeceu ao planejado é ver como foi executada a rubrica de publicidade. A primeira etapa do contrato de publicidade iniciou-se em 13/10/2003 (fls. 146/155 e 176/185) e foi até o dia 12/10/2004. A leitura que fazemos dos contratos é que eles nos permitem gastar R\$ 18 milhões neste período, com a possibilidade de aditarmos mais 25% deste valor (R\$ 4,5 milhões). Neste período, aprovamos o aditamento de 25% (contrato 2003/313 – aditivo às fls. 169 e contrato 2003/314 – aditivo às fls. 186), mas gastamos R\$ 20.831.697,11, bem abaixo do valor permitido. Já no segundo período de doze meses, relativo à primeira prorrogação dos contratos 2003/313 e 314, que foi de 13/10/2004 a 12/10/2005, respectivamente, aditivos de fls. 172 e 189, temos por correto ser permitido por lei gastar o valor inicial do contrato, R\$ 18 milhões, mais o acréscimo de 25%, conforme elevação celebrada por meio dos aditivos já referidos – fls. 169 e 186, dos autos. Para esse segundo período de doze meses, o valor efetivamente gasto foi de R\$ 20.421.295,10. Esses foram os valores efetivamente despendidos, nos períodos de 13/10/2003 a 12/10/2004 e de 13/10/2004 a 12/10/2005, conforme demonstrativo extraído do Sistema Integrado de Recursos Logísticos, em anexo (**Doc. 09**).

Merece relevo que os objetivos a serem traçados pelo Plano Anual de Comunicação – PAC foram integralmente resguardados, sendo sua execução compatível com a atuação programática do Banco do Nordeste, em perfeito atendimento ao item nº 4, da Instrução Normativa nº 1 da Secretaria de Comunicação Institucional da Presidência de República.

Em pertinência ao supracitado normativo, apontou-se, no relatório em pauta, a mácula ao seu item 5, pelo que o transcrevemos em sua integralidade:

“5 - Constituem itens obrigatórios do Planejamento:



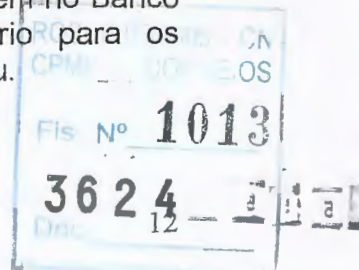


- a) a definição das ações de comunicação a serem desenvolvidas no exercício;
- b) a declaração precisa das metas a serem alcançadas mediante tais ações - uma a uma ou em grupos de ações articuladas entre si - e das formas de avaliar seus resultados;
- c) a definição justificada do(s) segmento(s) de público a que se destinam, vedadas formulações genéricas, como "grande público", "leitores de jornais em geral" e outras do mesmo jaez;
- d) a identificação das épocas oportunas a cada ação, com indicação das razões da oportunidade;
- e) a definição dos meios de comunicação a serem utilizados, congruentemente com a definição dos segmentos de público;
- f) a definição do montante e especificação da origem orçamentária dos recursos financeiros, que sustentarão as ações programadas e a avaliação dos respectivos resultados."

Diante da saciedade fática apresentada e, em leitura escorreita ao mencionado dispositivo, observamos restar por imaculada a intenção do legislador, posto que alcançadas as diretrizes nele estipuladas, dada a precípua realização dos comandos estabelecidos.

Com base no explicitado acima, reiteramos que:

- a. Entendemos que há diferença clara na forma que a gestão atual encarou a dotação de recursos para a publicidade, em comparação com a anterior;
- b. Os critérios para a determinação do montante da verba de **Publicidade Institucional** (R\$ 18 milhões) foram científicos e empíricos, e não arbitrários; o que rezava o contrato foi respeitado. As dotações dos montantes das verbas de Publicidade Mercadológica (patrocínio), Patrocínio e Publicidade Legal foram atualizadas monetariamente.
- c. Desde o princípio desta gestão, houve a intenção e se fez planejamento das ações de comunicação; não foram identificados, nem no Banco nem na SECOM, documentos contendo planejamento publicitário para os exercícios anteriores a 2003, data em que esta administração assumiu.





d. O PAC foi o fio condutor da aplicação dos orçamentos publicitários de 2004 e 2005. A forma de se fazer planejamento evoluiu, e com base na experiência e nos normativos, está sendo elaborado plano ainda mais completo para 2006;

e. Em nenhum momento, houve intenção de se planejar gastos acima do contrato. Nenhum dos planejamentos (PAC's) entregues ao TCU afirma isto. Entendemos que houve erro de interpretação ao se somar as três verbas mencionadas (publicidade legal, publicidade institucional, publicidade mercadológica e patrocínio) como se fossem todas destinadas às ações de publicidade, que são realizadas por meio das agências contratadas, conforme objeto específico, devidamente licitado e expressamente pactuado nos contratos respectivos. A bem da verdade, só foi destinado para a denominada publicidade institucional, em 2004, o valor de R\$ 21.200.000,00.

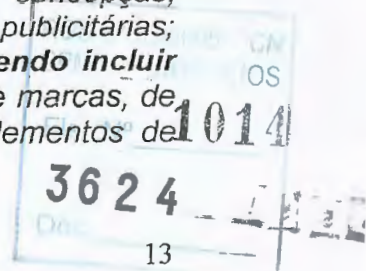
b) Despesa com patrocínio por intermédio da utilização da conta de publicidade do banco, ensejando a realização de despesas consideradas antieconômicas (contratos nº. 2003/313/314) (art. 58, inc III da Lei Orgânica do TCU) (fls. 263/435), a seguir descritas.

Os contratos com as agências de publicidade permitem que se façam repasses de patrocínios, de acordo com sua cláusula segunda. A existência de uma cláusula que permite o pagamento de patrocínios com verba de publicidade é prática antiga nos contratos do banco e do mercado em geral, tendo para tanto apoio nos normativos que regem a espécie e no costume.

Por oportuno, registramos que, quando fomos elaborar o contrato para a proposta do edital de licitação da atual gestão, aprovado em reunião de diretoria de 20 junho de 2003, o submetemos à SECOM, que não fez nenhuma objeção a essa cláusula, conforme faz prova minuta do edital e do contrato aprovado por aquela Secretaria (**Doc. 10**).

Com efeito, a cláusula segunda – objeto de ambos os contratos (fls. 146/155 e 176/185), assim dispõe:

"2.1 - Constitui objeto deste contrato a prestação de serviços de publicidade do CONTRATANTE, compreendidos: estudo, concepção, execução e distribuição de campanhas e peças publicitárias; desenvolvimento e execução de ações promocionais, podendo incluir patrocínios, a critério do CONTRATANTE; elaboração de marcas, de expressões de propaganda, de logotipos e de outros elementos de





comunicação visual; assessoramento e apoio na execução de ações de comunicação - especialmente aquelas destinadas a integrar ou complementar os esforços publicitários - relacionadas à assessoria de imprensa e relações públicas, ao desenvolvimento de pesquisas, ao desenvolvimento de produtos e serviços, ao planejamento e montagem de stands em feiras e exposições e à organização de eventos”(grifamos)

Observamos que, além de estar previsto contratualmente, constitui praxe no mercado e consta da redação de diversos contratos do gênero.

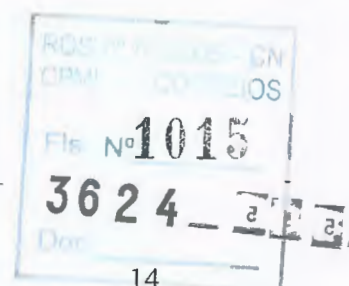
As Normas-Padrão da Atividade Publicitária do CENP (Conselho Executivo das Normas-Padrão), entidade criada para regulamentar o mercado publicitário, é o documento básico que define as condutas e regras das melhores práticas éticas e comerciais entre os principais agentes da publicidade brasileira. Nele, o fato é tratado no item 3-“DAS RELAÇÕES ENTRE ANUNCIANTES E AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE, no sub-ítem **3.6.2 (Doc. 11)** , que diz:

*“Quando a responsabilidade da Agência **limitar-se exclusivamente à contratação ou pagamento do serviço ou suprimento**, sobre o valor respectivo o Anunciante pagará à Agência “honorários” de no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 10% (dez por cento)”.*

Como se vê, a taxa paga pelo banco é inferior à recomendada pelo CENP. No contrato do Sebrae (BA), por exemplo, o repasse a título de patrocínio é de 5%. Já no celebrado pelo Governo da Bahia, o percentual praticado é de 4%.

Tal cláusula atende requisitos de presteza e competitividade, principalmente quando da decisão de participar de eventos não previstos a tempo de cumprir os trâmites internos de dispensa de licitação. Como contraprestação de serviços, é papel da agência acompanhar a execução dos trabalhos de realização do evento e o posicionamento da marca do banco no mesmo. Vale ressaltar que a receita de uma agência é composta pelas comissões recebidas (4%, 9% ou 15%). No exercício hipotético de um patrocínio de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), vejamos como se comporá a receita da agência:

Terceiros	10.000,00
Honorários 4%	400,00
Total	10.400,00





No total recebido, incide 0,38% de CPMF. Ou seja, dos R\$ 10.400,00 recebidos, R\$ 39,52 são abatidos da receita da agência, já que o terceiro contratado receberá normalmente seu valor sem a dedução de CPMF.

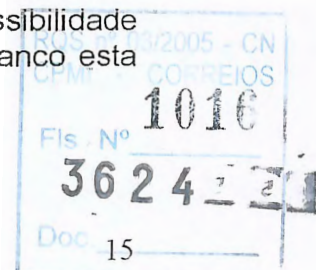
Sobre os honorários da agência (receita), há uma incidência de aproximadamente 20% de impostos municipais e federais. Sendo assim, os R\$ 400,00 menos a CPMF sobre o total da Nota Fiscal (-R\$39,52), menos os impostos incidentes sobre a receita (-R\$ 80,00) é igual a R\$ 280,48. É essa remuneração, somada às outras provenientes das comissões de 9% ou 15%, que tem que viabilizar o pagamento da estrutura de pessoal da agência, da estrutura física (aluguel, telefone, sistema operacional, material de informática, material de escritório, talonário de Nota Fiscal, telefone, Correios, contabilidade, manutenção de equipamentos, etc.) e das tarifas bancárias (extrato de conta corrente para acompanhamento do recebimento, TEDs, DOCs, talonário etc.).

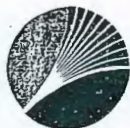
Com base no explicitado acima, reiteramos que:

O repasse de 4% é praxe no mercado publicitário, tem fundamento legal no texto Normas-Padrão da Atividade Publicitária do CENP (Conselho Executivo das Normas-Padrão), entidade criada para regulamentar o mercado publicitário, e está previsto no contrato celebrado entre o BNB e as agências (2003/313 e 314).

Como vemos, não assiste razão ao argumento de que, uma vez utilizando o contrato de publicidade como instrumento para efetivação de patrocínios, iria se gerar receita para agência de publicidade, sem a devida contraprestação de serviços por parte desta. A agência desenvolve papel fiscalizador dos trabalhos executados, sendo sua a responsabilidade pela gestão da tarefa, além de auferir *feed-beck* ao estrategismo estrutural da marca Banco do Nordeste. Desta maneira, resta-se destoante o enquadramento de tal conduta, daquela tipificada pelo artigo 58, inciso III, da lei Orgânica do TCU, conforme dito no Relatório de Auditoria, por advir da execução de serviços, restando não causar qualquer tipo de dano ao erário.

É de sabença notória, posto que estatuído pela Instrução Normativa SECOM nº 3/1993, item 4.1, que **"não se aplica às atividades publicitárias de promoção a obrigatoriedade do concurso de agência ou agenciador de propaganda"**, porém, o fato de não ser obrigatória a participação da agência em patrocínio não significa dizer que é proibida. Nos contratos em estudo, reside a possibilidade contratual da inclusão de patrocínios, razão pela qual é facultado ao Banco esta possibilidade.





A bem da verdade, conforme informado no item 34 fls. 42 do despacho da cautelar, o próprio TCU vem considerando como irregular a inclusão das despesas de patrocínio nos contratos de publicidade, mas, aqui, cabe a ressalva feita no próprio Acórdão 1805/2003 – 1ª Câmara, **publicado no DOU em 18.08.2003**, no sentido de considerar como irregulares apenas a concessão de patrocínio por intermédio da agência de publicidade, quando for possível a atuação direta do patrocinador:

"Acórdão 1805-28/03-1(...)

9.3.determinar a Embratur **que se abstenha de:**

9.3.1. – **fazer uso de contrato com agência de publicidade para concessão de patrocínios, quando for possível a atuação direta da Autarquia para tal finalidade;**

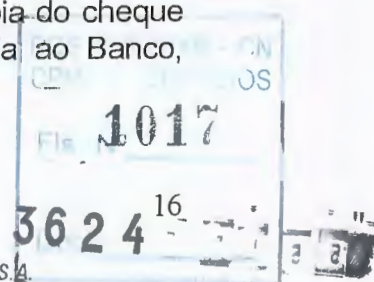
Pela recomendação desse próprio Tribunal de Contas, só se deve recorrer ao contrato de publicidade para efeito de pagamento de patrocínios quando não for possível a atuação direta do Patrocinador. Os casos em que o Banco usou a conta de publicidade para pagamento de patrocínio ocorreram nas hipóteses em que a utilização das agências de publicidade se mostraram em situações pontuais mais convenientes para o Banco em face das circunstâncias de cada caso.

Por último, ressaltamos, ainda, que essa orientação do TCU só veio a ocorrer após a publicação do edital do Banco feita em junho de 2003, razão por que, por força do contrato, tal intermediação era perfeitamente possível e poderá ser adequada à nova orientação constante na mencionada decisão.

Feitos estes esclarecimentos, passamos a demonstrar que a utilização da conta de publicidade do Banco não ensejou a caracterização de despesas antieconômicas, conforme se depreende dos motivos apostos ao lado de cada pagamento das notas fiscais referidas no ofício sob resposta:

1) Pagamento da NF nº 001015, de 11.06.2004 decorrente da aplicação de base indevida (9% ao invés de 4%), o que gerou um prejuízo da ordem de R\$ 4.725,00, referente a aquisição de conjuntos esportivos;

No que se refere à nota fiscal em evidência, informamos que ocorreu equívoco por ocasião do enquadramento da despesa. Falha esta que, após sua constatação, foi regularizada, conforme evidencia-se pela cópia do ofício enviado à empresa solicitando a devolução da importância paga de forma indevida, e cópia do cheque emitido em pagamento da devolução do dinheiro feito pela Agência ao Banco, datado de 21/10/2005 (**Docs. 12, 13 e 14**).





2) Liberação de recursos para despesas de patrocínio (Festival Junino da Cidade de Recife, fls. 275/276), utilizando dupla intermediação da agência de publicidade contratada pelo banco e Fundação de Apoio à Universidade Federal de Pernambuco - FADE (NF no 0011203, de 26.06.2004, R\$52.000,00, sendo R\$ 2.000,00 - comissão da agência e R\$ 50.000,00 - patrocínio);

O São João de Recife é considerado uma das principais festas juninas do Nordeste. Quando nos foi pedido o patrocínio, a expectativa dos organizadores era de atrair cerca de 200 mil pessoas para o evento. Resolvemos apoiar o evento por se tratar de uma excelente oportunidade de divulgar a marca do banco entre vários tipos de cliente, especialmente os do Crediamigo (Microcrédito). A prefeitura de Recife fez convênio com a FADE - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco para que essa entidade fosse a recebedora dos recursos de patrocínio.

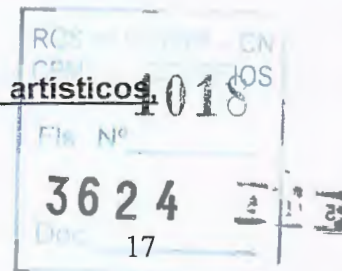
No art. 2º do 1º capítulo de seu estatuto, a FADE define-se como uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria e com sede e foro na cidade do Recife, Estado de Pernambuco. O artigo 5º do 2º capítulo do mesmo estatuto revela:

“Constituem objetivos gerais da **FADE-UFPE**, a) prestar apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFPE; b) prestar serviços técnico-científicos e administrativos remunerados à Universidade Federal de Pernambuco e à comunidade; **c) exercer e divulgar outras atividades que signifiquem apoio ao desenvolvimento técnico, científico e cultural.**” (Doc. 15),

Fica claro, no item grifado, que a FADE tem prerrogativas para organizar eventos culturais. Essa prerrogativa fica explícita ao lermos o que grifamos no item “Quem somos” (Doc. 16), na página da Internet da FADE - www.fade.org.br: “É nesse sentido que a Universidade Federal de Pernambuco, através da FADE, se apresenta como uma das principais alternativas de parceria, lhe oferecendo:

- Desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias e de produtos;
- Pesquisa aplicada, análises, testes e provas de laboratórios;
- Assessoramento e consultoria especializados;
- Seleção, formação e treinamento de recursos humanos;
- Elaboração e realização de concursos públicos;
- **Planejamento e realização de eventos científicos, artísticos,**

esportivos e promocionais.”





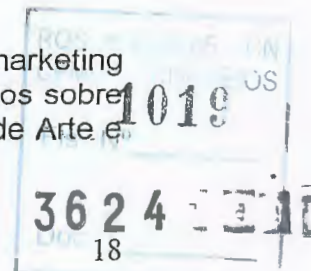
Com isso, fica evidente que não tem procedência a argumentação constante no relatório da auditoria do TCU, página 20, item 64, de que a FADE não pode organizar eventos culturais. Considerando que a FADE tinha vínculo de convênio com a Prefeitura, sendo **a responsável pelo recebimento dos patrocínios**, não cabia ao Banco interferir na administração do convênio firmado entre Prefeitura e FADE, pois a participação do Banco era no sentido de patrocinar, com vistas a promover a cultura e divulgar a marca do Banco. Informamos, ainda, que todas as contrapartidas foram devidamente cumpridas.

3) Liberação de recursos para o Instituto de Arte e Cultura - ICC, mediante a institucionalização de convênio de cooperação técnico-financeira, no valor de R\$ 20.000,00, fls.265 (NF nº 000497, de 24.03.2004, R\$ 5.200,00 e NF nº 00494, de 24.03.2004, R\$5.200,00) e R\$ 35.000,00, fls.270 (NF nº 001013, de 04.06.2004, de R\$ 36.400,00, sendo R\$ 35.000,00 - patrocínio e R\$ 1.400,00 - comissão de agência.

A nota 00494, de 24.03.2004, refere-se ao pagamento da parcela de abril do convênio (segue em anexo – **Doc. 17**) assinado entre o BNB (por meio do Centro Cultural Banco do Nordeste), Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, Secretaria de Cultura do Ceará, Secretaria de Turismo do Ceará, Prefeitura de Fortaleza e Sesc, com o objetivo de produzir uma agenda com os principais eventos culturais de Fortaleza (segue um exemplar – **Doc 17-A**). O objetivo era divulgar a agenda nos corredores culturais e turísticos da cidade, por ser uma publicação que poderia ser considerada como um veículo de mídia. A decisão de pagarmos com o repasse de 4% para agência visou economizar recursos para o banco, já que poderia ter sido paga como se fosse mídia, o que implicaria, na prática, em uma comissão de 15% para a agência.

O Circuito Cultural foi uma parceria da Secult- CE/ Instituto Dragão do Mar, o Sebrae e o SESC, com o apoio do BNB, e teve como objetivo promover o intercâmbio e a circulação de produtos e produções culturais no Estado do Ceará. Paralelamente à circulação, foram promovidos encontros para o debate e desenvolvimento da criação e produção artística, a formação técnica e profissional e a geração de negócios. A proposta de parceria com o BNB foi feita em reunião que contou com a presença da secretária de Cultura do Ceará, Cláudia Leitão, o então diretor-superintendente do Sebrae, Sérgio Alcântara, e o presidente da Fecomércio, Luís Gastão.

O BNB resolveu apoiá-lo por ser uma excelente oportunidade de marketing cultural, com evidente retorno para a marca do banco (ver clipping e dados sobre o evento – **Doc. 18**). A entidade recebedora dos recursos foi o Instituto de Arte e





Cultura do Ceará (IACC), organização social que gere o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC). O IACC e CDMAC são duas entidades com comprovada atuação no setor cultural do Ceará. Por algum equívoco, foi anexado um recibo em branco no dossiê que ficou no Banco. Segue o recibo (**Doc. 19**) que comprova o recebimento dos recursos por parte do IACC e cópia da ordem (**Doc. 20**) de pagamento da Mota Comunicação para o IACC.

4. No que se refere à assertiva constante no relatório de conformidade do TCU, item 66, de que não havia nas notas fiscais de pagamentos de passagens aéreas o relacionamento de tais gastos com a área de publicidade do Banco, os nomes efetivos dos beneficiários das passagens e o amparo legal deste tipo de operação, passamos a discriminar os nomes dos beneficiários, os motivos que comprovam a vinculação de tais gastos com as ações publicitárias do Banco e o amparo legal para tais gastos:

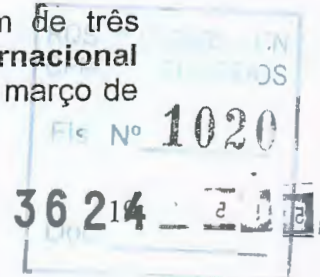
Vale salientarmos, de início, que o amparo legal para os gastos efetuados pelo Banco com as passagens aéreas encontra seu fundamento na cláusula oitava dos contratos 2003/313 e 314:

"CLÁUSULA OITAVA – REMUNERAÇÃO

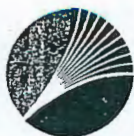
8.1.2. Honorários de 4% (quatro por cento) incidente sobre os custos comprovados e previamente autorizados de **outros serviços realizados por terceiros, com efetiva intermediação da CONTRATADA**, referentes ao desenvolvimento e execução de ações promocionais, podendo incluir patrocínios, a critério do CONTRATANTE, à elaboração de marcas, de expressões de propaganda, de logotipos e de outros elementos de comunicação visual e ao assessoramento e apoio na execução de ações de comunicação – **especialmente aquelas destinadas a integrar ou complementar os esforços publicitários** – relacionadas à assessoria de imprensa e relações públicas, ao desenvolvimento de pesquisa, ao desenvolvimento de produtos e serviços, ao planejamento e montagem de stands em feiras e exposição e à organização de eventos."

As passagens aéreas foram usadas para atividades complementares da ação de comunicação do BNB, encontrando fundamento, portanto, no contrato e nas razões abaixo que passamos a expor:

Informamos que os beneficiários das passagens aéreas participaram de três eventos relacionados à ação promocional do BNB: **O VIII Encontro Internacional de Negócios do Nordeste**, ocorrido em Fortaleza, nos dias 17 e 18 de março de



Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Direção Geral: Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas
Av. Paranjana, 5.700 - Passaré
Caixa Postal 628
60.740-000 Fortaleza-CE
E-mail: clienteconsulta@bnb.gov.br



2004; o **Projeto Nova Geografia da Fome**, desenvolvido entre 2003 e 2004, numa parceria com o programa Fome Zero, e a **gravação do vídeo Atração de Investimentos**, ocorrida entre março e abril de 2004. Resolvemos agrupar as respostas por evento para facilitar a compreensão de nossa defesa.

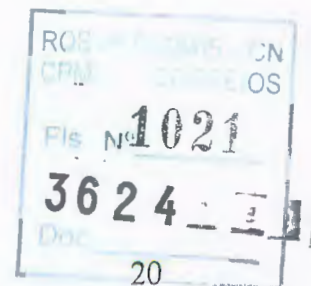
4.1. As NFs nº 0042, 0041, 0039 e 0043 referem-se ao evento VIII Encontro Internacional de Negócios do Nordeste. Seguem abaixo as descrições do evento e, em seguida, do uso de cada nota.

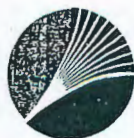
VIII Encontro Internacional de Negócios do Nordeste

Anualmente, o Sebrae CE, em parceria com o Sebrae Nordeste e diversos patrocinadores, promovem o Encontro Internacional de Negócios do Nordeste, evento que reúne em torno de 300 empresas, com o objetivo de criar um ambiente favorável para firmar parcerias, discutir tecnologias e promover negócios. O evento, que chega a movimentar em torno de R\$ 60 milhões, reúne compradores nacionais e internacionais, além de agentes financiadores para os negócios da região. Estar inserido neste evento é uma ação conseqüente de nossa missão desenvolvimentista. Promover as ações e mostrar os resultados do Banco do Nordeste como principal agente do Governo Federal para a Região é criar oportunidades para novos negócios com o apoio do Governo Federal. Oportunidades como estas exigem uma ação promocional imediata do Banco, uma vez que temos apenas dois dias para a prospecção de novos negócios. Desta forma, precisamos criar uma ação promocional que reafirme nossa atuação, nossa consonância com os programas do Governo Federal e, acima de tudo, exemplos de sucesso com projetos voltados para a classe empresarial.

O VIII Encontro Internacional de Negócios do Nordeste reuniu, nos dias 17 e 18 de março de 2004, empresas industriais, comerciais e prestadoras de serviços, nacionais e internacionais, dos setores de alimentos, bebidas, móveis, calçados e acessórios em couro, confecções, floricultura, artesanato e software. No ano de 2004, a participação das empresas ocorreram da seguinte forma:

PARTICIPANTES/EMPRESAS	300
Empresas Estrangeiras (Compradores)	45
Empresas Nacionais (Compradores)	30
Empresas do Nordeste (Vendedores)	215
Entidades Institucionais	10





PARTICIPANTES/PAÍS

Argentina - Chile - Paraguai -Venezuela - Portugal
Trinidad e Tobago - Cabo Verde – Senegal.

Além do ciclo de palestras, rodada de negócios e agendamento de consultas, o evento promoveu ainda a visita de empresários a instituições previamente agendadas. Do evento, ainda consta uma mostra de produtos, serviços e inovações tecnológicas, oportunidade em que os expositores mostraram os resultados de suas ações ou produção.

MOSTRA DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Feira de máquinas, componentes industriais, serviços e pesquisa tecnológica de última geração.

40 Expositores nacionais e estrangeiros

ESPAÇO ARTESANAL DO NORDESTE

Feira de Artesanato do Nordeste

Ampla área para exposição, divulgação e comercialização de artesanato.

PANORAMA INTERNACIONAL

Ciclo de Palestras

Abordagem: Acordos Internacionais

Blocos Econômicos

Parcerias Internacionais

PARCEIROS NACIONAIS

CIN – Centro Internacional de Negócios

CCE – Comissão de Comércio Exterior

FIEC

SEBRAE-CE

Banco do Nordeste do Brasil

Banco do Brasil

Correios

Unifor-Universidade de Fortaleza

Empresa Brasileira de Correios

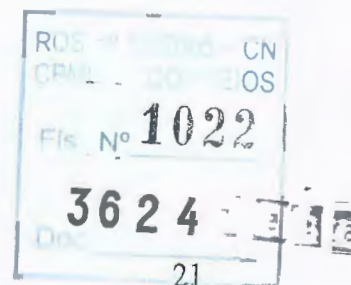
Governo do Estado do Ceará

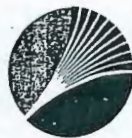
PARCEIROS INTERNACIONAIS

Câmara de Comércio da Argentina

Câmara de Comércio de Caracas

Centro de Importadores do Paraguai





Câmara de Comércio de Santiago
Embaixada de Trinidad e Tobago
Embaixada de Cabo Verde
Embaixada do Senegal
Consulado de Portugal / Câmara Brasil Portugal

PARTICIPAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE

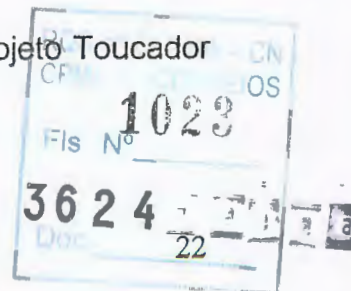
O projeto de patrocínio (**Doc. 21**) apresentado pelo Sebrae oferecia cotas iguais de patrocínio para todos os parceiros, no valor de R\$ 28.000,00. Nesta cota, estava incluída a assinatura institucional em todas as peças de folheteria e divulgação do evento, além de citação no cerimonial de abertura, oportunidades de agendamento com empresários, rodada de negócios, agendamento para visitas e um espaço institucional, tipo estande, na área de inovações tecnológicas, espaço onde pudemos fazer prospecção de negócios, atendimento de clientes, ações promocionais e exposição de produtos e projetos desenvolvidos com o apoio do Banco do Nordeste.

Por sugestão da Área de Políticas e do Etene (Escritório Técnico de Estudos do Nordeste), o Banco optou por apresentar resultados de pesquisas no âmbito do FUNDECI (Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Banco do Nordeste), apresentando tecnologias desenvolvidas no Nordeste, a partir de projetos apoiados pelo FUNDECI.

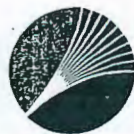
Mostrar o resultado do projeto apoiado pelo Banco sem, no entanto, poder apresentá-lo dentro de uma abordagem mais técnica para o cliente interessado na tecnologia, seria um prejuízo para uma ação promocional como esta. Desta forma, optamos por enriquecer e potencializar nossa participação no evento, convidando alguns pesquisadores que puderam discorrer sobre suas pesquisas e seus resultados. Como se tratava de ação promocional do Banco, resolvemos comprar as passagens dos convidados pela verba de publicidade, cuja relação dos beneficiários das passagens aéreas segue abaixo. Foram os seguintes pesquisadores que compareceram no nosso estande como convidados do Banco do Nordeste:

De Alagoas – **Fernando Gomes da Silva**, que desenvolve projeto da Sacharina de Palma Forrageira.

Do Maranhão – **Tereza Cristina Rodrigues dos Santos**, com o projeto Toucador a partir da Acerola.



Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Direção Geral: Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas
Av. Paranjana, 5.700 - Passaré
Caixa Postal 628
60.740-000 Fortaleza-CE
E-mail: clienteconsulta@bnb.gov.br



Da Paraíba – **Ramiro Manoel Pinto Gomes Pereira**, que pesquisa o Algodão Colorido com a parceria da Embrapa.

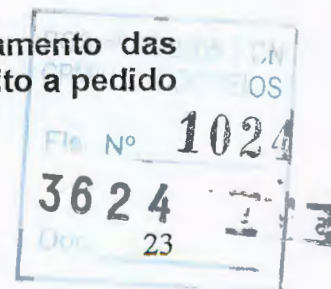
4.1.1 NF nº 00042, de 18.03.2004, R\$ 204,20, sendo R\$ 196,35 - vr. Principal e R\$ 7,85 - honorários agência; NF nº 00039, de 18.03.2004, R\$ 377,73, sendo R\$ 363,20 - vr. Principal e R\$ 14,53 - honorários agência; NF nº 00043, de 31.03.2004, R\$ 331,32, sendo R\$ 318,58 - vr. Principal e R\$ 12,74 - honorários agência.

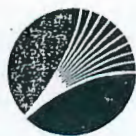
Como se vê nos recibos em anexo às notas fiscais (**Docs. 22**), o beneficiário das passagens foi o sr. **Fernando Gomes da Silva**, que se deslocou de Maceió para Fortaleza para participar do O VIII ENCONTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DO NORDESTE, ocorrido em Fortaleza, nos dias 17 e 18 de março de 2004, como convidado do BNB para apresentar o projeto da Sacharina de Palma Forrageira. Nos e-mails trocados entre os colaboradores do BNB, Elaine Duarte, Franklin Amorim e a Phoenix Viagens, vê-se que Fernando Silva deslocou-se de Maceió para Fortaleza no dia 16 de março, num voo da Gol, com conexão em Salvador e escala em Recife. Foi emitido um bilhete para esse trecho, faturado na **nota fiscal 0042**. Ainda conforme os e-mails, Fernando retornou para Maceió no dia 19 de março. Foram emitidos dois bilhetes, ambos pela Vasp. Um para o trecho Fortaleza-Natal, **nota fiscal 0039**; e outro para o trecho Natal-Aracaju, **nota fiscal 0043**.

4.1.2 NF nº 00041, de 31.03.2004, R\$ 570,87, sendo R\$ 548,88 - vr. Principal e R\$ 21,96 - honorários agência.

Como se vê no recibo em anexo, a nota fiscal (**Doc 22-A**), o beneficiário da passagem foi o sr. **Ramiro Manoel Pinto Gomes Pereira**, que se deslocou de João Pessoa a Fortaleza para participar do O VIII ENCONTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DO NORDESTE, ocorrido em Fortaleza, nos dias 17 e 18 de março de 2004, como convidado do BNB para apresentar o projeto que pesquisa o Algodão Colorido, em parceria com a Embrapa. Nos e-mails trocados entre os colaboradores do BNB, Elaine Duarte, Franklin Amorim e a Phoenix Viagens, vê-se que Ramiro Pereira deslocou-se de João Pessoa para Fortaleza no dia 16 de março, em voos da TAM, com conexão em Recife. Ainda conforme os e-mails, Ramiro retornou para João Pessoa no dia 18 de março. Foram emitidos bilhetes pela TAM, faturados na **nota fiscal 0041**.

4.2 As NFs nº 00192, 000297 e 000287 referem-se ao deslocamento das equipes que gravaram o vídeo de Promoção de Investimentos, feito a pedido da diretoria de Atração de Investimentos do BNB.



**Vídeo de Atração de Investimentos (vídeo em anexo - Doc. 23)**

O Banco do Nordeste tem com missão financiar a implantação, ampliação e melhoria de empreendimentos em sua área de atuação. É importante, pois, para o Banco divulgar a Região como área capaz de receber investimentos de todos os portes e setores, e ressaltar para o público investidor as possibilidades de retorno do capital aplicado. Os investimentos externos (do centro/sul do País e do exterior) constituem hoje importante fonte de divisas, geração de emprego e renda para o Nordeste do Brasil.

Com o objetivo de apresentar o Nordeste como região dinâmica e viável para investimentos, a área do Banco responsável pelo assunto solicitou a criação e produção de um vídeo de qualidade, que contaria ainda com um depoimento do próprio presidente do Banco, convidando os potenciais investidores a conhecerem a Região.

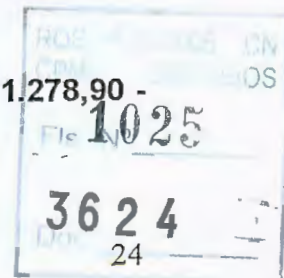
A criação e acompanhamento do roteiro foram feitos pela agência de propaganda SLA, e a produção ficou a cargo da Malagueta Filmes, de Salvador. Uma vez que a maioria dos empreendimentos exibidos ficava na Bahia, a opção de uma produtora baiana revelou-se mais econômica. Porém, para a gravação do depoimento do Presidente do Banco, era necessário que parte da equipe da produtora se deslocasse a Fortaleza, com seu equipamento. E a narração do vídeo, feita pelo experiente ator e apresentador Odilon Wagner, requereu o deslocamento dele de São Paulo, onde reside, para Salvador, onde foi feita a gravação.

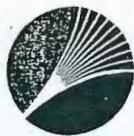
Como se vê, as passagens foram usadas para uma atividade complementar da ação de comunicação do BNB, conforme prevê nosso contrato. As viagens ficaram fora do orçamento da Produtora. O Banco arcou com os custos. (Doc. 23-A)

4.2.1 NF nº 000287, de 30.04.2004, R\$ 1.658,19, sendo R\$ 1594,41 - vr. Principal e R\$ 63,78 - honorários agência.

Como se vê no recibo em anexo à nota fiscal, os beneficiários das passagens são **Odilon Wagner** (apresentador do Vídeo), de São Paulo a Salvador, ida e volta. E de Márcia Tucunduva (Diretora de cena) e Lázaro Santana (Diretor de Fotografia), de Fortaleza para Salvador. Os registros das emissões dos bilhetes estão marcados no relatório da Phoenix Viagens em anexo (Doc. 24).

4.2.2. NF nº 000297, de 28.04.2004, R\$ 1.330,06, sendo R\$ 1.278,90 - vr. Principal e R\$ 51,16 - honorários agência





Como se vê no recibo e no relatório em anexo à nota fiscal (**Doc. 25**), refere-se às passagens de Salvador para Fortaleza, de **Márcia Tucunduva** (Diretora de Cena) e **Lázaro Santana** (Diretor de Fotografia). E passagens de ida e volta Salvador-Fortaleza-Salvador de Igor Humildes e Renato Brito (operadores de equipamento).

4.2.3 NF nº 000192, de 19.04.2004, R\$ 202,00, sendo R\$ 194,23 - vr. Principal e R\$ 7,77 - honorários agência.

A nota fiscal **NF 000192** refere-se às despesas de hospedagem da equipe de produção no Malibu Praia Hotel, em Fortaleza, estabelecimento que possui convênio com o Banco e oferta diárias mais baratas (**Doc. 26**).

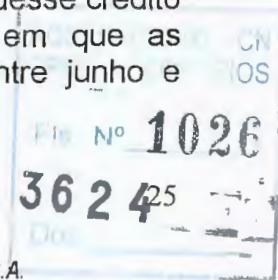
4.3 As NFs nº (0029, 0030 e 0031), 00362, 00632, 00633, 00691 referem-se ao deslocamento do repórter Xico Sá (Francisco Meneses) e do fotógrafo Ubirajara Dettmar em atividades de lançamentos do livro e da exposição Nova Geografia da Fome, que fazem parte de um projeto desenvolvido pelo BNB, em parceria com o Programa Fome Zero.

Projeto Nova Geografia da Fome (Doc. 26-A)

No início de 2003, o programa Fome Zero era uma das ações prioritárias do Governo Federal. A nova administração do BNB decidiu apoiar o programa por meio de ações estruturantes: 1) mobilização da rede de agentes de desenvolvimento do BNB para auxiliar na montagem dos comitês gestores nos 1.985 municípios de sua área de atuação; 2) Fortalecimento das ações de democratização do crédito, de forma a baratear a produção de alimentos; e 3) Divulgação e apoio institucional às ações do Programa.

Em maio de 2003, o Banco do Nordeste convidou a dupla formada pelo repórter Xico Sá e pelo fotógrafo Ubirajara Dettmar, ambos portadores de currículos invejáveis (favor ver currículos na orelha do livro), para percorrer as regiões mais miseráveis da área de atuação do BNB. A idéia era documentar, em forma de reportagem, a situação encontrada na área onde haveria atuação do programa Fome Zero.

A área de comunicação do BNB fez parceria com a Radiobrás, que se propôs a distribuir as reportagens via Agência Brasil. As reportagens eram cedidas gratuitamente para qualquer jornal que quisesse publicar, desde que desse crédito para o BNB. Para nossa surpresa, durante as oito semanas em que as reportagens foram disponibilizadas, os textos foram publicados entre junho e



Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Direção Geral: Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas
Av. Paranjana, 5.700 - Passaré
Caixa Postal 628
60.740-000 Fortaleza-CE
E-mail: clienteconsulta@bnb.gov.br



agosto de 2003 nos seguintes veículos: Jornal do Brasil (RJ), Jornal do Comércio (PE), O Povo (Fortaleza), Zero Hora (Porto Alegre), Diário Catarinense (Florianópolis), Gazeta de Alagoas (AL), Correio da Paraíba (PB), Diário de Natal (RN), Meio Norte (PI), Diário do Pará (PA) e Jornal do Tocantins (Palmas). E também nos sites e portais Terra, IG, Época On Line, Seridó On Line, Diário Vermelho (SP), ESM-Japan, Tribuna da Imprensa On Line, Governo do Estado Paraíba, Casa Baiana, Jornal da Mídia e Agência Nordeste. Para que se tenha uma idéia do retorno do projeto, se fôssemos pagar como mídia a centimetragem do que foi publicado na primeira semana do projeto, gastaríamos algo em torno de R\$ 500 mil.

Após o sucesso do projeto nos jornais, decidimos fazer um livro e uma exposição com as melhores fotos e textos do projeto. A estréia da exposição ocorreu no saguão do Palácio do Planalto, em Brasília. Em seguida, Xico Sá (o seu nome é Francisco Reginaldo Sá Meneses) e Dettmar percorreram os Estados visitados para lançar o livro, abrir a exposição e debater sobre o conteúdo do livro.

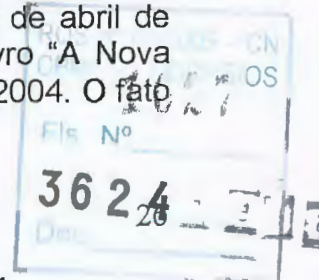
Como o trabalho desenvolvido pela dupla foi entendido por nós como uma atividade promocional do banco e de apoio à relação institucional com o Governo Federal, fica demonstrado que os documentos que apresentamos em anexo servem como provas cabais da vinculação dos beneficiários à ação de comunicação do BNB. Segue a descrição do objeto de cada passagem.

4.3.1 NF nº 000029, 30 e 31, de 10.03.2004, R\$ 33.5484,33, sendo R\$ 30.573,63 - vr. Principal e R\$ 2.974,70 - honorários agência.

Neste lote de notas, apenas a de nº 0029 refere-se à despesa com passagens aéreas. Como se vê na OC 307 (**Doc. 27**) em anexo à nota fiscal, o beneficiário da passagem foi o sr. Ubirajara Dettmar. No relatório da Phoenix Viagens em anexo (**Doc 27-A**), vê-se que a emissão do bilhete da viagem foi feito no dia 20 de fevereiro de 2004. Dettmar tinha ido a São Paulo participar dos trabalhos finais de edição do livro Nova Geografia da Fome, na editora Tempo d'Imagem.

4.3.2 NF nº 00286, de 30.04.2004, R\$ 329,30, sendo R\$ 316,23 - vr. Principal e R\$ 12,67- honorários agência.

Como se vê no recibo em anexo à nota fiscal, o beneficiário da passagem foi o sr. Francisco Menezes (Xico Sá) (**Doc. 28**). No relatório da Phoenix Viagens em anexo, vê-se que a emissão do bilhete da viagem foi feito no dia 08 de abril de 2004. Xico Sá foi a São Paulo para participar do lançamento do livro "A Nova Geografia da Fome", na livraria FNAC Pinheiros, no dia 14 de abril de 2004. O fato





foi noticiado no jornal Folha de São Paulo, no dia 14 de abril de 2004, e no jornal O Povo, no dia 17 de abril de 2004 (cópias das reportagens seguem em anexo à nota fiscal 00362).

4.3.3 NF nº 000362, de 12.05.2004, R\$ 329,30, sendo R\$ 316,63 - vr. Principal e R\$ 12,67- honorários agência.

Como se vê no recibo em anexo à nota fiscal, o beneficiário da passagem foi o sr. Francisco Menezes (Xico Sá). No relatório da Phoenix Viagens em anexo, vê-se que a emissão do bilhete da viagem foi feito no dia 23 de abril de 2004. E o bilhete da ida de Xico do Rio para São Paulo foi emitido no dia 8 de abril. Xico Sá tinha ido a São Paulo participar do lançamento do livro "A Nova Geografia da Fome", na livraria FNAC Pinheiros, no dia 14 de abril de 2004. O fato foi noticiado no jornal Folha de São Paulo, no dia 14 de abril de 2004, e no jornal O Povo, no dia 17 de abril de 2004 (**Doc. 29**).

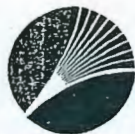
4.3.4 NF nº 00633, de 18.06.2004, R\$ 310,21, sendo R\$ 298,28 - vr. Principal e R\$ 11,93 - honorários agência.

Como se vê no recibo em anexo à nota fiscal (**Doc. 30**), o beneficiário da passagem foi o sr. Francisco Menezes (Xico Sá). No relatório da Phoenix Viagens em anexo, vê-se que o bilhete da viagem foi emitido no dia 2 de junho de 2004. Xico Sá foi a Natal participar do lançamento do livro e da exposição "A Nova Geografia da Fome", no Palácio da Cultura. O fato foi noticiado nas capas dos cadernos culturais Muito, do jornal Diário de Natal, do dia 3 de junho, e Viver, da Tribuna do Norte, do dia 2 de junho (segue anexo – **Doc. 31**). No relatório de recortes da Superintendência do BNB em Natal, consta que o evento foi notícia ainda nos veículos: Jornal de Hoje, Cabuji.com, Tribuna do Norte e O Metropolitano (segue em anexo – **Doc. 32**).

4.3.5 NF nº 00632, de 18.06.2004, R\$ 767,12, sendo R\$ 737,62 - vr. Principal e R\$ 29,50 - honorários agência.

Como se vê no recibo em anexo à nota fiscal, o beneficiário da passagem foi o sr. Francisco Menezes (Xico Sá). No relatório da Phoenix Viagens em anexo (**Doc. 33**), cuja emissão do bilhete da viagem foi feito no dia 2 de junho de 2004, mas o deslocamento foi após o dia 3 de junho, data do lançamento do livro e da exposição "A Nova Geografia da Fome", no Palácio da Cultura. Xico pediu para retornar para o Rio.





4.3.6 NF nº 00691, de 16.07.2004, R\$ 2.723,97, sendo R\$ 2.619,20 - vr. Principal e R\$ 104,77- honorários agência.

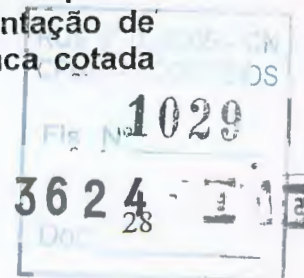
Como se vê no recibo em anexo à nota fiscal, os beneficiários das passagens foram os srs. Francisco Menezes (Xico Sá) e Ubirajara Dettmar. No relatório da Phoenix Viagens em anexo (**Doc. 34**), vê-se que a emissão dos bilhetes da viagem foram feitos no dia 10 de julho de 2004. Os dois foram a João Pessoa participar do lançamento do livro e da exposição "A Nova Geografia da Fome", no Espaço Cultura José Lins do Rego, de 12 de julho a 14 de agosto de 2004. A exposição foi amplamente divulgada na imprensa paraibana (veja em anexo recortes do serviço de *clipping* do BNB – **Doc. 35**).

Com base no explicitado acima, reiteramos que os documentos apresentados identificam todos os beneficiários das passagens aéreas, e trazem provas cabais de que eles participaram de atividades ou ações de comunicação do banco: **O VIII Encontro Internacional de Negócios do Nordeste**, ocorrido em Fortaleza, nos dias 17 e 18 de março de 2004; **O Projeto Nova Geografia da Fome**, desenvolvido entre 2003 e 2004, numa parceria com o programa Fome Zero; e a **gravação do vídeo Atração de Investimentos**, ocorrida entre março e abril de 2004), razão pela qual a compra das passagens aéreas tem amparo no contrato, no item 8.1.2 (fl.151), já transcrito.

Esses gastos com passagens aéreas fazem parte do custo de produção do vídeo, que resultou numa ação promocional bem-sucedida, com evidente ganho de imagem para o Banco.

Por último, convém registrar, só pelo prazer de argumentar, mesmo que se admitisse como irregulares as despesas com patrocínio e com pagamento de passagens aéreas por intermédio da utilização da conta de publicidade do Banco, tais despesas pelos baixos valores pagos à agência de publicidade (item 62 – fls. 19 – total de R\$ 351,33), por si só já seriam suficientes para não caracterizar tais despesas como antieconômicas, em face exatamente do retorno trazido para o desenvolvimento da cultura e da região Nordeste.

c) Autorização e pagamentos de serviços sem a obtenção de 3 propostas prévias de preços em relação aos contratos nº 2003/313 e 314, conforme determina o art. 5.1.7 da cláusula 5ª, apresentação de propostas de preços com indícios de que as mesmas não existiam e/ou que não estavam em posse do BNB na data da solicitação da equipe de auditoria e apresentação de documento fraudado relacionado à proposta de serviços que nunca cotada pela empresa Idéias Produções;





Quando a nova gestão tomou posse, não era prática da área de comunicação reter em seus arquivos as propostas de orçamentos para serviços de terceiros na área de publicidade. Desde que a atual gestão tomou posse, em fevereiro de 2003, a área de comunicação do Banco adotava a prática de examinar as propostas, aprovar a mais viável, quase sempre a de menor preço, e devolvê-las para a Agência de publicidade, que ficava incumbida de guardá-las, reterendo o Banco a ordem de serviços, esta contendo os dados da proposta vencedora.

Analizados os orçamentos e verificada a proposta vencedora, ou seja, aquela que se afigurava como mais vantajosa para o Banco, normalmente representada pelo menor preço, era aprovada a proposta vencedora, devolvendo-se referidos documentos para a agência, que as mantinha em arquivo a disposição do Banco.

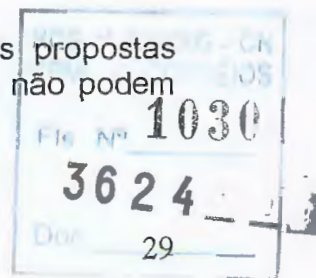
Entretanto, já a partir da auditoria de conformidade sob resposta, passou-se a reter as referidas propostas para guarda e conservação nos arquivos do próprio Banco.

O Banco, nos últimos meses, com a disponibilização de serviços pela estrutura funcional da SECOM, tem submetido à análise técnica detalhada, por profissionais do ramo de produção, a opção vencedora. Esses profissionais observam item a item a compatibilidade de preços, levando em conta não somente sua experiência, como também os preços praticados por outras empresas, igualmente a eles submetidos.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se a discorrer sobre os fatos que motivaram os questionamentos da auditoria.

No dia 03 de agosto de 2005, os técnicos responsáveis pela auditoria do TCU solicitaram ao Banco uma extensa lista de documentos e explicações, contendo 13 itens. A lista chegou às mãos da Área de Comunicação às 15:00h, com um prazo de 24 h para resposta. Por sua extensão, foi solicitado, inclusive, que o material fosse entregue na sexta, dia 05 de agosto, pela manhã. Na quinta-feira, a área de comunicação do BNB passou o dia coletando os documentos do Banco e junto às agências contratadas e elaborando as respostas. A Assessoria de Comunicação entregou a documentação solicitada aos auditores através do Ofício-Resposta (**Doc. 36**).

Quanto às supostas irregularidades da falta de solicitação de três propostas prévias de serviços de terceiros subcontratados, quando os serviços não podem ser realizados pelas próprias agências, informamos que:

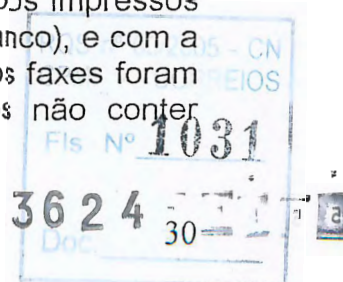




A NF 00545 refere-se à confecção do relatório anual de 2003 (Exemplar em anexo – (Doc. 37), de 15.04.2004, no valor de R\$ 245.359,00. A propósito deste serviço objeto da citada nota fiscal, esclarecemos que a confecção deste material é bastante elaborada, pois requer detalhes técnicos específicos, como por exemplo: vernizes ultravioleta localizados, além de encadernação especial. Diante da complexidade do serviço, a Agência de Publicidade afirmou, em documento constante das fls. 353, que no Nordeste existiam apenas duas gráficas aptas para sua execução. Merece destaque que, para se elaborar o produto fora do Nordeste, se elevaria os custos de produção, pois os preços estariam acrescidos de despesas com o transporte do material. O elevado investimento necessário para sua confecção exige ainda acompanhamento por parte de profissional da agência e do Banco, para evitar erros que, reproduzidos em quantidade, podem comprometer o trabalho e extrapolar os prazos já prementes. Tal acompanhamento mostra-se prática comum, desde que o BNB começou a fazer relatórios anuais do gênero. Por esses motivos, ao recebermos tanto os dois orçamentos, quanto à afirmativa de que apenas essas duas gráficas, no Nordeste, teriam condições de produzir o material no prazo e nas condições técnicas propostas, acreditamos e aceitamos os argumentos (permitido, de acordo com o item 5.1.7.1 do Contrato).

A NF 016856 refere-se à produção dos filmes da Campanha Cresce Nordeste 2004. No Documento de ordem de compra (OC) nº 12, de 26 de janeiro de 2004, assinado pelo Banco autorizando a execução do serviço, existe menção dos três preços cotados como concorrentes. **Isso prova que os orçamentos foram apresentados nesta época (Doc. 38).** Os orçamentos, como todos os outros, haviam sido vistos, mas não mantidos em poder do Banco (por isso, no exame preliminar não estavam anexadas à NF). Por ocasião da diligência, esses foram solicitados à Agência que, para agilizar o processo, os enviou por e-mail e não assinados, devido à exigüidade do prazo para cumprimento da tarefa. Foram, então, ambos impressos no Banco, razão pela qual foram apresentados no mesmo tipo de papel. Posteriormente, solicitamos os originais, que se encontram hoje assinados e em nosso poder (cópias autenticadas anexas – **Docs. 39/40/41**).

A NF 001202 refere-se à produção da Campanha Crediamigo 2004. Sobre o assunto, reiteramos que foram vistos três orçamentos à época da aprovação, os quais ficaram mantidos em poder da agência. Quando da Auditoria, esses foram solicitados e nos foram enviados por fax. Por esta razão, estão ambos impressos no mesmo papel (do aparelho de fax da área de comunicação do Banco), e com a data do fax posterior à solicitação. O que também é óbvio, já que os faxes foram enviados após nossa solicitação. O fato de um dos orçamentos não conter





assinatura é explicável, uma vez que foi recebido por e-mail pela Agência. Cabe ressaltar que, por terem sido apresentados os orçamentos em maio de 2004 e a diligência ter sido realizada mais de um ano depois, não poderíamos recordar com exatidão quais tinham sido as propostas concorrentes.

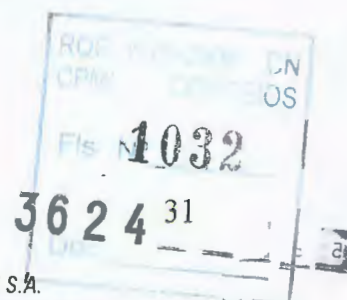
Não nos causou igualmente estranheza o fato de uma das propostas ser de fora da região Nordeste, aspecto bastante comum e corriqueiro no mercado de produção de filmes e vídeos, que freqüentemente recorre a produtoras externas à Região para a realização de trabalhos diversos, devido à natureza do serviço e à necessidade de qualificação dos trabalhos (**Doc. 42**). O orçamento vencedor foi, inclusive, analisado e aprovado pela SECOM (**Doc. 43**).

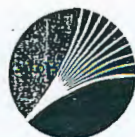
Em face da exigüidade do tempo, confiamos nos documentos enviados via fax pela empresa Mota Comunicação, tendo em vista o bom relacionamento comercial de mais de um ano com o BNB, não tendo havido, até àquela presente data, nenhuma mácula no comportamento de referida empresa, razão pela qual jamais poderíamos desconfiar de que tais documentos não fossem verdadeiros.

É importante registrar que, em face do tempo decorrido, não era possível lembrarmos de todas os orçamentos cotados há mais de um ano. Aceitamos como válidos os documentos apresentados em original e os enviados por fax. Em face da exigüidade de tempo para cumprir a solicitação dos Auditores do TCU, era impossível conferir a veracidade de toda a documentação apresentada, até porque a lei estabelece que, até que seja provado o contrário ou suscitada a dúvida, o documento particular é verdadeiro (Código de Processo Civil, art. 389/390). Partindo dessa presunção, por pura boa fé, e confiando no conceito moral que a empresa Mota tinha perante o BNB, não tínhamos nenhum motivo para duvidar da veracidade do documento apresentado. Essa boa-fé, inclusive, ficou registrada por parte dos auditores do TCU no item 74, fls. 22.

Por oportuno, vale salientar que não foi detectada nenhuma outra ocorrência semelhante, levando à convicção de que se tratou de caso isolado que, apesar de inteiramente reprovável, não causou prejuízo ao Banco, porquanto não influiu na escolha da melhor proposta, nem resultou em qualquer dispêndio indevido de recursos, uma vez que a proposta vencedora da produção da Campanha do CREDIAMIGO foi a da empresa Casa de Cinema, a de menor preço.

Por oportuno, **informamos que, já a partir da Auditoria de Conformidade, passamos a reter e arquivar as 3 (três) propostas que são apresentadas, precavendo-nos destarte contra ocorrências da mesma natureza.**





Por outro lado, considerando a gravidade do que foi praticado pela Agência, está o Banco instaurando regular processo administrativo para apurar a falta cometida pela empresa contratada e adotar a medida cabível, na forma da lei.

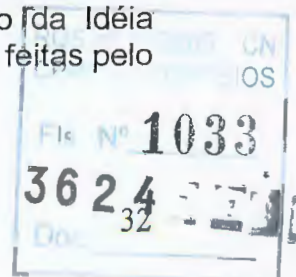
Em resumo, sobre o assunto, informamos que:

a. Como reza o contrato, a atual administração do BNB sempre solicita 3 (três) orçamentos às agências no caso de serviços de terceiros. No entanto, adotávamos o procedimento que era praxe no banco, de exigir apenas a apresentação dos orçamentos e não retê-los. Após a observação do TCU, durante a diligência, passamos a reter todos os orçamentos de produção, anexando-os aos processos.

b. A atual gestão passou ainda a submeter os orçamentos de produção ao crivo da SECOM, que possui quadro técnico e experiência – comparando os orçamentos com outros, analisando os muitos componentes de propostas complexas de produção e dando o seu “De acordo” após análise detalhada. O próprio processo de análise pela SECOM evoluiu, ao longo do trabalho, para a forma atual de planilhas eletrônicas.

c. Não houve intenção de mandar documento supostamente fraudado. Não nos era possível lembrar de todos os orçamentos cotados há mais de um ano. Tínhamos como verdadeiros os documentos apresentados e os entregamos, de completa boa-fé, aos auditores sem imaginar, nem de longe, que algum deles poderia ser falso. A entrega foi feita com a urgência requerida, na única intenção de atender à requisição dos auditores do TCU, com a maior presteza possível. Não cogitamos de conferir os documentos e, muito menos, de ligarmos para a produtora para checar sua veracidade, até porque a lei estabelece que, até que seja provado o contrário ou suscitada a dúvida, o documento particular é verdadeiro (Código de Processo Civil, art. 389/390). Vê-se, a propósito, que os próprios auditores do TCU concluíram pela inexistência de má-fé da nossa parte, embora tenham concluído que agimos com culpa (item 74 do relatório). Na verdade, não se pode atribuir negligência, imperícia ou imprudência da nossa parte e, portanto, de termos agido com culpa pelo fato de que, naquele momento, não estávamos conferindo os documentos, mas, tão somente, fazendo a coleta dos mencionados papéis com a única preocupação de atender à requisição dos servidores do TCU, com a máxima presteza. A verdade é que, na nossa consciência, os documentos tinham sido corretos e verdadeiramente produzidos já há algum tempo;

d. Os documentos que não se encontravam assinados na época da diligência hoje se encontram assinados e em nosso poder (**Doc. 44**). Afora o da Idéia Produções, todos foram comprovados como verdadeiros em checagens feitas pelo TCU.





e. Os custos finais pagos pelo Banco pelos filmes do Crediamigo estão perfeitamente dentro dos preços praticados pelo mercado. Foram inclusive aprovados pela SECOM em planilha (**Doc. 43**).. Não houve de forma alguma prejuízo ao erário. Os resultados da ação de comunicação foram bastante positivos para o Banco.

d) Falta de acompanhamento da veiculação das peças publicitárias dos contratos nº 2003/313 e 314 em televisão, rádio e placas indicativas de ruas, abrigos de ônibus e relógios digitais em diversas capitais nordestinas;

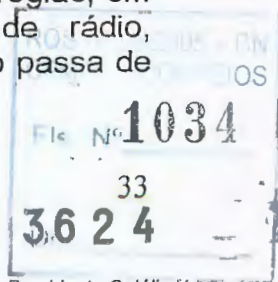
O Banco do Nordeste, por suas características próprias e diversidade de públicos com os quais deve se comunicar, utiliza diversos meios de comunicação em suas ações de publicidade.

A forma mais evidente de acompanhamento (e comprovação) de um anúncio ocorre na ocasião de veiculação em meio impresso. Quando é autorizado um anúncio em jornais e revistas, recebemos sempre um recorte da página do veículo, (ou o próprio veículo – quando revista) – o que comprova adequadamente sua veiculação (**Doc. 45 e 46**).

A veiculação em mobiliário urbano é comprovada por meio de fotografias das placas de rua, abrigos de ônibus e relógios. Da mesma forma que o material impresso, o Banco do Nordeste possui fotos de cada local de exibição com material publicitário do Banco (ver anexos – **Docs. 47 e 48**).

No caso da veiculação em meio eletrônico (TV e Rádio), a checagem é mais complicada. Exige a contratação de empresas especializadas, com custo elevado o suficiente para tornar-se antieconômico para o Banco - muitas vezes mais caro que a própria veiculação do anúncio. No atual estágio da tecnologia de mídia, o mercado aceita como uma relação de confiança a declaração dos veículos de que o determinado comercial foi exibido no horário acordado entre a emissora, o cliente e a agência. A aceitação do plano de mídia por parte do veículo implica em um compromisso de veiculação. Além dele, algumas emissoras de rádio emitem um documento, chamado de “relatório de irradiação”, que atestam a veiculação do comercial no veículo, conforme documento anexo (**Docs. 49 e 50**).

Para atingir público de microempreendedores urbanos e agricultores familiares, o rádio é um dos meios mais adequados. Pelas características de nossa região, em determinadas campanhas anunciamos em até 300 emissoras de rádio, simultaneamente. O custo unitário da inserção, em algumas delas, não passa de





R\$ 2,00. Diferentemente da grande mídia, especialmente no Sul/Sudeste do País, a checagem remunerada destas veiculações certamente teria um custo mais alto do que o próprio custo de inserção.

Existem algumas empresas, dentre as quais o IBOPE Media Information (<http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=5&proj=PortalIBOPE&pub=T&comp=Grupo+IBOPE&db=cald&docid=8C3E1D69999EED6E83256E8A003977A9>), a New Clipping (www.newclipping.com.br) e a CM Mídia, de Salvador (<http://www.cmmidia.com.br>), que realizam este tipo de trabalho. Para rentabilizar para eles e para o cliente, possuem sistemas de checagem que englobam as principais emissoras de TV e rádio do País (IBOPE) e Locais (Salvador, no caso da CM Mídia). Mesmo para grandes anunciantes, o custo é alto. **No caso do Banco, esta forma de controle é praticamente inviável, pois a grande maioria das emissoras de rádio dos municípios aonde anunciamos neste meio, por seu porte, não são sequer checadas.** Para se ter uma idéia, o IBOPE fiscaliza em rádio apenas 23 emissoras em cinco cidades de todo o País.

O Banco do Nordeste, como a grande maioria dos anunciantes pequenos e médios do País, procura utilizar meios internos para atestar a eficácia de suas campanhas de mídia. No caso de veiculação de campanhas em rádio e TV, informamos aos nossos gerentes de agências que será veiculado anúncio referente à campanha de propaganda do Banco em seu município. Informamos também as emissoras e programas, inclusive horários. No caso de campanhas de caráter comercial, há bastante interesse dos gerentes em que haja veiculação em sua jurisdição - fato que os faz acompanhar junto com sua equipe, informalmente, a veiculação.

Outra forma de monitoramento que utilizamos é a quantidade de telefonemas ao nosso call-center (Cliente Consulta). Que monitora e registra de que forma o cliente (ou potencial cliente) ouviu falar no número do 0800 e ligou para ele. Isto também nos serve como subsídio para avaliar a eficácia maior ou menor de uma mídia ou programa (**Doc. 51**).

Entendemos, enfim, que, em todos os veículos em que é possível se fazer uma checagem e acompanhamento de veiculação, esta é feita, utilizando práticas que sempre foram feitas no mercado, seja por entidades públicas ou privadas. E o pagamento somente é liberado após a comprovação irrefutável da exibição do anúncio. Em outros veículos, onde esta exibição não pode ser checada de forma científica, seja por motivos técnicos ou econômicos, o Banco do Nordeste se preocupa de todos os cuidados possíveis, e ainda, a exemplo do que faz o mercado, utiliza métodos internos e informais de acompanhamento da veiculação - dentro de suas

Fls. Nº 1035

36 2 4



possibilidades. Assim, fica demonstrado que o Banco faz o acompanhamento da veiculação das peças publicitárias, sempre na medida do possível e observando a relação custo/benefício, estando atuando, porém, no sentido de melhorar cada vez mais, no sentido de fazer os aperfeiçoamentos possíveis.

e) Descumprimento de cláusula contratual em relação ao contrato no 2003/313 (cláusula 5ª, item 5.1.4.), no que se refere à não manutenção das condições técnicas para a prestação dos serviços contratados, após a saída da empresa Ítalo Bianchi Comunicação Ltda. do Consórcio Mota Ítalo Bianchi Publicitários Associados;

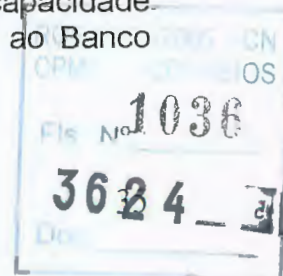
Para correta cognição do tema, pertinente se faz a transcrição dos subitens 5.1.3 e 5.1.4 do contrato bailado, no tocante às **obrigações da contratada**:

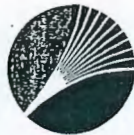
“5.1.3.1.- A CONTRATADA deverá comprovar, no prazo máximo de trinta dias corridos, a contar da data da assinatura deste instrumento, que possui, em Fortaleza, estrutura de atendimento compatível com o volume e a característica dos serviços a serem prestados à CONTRATANTE.

5.1.4. - Utilizar os profissionais indicados para fins de comprovação da capacidade de atendimento (Proposta Técnica da concorrência que deu origem a este ajuste) na elaboração dos serviços objeto deste contrato, admitida sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que previamente aprovada pelo CONTRATANTE.”

Quando o representante do Consórcio Mota/Ítalo Bianchi nos comunicou da intenção de romper o consórcio, nossa primeira providência foi consultar o setor jurídico do BNB sobre o assunto. A área jurídica do Banco manifestou-se favorável à cisão, caso houvesse entendimento de que os serviços não seriam prejudicados (fls. 389/390).

De posse do parecer do jurídico, entramos em conversação com a empresa Mota e chegamos à conclusão de que não ocorreria qualquer diminuição na capacidade técnica de atendimento ao Banco, em face da atual composição do quadro de profissionais da contratada. Logo após a auditoria de conformidade, solicitamos à empresa Mota que demonstrasse formalmente a manutenção da sua capacidade técnica, o que foi feita através do envio de expediente encaminhado ao Banco (Doc. 52).





No documento referido, a Mota afirma: ***“Na apresentação da Proposta Técnica para a concorrência, o Consórcio Mota Comunicação/Ítalo Bianchi apresentou 16 profissionais para assessorar o Banco do Nordeste, conforme citado abaixo. Hoje, apenas a Mota Comunicação possui cerca de 32 funcionários e 19 deles dedicam-se ao atendimento e assessoramento direto do BNB”.***

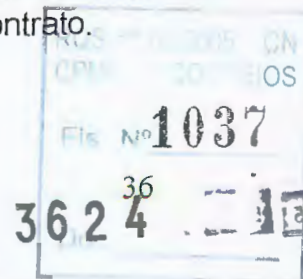
Destarte, conforme confirmou a empresa por meio da correspondência anexa, já antes referida, enquanto na proposta técnica submetida ao processo licitatório o quadro de profissionais do consórcio (vale dizer, das duas empresas consorciadas) era composta de 16 técnicos, a MOTA, isoladamente, no momento do desfazimento do consórcio, contava com 25 profissionais (relação anexa – **Doc. 53**), informando, ainda, que conta hoje com 32 profissionais (**Doc. 54**), dos quais disponibiliza 19 para atender ao BNB.

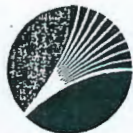
Sobre o assunto, vê-se que o dispositivo contratual supra transcrito visa obrigar a contratada a manter a equipe técnica que foi considerada na pontuação que influiu no resultado da licitação, porque, em princípio, a manutenção dessa equipe deveria propiciar a qualidade e eficiência dos serviços contratados, consistindo em mecanismo de atuação do Banco contra possível burla ao procedimento licitatório pelos licitantes.

A aplicação do dispositivo contratual em apreço deve ser vista, então, à luz da efetiva diminuição da capacidade técnica e da sua conseqüente repercussão na produtividade e qualidade dos serviços prestados ou, em resumo, no cumprimento do objeto contratual.

Entendemos, por isso, que o mencionado dispositivo não deve ter aplicação automática, sob pena de, eventualmente, causar prejuízo ao invés de evitá-lo, já que a rescisão do contrato de publicidade com empresa que se encontra em avançado estágio de relacionamento com o Banco exigiria a sua substituição por meio de regular processo licitatório, implicando novos custos e retardamento na satisfação das necessidades da instituição bancária, inclusive pela necessidade de amadurecimento de novo relacionamento profissional para se chegar ao estágio de eficiência e produtividade que já havia sido atingido.

No caso em apreço, cabe perquirir se o desfazimento do consórcio, que era representado pela empresas Ítalo Bianchi Publicitários Associados e Mota Comunicações Ltda, resultou em prejuízo efetivo para a execução do contrato.





Veja-se, a esse propósito, que os técnicos responsáveis pela Auditoria inferiram a perda da capacidade técnica da empresa remanescente, concluindo que a empresa Mota Comunicações Ltda, se tivesse concorrido individualmente, não teria vencido o certame licitatório, lembrando que o consórcio desfeito foi vencedor da licitação pela soma dos pontos obtidos em conjunto pelas duas empresas. Assim, dividindo-se referida pontuação por 2 (dois), caberia à empresa Mota Comunicações Ltda apenas a metade da pontuação, que seria insuficiente para torná-la uma das vencedoras do certame.

Entende-se, entretanto, que a realidade dos fatos não confirma essa dedução, que foi feita com base em elementos meramente formais, não caracterizando, como se ver, prejuízo de fato.

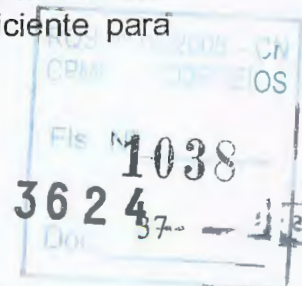
Com efeito, a capacidade de manutenção da produtividade e qualidade dos serviços prestados foi confirmada, subseqüentemente, não se registrando, até o momento em que o contrato foi suspenso por esse TCU, nenhum prejuízo operacional e qualitativo na execução dos serviços de publicidade encomendados à empresa Mota Comunicações Ltda.

Verifica-se, na verdade, que o dispositivo contratual em apreço admite a substituição dos profissionais identificados na proposta técnica, desde que haja prévia aprovação do contratante.

No caso, embora não tenha havido um processo formal, escrito, de aprovação prévia do quadro de profissionais da empresa, a área de comunicação do Banco estava plenamente convencida de que o contingente de pessoas da empresa Mota Comunicações Ltda já satisfazia plenamente às necessidades do Banco, sem qualquer prejuízo à execução do objeto do contrato.

Esses fatos afastam a suspeita, surgida à primeira vista, dos técnicos responsáveis pela Auditoria, no sentido de que a empresa Mota Comunicações Ltda, sozinha, não teria condições de manter satisfatoriamente o cumprimento de suas obrigações contratuais.

Nada obstante, observa-se que os mencionados técnicos utilizaram-se de um critério aritmético para concluir que o desfazimento do consórcio retiraria as condições da empresa remanescente para cumprir o objeto contratual, uma vez que dividiram por 2 a pontuação obtida pelo consórcio quando do julgamento das propostas, raciocinando que a metade da pontuação não seria suficiente para nenhuma das empresas vencer a concorrência isoladamente.





Esse critério, salvo melhor juízo, não se afigura adequado para que se encontre a realidade dos fatos, porque não se pode afirmar, com certeza, qual o grau de contribuição de cada uma das empresas integrantes do consórcio para a obtenção das diversas notas, especialmente naqueles quesitos relativos a casos hipotéticos, especialmente desenvolvidos para serem julgados pela comissão de licitação.

Na verdade, entende-se que nem um profundo trabalho de investigação técnica poderia fazer tal separação, de modo que se mostra, em princípio, impossível verificar a perda de condições de cumprir o objeto contratual, pela simples divisão da pontuação obtida no passado.

Resta, assim, salvo melhor entendimento, aferir-se às condições que a empresa remanescente apresenta no presente, avaliando-se a sua capacidade e atuação efetiva. Nesse sentido, conforme já dito, verifica-se que a empresa detém as condições necessárias.

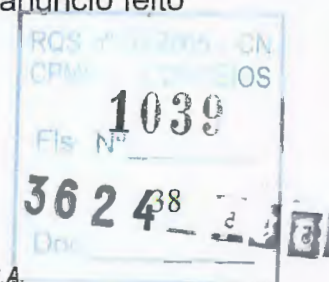
Dessa forma, como o Banco não poderia impedir o desfazimento do consórcio, restou, tão somente, avaliar se a empresa remanescente detinha as condições para continuar realizando, em sua plenitude, o objeto contratual.

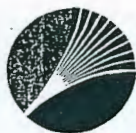
Nesse sentido, constata-se que a empresa Mota Comunicações Ltda vem, de fato, desenvolvendo trabalhos plenamente satisfatórios, conforme demonstram os resultados das avaliações de desempenho relativos ao primeiro semestre de 2005, abrangendo período de atuação isolada da empresa, verificando-se que as notas auferidas são superiores às aquelas obtidas no segundo semestre de 2004, quando atuava em consórcio (vide, a propósito, as avaliações anexas – **Docs. 55/56**).

Outro indicador aceito pelo mercado refere-se às premiações recebidas pela Agência. Instada a relatar as premiações recebidas nos últimos 3 (três) anos a Mota Comunicações enviou-nos o seguinte texto (**Doc. 57**), anexo:

“A Mota Comunicação é considerada pelo mercado publicitário a agência com melhor desempenho criativo no Norte e Nordeste em 2004/2005. Somos também Agência do Ano em 2005 e figuramos entre as melhores agências do Brasil em 2005. São quase 70 prêmios regionais, nacionais e internacionais, sendo seis para o Banco do Nordeste-BNB.”

Vale destacar que o prêmio Colunista do Ano de 2005 foi ganho com anúncio feito para o Banco, em período posterior à cisão do consórcio.





Assim, não seria conveniente, nem atenderia ao interesse público, promover a rescisão do contrato, com base na cláusula em questão, pelo fato de que não se constata prejuízo ao cumprimento do objeto contratual.

Considerando, entretanto, que em outras situações a dificuldade de segregar-se a pontuação de cada empresa integrante de consórcio pode trazer problemas para o Banco, inclusive querelas judiciais por conta de eventuais rescisões de contratos, entende-se pertinente estudar-se uma forma de aperfeiçoamento, na medida do possível, dos futuros editais que contemplem a participação de consórcios.

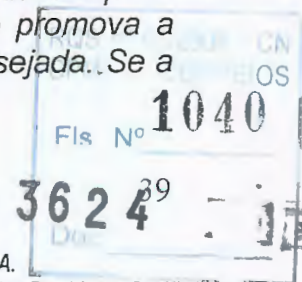
Afora isso, considerando que, no relatório da Auditoria, registrou-se que **"...por dedução podemos concluir que a empresa Ítalo Bianchi Comunicação não se fazia necessária desde o início do certame no consórcio e, portanto, há indícios de que o consórcio formado seria no intento apenas de vencer o certame licitatório."**

Embora os técnicos tenham tido essa percepção, o Banco não tem como comprovar essa assertiva, até mesmo porque o consórcio foi mantido desde a celebração do contrato, em outubro de 2003, até maio de 2005, o que não se coaduna com a hipótese de as empresas terem formado o consórcio somente para efeito de participarem da licitação.

Em face do exposto, tem-se como inaplicável ao caso concreto, no atual estágio de capacidade e qualidade de produção demonstrado pela empresa Mota, o disposto no artigo 78, inciso II, da Lei 8.666/93 (**"Artigo 78. Constitui-se motivo para rescisão do contrato: ... II – o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;"**).

Sobre esse tema, pede-se vênua para transcrever trecho de comentário ao mencionado dispositivo legal, de autoria do jurista Marçal Justen Filho, do seguinte teor:

"No caso do inc. II, a parte atua no sentido de cumprir seus deveres contratuais. Porém, atua mal. Ofende as especificações constantes do contrato ou da lei. Infringe as regras da experiência. Desborda os limites da atividade profissional. A Lei não distingue entre a atuação dolosa e a culposa. É irrelevante se a parte tem a intenção de atuar mal. É Suficiente atuação eivada de imperícia, imprudência ou negligência. Deve-se insistir que a irregularidade autorizadora da rescisão é aquela insanável ou grave o suficiente para que a Administração promova a contratação de outrem para dar seguimento à prestação desejada. Se a





parte executar mal uma determinada prestação, isso não é causa bastante para a rescisão, inclusive porque o art. 69 ficaria sem qualquer eficácia. Será cabível a rescisão se a prestação se tornar inútil para a outra parte.” (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos, 10.ª Edição, Editora Dialética, p. 557)

Por outro lado, o contrato (incluso no Edital), em seu item 14.3, faculta ao Banco a decisão de permanecer ou não com a CONTRATADA em caso de cisão.

“14.3- Em caso de cisão, incorporação ou fusão da CONTRATADA com outras agências de propaganda, caberá ao CONTRATANTE decidir pela continuidade do presente contrato”.

A perfeita continuidade na prestação de serviços, comprova a tese abraçada, não tendo a dissolução do consórcio em nada afetado a sua execução, mostrando-se financeiramente vantajosa para o Banco, que economizou com os custos e a demora de uma nova licitação, restando perfeitamente imaculado o sempre buscado interesse público.

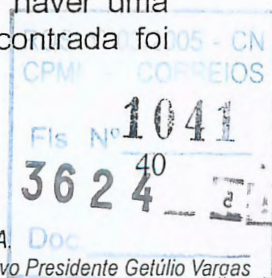
OUTRAS CONSIDERAÇÕES:

Outro aspecto que necessita ser esclarecido diz respeito à afirmativa que consta dos item 46 dos relatório, que foi vazado nos seguintes termos:

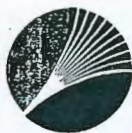
“46. A preferência pela utilização dos serviços da empresa Mota Comunicação também é outro fato visível, ainda mais quando foi localizada correspondência endereçada ao Ambiente de Recurso Logísticos por parte da Célula de Licitações e Contratos, que solicita a transferência de parcela da verba a ser usada no contrato da SLA Propaganda para a Mota Comunicação, já que o sistema de pagamentos do banco acusou um montante contratual pago à Mota Comunicação na ordem de 50% dos créditos orçamentários (fls. 451)”

Na verdade, trata-se de mero controle interno, efetuado através do Sistema Integrado de Recursos Logísticos, para permitir a limitação dos gastos ao valor efetivamente licitado e contratado.

No caso, tendo o Banco licitado e contratado o valor de R\$18.000.000,00, destinado à prestação de serviços por 2 (dois) consórcios, podendo haver uma variação de 30 a 70% entre eles, a forma segura de controlar encontrada foi



Banco do Nordeste do Brasil SA,
Direção Geral: Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas
Av. Paranjana, 5.700 - Passaré
Caixa Postal 628
60.740-000 Fortaleza-CE
E-mail: clienteconsulta@bnb.gov.br



programar no sistema R\$9.000.000,00 para cada um dos consórcios. Deve ser visto, a propósito, não ser possível, a priori, estabelecer qual dos consórcios poderia ultrapassar o volume do outro, uma vez que um deles poderia chegar até a 70% do volume total.

Como o edital permitia que fossem atribuídos serviços a um consórcios até o limite de 70% do valor total licitado e contratado, houve um momento em que se necessitou reprogramar a ficha financeira dos consórcios, para permitir pagamentos de serviços prestados por um deles, acima dos 50% inicialmente programados, respeitando-se, contudo, a referida limitação de 70%.

Deve ser observado, sobre o assunto, que na utilização dos recursos no primeiro período de doze meses (13/10/2003 a 12/10/2004), quanto ocorreu a mencionada reprogramação, houve uma distribuição de gastos na ordem de R\$ R\$13.071.392,00, para o Consórcio Ítalo/Mota, e de R\$ 7.759.697,11, para o consórcio SLA/ADVANCE, correspondendo a 62,5% e a 37,5%, respectivamente.

Essa distribuição decorreu de circunstâncias e necessidades do Banco, á época, resultando em maior concentração em um dos consórcios, sem qualquer ofensa ao edital e ao contrato, nem existiu qualquer reclamação do prestador de serviços concorrente.

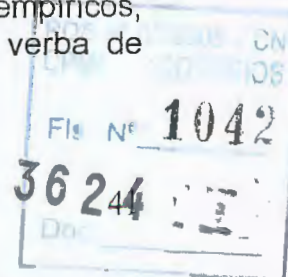
Já no segundo período de doze meses, verifica-se que os gastos por intermédio dos 2 (dois) consórcios ficaram bastante equilibrados, sendo que foram pagos á empresa Mota Comunicações o valor de R\$10.906.766,62, e ao Consórcio SLA/ADVANCE o valor de R\$9.514.528,48 correspondendo a 53,1% e 46,9%, respectivamente.

A distribuição de serviços entre os dois contratos decorre, pois, das necessidades do Banco, observando-se, contudo, as regras do edital e dos instrumentos contratuais, não significando, de nenhum modo, qualquer irregularidade.

Da Conclusão:

Em razão de tudo o que foi exposto, restou comprovado:

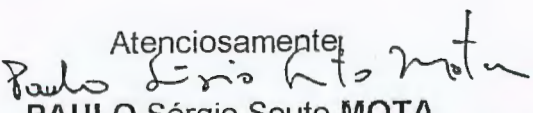
- A inexistência de precariedade nas ações de planejamento de publicidade, em face à existência de critérios científicos e empíricos, e não arbitrários, para a determinação do montante da verba de Publicidade Institucional e de sua aplicação;





- A utilização da conta de publicidade do Banco no pagamento dos patrocínios mencionados, além de legalmente prevista, não ensejou a caracterização de despesas antieconômicas, conforme se depreende dos motivos apostos ao lado de cada pagamento das notas fiscais referidas no ofício sob resposta;
- A área de comunicação do Banco adotava a prática de examinar as propostas, aprovar a mais viável, e devolvê-las para a Agência de publicidade, que ficava incumbida de guardá-las, retendo o Banco a ordem de serviços, esta contendo os dados das 3 (três) propostas;
- Após a observação do TCU, durante a diligência, passamos a reter todos os orçamentos de produção, anexando-os aos processos.
- Não houve intenção de mandar documento tido como fraudado, conforme ficou registrado no relatório de auditoria de conformidade a inexistência de má-fé; não há, no caso, nem que se falar em ato culposos, porquanto, nas circunstâncias, não havia motivo para desconfiar, especialmente da empresa MOTA, em face do considerável período de relacionamento com o Banco, sem que se tenha detectado qualquer falha anterior;
- Há acompanhamento de veiculação em todos os veículos em que é viável se fazer uma checagem; e esta é feita utilizando práticas que sempre foram feitas no mercado, seja por entidades públicas ou privadas;
- Restaram mantidas as condições técnicas por parte da Mota Comunicação para a prestação de serviços contratados, após a cisão do consórcio Mota/Ítalo Bianchi.

Diante de todo o exposto, vimos requerer desse Egrégio TCU que acolha as presentes razões de justificativas, em todos os seus termos, livrando o requerente de qualquer pena.

Atenciosamente,

PAULO Sérgio Souto MOTA
Assessor Especial da Presidência do BNB

