

Doc.  
001568

Aviso n.º 263-SGS-TCU-Plenário

Brasília-DF, 08 de março de 2006

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 013.142/2005-4, examinado pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 08/03/2006, bem como do Relatório e do Voto que fundamentaram aquela deliberação.

Atenciosamente,

  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Vice-Presidente,  
no exercício da Presidência

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



## ACÓRDÃO Nº 262/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n. TC-013.142/2005-4 (c/ 1 Anexo, c/ 22 volumes).
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego.
4. Interessado: Congresso Nacional.
5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

RQS Nº 03/2005 - CN CPMI - CORREIOS
1304
Fls: _____
Doc: _____

3634

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria de Conformidade realizada pela 5ª Secex no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, em decorrência da determinação contida no Despacho exarado em 08/07/2005, pelo Ministro Adylson Motta, no TC-012.177/2005-5.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. promover audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, dos responsáveis abaixo relacionados, para que apresentem razões de justificativa, no prazo de quinze dias, a contar da notificação, acerca das respectivas irregularidades:

9.1.1. Sra. Marilda Gomes de Miranda (CPF n. 112.810.061-49), então Coordenadora de Planejamento da Comunicação do MTE:

9.1.1.1. por ter proposto, em 21/8/2000, alteração do Contrato n. 20/1996, firmado com a DNA Propaganda Ltda., com vistas à modificação do objeto, inicialmente constituído dos serviços relativos ao Grupo I, que passou a referir-se aos serviços do Grupo II, originalmente contratados com a Salles & D'Arcy Publicidade Ltda., descumprindo, assim, o disposto no item 7.4 do Edital de Concorrência n. 01/1996, que estabelecia que a licitante somente poderia ser contratada para executar os serviços relativos a apenas um dos grupos, e infringindo, em consequência, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no **caput** do art. 3º e no art. 41 da Lei n. 8.666/1993;

9.1.1.2. por ter autorizado, em 25/11/2002, a realização da Campanha Prêmio ONU para divulgação de conteúdos, em sua maioria, não correlacionados com a atividade programática do MTE, em desacordo, portanto, com o item 04 da IN/ACI n. 01/1993;

9.1.1.3. por ter aprovado, em 16/2/2002, o projeto de veiculação da Campanha CLT, consistente na divulgação da imagem dos sindicalistas Paulo Pereira da Silva, Cláudio Magrão, Enilson Simões e Roberto Santiago e das entidades por eles representadas, sem qualquer vinculação com o Ministério do Trabalho e Emprego, ou com qualquer outro órgão do governo federal, não podendo, assim, ser classificada como publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, em total afronta às disposições do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal;

9.1.1.4. por ter atestado, em 12/4/2002, a execução da despesa relativa ao patrocínio concedido à Fundação Demócrito Rocha, para o Projeto “Aprender a Ser”, sem a comprovação, no processo, da impressão e distribuição dos fascículos, bem como da divulgação da marca do MTE, conforme projeto aprovado;

9.1.1.5. por ter autorizado, em 12/12/2002, a realização da despesa relativa à impressão de 4 (quatro) volumes do Livro Palavra do Presidente em valor acima do preço cotado pelo primeiro colocado, sem a presença de elementos que pudessem justificar a sua urgência, resultando num ato antieconômico;

9.1.2. do Sr. Augusto Sérgio Espírito Santo Cardoso (CPF n. 495.748.847-91), então Coordenador Geral de Logística e Administração, por ter assinado, em 15/9/2000, o Décimo Quinto Termo Aditivo ao Contrato n. 20/1996, firmado com a DNA Propaganda Ltda., estabelecendo, dentre outras alterações, a modificação do objeto, que passou a referir-se aos serviços do Grupo II, originalmente contratados com a Salles & D'Arcy Publicidade Ltda., descumprindo, assim, o disposto no item 7.4 do Edital de Concorrência n. 01/1996, que estabelecia que a licitante somente poderia ser contratada para executar os serviços relativos a apenas um dos grupos, e infringindo, em consequência, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no **caput** do art. 3º e no art. 41 da Lei n. 8.666/1993;

9.1.3. da Sra. Sônia Maria Dunshee de Abranches Carneiro (CPF n.183.663.091-34), então Chefe da Assessoria de Comunicação Social do MTE, por ter aprovado, em 30/10/2003, a estimativa de custos relativamente aos orçamentos apresentados pela DNA Propaganda Ltda. para a impressão de 1500 cartões com mensagem de congratulação do Ministro do Trabalho e Emprego aos servidores, pelo seu dia, que não se insere nos objetivos da comunicação de governo estabelecidos pelo Decreto n. 4.799/2003 e na classificação de serviços de publicidade e propaganda constante da IN/ACI n. 3/1993 e não fazia parte do objeto previsto no Contrato n. 17/2001, firmado com a agência;

9.1.4. do Sr. Francisco Oswaldo Neves Dornelles (CPF n. 008.428.187-15), então Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, por ter aprovado, em 16/2/2002, a veiculação da Campanha CLT, consistente na divulgação da imagem dos sindicalistas Paulo Pereira da Silva, Cláudio Magrão, Enilson Simões e Roberto Santiago e das entidades por eles representadas, sem qualquer vinculação com o Ministério do Trabalho e Emprego, ou com qualquer outro órgão do governo federal, não podendo, assim, ser classificada como publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, em total afronta às disposições do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal.

9.1.5. do Sr. Adailton da Rocha Teixeira (CPF n. 488.219.776-68), então Secretário-Executivo Substituto do MTE, por ter autorizado, em 27/11/2002, a realização dos serviços de impressão de 8 volumes do Livro Palavra do Presidente, que não se amoldam ao conceito de atividade publicitária e não guardam correlação com os objetivos institucionais do Ministério do Trabalho e Emprego, em desacordo, portanto, com o item 04 da IN/ACI n. 01/1993 e com o objeto do Contrato n. 17/2001, firmado com a DNA Propaganda Ltda.;

9.1.6. do Sr. Manoel de Souza Lima Neto, então Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MTE, acerca do desvio de finalidade dos recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador, em inobservância às disposições do art. 10 da Lei n. 7.998/1990, para custear campanhas publicitárias cujos objetos não se enquadram nos fins para os quais o FAT foi criado:

9.1.6.1. Campanha Prêmio ONU: foram utilizados R\$ 4.464.939,02 (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, novecentos e trinta e nove reais e dois centavos) do FAT sendo que dos temas abordados apenas um -“Brasil reduziu o trabalho infantil”- guarda correlação direta com os objetivos do Ministério, estando, no entanto, desvinculado da finalidade do Fundo;

9.1.6.2. Campanha Primeiro Emprego: apesar de a campanha estar relacionada com os objetivos do FAT, foi constatada a utilização de recursos para fins diversos (confecção de cartão com mensagem do ministro aos servidores), sequer correlacionados com publicidade e propaganda;

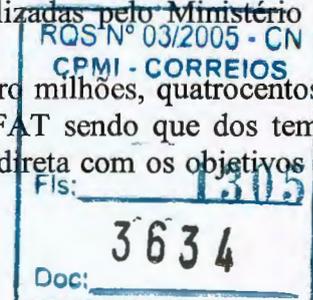
9.1.6.3. Campanha Palavra do Presidente: destinação de R\$ 470.668,00 (quatrocentos e setenta mil, seiscentos e sessenta e oito reais) e do FAT para impressão de 8 volumes do livro Palavra do Presidente que não se enquadram no conceito de publicidade e tampouco guardam correlação com os objetivos institucionais do MTE e do Fundo;

9.1.6.4. Campanha CLT: utilização de recursos do FAT para veiculação de campanha publicitária contendo imagem e opinião de sindicalistas e das entidades por eles representadas, acerca da reforma trabalhista, sem qualquer vinculação com o Ministério ou com qualquer outro órgão do governo federal;

9.1.7. da empresa DNA Propaganda Ltda., CNPJ 17.397.076/0001-03, na pessoa de seu representante legal, sobre a apresentação de orçamento fraudado, relativamente à proposta em nome da empresa O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., para a produção do filme “É por isso”, da Campanha Prêmio ONU, realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em dezembro de 2002, informando-lhe que esse fato está sendo objeto de exame por esta Corte, o que pode resultar na sua declaração de inidoneidade, nos termos do art. 88, incisos II e III, da Lei n. 8.666/1993;

9.2. determinar ao Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat para que, na qualidade de fiscal da administração do FAT, nos termos do art. 19, inciso VIII, da Lei n. 7.998/1990, adote providências no sentido de coibir o uso indevido de recursos do Fundo em programas que não se enquadrem nos objetivos para os quais foi instituído, consoante as disposições do art. 10 da mesma Lei, a exemplo do ocorrido nas seguintes campanhas realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego:

9.2.1. Campanha Prêmio ONU: foram utilizados R\$ 4.464.939,02 (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, novecentos e trinta e nove reais e dois centavos) do FAT sendo que dos temas abordados apenas um -“Brasil reduziu o trabalho infantil”- guarda correlação direta com os objetivos do Ministério, estando, no entanto, desvinculado da finalidade do Fundo;



9.2.2. Campanha Primeiro Emprego: apesar de a campanha estar relacionada com os objetivos do FAT, foi constatada a utilização de recursos para fins diversos (confecção de cartão com mensagem do ministro aos servidores), sequer correlacionados com publicidade e propaganda;

9.2.3. Campanha Palavra do Presidente: destinação de R\$ 470.668,00 (quatrocentos e setenta mil, seiscentos e sessenta e oito reais) do FAT para impressão de 8 volumes do livro Palavra do Presidente que não se enquadram no conceito de publicidade e tampouco guardam correlação com os objetivos institucionais do MTE e do Fundo;

9.2.4. Campanha CLT: utilização de recursos do FAT para veiculação de campanha publicitária contendo imagem e opinião de sindicalistas e das entidades por eles representadas, acerca da reforma trabalhista, sem qualquer vinculação com o Ministério ou com qualquer outro órgão do governo federal;

9.3. determinar à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA – MTE que:

9.3.1. adote providências junto à Fundação Demócrito Rocha para obter o ressarcimento, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, da importância de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão da não comprovação da impressão e distribuição dos fascículos, bem como da divulgação da marca do MTE, na forma aprovada pelo Ministério para o patrocínio do Projeto “Aprender a Ser”, o que caracteriza a inexecução do objeto autorizado, instaurando, inclusive, se necessário, Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º da Lei n. 8.443/1992;

9.3.2. no prazo de 60 (sessenta) dias encaminhe ao Tribunal informações sobre as providências adotadas em razão da determinação acima, bem como sobre os resultados alcançados;

9.4. determinar à Assessoria de Comunicação Social do MTE para que oriente as futuras Comissões Especiais de Licitação, a serem constituídas com a finalidade de conduzir procedimentos licitatórios para a contratação de empresas prestadoras de serviços de publicidade e propaganda, no sentido de que observe fielmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de modo a evitar o ocorrido na Concorrência n. 03/2001 em que foi constatado que a licitante vencedora não apresentou toda a documentação exigida e, mesmo assim, foi habilitada, tendo sido comprovado, ainda, o descumprimento dos itens 5.1.4 e 17.15 do edital relativamente à formulação e guarda das propostas técnicas das empresas participantes;

9.5. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do MTE no sentido de que:

9.5.1. quando da realização de acréscimos aos valores pactuados em contratos firmados no âmbito do MTE, seja observado o percentual máximo admitido pelo art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, sob pena de responsabilização do responsável;

9.5.2. seja exigido dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados para prestação de serviços o fiel cumprimento dos mandamentos estabelecidos pela Lei n. 8.666/1993, art. 67, e dos termos das portarias de designação, de maneira que conste dos relatórios juntados aos processos de pagamento informações específicas acerca da execução dos serviços contratados, bem como de eventuais interferências do órgão para regularização de faltas e defeitos, demonstrando que o objeto foi satisfatoriamente executado;

9.6. determinar à Secretaria Executiva do MTE para que oriente os órgãos competentes do Ministério no sentido de que seja realizado controle de gastos com publicidade, a fim de que seja possível o conhecimento prévio do custo da campanha, bem como o acompanhamento de sua execução financeira;

9.7. encaminhar cópia do Relatório de Auditoria e das Considerações Adicionais à 6ª Secretaria de Controle Externo, para que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de determinar à Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – Secom/PR que promova estudos no sentido de alterar as normas que regulam a atividade publicitária do Governo Federal, de modo a atender ao interesse público, principalmente sob a ótica dos princípios da eficiência e economicidade, e adequar às disposições das Leis ns. 8.666/1993 e 8.884/1994, considerando em especial, a necessidade de:

9.7.1. elaboração de projeto básico e orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos dos serviços a serem contratados (art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993);

9.7.2. indicação precisa do objeto (art. 54, § 1º, da Lei n. 8.666/1993);

9.7.3. definição do custo de cada campanha em moeda corrente (art. 5º da Lei n. 8.666/1993);

9.7.4. vedação à subcontratação total da execução do objeto (art. 78, inciso VI, c/c art. 72 da Lei n. 8.666/1993);

8.666/93) 03/2005 - CN  
 CPMI - CORREIOS  
 Fls: 1306  
 3634  
 Doc:

9.7.5. necessidade de verificação da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração quando da prorrogação dos contratos (art. 57 da Lei n. 8.666/1993);

9.7.6. estabelecimento de nova sistemática de remuneração das agências de propaganda, com observância, inclusive, aos termos do art. 21, incisos I e II, da Lei n. 8.884/1994;

9.8. determinar à 5ª Secex que ultime as providências acerca das diligências porventura pendentes sobre a idoneidade da documentação fiscal questionada, e conclua os exames pertinentes à matéria, levando em consideração a resposta encaminhada pela Diretoria de Fiscalização em Estabelecimentos da Secretaria de Estado da Fazenda, mediante o Ofício n. 912/2005;

9.9. dar ciência deste Acórdão, bem assim do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional responsável pela apuração dos fatos relativos à Empresa dos Correios e Telégrafos – ECT, à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

10. Ata nº 9/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 8/3/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização da página do TCU na Internet: AC-0262-09/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

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

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

**Assinou o original**  
**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
 Vice-Presidente,  
 no exercício da Presidência

**Assinou o original**  
**MARCOS BEMQUERER COSTA**  
 Relator

Fui presente:

**Assinou o original**  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
 Procurador-Geral

RQS Nº 03/2005 - CN	
CPMI - CORREIOS	
1307	
Fls:	
Doc:	3634

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-013.142/2005-4 (c/ 1 anexo, c/ 22 volumes)

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

Interessado: Congresso Nacional.

**SUMÁRIO:** Auditoria de Conformidade. Contratos de propaganda e publicidade. Constatação de várias ocorrências, tais como: falhas na habilitação e apresentação de propostas; falta de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos; utilização de recursos de publicidade para promoção de dirigentes sindicais e das suas respectivas entidades; acréscimos no valor do contrato acima do limite legal permitido; uso indevido de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador para custear campanhas publicitárias desvinculadas das finalidades legais do Fundo e também das do órgão ministerial. Determinações. Audiências. Remessa de cópia da Deliberação, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação, à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional responsável pela apuração dos fatos relativos à Empresa dos Correios e Telégrafos – ECT, à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria da República no Distrito Federal.

**RELATÓRIO**

Trata-se da Auditoria de Conformidade realizada pela 5ª Secretaria de Controle Externo, sob a coordenação da Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis, no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, no período de 08/08 a 02/09/2005, em decorrência da determinação contida no Despacho exarado em 08/07/2005 pelo Ministro Adylson Motta no TC-012.177/2005-5, com o objetivo de verificar a regularidade da contratação e execução dos serviços de publicidade e propaganda, relativos a 1996 a 2005.

2. Segundo consta do Relatório de Auditoria (fls. 79/123), foram examinados os procedimentos licitatórios relativos às Concorrências ns. 01/1996 e 03/2001, bem como amostras de processos de pagamentos e de campanhas publicitárias. Dentre estes últimos, têm-se os processos relativos às campanhas denominadas Qualificação Profissional, Denatran, Fundação Demócrito Rocha, Apoio Corrida do Trabalhador, Palavra do Presidente, Reforma Trabalhista, Projeto Especial O Globo, 8 Anos, Prêmio ONU 2002, Primeiro Emprego, Fórum Nacional do Trabalho, Economia Solidária, Memória do Trabalho, Rio Samba Carnaval, Parintins, Grande Prêmio Fórmula 1, Prestação de Contas, Avança Brasil, Comissão de Conciliação Prévia, CLT, realizadas entre os anos de 2000 e 2005.

3. No período de setembro/1996 a setembro/2001 o MTE teve seus serviços de propaganda e publicidade prestados pelas agências DNA Propaganda Ltda. e Salles D'arcy Publicidade Ltda., contratadas em razão da Concorrência n. 01/1996. A partir de então, os serviços passaram a ser prestados pelas agências DNA e Artplan Comunicação S/A, empresas contratadas mediante a Concorrência n. 03/2001.

4. O total de recursos despendidos à conta de serviços de publicidade no período compreendido entre setembro/1996 a setembro/2001, separados por ano e agência, são os detalhados conforme tabela a seguir:

DESPESAS POR AGÊNCIA/ANO

ANO	ARTPLAN	DNA	SALLES	TOTAL DO ANO
1996	-	5.834.145,47	1.967.082,76	7.801.228,23
1997	-	13.271.790,52	10.756.908,87	24.028.699,39
1998	-	13.703.966,83	11.041.120,45	24.745.087,28
1999	-	9.260.617,03	3.738.242,83	12.998.859,86

RQS Nº 03/2005 - CN  
CPMI - CORREIOS

1308

3634

Doc:

2000	-	8.764.254,19	5.055.428,17	13.819.682,36
2001	4.851.401,74	16.360.925,24	3.698.777,58	24.911.104,56
2002	7.452.599,18	13.480.221,32	-	20.932.820,50
2003	3.633.199,19	4.842.426,29	-	8.475.625,48
2004	1.317.252,98	1.500.207,95	-	2.817.460,93
2005 até 15/08/05	448.781,18	621.427,28	-	1.070.208,46
<b>TOTAL</b>	<b>17.703.234,27</b>	<b>87.639.982,12</b>	<b>36.257.560,66</b>	<b>141.600.777,05</b>

**FONTE:** Siafi – Ordens Bancárias pagas, valores líquidos

5. A título de informação, a equipe de auditoria consignou que no edital da Concorrência n. 01/1996, do tipo melhor técnica, que visava à contratação de agências de propaganda para prestação de serviços de publicidade, sob a forma de execução indireta e regime de empreitada global, foi prevista a contratação de duas empresas para execução das ações de comunicação divididas em dois grupos, segundo a natureza e objetivos definidos no **briefing** correspondente. Para tanto, foram disponibilizados R\$ 20.250.000,00 (vinte milhões, duzentos e cinquenta mil reais). Para o Grupo I foram destinados R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) e para o Grupo II foram disponibilizados R\$ 8.250.000,00 (oito milhões, duzentos e cinquenta mil reais).

6. De acordo com o **briefing**, as atividades de comunicação relativas ao Grupo I – Geração de Emprego e Renda – diziam respeito à modernização legal do mercado de trabalho, à melhoria da intermediação de oferta e procura por colocações ou por oportunidades de negócios, ao financiamento a setores, regiões, pequenos e microestabelecimentos para a criação de novos postos de ocupação e a condições de acesso a tecnologia para micro e pequenas empresas e cooperativas. Objetivamente, foram previstas para o referido Grupo as seguintes ações: divulgação do Proger e do Proger Rural; informação sobre as condições de acesso aos Programas; e divulgação de oportunidades de pequenos negócios (para autônomos).

7. O Grupo II – Apoio ao Trabalhador – destinava-se à captação de dados, informações, estudos e análises relativos ao mercado de trabalho e às condições de trabalho, bem como à formulação de projetos, eventos e campanhas públicas de apoio ao trabalhador, relativamente a seis programas:

**7.1 – Educação Profissional**

a) estimular a participação dos trabalhadores nos cursos disponíveis, conscientizando-os de seus benefícios;

b) divulgar a oferta de cursos de iniciação, qualificação e reciclagem profissional previstos no programa, bem como suas aplicações práticas;

c) orientar o público-alvo sobre as condições de acesso aos cursos disponíveis;

d) enfatizar que a qualidade dos recursos humanos é hoje o diferencial das Nações e que é preciso o esforço comum de toda a sociedade para ultrapassar a grande defasagem existente entre o Brasil e os países desenvolvidos.

**7.2) Seguro-Desemprego**

a) divulgar as condições de habilitação ao benefício do seguro-desemprego;

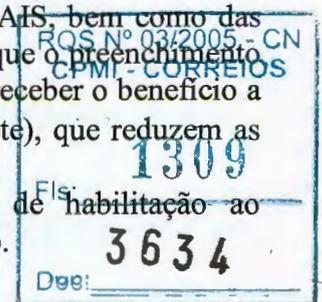
b) orientar o empregador para o preenchimento correto do formulário.

**7.3) Informação e Desenvolvimento Social**

a) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED – Lei n. 4.923/1965: alertar os empregadores sobre a obrigatoriedade de preenchimento do CAGED; esclarecer os trabalhadores quanto à importância das informações para o recebimento de seu seguro-desemprego, além da possibilidade de comprovação de seu vínculo empregatício e tempo de serviço quando do extravio da CTPS; e estimular o fornecimento das informações através de meios magnéticos, que reduzem as margens de erro.

b) Relação Anual de Informações Sociais – RAIS: divulgar o cronograma de entrega da declaração da RAIS; conscientizar os empregadores da importância de declarar a RAIS, bem como das penalidades decorrentes da omissão; alertar trabalhadores e sindicatos para o fato de que o preenchimento incorreto e a omissão da declaração prejudicam o trabalhador, impossibilitando-o de receber o benefício a que tem direito; e estimular a declaração através de meios magnéticos (fita e disquete), que reduzem as margens de erros.

c) Abono Salarial: informar os trabalhadores quanto às condições de habilitação ao recebimento do Abono Salarial; e divulgar o calendário para recebimento do benefício.



**7.4) Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho – CANPAT:** sensibilizar os trabalhadores quanto às condições de habilitação ao recebimento do Abono Salarial; alertar os empregadores sobre a obrigatoriedade de fornecer o Equipamento de Proteção Individual a seus empregados; divulgar as Normas Regulamentadoras sobre segurança e saúde no trabalho.

**7.5) Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT:** difundir aos trabalhadores e empresas os benefícios sociais e vantagens fiscais proporcionados aos participantes do Programa; interiorizar o Programa visando à incorporação do setor rural; estimular a participação mais efetiva do setor da construção civil no Programa; e buscar maior participação dos sindicatos através da inclusão da questão da alimentação em suas negociações trabalhistas.

**7.6) Fiscalização:** mobilizar a sociedade contra todas as formas de trabalho degradante, especialmente a exploração de crianças e adolescentes; e divulgar as ações de fiscalização empreendidas pelo então Ministério do Trabalho – MTb.

8. Homologada a Concorrência n. 01/1996, foram firmados os Contratos Administrativos ns. 20/1996 e 21/1996 com as empresas DNA Propaganda Ltda. e Salles DMB&B Publicidade S.A., respectivamente, os quais vigoraram até 17 e 18/9/2001, mediante sucessivas prorrogações. O objeto do Contrato n. 20/1996 era a prestação de serviços de publicidade e propaganda ao MTE, compreendidos o planejamento, a criação, a produção e a veiculação de campanhas e peças publicitárias, incluídos a publicidade legal, o apoio a eventos, o assessoramento nas ações de relações públicas e imprensa, o desenvolvimento e a elaboração de pesquisas de mercado e de opinião, a orientação de marcas, logotipos e outros elementos de programação visual e demais serviços necessários ao atendimento das demandas de comunicação do MTE, os serviços relativos ao Grupo I – Geração de Emprego e Renda. Com relação ao Contrato n. 21/1996, o objeto era o mesmo do contrato anterior, mudando apenas a menção a serviços relativos ao Grupo II – Apoio ao Trabalhador.

9. O objeto da Concorrência n. 03/2001, por sua vez, segundo constou do respectivo Edital, era a contratação de serviços de publicidade, a serem prestados por duas agências de propaganda (fl. 749, v. 4). Consoante o **briefing**, que integrou o referido Edital (fls. 778/789, v. 4), o tema objeto da licitação consistiu na divulgação das Comissões de Conciliação Prévia. Para tanto, foi estabelecido que a estratégia de comunicação deveria contemplar os seguintes objetivos (fls. 789 e 790, v. 4):

- a) divulgar as Comissões de Conciliação Prévia como alternativa de solução de conflitos trabalhistas individuais a partir dos pressupostos de modernidade, agilidade, paridade e redução de custos;
- b) ressaltar o princípio da não-interferência do Estado como instância decisória nas Comissões de Conciliação Prévia;
- c) desenvolver imagem de credibilidade e imparcialidade dos conciliadores;
- d) ressaltar as vantagens da solução extrajudicial via negociação – para o Estado, para as empresas e para os trabalhadores;
- e) capitalizar os resultados positivos para o MTE e Governo Federal.

10. Encerrada a Concorrência n. 03/2001, foram firmados os Contratos ns. 17/2001 e 18/2001, os quais têm como objeto a prestação de serviços de publicidade do contratante, compreendidos o estudo, a concepção, a execução e a distribuição de campanhas e peças publicitárias, o assessoramento e apoio na execução de ações de assessoria de imprensa, de relações públicas, de promoção e patrocínios, o desenvolvimento de pesquisas de mercado e de opinião e de produtos e serviços, a elaboração e registro de marcas, expressões de propaganda, logotipos e de outros elementos de programação visual, o assessoramento na organização de eventos e no planejamento e na montagem de estandes em feiras e exposições e os demais serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante.

11. As principais irregularidades constatadas pela equipe de auditoria são as que se seguem (fls. 94/119):

11.1 – falhas na habilitação e na apresentação de propostas técnicas da Concorrência n. 03/2001;

11.2 – acréscimos feitos aos contratos acima dos limites permitidos pela Lei n. 8.666/1993, art. 65.

§ 1º;

11.3 – falhas no acompanhamento e fiscalização dos contratos;

11.4 – alteração do objeto do Contrato n. 20/1996, firmado com a DNA Propaganda Ltda.;

11.5 – apresentação de orçamento fraudado (Campanha Prêmio ONU/2002);

11.6 – realização de serviços fora do objeto do contrato (Campanhas Primeiro Emprego e Palavra do Presidente);



11.7 – realização de serviços de publicidade fora da atividade programática do MTE (Campanha Prêmio ONU/2002);

11.8 – utilização de recursos de publicidade para promoção de dirigentes sindicais e das entidades por eles representadas (Campanha CLT);

11.9 – inexecução do objeto relativo ao patrocínio concedido à Fundação Demócrito Rocha;

11.10 – autorização de realização de despesa em valor superior ao menor preço cotado (Campanha Palavra do Presidente);

11.11 – uso indevido de recursos do Fundo do Amparo ao Trabalhador – FAT para campanhas publicitárias desvinculadas dos objetivos para os quais o Fundo foi criado.

12. Diante de tais ocorrências, a equipe de auditoria formula proposta de encaminhamento que contempla a oitiva dos responsáveis identificados, bem como determinações aos órgãos e unidades envolvidos, nos seguintes termos (fls. 119/123):

12.1 – audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, dos responsáveis abaixo relacionados, para que apresentem razões de justificativa, no prazo de quinze dias, a contar da notificação, acerca das respectivas irregularidades:

12.1.1 – Sra. Marilda Gomes de Miranda (CPF n. 112.810.061-49), então Coordenadora de Planejamento da Comunicação do MTE:

12.1.1.1 – por ter proposto, em 21/8/2000, alteração do Contrato n. 20/1996, firmado com a DNA Propaganda Ltda., com vistas à modificação do objeto, inicialmente constituído dos serviços relativos ao Grupo I, que passou a referir-se aos serviços do Grupo II, originalmente contratados com a Salles & D'Arcy Publicidade Ltda., descumprindo, assim, o disposto no item 7.4 do Edital de Concorrência n. 01/1996, que estabelecia que a licitante somente poderia ser contratada para executar os serviços relativos a apenas um dos grupos, e infringindo, em consequência, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no **caput** do art. 3º e no art. 41 da Lei n. 8.666/1993;

12.1.1.2 – por ter autorizado, em 25/11/2002, a realização da Campanha Prêmio ONU para divulgação de conteúdos, em sua maioria, não correlacionados com a atividade programática do MTE, em desacordo, portanto, com o item 04 da IN/ACI n. 01/1993;

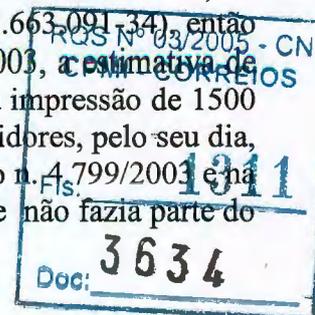
12.1.1.3 – por ter aprovado, em 16/2/2002, o projeto de veiculação da Campanha CLT, consistente na divulgação da imagem dos sindicalistas Paulo Pereira da Silva, Cláudio Magrão, Enilson Simões e Roberto Santiago e das entidades por eles representadas, sem qualquer vinculação com o Ministério do Trabalho e Emprego, ou com qualquer outro órgão do governo federal, não podendo, assim, ser classificada como publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, em total afronta às disposições do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal;

12.1.1.4 – por ter atestado, em 12/4/2002, a execução da despesa relativa ao patrocínio concedido à Fundação Demócrito Rocha, para o Projeto “Aprender a Ser”, sem a comprovação, no processo, da impressão e distribuição dos fascículos, bem como da divulgação da marca do MTE, conforme projeto aprovado;

12.1.1.5 – por ter autorizado, em 12/12/2002, a realização da despesa relativa à impressão de 4 (quatro) volumes do Livro Palavra do Presidente em valor acima do preço cotado pelo primeiro colocado, sem a presença de elementos que pudessem justificar a sua urgência, resultando num ato antieconômico.

12.1.2 – do Sr. Augusto Sérgio Espírito Santo Cardoso (CPF n. 495.748.847-91), então Coordenador Geral de Logística e Administração, por ter assinado, em 15/9/2000, o Décimo Quinto Termo Aditivo ao Contrato n. 20/1996, firmado com a DNA Propaganda Ltda., estabelecendo, dentre outras alterações, a modificação do objeto, que passou a referir-se aos serviços do Grupo II, originalmente contratados com a Salles & D'Arcy Publicidade Ltda., descumprindo, assim, o disposto no item 7.4 do Edital de Concorrência n. 01/1996, que estabelecia que a licitante somente poderia ser contratada para executar os serviços relativos a apenas um dos grupos, e infringindo, em consequência, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no **caput** do art. 3º e no art. 41 da Lei n. 8.666/1993;

12.1.3 – da Sra. Sônia Maria Dunshee de Abranches Carneiro (CPF n. 183.663.091-34), então Chefe da Assessoria de Comunicação Social do MTE, por ter aprovado, em 30/10/2003, a estimativa de custos relativamente aos orçamentos apresentados pela DNA Propaganda Ltda. para a impressão de 1500 cartões com mensagem de congratulação do Ministro do Trabalho e Emprego aos servidores, pelo seu dia, que não se insere nos objetivos da comunicação de governo estabelecidos pelo Decreto n. 4.799/2003 e na classificação de serviços de publicidade e propaganda constante da IN/ACI n. 3/1993 e não fazia parte do objeto previsto no Contrato n. 17/2001, firmado com a agência;



12.1.4 – do Sr. Francisco Oswaldo Neves Dornelles (CPF n. 008.428.187-15), então Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, por ter aprovado, em 16/2/2002, a veiculação da Campanha CLT, consistente na divulgação da imagem dos sindicalistas Paulo Pereira da Silva, Cláudio Magrão, Enilson Simões e Roberto Santiago e das entidades por eles representadas, sem qualquer vinculação com o Ministério do Trabalho e Emprego, ou com qualquer outro órgão do governo federal, não podendo, assim, ser classificada como publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, em total afronta às disposições do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal.

12.1.5 – do Sr. Adailton da Rocha Teixeira (CPF n. 488.219.776-68), então Secretário-Executivo Substituto do MTE, por ter autorizado, em 27/11/2002, a realização dos serviços de impressão de 8 volumes do Livro Palavra do Presidente, que não se amoldam ao conceito de atividade publicitária e não guardam correlação com os objetivos institucionais do Ministério do Trabalho e Emprego, em desacordo, portanto, com o item 04 da IN/ACI n. 01/1993 e com o objeto do Contrato n. 17/2001, firmado com a DNA Propaganda Ltda.;

12.2 – determinar ao Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat para que, na qualidade de fiscal da administração do FAT, nos termos do art. 19, inciso VIII, da Lei n. 7.998/1990, adote providências no sentido de coibir o uso indevido de recursos do Fundo em programas que não se enquadrem nos objetivos para os quais foi instituído, consoante as disposições do art. 10 da mesma Lei, a exemplo do ocorrido nas seguintes campanhas realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego:

12.2.1 – Campanha Prêmio ONU: foram utilizados R\$ 4.464.939,02 do FAT sendo que dos temas abordados apenas um – “Brasil reduziu o trabalho infantil” – guarda correlação direta com os objetivos do Ministério, estando, no entanto, desvinculado da finalidade do Fundo;

12.2.2 – Campanha Primeiro Emprego: apesar de a campanha estar relacionada com os objetivos do FAT, foi constatada a utilização de recursos para fins diversos (confecção de cartão com mensagem do ministro aos servidores), sequer correlacionados com publicidade e propaganda;

12.2.3 – Campanha Palavra do Presidente: destinação de R\$ 470.668,00 do FAT para impressão de 8 volumes do livro Palavra do Presidente que não se enquadram no conceito de publicidade e tampouco guardam correlação com os objetivos institucionais do MTE e do Fundo;

12.2.4 – Campanha CLT: utilização de recursos do FAT para veiculação de campanha publicitária contendo imagem e opinião de sindicalistas e das entidades por eles representadas, acerca da reforma trabalhista, sem qualquer vinculação com o Ministério ou com qualquer outro órgão do governo federal.

12.3 – determinar à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA – MTE para que:

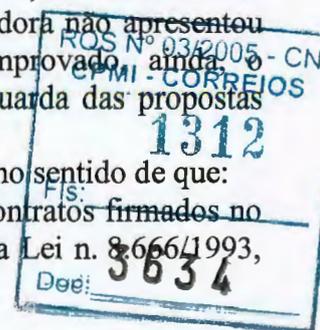
12.3.1 – adote providências junto à Fundação Demócrito Rocha para obter o ressarcimento, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, da importância de R\$ 150.000,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, devido à não-comprovação da impressão e distribuição dos fascículos, bem como da divulgação da marca do MTE, na forma aprovada pelo Ministério para o patrocínio do Projeto “Aprender a Ser”, o que caracteriza a inexecução do objeto autorizado, instaurando, inclusive, se necessário, Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º da Lei n. 8.443/1992;

12.3.2 – no prazo de 60 (sessenta) dias encaminhe ao Tribunal informações sobre as providências adotadas em razão da determinação acima, bem como sobre os resultados alcançados.

12.4 – determinar à Assessoria de Comunicação Social do MTE para que oriente as futuras Comissões Especiais de Licitação, a serem constituídas com a finalidade de conduzir procedimentos licitatórios para a contratação de empresas prestadoras de serviços de publicidade e propaganda, no sentido de que observe fielmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de modo a evitar o ocorrido na Concorrência n. 03/2001, em que foi constatado que a licitante vencedora não apresentou toda a documentação exigida e, mesmo assim, foi habilitada, tendo sido comprovado, ainda, o descumprimento dos itens 5.1.4 e 17.15 do Edital, relativamente à formulação e guarda das propostas técnicas das empresas participantes.

12.5 – determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do MTE no sentido de que:

12.5.1 – quando da realização de acréscimos aos valores pactuados em contratos firmados no âmbito do MTE, seja observado o percentual máximo admitido pelo art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, sob pena de responsabilização do responsável;



12.5.2 – seja exigido dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados para prestação de serviços o fiel cumprimento dos mandamentos estabelecidos pela Lei n. 8.666/1993, art. 67, e dos termos das portarias de designação, de maneira que conste dos relatórios juntados aos processos de pagamento informações específicas acerca da execução dos serviços contratados, bem como de eventuais interferências do órgão para regularização de faltas e defeitos, demonstrando que o objeto foi satisfatoriamente executado;

12.6 – determinar à Secretaria Executiva do MTE para que oriente os órgãos competentes do Ministério no sentido de que seja realizado controle de gastos com publicidade, a fim de que seja possível o conhecimento prévio do custo da campanha, bem como o acompanhamento de sua execução financeira;

12.7 – fixar o prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, para que a empresa DNA Propaganda Ltda., CNPJ 17.397.076/0001-03, na pessoa de seu representante legal, se desejar, pronuncie-se acerca da apresentação de orçamento fraudado, relativamente à proposta em nome da empresa O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., para a produção do filme “É por isso”, da Campanha Prêmio ONU, realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em dezembro de 2002, informando-lhe que esse fato está sendo objeto de exame por esta Corte, o que pode resultar na sua declaração de inidoneidade, nos termos do art. 88, incisos II e III, da Lei n. 8.666/1993.

12.8 – encaminhar cópia deste relatório à 6ª Secretaria de Controle Externo, para que seja avaliada a conveniência e oportunidade de determinar à Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – Secom/PR que promova estudos no sentido de alterar as normas que regulam a atividade publicitária, de modo a atender ao interesse público, principalmente sob a ótica dos princípios da eficiência e economicidade, considerando, em especial, a necessidade de elaboração de projeto básico, definição precisa do objeto a ser contratado e do custo da campanha e estabelecimento de nova sistemática de remuneração das agências de publicidade.

13. Na seqüência, sob a alegação de ter sido voto vencido junto aos demais membros da equipe de auditoria, no ponto relacionado à orientação geral do conteúdo do relatório, suas conclusões e propostas de encaminhamento, o Coordenador da equipe de auditoria apresenta o documento de fls. 129/148, sob a denominação de Considerações Adicionais, com o objetivo, segundo informa, de “agregar uma análise sobre as distorções nas normas e procedimentos utilizados na licitação, contratação e execução dos contratos com agências de publicidade firmados pela administração pública”.

14. Nesse documento, foram abordadas questões referentes à natureza das normas existentes acerca da remuneração das agências de publicidade; às irregularidades nas licitações e contratos, abrangendo a estrutura dos Ministérios, forma de licitar e contratar os serviços de publicidade e propaganda e execução dos contratos; ao desperdício de recursos, ponderações sobre as propagandas de realizações de governo, motivação dos gastos com publicidade, perfil dos fornecedores das agências, e havendo, inclusive, exemplos de casos considerados como desperdício.

15. O Coordenador da equipe, ao final, manifesta sua opinião no sentido de não “pontuar algumas falhas”, conforme usualmente feito em auditorias por amostragem, uma vez que, nesse caso, no seu entender, “a impressão transmitida é a de que o resto estaria regular, o que não corresponde à verdade”. Pondera que, caso fosse aplicado o “critério da legalidade com todo o rigor, a consequência seria a impugnação de todas as despesas, em vista de haver vício nas licitações e contratos, cujas cláusulas também apresentam infração à ordem econômica”.

16. Nesse contexto, sugere o encaminhamento das Considerações Adicionais à 6ª SECEX, a fim de subsidiar a formulação das seguintes proposições direcionadas, segundo afirma, a estancar a liberalidade com que vem sendo feito o gasto com publicidade (fl. 148):

16.1 – determinar a não-prorrogação dos contratos firmados com agências de publicidade em desacordo com a Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993) e com a Lei n. 8.884/1994, nos casos em que houver:

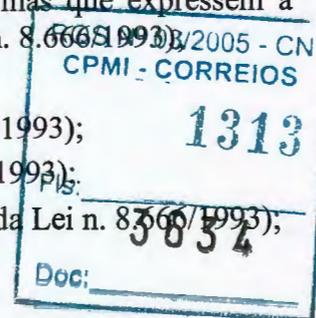
16.1.1 – ausência de projeto básico e orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos dos serviços a serem prestados (art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/1993);

16.1.2 – objeto impreciso (art. 54, § 1º, da Lei n. 8.666/1993);

16.1.3 – subcontratação da execução (art. 78, inciso VI, da Lei n. 8.666/1993);

16.1.4 – preço não expresso em moeda corrente (art. 5º da Lei n. 8.666/1993);

16.1.5 – aglutinação de serviços licitáveis separadamente (art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993);



16.1.6 – prorrogação imotivada do contrato por cinco anos, sem que se verifique a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração (art. 57 da Lei n. 8.666/1993);

16.1.7 – adoção de regras análogas às previstas nas Normas-Padrão do CENP nas cláusulas que tratam da remuneração das agências de publicidade, com infração à ordem econômica, estipulada no art. 21, incisos I e II, da Lei n. 8.884/1994;

16.2 – firmar o entendimento de que, em respeito ao art. 37 e a seu § 1º da Constituição Federal, é vedado à administração pública realizar campanhas publicitárias para divulgação de suas realizações, para comemorações de datas, para influenciar a coletividade sobre o desempenho, posicionamento político ou imagem do governo, ou, ainda, que tratem de matérias tipicamente cabíveis a uma imprensa livre;

16.3 – recomendar ao Congresso Nacional a revogação do art. 11 da Lei n. 4.680/1965, por interferir em práticas comerciais entre clientes, veículos e agências de publicidade, o que não se coaduna com o regime de livre negociação e concorrência no mercado;

16.4 – recomendar ao Chefe do Poder Executivo a revogação do Decreto n. 4.563/2002, por introduzir um regulamento contrário à ordem econômica, contendo infrações à Lei n. 8.884/1994.

17. O Diretor Técnico ressalta, em seu Despacho de fls. 149/151, que a seleção amostral de atos e documentos a serem examinados na fiscalização é praxe em auditoria de conformidade, não se configurando, por conta dessa metodologia empregada, a ratificação de atos não analisados. Ademais, a amostra fiscalizada permite propor determinações e correções necessárias para a melhoria da gestão. Ao final, manifesta-se de acordo com o encaminhamento consignado no item 12 retro, bem como com a proposta feita pelo então Coordenador da equipe de auditoria, no sentido de se encaminhar suas Considerações Adicionais à 6ª Secex, de modo a contribuir com o trabalho de consolidação das auditorias realizadas pelo Tribunal na área de propaganda e publicidade.

18. O Secretário da 5ª Secex, no Despacho de fls. 188/200, após anuir, na essência, às considerações do Diretor Técnico em relação à sistemática de amostragem adotada nos trabalhos de auditoria no âmbito deste Tribunal, anota, com relação às Considerações Adicionais feitas pelo então Coordenador da equipe de auditoria, as seguintes observações, **in verbis**:

“19. Passando, agora, ao exame das propostas constantes das Considerações Adicionais, cabe ressaltar que, no tocante ao inciso I do item 8 [correspondente à proposta consignada no item 16 retro], não obstante as irregularidades detectadas em relação à licitação, à contratação e à execução dos serviços de publicidade e propaganda, entendemos não ser a mais adequada a solução proposta pelo Analista, pelos motivos a seguir delineados.

20. Inicialmente, destaque-se que a medida proposta tem um caráter geral, o que contraria as disposições legais e regulamentares acerca da execução das fiscalizações (arts. 43 a 47 da Lei n. 8.443/1992 e arts. 250 a 252 do Regimento Interno/TCU), que somente admitem que o Tribunal determine às unidades jurisdicionadas a adoção de providências quando da constatação de infrações a normas legais e regulamentares, ilegalidade de atos e contratos ou dano ao erário. Assim, entendemos que, no máximo, o Tribunal poderia determinar a não prorrogação dos contratos incluídos na amostra em todas as auditorias realizadas, nos quais tenham sido constatadas irregularidades que demandem essa providência, devendo ser, em cada caso, indicados expressamente os dispositivos a serem observados.

21. Convém destacar que, tomando-se como exemplo os trabalhos de auditoria realizados por esta Unidade Técnica, chega-se à conclusão que as falhas e irregularidades decorrem, em grande parte, de deficiência na legislação que regula a matéria, exigindo, portanto, em um primeiro momento, alterações nos normativos pertinentes, sob pena de inviabilizar não só a continuidade da prestação dos serviços de publicidade e propaganda do governo federal objeto dos contratos em vigor, como também, a médio prazo, qualquer contratação futura de tais serviços no âmbito da Administração Pública Federal. Além disso, para que se tornasse efetiva a medida proposta, exigir-se-iam ações desproporcionais à capacidade técnica e operacional dos órgãos de controle no sentido da verificação do seu cumprimento.

22. Por fim, e como principal argumento a não recomendar a adoção da medida na forma proposta pelo Analista, é que a separação dos serviços de publicidade por tipo (criação, produção e veiculação) implica a necessidade de realização de pelo menos três licitações para cada campanha a ser veiculada pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que, a nosso ver, deve ser analisado com certa cautela, uma vez que pode acarretar uma sobrecarga de tarefas

ROSÁRIO DA SILVA - CN  
CPMI - CORREIOS  
1314

3634  
Dec.

desnecessárias e muitas vezes onerosas aos órgãos e entidades do governo federal. Assim, a solução extrema e de caráter geral de obediência a todos os requisitos mencionados no item 8, sem uma avaliação acerca das conseqüências em termos técnicos, operacionais e financeiros, poderá, a nosso ver, ocasionar maiores prejuízos ao Erário.

23. Quanto às deficiências na sistemática de contratação dos serviços de propaganda e publicidade e respectivos procedimentos, convém ressaltar que muitas das questões mencionadas pelo Analista foram expostas de forma objetiva no Relatório de fls. 76/123, em relação às quais foi sugerido o encaminhamento de cópia do Relatório à 6ª Secex para que avaliasse a conveniência e oportunidade de determinar à Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – Secom/PR que promova estudos no sentido de alterar as normas que regulam a atividade publicitária, de modo a atender ao interesse público, principalmente sob a ótica dos princípios da eficiência e da economicidade, considerando, em especial, a necessidade de elaboração de projeto básico, definição precisa do objeto a ser contratado e do custo da campanha e estabelecimento de nova sistemática de remuneração das agências de publicidade.

24. No nosso entender, essa medida encontra-se perfeitamente adequada ao caso e condizente com o princípio da razoabilidade que norteia os atos no âmbito da Administração Pública, vez que, sem desconsiderar a existência de falhas e irregularidades na condução dos procedimentos adotados pelos órgãos e entidades na contratação de tais serviços, optou-se por uma solução que não traz prejuízos à continuidade dos serviços de publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas assegurados pela Constituição Federal (art. 37, § 1º).

25. Por essa razão, e haja vista que as Considerações feitas pelo Analista Coordenador complementam o exame das questões tratadas no Relatório de fls. 76/123, acrescentando outras que não foram objeto de análise, e considerando que os fatos constatados decorrem, basicamente, de regras e procedimentos estabelecidos nos normativos pertinentes à matéria, demandando, pois, uma ação coordenada do Poder Executivo no sentido de solucionar as deficiências verificadas, entendemos adequado, também nesse caso, submeter a matéria ao exame da 6ª Secex, na forma apresentada na proposta de encaminhamento que será feita ao final deste Despacho.

26. No tocante ao segundo item da proposta do Analista constante das Considerações Adicionais, no sentido de ser firmado o entendimento de que, em respeito ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, 'é vedado à administração pública realizar campanhas publicitárias para divulgação de suas realizações, para comemorações de datas, para influenciar a coletividade sobre o desempenho, posicionamento político ou imagem do governo, ou, ainda, que tratem de matérias tipicamente cabíveis a uma imprensa livre', ressalte-se que essa questão já foi enfrentada pelo Tribunal, na Sessão Plenária de 14/9/2005, quando da apreciação de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão n. 200/2005 – Plenário (TC-014.799/2002-0).

27. O assunto tratado naqueles autos dizia respeito à participação da empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás na campanha publicitária 'Brasil 8 Anos – Construindo o Futuro', mediante a veiculação de propaganda e publicidade sobre políticas públicas do Governo Federal, sem a devida correspondência com a imagem institucional da Companhia.

28. Naquela oportunidade, foi adotado como Relatório o Parecer do Ministério Público junto ao TCU, da lavra do Senhor Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, o qual, afirmando que a jurisprudência do Tribunal contém vários precedentes sobre a matéria, sem, contudo, seguir um mesmo entendimento, sugeriu a aplicação do instituto do incidente de uniformização de jurisprudência previsto no art. 91 do RI/TCU, para que fosse firmado o entendimento de que 'A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas das entidades da Administração indireta deverá ter caráter institucional, educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, servidores públicos ou da imagem do Governo Federal', bem como que 'É vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade, de servidor público ou da imagem do Governo Federal'.

29. Entretanto, o Relator do feito, Exmo. Sr. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, no Voto que fundamentou o Acórdão n. 1.412/2005 – Plenário, discordando da proposta apresentada pelo MP/TCU no tocante à uniformização de jurisprudência, assim se expressou:

‘7. No mérito, acompanhando o posicionamento defendido pelo Ministério Público junto ao TCU, considero correto o entendimento de que a participação de empresa estatal em campanha publicitária do governo federal não configura, por si só, desvio de finalidade,

RQS Nº 03/2005 - CN  
CPM - CORREIOS

1315

Fls. 1315

3536

devido cada caso ser analisado de acordo com suas particularidades. Verificando as diversas deliberações acerca do tema, com as modificações introduzidas em sede de recurso, parece-me ser esta a linha jurisprudencial que vem se consolidando no Tribunal. Isso não significa, no entanto, que seja lícito às empresas estatais custearem indiscriminadamente campanhas publicitárias de interesse do Governo. A publicidade, conforme dispõe o § 1º do art. 37 da Constituição Federal, deverá ter caráter institucional, educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a utilização de elementos que configurem promoção pessoal de autoridades, servidores públicos ou da imagem do Governo Federal.’

8. Tendo em vista a necessidade do exame individualizado de cada caso, penso, todavia, ser inócua a fixação de entendimento. Proponho, assim, não acolher a uniformização de jurisprudência suscitada.”

30. Dos excertos do Voto retrotranscrito, depreende-se que, de um modo geral, para o exato cumprimento das disposições constitucionais mencionadas é necessário que a publicidade tenha caráter institucional, educativo, informativo ou de orientação social, conforme definido, e desde que não sejam utilizados elementos que possam configurar promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. No entanto, dada a abrangência do referido dispositivo constitucional, o Tribunal entendeu, ao examinar a questão, que somente a partir do exame individualizado de cada caso é que se poderia verificar o cumprimento dessa regra constitucional.

31. A nosso ver, a mesma regra se aplica à situação ora analisada. A proposta decorreu das várias situações constatadas nos trabalhos de auditoria realizados no MTE. Todavia, esse trabalho, assim como todos os demais, foram realizados por amostragem, sendo certo, portanto, que a proposta apresentada não seria suficiente para abarcar todas as hipóteses de irregularidades que porventura podem existir acerca da aplicação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, no âmbito da Administração Pública Federal, razão por que entendemos não ser possível, também nesse caso, a fixação de entendimento a respeito da matéria.

32. E isso é o que foi feito pela equipe de auditoria quando do relato das campanhas analisadas. Aquelas consideradas como não-enquadráveis nas disposições do art. 37, § 1º, da Constituição Federal foram objeto de proposta de adoção das medidas pertinentes, no caso, de audiência dos responsáveis, conforme prevê a Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal para infração a normas legais, levando-se em conta, evidentemente, todas as circunstâncias que envolveram a execução das campanhas publicitárias, em consonância, pois, com as conclusões do Voto que fundamentou o Acórdão n. 1.412/2005 – Plenário.

33. Em relação às duas últimas propostas formuladas pelo Analista Coordenador – recomendação ao Congresso Nacional de revogação do art. 11 da Lei n. 4.680/1965, por interferir em práticas comerciais entre clientes, veículos e agências de publicidade, e recomendação ao Chefe do Poder Executivo de revogação do Decreto n. 4.563/2002, por introduzir um regulamento contrário à ordem econômica, entendemos que pelos motivos expostos nos itens 20 a 25 essas medidas devem ser consideradas no âmbito da avaliação da sistemática da contratação dos serviços de propaganda e publicidade, a cargo da 6ª Secex, nos moldes sugeridos no item 25.”

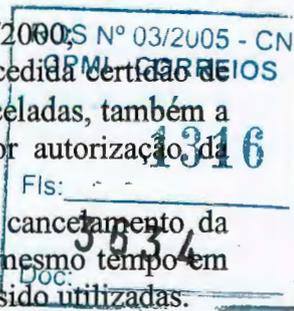
19. O titular da unidade técnica faz ainda constar de seu Despacho a informação de que, com relação à ocorrência de orçamento fraudado pela empresa O2 Produções Artísticas e Cinematográficas Ltda., relativamente à produção de filmes para a Campanha Prêmio ONU/2002, contratada com a DNA Propaganda Ltda. (item 5.5 do Relatório de Auditoria, fl. 100), após pesquisas e diligências pertinentes à matéria, não foi possível concluir quanto à idoneidade dos documentos fiscais constantes da amostra analisada, em especial diante dos dados a seguir relacionados:

19.1 – a Prefeitura Municipal de Rio Acima/MG, em 20/10/2005, acerca de notas fiscais emitidas pela DNA Propaganda Ltda., informa que:

a) a filial da referida empresa naquele município foi estabelecida no dia 1º/2/2000;

b) no dia 12/4/2005, atendendo à solicitação feita pela empresa, foi-lhe concedida a certidão de baixa, após a constatação da inexistência de débitos junto ao município, bem como canceladas, também a pedido da empresa, as notas fiscais de ns. 0158 a 5000, anteriormente emitidas por autorização da Prefeitura Municipal;

c) em 19/9/2005, foi encaminhado por representantes da DNA pedido de cancelamento da baixa da empresa e regularização do débito fiscal constatado na sua contabilidade, ao mesmo tempo em que solicitava o cancelamento das notas fiscais de ns. 046.656 a 060.000, por não terem sido utilizadas.



d) em 26/9/2005, a matéria foi submetida ao conhecimento do Ministério Público, por meio de ofício dirigido à Dra. Ivana Andrade de Souza, Promotora de Justiça da Comarca de Nova Lima, ficando a questão tributária a cargo do Promotor de Justiça, Dr. Vinicius de Souza Chaves, a qual está pendente do pronunciamento daquele órgão;

e) naquela oportunidade, segundo consta, esclareceu ao Ministério Público sobre a baixa da empresa e sobre o cancelamento das notas fiscais de ns. 0158 a 5000. Foi informado que a Autorização de Impressão de Documentos Fiscais – AIDF apresentada pela empresa refere-se a notas fiscais de ns. 000.001 a 015.000, o que justifica parte do débito fiscal constatado na sua contabilidade. Esclareceu, ainda, que, apesar de a DNA ter apresentado outras AIDFs com autorizações para emissão de notas fiscais dos ns. 015.001 a 030.000, 030.001 a 045.000 e 045.001 a 060.000, essas autorizações não constam dos arquivos da Prefeitura;

f) considerando o contexto, recusou o pedido da DNA, comunicando-lhe, em 13/10/2005, acerca do não-provimento de sua solicitação e ressaltando a inexistência de débitos da empresa junto ao município;

g) em resposta à solicitação feita por este Tribunal, é impossível atestar a idoneidade das notas fiscais constantes do pedido (de ns. 026.983, 026.986, 026.987, 026.991 e 027.221), uma vez que não pode reconhecê-las como resultado de autorizações emitidas pela Prefeitura.

20. Ainda com relação a esse assunto, ressalta o titular que somente foi obtida resposta à parte das solicitações feitas às Secretarias de Finanças de diversos municípios quanto à verificação da idoneidade das notas fiscais emitidas pelos executores subcontratados pelas referidas agências de propaganda. Assim, em que pesem os indícios de inidoneidade das notas fiscais emitidas pela DNA Propaganda Ltda., entende o Secretário que, somente após o recebimento do resultado de todas as pesquisas realizadas, poder-se-á adotar medidas definitivas no âmbito do Tribunal quanto ao tratamento a ser dado à matéria, inclusive, se necessário, com a constituição de processo apartado para esse fim, sem prejuízo das ações que estão sendo adotadas por outros órgãos, como o Ministério Público Federal, a Receita Federal e a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios.

21. Por fim, acolhe a proposta formulada pela equipe de auditoria (fls. 119/123, item 279), a qual fiz consignar no item 12 retro, acrescentando à redação do subitem 12.7, com os ajustes considerados necessários, as proposições constantes das Considerações Adicionais apresentadas pelo então Coordenador da equipe de auditoria, nos seguintes termos (fl. 200):

“12.7 – encaminhar cópia do Relatório de Auditoria e das Considerações Adicionais à 6ª Secretaria de Controle Externo, para que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de determinar à Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – Secom/PR que promova estudos no sentido de alterar as normas que regulam a atividade publicitária do Governo Federal, de modo a atender ao interesse público, principalmente sob a ótica dos princípios da eficiência e economicidade, e adequar às disposições das Leis ns. 8.666/1993 e 8.884/94, considerando em especial, a necessidade de:

- elaboração de projeto básico e orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos dos serviços a serem contratados (art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/93);
- definição precisa do objeto (art. 54, § 1º, da Lei n. 8.666/1993);
- definição do custo de cada campanha em moeda corrente (art. 5º da Lei n. 8.666/1993);
- vedação à subcontratação total da execução do objeto (art. 78, inciso VI, c/c art. 72 da Lei n. 8.666/1993);
- necessidade de verificação da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração quando da prorrogação dos contratos (art. 57 da Lei n. 8.666/1993);
- estabelecimento de nova sistemática de remuneração das agências de propaganda, com observância, inclusive, aos termos do art. 21, incisos I e II, da Lei n. 8.884/1994.”

22. Em 05/01/2006, a Presidência desta Corte de Contas, com fundamento no art. 28, inciso XVI, do RI/TCU, autorizou a remessa de cópia do Relatório Preliminar de Auditoria à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, ao Ministério Público Federal e à Casa Civil da Presidência da República, para conhecimento e medidas que entender cabíveis (fl. 215), o que foi providenciado mediante os Avisos/GP ns. 9 a 11 (fls. 216/218).

23. Estando os autos em meu Gabinete, foi protocolizado, 16/12/2005, o Ofício n. 922/2005 – Difes/Surec da Diretoria de Fiscalização em Estabelecimentos, unidade vinculada à Secretaria de Estado

RQS Nº 03/2005 - C  
GRM - CORREIOS

1317  
3295  
Doc.

da Fazenda do Distrito Federal, o qual encaminha as conclusões acerca da regularidade das notas fiscais questionadas por este Tribunal (fls. 220/236).

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado mais um relatório de auditoria realizada em atendimento ao Despacho exarado pelo Ministro-Presidente Adylson Motta, no TC n. 012.177/2005-5, com o objetivo de averiguar a regularidade da contratação e execução dos serviços de publicidade e propaganda, desta feita, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

2. Consoante o Relatório precedente, os achados de auditoria encontrados pela 5ª Secex consistem em:

2.1 – falhas na habilitação e na apresentação de propostas técnicas da Concorrência n. 03/2001;

2.2 – acréscimos feitos aos contratos acima dos limites permitidos pelo art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

2.3 – falhas no acompanhamento e fiscalização dos contratos;

2.4 – alteração do objeto do Contrato n. 20/1996, firmado com a DNA Propaganda Ltda.;

2.5 – realização de serviços fora do objeto do contrato (Campanhas Primeiro Emprego e Palavra do Presidente);

2.6 – realização de serviços de publicidade fora da atividade programática do MTE (Campanha Prêmio ONU/2002);

2.7 – utilização de recursos de publicidade para promoção de dirigentes sindicais e das entidades por eles representadas (Campanha CLT);

2.8 – inexecução do objeto relativo ao patrocínio concedido à Fundação Demócrito Rocha;

2.9 – autorização de realização de despesa em valor superior ao menor preço cotado (Campanha Palavra do Presidente);

2.10 – apresentação de orçamento fraudado (Campanha Prêmio ONU/2002);

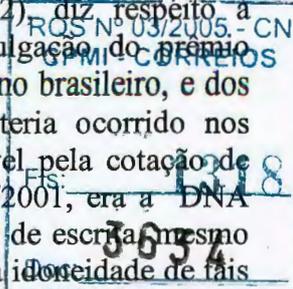
2.11 – uso indevido de recursos do Fundo do Amparo ao Trabalhador – FAT para campanhas publicitárias desvinculadas dos objetivos para os quais o Fundo foi criado.

3. Relativamente às três primeiras ocorrências relacionadas no item anterior – falhas na habilitação e na apresentação de propostas técnicas da Concorrência n. 03/2001, acréscimos feitos aos contratos acima dos limites permitidos e falhas no acompanhamento e fiscalização dos contratos – as determinações sugeridas pela unidade técnica são suficientes para coibir a reincidência de tais práticas, devendo, desde logo, serem encaminhadas às respectivas unidades responsáveis.

4. A título de esclarecimento, cabe registrar que os acréscimos acima do limite legal referem-se ao Contrato n. 17/2001, firmado entre o MTE e a empresa DNA Propaganda Ltda., e estão evidenciados nos apostilamentos de 18/03/2002, 05/03/2002 e 21/06/2002, bem como ao Contrato n. 18/2001, celebrado com a ARTPLAN, e constantes do apostilamento de 05/04/2002 (fls. 96 e 97). Tanto num como noutro Contrato, restou constatado que o total efetivamente empenhado e pago às agências contratadas manteve-se dentro do patamar de 25% de acréscimo legal permitido. Não obstante tal informação, é preciso determinar ao ente jurisdicionado que atente ao percentual máximo legal de acréscimos a contratos, a fim de se evitar a formalização de aditivos e apostilamentos não condizentes com os pagamentos então realizados.

5. No que se refere às ocorrências consignadas nos itens 2.4 ao 2.9 acima, acolho a proposta de audiência dos respectivos responsáveis, nos termos propugnados pela unidade técnica, sendo, neste momento, despidendo tecer comentários adicionais à matéria.

6. A questão tratada no item 2.10, retro (Campanha Prêmio ONU/2002), diz respeito à apresentação de orçamento fraudado para a campanha publicitária relativa à divulgação do prêmio “Mahabud ul Haq”, conferido pela Organização das Nações Unidas – ONU ao governo brasileiro, e dos resultados alcançados em prol do desenvolvimento humano do país. A fraude teria ocorrido nos orçamentos relativos à produção dos filmes de 30” e 15”, cuja empresa responsável pela cotação de preços para todos os serviços prestados por terceiros, no âmbito do Contrato n. 17/2001, era a DNA Propaganda Ltda. Três propostas foram apresentadas, todas contendo idêntico padrão de escrita e mesmo ordenamento dos itens e repetição de mesmos erros ortográficos. A fim de averiguar a idoneidade de tais



orçamentos, foram consultadas as três empresas que os encaminharam, e, delas, duas confirmaram ser autoras e a outra afirmou não ter apresentado aquele orçamento (fls. 100/102).

7. Nesse contexto e tendo em vista a possibilidade de declaração de inidoneidade da DNA Propaganda Ltda. (arts. 46 da Lei n. 8.443/1992 e 271 do RI/TCU), cabe, na linha dos precedentes do Tribunal (v.g. Acórdãos ns. 58/2005, 1.874/2005 e 730/2004, todos do Plenário), promover a audiência da aludida empresa, na pessoa de seu responsável, a fim de que apresente razões de justificativa sobre a mencionada ocorrência, nos termos dos arts. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 e 250, inciso IV, do RI/TCU.

8. A última ocorrência apontada pela unidade (item 2.11, retro) consistente no uso indevido de recursos do FAT em campanhas publicitárias desvinculadas dos objetivos para os quais o Fundo foi criado, chama atenção diante do expressivo volume de recursos que foram desviados: só na Campanha Prêmio ONU/2002, por exemplo, foi desviado o montante de R\$ 4.464.939,02, e segundo registra a 5ª Secex, dos temas abordados nessa campanha, apenas um – “Brasil reduziu o trabalho infantil” – tinha relação direta com os objetivos MTE, porém, não tinha vínculo com a finalidade do FAT, nos termos do art. 10 da Lei n. 7.998/1990.

9. Dessa forma, e antes de avaliar eventual possibilidade de devolução pelo MTE ao FAT dos recursos então desviados para as campanhas publicitárias, é preciso, além de encaminhar a determinação ao Conselho Deliberativo do Fundo, no sentido de coibir doravante a prática irregular, ouvir em audiência o então Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do MTE, Sr. Manoel de Souza Lima Neto, para que apresente suas justificativas sobre o desvio de finalidade então apurado.

10. Por fim, cabe determinar à unidade técnica que ultime as providências acerca das diligências porventura pendentes sobre a idoneidade da documentação fiscal questionada, e conclua os exames pertinentes à matéria, levando em consideração a resposta encaminhada pela Diretoria de Fiscalização em Estabelecimentos da Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal (fls. 220/236, v.1).

Com essas considerações, acolho com alguns ajustes, a proposta da unidade e manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 08 de março de 2006.

**Assinou o original**  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

