

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

TRÂMITE PREFERENCIAL.

**URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,¹ DO
REGIMENTO INTERNO.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**, por meio da Procuradora de Contas que ora subscreve, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, nos termos do art. 130 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, do art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 09/1992) e art. 41, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (Lei Complementar Estadual nº 81/2012) c/c art. 234, II, do Regimento Interno desta Corte (Ato nº 63), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, oferecer

REPRESENTAÇÃO

c/c pedido de medida cautelar *inaudita altera pars*

em face do **Banco do Estado do Pará – BANPARÁ**, sociedade de economia mista, inscrita no CNPJ nº 04.913.711/0001-08; **Griffo Comunicação e Jornalismo LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 04.144.804/0001-1; **Fax Comunicação LTDA**, inscrita no CNPJ nº 34.841.635/0001-33; e **Inbox Mídia S/S Ltda.**, inscrita no CNPJ nº 08.409.147/0001-41, conforme fundamentos de fato e de direito que passa a expor.

¹ “Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave”;

1. DOS FATOS

O Banco do Estado do Pará – BANPARÁ celebrou o contrato nº 035/2014 com as empresas GRIFFO COMUNICAÇÃO E JORNALISMO LTDA e FAX COMUNICAÇÃO LTDA, em 24/03/2014, para a prestação de serviços publicitários, após a Concorrência Pública nº 01/2013, promovida pela Secretaria de Estado de Comunicação – SECOM. O contrato teve vigência de 12 (doze) meses, no valor, inicialmente, de R\$8.000.000,00 (oito milhões de reais), sendo objeto de 6 (seis) termos aditivos.

A Auditoria-Geral do Estado do Pará – AGE apresentou notícia de fato perante a Ouvidoria deste *Parquet* de Contas, em face da empresa GRIFFO COMUNICAÇÃO E JORNALISMO LTDA, que foi autuada sob o nº 2020/0109-0, sobre possíveis irregularidades na execução do Contrato nº 035/2014, tais como licitação com objeto diverso dos serviços de publicidade contratados; violação das Leis nº 8.666/93 e nº 12.232/10, uma vez que o contrato nº 35/2014 não observou o princípio da legalidade, já que não foi verificada a realização de procedimento licitatório ou de dispensa e inexigibilidade de licitação; não comprovação do cumprimento das obrigações contratuais, embora devidamente pagas as ordens de pagamento; não demonstração da apresentação de, no mínimo, três orçamentos obtidos entre os fornecedores e veículos prestadores de serviço, como exige o art. 14, §1º, da Lei nº 12.232/10; e indícios de superfaturamento dos serviços de mídia *inbox*.

Quanto ao superfaturamento, aduziu que, entre 24/03/2014 a 23/03/2015, foram pagos R\$7.473.484,33, dos quais R\$1.803.050,00 foram referentes aos serviços de mídia *inbox*, consistente na veiculação de mídia em mural digital, por meio de 247 telas, em 37 pontos espalhados pela região metropolitana de Belém, bem como por meio de 88 monitores, divididos por diversas agências do Banpará.

A partir disso, com as informações obtidas por este *Parquet* de Contas, verificou-se que, diferentemente do alegado na Notícia de Fato, foi realizada licitação na modalidade concorrência, cuja cópia do procedimento foi remetida pela SECOM.

No entanto, emergiu dos autos, como apurado no parecer nº 07 e 14 da AUDIN, que durante a execução do contrato administrativo em comento não foi realizado o

procedimento de seleção interna para escolha das contratadas, nos termos do art. 2º, §4º, da Lei nº 12.232/10. Dada a peculiaridade do contrato administrativo em tela, quando o objeto for adjudicado a mais de uma agência de publicidade, é imperiosa a instituição de um procedimento de seleção interna entre as contratadas, o que não foi observado durante a maior parte da execução do contrato administrativo em tela, uma vez que o Banpará elaborou o Manual de “Procedimento Para Seleção Interna de Agências de Publicidade e Propaganda Contratadas pelo Banco do Estado do Pará S.A – Banpará para Execução de Ação de Comunicação”², publicado no DOE/PA de 16/09/2020.

Ademais, constatou-se que a empresa GRIFFO COMUNICAÇÃO E JORNALISMO LTDA, de fato, não realizava a colheita de orçamentos com fornecedores cadastrados na contratante, para a prestação de serviços técnicos especializados, como determina o art. 14 da Lei nº 12.1232/10. Inclusive, quanto a isso, o Banpará instaurou auditoria interna e adotou medidas administrativas no sentido de aplicar multa à empresa GRIFFO COMUNICAÇÃO E JORNALISMO LTDA pelo descumprimento das cláusulas 5.1.6.1 e 5.1.6.2, concernentes ao procedimento de seleção das subcontratadas disposto no art. 14 da Lei 12.232/10 (processo administrativo nº 00098/2020). Também foi proposta a ação de cobrança de multa por descumprimento de contrato administrativo, que tramita sob o nº 0828816-30.2021.8.14.0301.

Outro fato de elevada importância diz respeito à inexistência de documentação relativa à prestação de serviços de mídia digital *signage (out-of-home)* pela empresa Inbox Mídia – anteriormente denominada Positivações Mídia Inbox LTDA-, subcontratada tanto pela empresa Griffó Comunicações quanto pela Fax Comunicação LTDA. Segundo apurado pela auditoria do Banpará, ocorreu o pagamento de TVs corporativas sem a devida comprovação da veiculação.

Ademais, restou identificado, de acordo com o que consta na auditoria feita pelo Banpará, o prejuízo ao erário em razão dos pagamentos à empresa GRIFFO COMUNICAÇÃO E JORNALISMO LTDA e à subcontratada Inbox Mídia por TV’s

² Disponível para consulta em:

https://www.banpara.b.br/Portallmagens/jonbaqlx/manual_interno_ag_ncia_de_publicdade_.pdf?mod e=pad&rnd=132657420239070000. Acesso em 10/04/2022.

corporativas que não tinham sido instaladas e/ou se relacionavam a serviços em unidades que nunca foram inauguradas, configurando possíveis “tvs fantasmas”, no montante de R\$1.155.356,89 (um milhão, cento e cinquenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e seis reais e oitenta e nove centavos), nos termos da decisão de 23/10/2020 do processo administrativo nº 0959/2020.

A apuração do dano, inclusive, levou o Banpará a ingressar com ação de responsabilidade civil contratual, autuada sob o nº 0839170-17.2021.8.14.0301, na qual requereu a condenação da empresa GRIFFO COMUNICAÇÃO E JORNALISMO LTDA ao pagamento do valor de R\$1.155.356,89.

Tais circunstâncias revelam possível ofensa grave ao art. 15 da Lei nº 12.232/10, uma vez que o pedido de inserção produzido pela agência era basicamente o único documento que dava respaldo ao pagamento, inexistindo qualquer relatório de checagem, produzido por empresa independente, sempre que possível, expressamente mencionado pelo referido artigo.

Além disso, possivelmente foram prestados serviços ao longo da execução contratual que diferem dos de publicidade e dos complementares previstos na Lei nº 12.232/10, os quais não deveriam ser viabilizados por meio do contrato de publicidade idealizado pela referida Lei, tais como a locação de equipamentos e outros serviços - como se fossem compra de espaço ou de tempo de veiculação -, a publicidade legal e a promoção de eventos festivos, em ofensa ao art. 2º, §2º, da Lei nº 12.232/10.

Inclusive, em relação aos eventos, a auditoria feita pelo Banpará identificou uma concentração atípica de verbas com propaganda/compra de espaço de mídia, no período de 2014 a 2019, em eventos ligados às empresas relacionadas também ao empresário Alcino Dias Teixeira Neto, sócio da empresa Inbox Mídia SS LTDA EPP.

Mas não é só. A partir da análise dos documentos não foi possível vislumbrar a justificativa para a escolha dos veículos de divulgação pelas agências de publicidade, principalmente se era fundada em pesquisas e dados técnicos comprovados, conforme exige o art. 18, §2º, da Lei nº 12.232/10. Nesse ponto, é importante frisar que a compra de espaço ou tempo de mídia deve ser expressamente autorizada pelo contratante (art. 4º, §2º, da Lei nº 12.232/10), de modo que a justificativa deveria passar sob o crivo do Banpará.

Identificou-se, igualmente, possíveis falhas no pagamento à agência de publicidade Griffo, concernente ao pagamento de honorários sobre o faturamento bruto, sem dedução dos impostos, bem como pagamentos à empresa Inbox, no período de abril a maio de 2014, sem a reversão da parcela de 5% do ‘desconto padrão da agência’ ao Banco, elevando o valor pago em R\$9.610,00.

Em relação aos honorários, embora tenha sido objeto da decisão de 23/10/2020 mencionada acima, restou pendente a apuração do montante do dano pela Banpará. Após diligência empreendida por este MPC/PA, o Banpará apresentou o parecer nº 29/2022, do Núcleo de Marketing do Banco, contendo o cálculo do montante do débito em relação aos referidos honorários pagos sem dedução dos impostos, que alcançou a cifra de R\$6.395,08 (seis mil trezentos e noventa e cinco reais e oito centavos).

Quanto ao desconto padrão de agência, foi instaurado pelo BANPARÁ o processo administrativo disciplinar nº 0880/2020 em face das empregadas Wilma Leila Matos Soares e Helen do Socorro Correa da Silva (gestoras do Contrato nº 035/2014), e Paolla Caroline Borges da Costa (nova chefe do Núcleo de Marketing - NUMAC), culminando na aplicação das penalidades de censura para as gestoras do contrato, cumulada com ressarcimento no valor de R\$9.610,00 (nove mil seiscentos e dez reais), a ser dividido por igual, e advertência verbal para a chefe do NUMAC.

Por fim, a partir de consulta ao site do Banpará, foi possível perceber que, até o início do ano de 2019, o Banco descumpriu o art. 16 da Lei nº 12.232/10, o qual prevê a necessidade de divulgação das informações sobre a execução do contrato de publicidade em sítio próprio na rede mundial de computadores.

Como se vê, inúmeras foram as possíveis irregularidades na execução do contrato de publicidade, o que não pode se furtar da fiscalização deste Tribunal de Contas, mesmo que o Banpará tenha empreendido ações no sentido de executar a multa contratual aplicada e obter o ressarcimento ao erário pelos danos relativos da (não) prestação dos serviços de TV corporativa.

Afinal, atos de gestão foram praticados em possível confronto com a Lei, permitindo, com isso, a atuação corretiva da Corte de Contas para evitar que as irregularidades se repitam, sem prejuízo da adoção das medidas cabíveis e da quantificação

de eventual dano, da identificação dos responsáveis e responsabilização, se assim o desejar, conforme será melhor delineado ao longo desta representação.

2. DO DIREITO

2.1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A presente representação merece ser acolhida, pois proposta por membro do Ministério Público de Contas, que detém **legitimidade ativa** para a sua propositura, de acordo com o art. 1º, XVII, e art. 41, II, ambos da Lei Complementar Estadual nº 81/12, c/c os arts. 1º, XVII, e art. 234, II, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará – RITCE/PA.

Além disso, a representação **envolve matéria de competência da Corte de Contas**, na forma exigida pelo art. 227 c/c o art. 234, §2º, ambos do RITCE/PA, já que tem como objeto a execução de despesas decorrentes de contratos administrativos de publicidade (art. 113 da Lei 8.666/93 c/c art. 1º, §1º, da Lei nº 12.232/10). E para não restar dúvida acerca da competência da Corte de Contas para exercer seu papel fiscalizador sobre os contratos das estatais, o estatuto jurídico referido no art. 173, § 1º, da CF, criado com a Lei nº 13.303/2016, expressamente previu tal competência:

“Art. 87. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelos órgãos do sistema de controle interno e **pelo tribunal de contas competente**, na forma da legislação pertinente, ficando as empresas públicas e as sociedades de economia mista responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição”.

A presente peça também **refere-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCE/PA**, como pede igualmente o art. 227 c/c o art. 234, §2º, ambos do RITCE/PA. Ressalte-se, neste particular, que, muito embora a entidade representada seja uma sociedade de economia mista (regime jurídico híbrido), na forma de sua lei instituidora (Lei Estadual nº 1.819/1959), a Constituição da República submete à competência fiscalizatória do TCU as contas dos administradores integrantes da administração indireta (art. 70, *caput*, e art. 71, II), como é o caso, em nível estadual, do BANPARÁ. Do mesmo

modo é a previsão expressa da Lei Orgânica do TCE/PA (LC nº 81/2012), quando define a jurisdição da Corte de Contas, incluindo a administração indireta, no seu art. 1º, II, “a”³.

Há muito o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento acerca da competência do Tribunal de Contas da União para, não apenas julgar as contas, mas fiscalizar as empresas estatais:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA: FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ADVOGADO EMPREGADO DA EMPRESA QUE DEIXA DE APRESENTAR APELAÇÃO EM QUESTÃO RUMOROSA.

I – Ao Tribunal de Contas da União compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (CF, art. 71, II; Lei 8.443, de 1992, art. 1º, I).

II – As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista.

III – [...]

IV – Mandado de segurança indeferido.

(MS 25.092-5/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento: 10/11/2005).

“MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO - CONSULTOR JURÍDICO - SUSTENTAÇÃO DA TRIBUNA. Versando o mandado de segurança ausência de atribuição do Tribunal de Contas da União, cabível é a sustentação da tribuna pelo consultor jurídico do Órgão. MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - CHAMAMENTO AO PROCESSO DAS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO - INADEQUAÇÃO. A previsão do artigo 49 da Constituição Federal - de cumprir ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta - não atrai a participação do Poder Legislativo na relação processual de mandado de segurança impetrado contra decisão do Tribunal de Contas da União. **SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO. Ao Tribunal de Contas da União incumbe atuar relativamente à gestão de sociedades de economia mista. Nova inteligência conferida ao inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, ficando superada a jurisprudência que veio a ser firmada com o julgamento dos Mandados de Segurança n°s 23.627-2/DF e 23.875-5/DF”.** (MS 25.181 / DF - DISTRITO FEDERAL. Julgamento: 10/11/2005. Publicação: 16/06/2006).

³ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, órgão de controle externo, compete: [...] II - julgar as contas: a) dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, e das entidades da Administração Indireta, incluídas as Fundações e Sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual; b) daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ou prejuízo ao Erário.

Importante observar, por oportuno, que, no seio do voto do relator no MS 25.092-5 - reiterando entendimento já manifestado no MS 23.627/DF e seguido à unanimidade pelo Pleno -, restou consignado que lesão ao patrimônio de sociedade de economia mista atinge o capital público:

“Ora, uma sociedade de economia mista se constitui de capitais do Estado e capitais privados, certo que os capitais do Estado, assim capitais públicos, constituem maioria. Assim, a lesão ao patrimônio de uma sociedade de economia mista atinge, sem dúvida, o capital público – o Erário portanto – além de atingir, também, o capital privado. Um dano, pois, ao patrimônio do Banco do Brasil significa dano ao Erário. O fato de significar, também, dano ao capital privado, minoria na sociedade de economia mista, não desqualifica o dano ao capital público, assim dano ao Erário”.

Ademais, **a presente peça está acompanhada de cópia da licitação que originou o contrato ora submetido à fiscalização, cópia dos documentos de contratação das duas empresas que figuram no instrumento contratual, cópia dos documentos de execução contratual, cópia dos procedimentos realizados pela AGE e pelo Banpará, obtidos na instrução da Notícia de Fato nº 2020/0109-0 e encaminhados pelos representantes dos atores envolvidos – SECOM, AGE e BANPARA –, entre outros documentos, os quais fornecem subsídios acerca dos fatos aqui narrados, a fim de suprir a exigência contida no art. 234, §2º, c/c art. 227, IV, do RITCE/PA.**

Por todo o exposto, a presente representação merece ser acolhida, pois proposta por autoridade legitimada e tem como objeto matéria de competência do Tribunal de Contas do Estado, além de se referir a administrador e responsável sujeito à sua jurisdição, atendendo, assim, aos requisitos previstos nos incisos do art. 227 do RITCE/PA, aplicável às representações por força do art. 234, § 2º, do mesmo ato normativo.

2.1 DO MÉRITO

2.2.1 Da legislação aplicável

Antes de ingressar no mérito propriamente dito da Representação, importante traçar um breve panorama a respeito da legislação aplicável ao caso concreto, dado o surgimento

da Lei nº 13.303/2016, que criou o estatuto jurídico das empresas estatais, em cumprimento ao art. 173, §1º, da CRFB.

A licitação em apreço iniciou em abril de 2013 e foi concluída em março de 2014, com a efetiva contratação em 24/03/2014, de modo que a disciplina aplicável às licitações e contratos de publicidade, nesse período, tanto para a Administração Direta quanto para a Indireta, era a Lei Federal nº 12.232/2010, e, de forma complementar, a Lei nº 8.666/93, nos termos do art. 1º da Lei 12.232/2010⁴.

Não obstante tenha sido publicada a Lei Federal nº 13.303/2016, em 30/06/2016, a qual previu que as licitações das empresas estatais, inclusive sobre os serviços de publicidade, deveriam seguir sua disciplina⁵, a regra de transição prevista pela própria norma prevê que as licitações e contratos iniciados até o final do prazo de 24 (vinte e quatro) meses de adaptação ao novo regramento jurídico deveriam continuar regidos pela legislação anterior:

“Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

§ 1º A sociedade de economia mista que tiver capital fechado na data de entrada em vigor desta Lei poderá, observado o prazo estabelecido no caput, ser transformada em empresa pública, mediante resgate, pela empresa, da totalidade das ações de titularidade de acionistas privados, com base no valor de patrimônio líquido constante do último balanço aprovado pela assembleia-geral.

§ 2º (VETADO).

§ 3º Permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo previsto no caput”.
(Grifei).

⁴ “Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Subordinam-se ao disposto nesta Lei os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, **as pessoas da administração indireta** e todas as entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes referidos no caput deste artigo.

§ 2º As Leis nos 4.680, de 18 de junho de 1965, e 8.666, de 21 de junho de 1993, serão aplicadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei, de forma complementar”.

⁵ “Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, **inclusive** de engenharia e **de publicidade**, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, **serão precedidos de licitação nos termos desta Lei**, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30”. *Grifei*.

No mesmo sentido foi o regulamento de licitações e contratos pelo Banpará⁶, que previu, no seu artigo 104, que “*permanecem regidos pela legislação e regulamentação anterior os processos licitatórios, os contratos, acordos, ajustes, adesões a atas de registro de preços, projetos de financiamento e outros instrumentos congêneres iniciados ou celebrados em data anterior à vigência deste Regulamento*”.

Diante disso, muito embora o Banpará se constitua em sociedade de economia mista, sendo o destinatário direto da regulamentação das estatais promovida pela Lei nº 13.303/2016, as licitações e contratos relativos aos serviços de publicidade devem ser analisados à luz da legislação anterior (Lei Federal nº 12.232/2010), e, de forma complementar, da Lei Federal nº 8.666/1993, porque concretizados anteriormente à publicação do estatuto das estatais (entre 2013 e 2014).

Ademais, mesmo se assim não fosse, é oportuno mencionar que apesar de o art. 1º, §1º, da Lei nº 12.232/10, ter sido derogado parcialmente com o surgimento da Lei nº 13.303/16, retirando as empresas estatais empresárias do alcance daquela Lei, o Regulamento de Licitações e Contratos do Banpará manteve a subsunção da contratação de serviços de publicidade aos ditames da Lei nº 12.232/2010, independente da regra de transição, desde que não conflitantes, nos termos do item 5 do seu art. 104⁷, o que se coaduna com o art. 20 da Lei nº 12.232/10⁸.

2.2.2 Do procedimento interno de escolha para execução do contrato

A Lei nº 12.232/10 faculta a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, sem a segregação em itens ou contas publicitárias, mediante

⁶ Disponível em: https://www.banpara.b.br/media/278571/regulamento_de_licitacoes_e_contratos-27012021.pdf

⁷ Artigo 104 (...) 5 – A contratação de serviços de publicidade por intermédio de agências de propaganda deve observar as disposições da Lei nº 12.232/2010, consideradas não conflitantes com as disposições da Lei nº 13.303/2016

⁸ Art. 20. O disposto nesta Lei será aplicado subsidiariamente às empresas que possuem regulamento próprio de contratação, às licitações já abertas, aos contratos em fase de execução e aos efeitos pendentes dos contratos já encerrados na data de sua publicação.

justificativa no processo de licitação correlato (art. 2º, §3º). No entanto, nestes casos, **o órgão ou a entidade deverá, obrigatoriamente, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial**, nos termos do §4º do art. 2º da citada Lei, o que não foi observado pelo Banpará no curso da execução do contrato n.º 35/2014, que teve o objeto adjudicado a duas agências de propaganda.

Marçal Justen Filho, inclusive, atribuindo certa semelhança da sistemática acima citada com o Sistema de Registro de Preços, nos ensina que a seleção interna não se trata da promoção de uma nova licitação, mas a previsão de padrões gerais que permitam uma decisão racional, com a instituição de normas gerais e abstratas, já que é vedada a discricionariedade do gestor na escolha da agência executora em adjudicações cumulativas⁹.

Mas o que se viu na execução do contrato n.º 35/2014 foi a seleção interna da agência pautada na exclusiva discricionariedade do gestor público, sem o mínimo de critérios objetivos para a escolha, pois os empregados públicos envolvidos na gestão da entidade, bem como na gestão e fiscalização do contrato, quando ouvidos na auditoria do Banpará, declararam que não havia procedimento para a seleção interna das agências de propaganda contratadas, nos seguintes termos:

Em 19/03/2020, a empregada Helen do Socorro Correa Silva, matrícula n.º 3871, Técnico Bancário, lotada no Núcleo de Marketing e Comunicação Institucional – Numac, declarou: “Que, perguntado à declarante qual a metodologia e procedimentos de seleção interna entre as contratadas, para a execução das ações de comunicação publicitária, objeto do contrato de publicidade; a declarante respondeu que desconhece se havia algum critério específico de seleção entre as agências contratadas, porém a declarante informa que a chefia do Numac no momento que repassava as demandas para a declarante informava para qual agência de publicidade direcionar. A declarante informa ainda que havia a orientação informal, também da chefia do Numac à época, que a proporção dos serviços entre as contratadas deveria ser de 80% para Griffó Comunicação e 20% para FAX Comunicação do valor do contrato;”

Em 27/03/2020, a empregada Wilma Leila Matos Soares, matrícula n.º 1547-4, Técnico Bancário, à época, Chefe do Núcleo de Marketing e Comunicação Institucional – Numac, declarou: “Que perguntado à declarante qual era a

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários À Lei de Contratos de Publicidade da Administração. 1.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4086>. Acesso em: 21 jan. 2022.

metodologia e procedimentos de seleção interna entre as contratadas, para a execução das ações de comunicação publicitária, objeto do contrato de publicidade, a declarante respondeu que na licitação foram contratadas duas agências para equilibrar o valor, por ser um valor muito alto do contrato, a Griffô era a principal agência. Contudo, a declarante informa que não havia procedimento de seleção interna definido pelo Banpará, acredita que as próprias agências definiam entre elas que executaria os serviços;”

Em 01/04/2020, o empregado Augusto Sérgio de Amorim Costa, matrícula nº 2099- 0, Técnico Bancário, à época, Diretor Presidente do Banco do Estado do Pará – Banpará, declarou: “Que perguntado ao declarante se tem conhecimento de qual era a metodologia e procedimentos de seleção interna entre as contratadas, para a execução das ações de comunicação publicitária, objeto do contrato de publicidade, o declarante respondeu que tem conhecimento de que havia um acordo entre as agências de publicidade de que a Griffô seria a principal agência para execução dos serviços, pelo motivo de que ficou em primeiro lugar na licitação, porém informa que o Banpará não teve participação nesta decisão, mas que informalmente a Griffô executava cerca de 80% do contrato, enquanto a Fax 20%.”

Veja que, pelo depoimento da Sra. Helen do Socorro Correa Silva, havia uma “orientação informal” para observância de uma proporção de execução de 80% para Griffô Comunicação e 20% para FAX Comunicação do valor do contrato, em desrespeito ao procedimento legalmente previsto, prejudicando, inclusive, a impessoalidade.

Atualmente, consta no site do Banpará¹⁰, manual de procedimento de seleção interna de agências de publicidade e propaganda contratadas pelo Banco para a execução de ação de comunicação, mas a possível conduta ilegal praticada deve passar pelo crivo da fiscalização deste TCE/PA, a fim de aferir as medidas que entender cabíveis.

2.2.3 Da inobservância do procedimento para a subcontratação de empresas fornecedoras de serviços complementares

A primeira possível irregularidade identificada no curso da execução do contrato foi a ausência de observância da Lei nº 12.232/10 quanto ao procedimento para escolha de empresas fornecedoras de serviços complementares (especializados).

¹⁰ Disponível para consulta em:

https://www.banpara.b.br/Portallmagens/jonbaqlx/manual_interno_ag_ncia_de_publicidade_.pdf?mod_e=pad&rnd=132657420239070000. Acesso em 11/04/2022.

O art. 2º da Lei nº 12.232/2010¹¹ faz distinção entre os serviços de publicidade executados pelas agências contratadas e os serviços ditos complementares (especializados). No contrato administrativo ora tratado, o objeto da licitação foi definido na cláusula segunda e envolve tanto os serviços de publicidade quanto os complementares:

2. OBJETO

2.1. A presente contratação destina-se à prestação de serviços publicitários previstos no item 2.2.

2.2. A prestação de serviços publicitários ora contratados, compreende:

- a) estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa, bem como a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação;
- b) planejamento e execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidos os materiais e ações publicitárias, ou sobre os resultados das campanhas realizadas;
- c) a produção e execução técnica das peças e projetos publicitários criados;
- d) a criação e o desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

2.3 As **CONTRATADAS** atuarão por ordem e conta da **CONTRATANTE**, em conformidade com o art. 3º da Lei nº 4.680/65, na contratação de:

- a) Fornecedores de serviços de produção especializados ou não, necessários para a execução técnica das peças, campanhas, materiais e demais serviços conexos previstos no item 2.2, alíneas "a", "b" e "c";
- b) veículos e outros meios de divulgação para a compra de tempo e espaço publicitários, sem qualquer restrição de mídia.

No conceito de serviço de publicidade do *caput* do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, está inserida a atividade de intermediação, hipótese em que a agência de publicidade

¹¹ Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

buscará “as opções mais satisfatórias para o atingimento dos resultados pretendidos”¹².
No entanto, a escolha do terceiro não é facultada ao livre arbítrio da agência, pois

[...] a escolha da opção a ser adotada reflete o posicionamento da agência de propaganda fundada em termos técnicos. No caso de fornecedores externos, existe o dever de submeter um conjunto de alternativas à escolha do cliente. Quanto aos veículos de comunicação/divulgação, é exigida uma proposta indicativa lastreada em pesquisas de mídia habituais ao setor.¹³

Em relação as atividades complementares, a Lei nº 12.232/2010, no seu artigo 14, previu procedimento próprio de seleção, exigindo prévio cadastro dos fornecedores e coleta pelo contratado de três orçamentos de pessoas que atuem no mercado. Em relação ao fornecimento de bens ou serviços superar 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato, é devida ainda a coleta de orçamentos em envelopes fechados e a realização de sessão pública, convocada e realizada sob fiscalização do **contratante**, exceto no caso de fornecimento de bens e serviços de valor inferior a 20% do previsto no art. 23, II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/93 (equivalente a R\$8.000,00, na época):

“Art. 14. Somente pessoas físicas ou jurídicas **previamente cadastradas pelo contratante** poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, nos termos do § 1º do art. 2º desta Lei.

§ 1º O fornecimento de bens ou serviços especializados na conformidade do previsto no caput deste artigo **exigirá sempre a apresentação pelo contratado ao contratante de 3 (três) orçamentos** obtidos entre pessoas que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido.

§ 2º No caso do § 1º deste artigo, **o contratado procederá à coleta de orçamentos de fornecedores em envelopes fechados, que serão abertos em sessão pública, convocada e realizada sob fiscalização do contratante**, sempre que o fornecimento de bens ou serviços tiver valor superior a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato.

§ 3º O fornecimento de bens ou serviços de valor igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do limite previsto na [alínea a do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), está dispensado do procedimento previsto no § 2º deste artigo”.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal . *Comentários À Lei de Contratos de Publicidade da Administração. 1.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4086>. Acesso em: 11/04/2022

¹³ Idem.

Adequando-se à previsão legal acima transcrita, o contrato nº 035/2014 previu expressamente a necessidade de cotação prévia de preços, mediante a apresentação de três propostas de pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas, além do procedimento diferenciado no caso de o fornecimento do bem ou serviço superar o valor de 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato, com menção à ressalva prevista no art. 14, §3º, acima citado:

5.1.6 Fazer cotação prévia de preços para todos os serviços realizados por fornecedores, observadas as seguintes disposições:

5.1.6.1 Apresentar 03 (três) propostas obtidas entre pessoas jurídicas previamente cadastradas pela **CONTRATANTE**, nos termos do disposto no art. 14 da Lei n.º 12.232/10.

5.1.6.2 As propostas dos fornecedores serão coletadas, pelas **CONTRATADAS**, em envelopes fechados, que serão abertos em sessão pública, convocada e realizada pela **CONTRATANTE**, sempre que o fornecimento do bem ou serviço tiver valor superior a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor total do Contrato.

5.1.6.3 Caso o fornecimento seja igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do limite previsto na alínea “a” do inciso II do art. 23 da lei 8666, de 21 de junho de 1993, está dispensado do procedimento previsto no item 5.1.6.2 acima, as **CONTRATADAS** estarão dispensadas do procedimento previsto no subitem 5.1.6.2 deste Contrato.

5.1.6.4 Se não houver possibilidade de obter 03 (três) propostas de preços, as **CONTRATADAS** deverão apresentar as justificativas pertinentes, por escrito.

Porém, restou identificado na auditoria interna promovida pelo Banpará que as agências contratadas não faziam a coleta das propostas de fornecedores cadastrados, tampouco havia coleta de envelopes fechados e sessão pública – que, repise-se, deveria ser **CONVOCADA e REALIZADA SOB FISCALIZAÇÃO DO BANPARÁ** quando superasse 0,5% do valor do contrato. Veja as conclusões descritas nos Pareceres da AUDIN:

2.9 Quanto ao processo de subcontratação de fornecedores para prestação de serviços especializados, elencados na Tabela 3, não se identificou quaisquer documentos que comprovassem que a empresa Griffó Comunicação realizasse a apresentação de 03 (três) propostas obtidas entre pessoas jurídicas previamente cadastradas pela contratante, no caso o Banpará; bem como não há comprovação de que tanto a Griffó Comunicação, quanto a Fax Comunicação procedessem com a coleta das propostas em envelopes lacrados e os abrissem em sessões públicas, nos casos de serviços com valores superiores ao teto disposto no art. 14 da Lei 12.232/10 (fls.1.173/1.179):

Art. 14. Somente pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, nos termos do § 1º do art. 2º desta Lei.

§ 1º O fornecimento de bens ou serviços especializados na conformidade do previsto no caput deste artigo exigirá sempre a apresentação pelo contratado ao contratante de 3 (três) orçamentos obtidos entre pessoas que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido.

§ 2º No caso do § 1º deste artigo, o contratado procederá à coleta de orçamentos de fornecedores em envelopes fechados, que serão abertos em sessão pública, convocada e realizada sob fiscalização do contratante, sempre que o fornecimento de bens ou serviços tiver valor superior a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato.

Tabela 3

Documento	Empresa	Serviço	Valor	Agência
EC 002/2018	Prisma Comunicação	Produção e Instalação de Empena	R\$68.446,00	Griffo Comunicação
EC 004/2018	3D Produções Ltda EPP	Gravação e Edição de 3 VT's 30' cada	R\$103.000,00	Griffo Comunicação
EC 003/2019	Prisma Comunicação	Impressão e Instalação de Empena e Front Light	R\$152.027,20	Griffo Comunicação
AP 0141/2019	3D Produções Ltda EPP	Produção de Vídeo "Tem Banpará"	R\$203.500,00	FAX Comunicação
Orçamento nº 011/2019	Bora Agência de Publicidade e Propaganda	Produção e Gerenciamento de Mídia Digital	R\$202.350,00	FAX Comunicação
AP 0697/2019	3D Produções Ltda EPP	Produção de Vídeo Institucional	R\$96.739,60	FAX Comunicação

2.10 No caso do Contrato nº 035/2014, na subcontratação para prestação de serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, acima de R\$50.000,00 seria obrigatório o rito descrito no §2º do art. 14 da Lei 12.232/2010.

(...)

2.17 À Audin solicitou ao Numac a comprovação de realização de sessão pública, que ocorreu abertura dos envelopes para contratação de serviços complementares especializados elencados na tabela 4 (item 2.14 deste Parecer) conforme prevê o item 5.1.6.2 do Contrato 35/2014. Em resposta a solicitação, a Chefe do Numac, Paolla Caroline Borges da Costa, matrícula 4022-3, respondeu que (fl.978):

[...]

"Entendemos que os serviços da 3D Produções e Bora não configuram como serviços complementares especializados, tendo em vista que criação, produção, edição de vídeo e conteúdo são serviços rotineiros da agência, conforme preceitua o artigo 2º da Lei nº 12.232/10. No que compete a nota da empresa Prisma Comunicação nº 03/19 de impressão/instalações não ultrapassa o valor estipulado no item 5.1.6.2 do contrato nº 035/2014. Em relação ao documento nº 002/2018 – Empresa prisma comunicação, não houve sessão pública por motivo desconhecido por essa gestão".

[...]

2.18 Em que pese o entendimento da atual Chefe do Numac de que os serviços prestados não configuram serviços complementares especializados, cabe frisar que os serviços especificados na tabela 4 são considerados serviços complementares conforme disposição legal citada acima (item 2.16).

Além da listagem acima colacionada, percebe-se que a coleta de 3 (três) orçamentos também não foi observada para o serviço de pesquisa de satisfação realizada pela empresa Bureau de Marketing e Pesquisa LTDA. (atividade complementar prevista no art. 2º, §1º, I, da Lei nº 12.232/10) e de produção e execução técnica de peças e projetos publicitários

(art. 2º, §1º, II, da Lei nº 12.232/10), a exemplo dos que envolveram os paraenses “Pinduca, Dira Paes e Dona Coló”, de acordo com o que consta no item 12 e 13 do despacho da DIRAD, às fls. 429/423 do Processo Administrativo do Banpará nº 98/2020:

12. Especificamente quanto aos incisos I, II e III, do §1º do art. 2º, verificamos que: Quanto ao inciso I, foram feitas execuções de pesquisas, a exemplo das realizadas junto à empresa “BUREAU” que, deveriam observar os procedimentos do art. 14, da Lei nº 12.232/2010, porém, tal previsão não foi observada, conforme alegação da empresa, ressaltando-se que a empresa não trouxe qualquer prova de que tenha realizado cotação e nem tampouco de que tenha feito o procedimento de contratação com as empresas cadastradas. *
13. Quanto ao inciso II do § 1º, art. 2º da Lei 12.232/2010 deve ser observado que foram feitas produções e execuções técnicas de peças e projetos publicitários criados, a exemplo dos que envolveram os paraenses “PINDUCA, DIRA PAES e DONA COLÓ”, artistas renomados, cujo o custo com a produção, a criação de roteiro, filmagens e caches exorbitam aos R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo que, de igual forma, a previsão do art. 14, com os 3 (três) orçamentos, escrutínio secreto, envelopes, entre outros, não restaram comprovados, denotando total descaso com a legislação correlata (estes fatos foram confessados pela GRIFFO EM SUA DEFESA). Ou seja, a própria GRIFFO relata que contratou artistas, fez comercial, peças publicitárias e produções (atividade complementar prevista pelo inciso II, do § 1º, do artigo 2º da Lei 12.232/2010) sem observar os ditames e regramentos legais e contratuais, isto é, sem observar o atendimento da proposta mais vantajosa para a administração (já que sequer há comprovação da realização dos procedimentos legais).

A inobservância da colheita de orçamentos pela empresa contratada gerou aplicação de multa por descumprimento contratual, pela entidade contratante, mas, diante da falha da gestão do Banpará ora evidenciada, uma vez que tinha a responsabilidade, inclusive, de fiscalizar eventual sessão pública de escolha do fornecedor nos casos previstos em Lei, e mesmo assim aprovou as propostas despidas do procedimento legal, é necessária a atuação da Corte de Contas para **determinar que o Banpará, na execução dos contratos de publicidade, preze pela observância do art. 14 da Lei nº 12.232/10, de modo que apenas aprove as propostas de fornecedores da contratada que tenham sido precedidas de prévia cotação de preços com, no mínimo, três fornecedores previamente cadastradas pela contratante, observando-se o procedimento previsto no art. 14, §2º, da Lei nº 12.232/10.**

2.2.4 Dos critérios de escolha dos veículos de divulgação e dos serviços estranhos ao objeto contratual

Como dito, o legislador teve a cautela de delimitar, com precisão, o objeto dos contratos de publicidade e das atividades complementares, e vedou expressamente a inclusão de quaisquer outras atividades, as quais não podem ser viabilizadas por meio daquela espécie contratual:

“Art. 2º [...]

§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto **somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios**, respeitado o disposto na legislação em vigor”. (*Grifei*)

Não sendo, portanto, uma das hipóteses do art. 2º, *caput* e parágrafo 1º, da Lei nº 12.232/10, deverá ser realizado o procedimento licitatório adequado para o objeto. Sobre o tema, Marçal Justen Filho ensina:

11.2 A solução legislativa do art. 2º da Lei nº 12.232

A solução legislativa consistiu em adotar um conceito descritivo de serviços de publicidade propriamente ditos (art. 2º, *caput*) e a prever um elenco de serviços complementares especializados (art. 2º, §1º), que podem ser agregados à atividade publicitária e contratados conjuntamente.

Outras prestações que não sejam enquadráveis como serviços de publicidade propriamente ditos ou como serviços complementares especializados estão excluídas do regime da Lei nº 12.232.

Não existe vedação a que a Administração promova a contratação de serviços complementares não referidos no *caput* e no §1º do art. 2º dessa lei. Apenas está proibida a sua contratação mediante o regime da Lei nº 12.232, tal como a sua inclusão no âmbito das atividades desenvolvidas ou geridas pela agência de publicidade.¹⁴

Contudo, alguns dos serviços executados ao longo do curso da execução contratual aparentemente fogem da previsão legal, quais sejam a locação de equipamentos

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários À Lei de Contratos de Publicidade da Administração. 1.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4086>. Acesso em: 11/04/2022

por meio de veiculação de mídia digital, a publicidade legal e divulgação de eventos. Ademais, não se identificou a justificativa para a escolha dos veículos de divulgação.

No que tange à mídia digital, a empresa Inbox Mídia S/S ME e Positivações, além dos serviços de mídia *out of home* (conforme será detalhado a seguir), prestaram serviços de TV corporativa nas agências do Banpará. Porém, a metodologia da prestação de serviço adotada consistia no pagamento mensal pelos equipamentos disponibilizados e não pela compra de espaço ou de tempo publicitário.

Rememore-se que, no serviço de publicidade propriamente dito (art. 2º, caput, da Lei nº 12.232/10), está inserida a atividade de “*distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação*”, consistente na “*atividade material de transmissão do material publicitário para os veículos de comunicação/divulgação escolhidos*”, compreendendo tanto os casos de mídia como de não mídia.

Nos termos do art. 4º da Lei nº 4.680/65 (de aplicação subsidiária por força do art. 1º, §2º, da Lei 12.232/10), os veículos de divulgação são “*quaisquer meios de comunicação visual ou auditiva capazes de transmitir mensagens de propaganda ao público, desde que reconhecidos pelas entidades e órgãos de classe, assim considerados as associações civis locais e regionais de propaganda bem como os sindicatos de publicitários*”. Na doutrina, a conceituação é a seguinte:

6.2.1 Os veículos de mídia (meios de divulgação)

Um aspecto essencial à atividade publicitária é a “mídia”. A expressão difundiu-se para indicar os “meios de comunicação de massa”. Em termos amplos, a expressão se refere às soluções visuais, auditivas e audiovisuais que permitem a comunicação com o público. Compreende os jornais, rádios, televisão, cinema e todas as demais formas de comunicação institucionalizadas de modo permanente, com existência autônoma. Na atualidade, inclui a internet e suas subsegmentações. Rigorosamente, a característica fundamental desses instrumentos se relaciona com a aptidão para estabelecer comunicação com uma quantidade indeterminada de sujeitos, ainda que os destinatários possam ser delimitados.

6.2.2 A expressão “veículos de divulgação”

O art. 4º da Lei nº 4.680 alude a “veículos de divulgação”, que são definidos a partir da função desempenhada. O veículo de divulgação é aquele que veicula a publicidade, independentemente de ser produtor de conteúdo ou de qualquer outra característica formal. Ou seja, a definição fundamenta-se nas atividades desenvolvidas de modo específico e especializado, consistente em implementar materialmente a difusão da mensagem publicitária.

6.2.3 A expansão das soluções de mídia

A contínua expansão tecnológica conduz à agregação permanente de novos “meios de comunicação” ou “veículos de divulgação”. A expansão da rede

mundial de computadores e o desenvolvimento de novos programas conduzem ao surgimento de novas formas de publicidade.

(...)

Alude-se a “não mídia” porque a publicidade é configurada como uma função adicional ou indireta de um objeto ou de uma atividade destinada a outros fins.

A escolha dos veículos deve se dar de acordo com pesquisas e dados técnicos comprovados (art. 18, §2º, da Lei nº 12.232/10). Tratando do tema, Marçal Justen Filho ensina que a escolha do meio de comunicação deve se dar de acordo com os planos de comunicação em execução e ser justificada com base em critérios técnicos:

3.1.1 Os critérios objetivos de escolha

A agência deve realizar as escolhas dos meios de comunicação segundo critérios de adequação às características dos planos de comunicação em execução. É evidente, no entanto, que a questão não se exaure numa dimensão tão simples. Em muitos casos, pode ser problemático escolher entre veículos de comunicação distintos.

3.1.2 A justificativa objetiva da escolha

As escolhas quanto aos veículos de divulgação a serem contratados devem ser sempre justificadas. É necessário indicar os critérios técnicos de escolha. No caso de se tratar de praça em que se tenha realização de pesquisa ou estudo credenciados no CENP por parte de instituto, há dados objetivos a serem utilizados.

No caso de praças quanto às quais não exista pesquisa ou estudo credenciados, há outras métricas utilizáveis, como esclarece Sergio Bairrada das Neves. Em qualquer hipótese, a proposta da agência ao cliente anunciante necessita ser dotada de fundamentação técnica adequada.¹⁵(grifei)

Ressalte-se, ainda, que a agência contratada só poderá reservar e comprar espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação, por conta e por ordem dos seus clientes, se previamente os identificar e tiver sido por eles expressamente autorizada (art. 4º, §2º, da Lei nº 12.232/10).

No entanto, não se conseguiu identificar nos autos quais os critérios utilizados para a escolha dos veículos de divulgação, bem como verificou-se que, no lugar da citada

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários À Lei de Contratos de Publicidade da Administração. 1.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4086>. Acesso em: 11/04/2022

compra de espaço ou tempo publicitário, algumas das empresas cobravam pela locação dos equipamentos e pelo licenciamento de software.

Veja como está exposto na proposta apresentada pela empresa Inbox Mídia/Positivações, em 2017:

PROPOSTA COMERCIAL RESUMIDA:

Resumo da Proposta de TV Corporativa				
Ano	Etapa	Qtde. Telas	Valor/tela	Valor/Etapa
2012	1ª	35	R\$ 1.785,71	R\$ 62.500,00
2013	2ª	21	R\$ 1.600,00	R\$ 33.600,00
2014	3ª	22	R\$ 1.500,00	R\$ 33.000,00
2015	3ª (Ajuste)	12	R\$ 1.500,00	R\$ 18.000,00
2016	4ª	11	R\$ 1.500,00	R\$ 16.500,00
2017	5ª	20	R\$ 1.500,00	R\$ 30.000,00
TOTAIS	-	121	-	R\$ 193.600,00

1) Serviços Mensais: LICENCIAMENTO DE SOFTWARE PLAYER E SERVIDOR

CUSTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS	
DESCRIÇÃO	VALOR MENSAL
• Licenciamento do Software Player	
• Servidor de Digital Signage / Sinalização Digital (1 unidade)	
• Atualização tecnológica periódica para aprimoramento da solução	
• Disponibilidade de interface web para atualização de informações	



2) Serviços Mensais: MANUTENÇÃO / ADMINISTRAÇÃO E SUPORTE TÉCNICO:

CUSTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS	
DESCRIÇÃO	VALOR MENSAL
• Licenciamento do Software Player	RS 193.600,00
• Servidor de Digital Signage / Sinalização Digital (1 unidade)	
• Atualização tecnológica periódica para aprimoramento da solução	
• Disponibilidade de interface web para atualização de informações	
• Atendimento dedicado e exclusivo ao cliente;	
• Atualização de programação (playlist) com conteúdo personalizado;	
• Administração diária de grade de programação;	
• Acompanhamento remoto diário dos Players INBOX (CPUs) dedicados para administração das telas;	
• Geração de relatórios mensais de ocorrências técnicas.	

Período Contratual: O prazo contratual para manutenção do projeto é de **12 (doze) meses**.

Custo total: A Implantação da 5ª etapa será de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e a Renovação da 1ª etapa, 2ª Etapa, 3ª Etapa (parcial), 3ª Etapa (Ajuste) e 4ª Etapa será no valor de o valor de R\$ 163.600,00 (CENTO E SESENTA E TRÊS MIL E SEISCENTOS REAIS) mensais. O valor global da proposta é de **R\$ 193.600,00 (cento e noventa e três mil e seiscientos reais)** mensais pelo período de 12 (doze) meses.

Isso, inclusive, foi objeto da decisão proferida no processo administrativo nº 98/2020 do Banpará, a seguir:

14.3. Quanto a questão da mídia interna, não se pode jamais considerar a empresa IN BOX MÍDIA como veículo de mídia, eis que, diferente da previsão do item "14.1", em que a agência encaminhava para a empresa subcontratada Pedidos de Inserção na programação criada em pontos externos e pagava por cada vez que a peça publicitária era veiculada, em tal meio de comunicação, aqui a situação é totalmente inversa: A empresa GRIFFO, em sua defesa, juntou diversos contratos e propostas firmados com a empresa IN BOX MÍDIA, comprovando que não utilizava a referida empresa apenas como meio ou canal de veiculação de mídia, mas sim, passou a exigir um serviço completamente diferente, qual seja, a locação de televisões para serem instaladas em praticamente todas as agências do Banpará. Este serviço é claramente diverso do descrito no item "14.1", eis que, nesta hipótese, o Banco passou a não realizar inserção de comercial, mas sim, a locação direta de televisões, pagando os seguintes serviços: **licenciamento de software; servidor digital; atualização tecnológica periódica; interface web; relatório mensal de ocorrência técnica; e, ainda, aluguel de televisões e CPUs, o que, na fase final, gerava um custo mensal de R\$236.528,43 (quinhentos e trinta e seis mil, quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e três centavos), segundo faz prova a documentação juntada pela própria GRIFFO.**

14.4. Assim sendo, observa-se que os serviços de locação de equipamentos, ou mesmo, de licença de *software*, não é objeto do Contrato em análise e, sequer, é previsto por Lei, como serviços passíveis de serem realizados em Contrato de Publicidade. Fica claro então, que a empresa GRIFFO desvirtuou totalmente a natureza do Contrato de Publicidade, pois juntou em sua defesa vasta prova documental comprovando que não utilizou a empresa IN BOX MÍDIA apenas para a veiculação de mídia, pagando por inserção de peça publicitária, mas sim, extrapolando completamente os limites da lei e do contrato, a empresa GRIFFO passou a realizar locação direta de **166 (cento e sessenta e seis) telas** de equipamentos e programas de computação, além de CPUs e todo o necessários, para exibir dentro do Banco peças publicitárias exclusivas do Banpará.

- 14.5. Repita-se que, este serviço é diverso da chamada “mídia inbox”, pois como já dito, na “mídia inbox” o contratante não aluga qualquer equipamento, não paga pela licença do *software*, ou mesmo pelo CPU que vai controlar a televisão. Neste serviço de mídia, a contratante paga, apenas e exclusivamente, a inserção feita, isto é, a divulgação da quantidade de vezes em que se entende necessário a veiculação da peça publicitária. Aqui, não foi o que ocorreu, com os documentos juntados pela empresa GRIFFO, verifica-se, claramente, que o que houve foi a locação de equipamentos e a licença de *software*, o que, por força da Lei nº 8.666/1993, vigente à época e aplicável ao contrato, deveria ter ocorrido em processo licitatório específico para este fim. Não poderia, jamais, em um contrato de publicidade, cujo objeto é específico, ter havido a locação de bens e serviços que, por força de Lei, exigiam processo licitatório autônomo e independente.
- 14.6. Para clarificar e exemplificar o que se quer dizer, pode se comparar tais serviços, por exemplo, como um *outdoor*. Neste *outdoor* (mídia comum vista nas cidades) a anunciante paga pelo tempo em que a sua peça publicitária vai ficar exposta na estrutura de madeira. Mas, não paga o aluguel do terreno onde a estrutura de madeira é montada e, nem mesmo, os custos de manutenção de tal estrutura física. Assim como o *outdoor*, a mídia *indoor* (dentro) funciona da mesma forma, só que, ao invés das peças publicitárias serem impressas e coladas em uma estrutura metálica, na mídia *indoor*, a peça é introduzida, veiculada, eletronicamente em televisões. Na essência, é a mesma coisa. Este exemplo, deixa claro a diferença entre os serviços, pois o Banco pagava por inserções em mídia *indoor* feitas em academias, restaurantes, aeroportos, e etc. E por este serviço, pagava apenas pela inserção, como também, extrapolando os limites do contrato, passou a não apenas pagar pela inserção, mas alugar diretamente a televisão, os equipamentos (CPU) e pagar, até mesmo, a licença do *software*, para ter este serviço interno nas agências bancárias. Guardando as devidas proporções, seria como se o Banco tivesse alugado a estrutura física dos chamados *outdoors* e colocado toda a estrutura metálica dentro de cada unidade.

Além disso, nas relações de pagamentos ao fornecedor de 24/03/2014 a 23/03/2018, anexado a partir da fl. 42 do processo administrativo n 98/2020, identifica-se diversos pagamentos à empresa Griffó Comunicação relativos à publicação de editais de licitação, de editais de assembleia geral, de demonstrações contábeis, atas, etc.


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ
8ª PROCURADORIA DE CONTAS

Logo na primeira folha da citada relação, é possível verificar a existência de tais pagamentos:

Banpará		Pagamento a Fornecedor Período entre 24/03/2017 a 23/03/2018		ADM Log	
GRIFFO COMUNICACAO E JORNALISMO LTDA					PÁGINA 1
ABRIL/2017					
Nº Doc.	Histórico do Pagamento	Situação	Data Pagto.	Valor Bruto.	Valor Líquido.
12325	TRATA-SE DA VEICULAÇÃO DO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO 068/2016 SUSPENSÃO, NO JORNAL O LIBERAL 04/1/2017. EM ANEXO NF 50497 - DELTA PUBLICIDADE S.A.	CONTABILIZADO	25/04/2017	532,00	416,44
12596	TRATA-SE DA VEICULAÇÃO DO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO 004/2017, NO JORNAL O LIBERAL 3/3/2017. EM ANEXO NF 51744 - DELTA PUBLICIDADE S.A.	CONTABILIZADO	25/04/2017	931,00	923,65
12597	TRATA-SE DA VEICULAÇÃO DO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO 005/2017, NO JORNAL O LIBERAL 6/3/2017. EM ANEXO NF 51745 - DELTA PUBLICIDADE S.A.	CONTABILIZADO	25/04/2017	798,00	791,70
12598	TRATA-SE DA VEICULAÇÃO DO EDITAL DECLARAÇÃO DE PROPÓSITO, NO JORNAL O LIBERAL 13/3/2017. EM ANEXO NF 51751 - DELTA PUBLICIDADE S.A.	CONTABILIZADO	25/04/2017	1.862,00	1.847,30
12652	TRATA-SE DA VEICULAÇÃO DO EDITAL ASSEMBLEIA ORDINÁRIA E EXTRAORDINÁRIA, NO JORNAL O LIBERAL NOS DIAS 10 E 24/3/2017. EM ANEXO NF 51888 - DELTA PUBLICIDADE S.A.	CONTABILIZADO	25/04/2017	2.394,00	2.375,10

No processo PAE nº 2020/915123, anexado como filho do processo principal da AGE, constam as estimativas de custos apresentadas pela empresa Griffó, aprovadas para veiculação de avisos e editais referentes à publicação de demonstrações contábeis e financeiras:

ASSINADO ELETRONICAMENTE PELO USUÁRIO: Danielle Fátima Pereira da Costa (Lei 11.419/2006)
 EM 10/05/2022 13:37 (Hora Local) - Aut. Assinatura: 3F31E453F0D5B91.410E9AA42A2FEA4.6A818536E82F2E1F.87F03F0D80F1B14E

GRiffo

GRiffo

Cliente: **BANPARÁ**
 Assunto: Estimativa de custos nº 005/15
 Peça: Balanço p/ jornal (Policromia)
 Título: "Balanço: Demonstrações Contábeis - 31 de Dezembro de 2014 e 2013"

Cliente: **BANPARÁ**
 Assunto: Estimativa de custos nº 005/14
 Peça: Balanço p/ jornal (Policromia)
 Título: "Demonstrações Financeiras pela Legislação Societária em 30 de Junho de 2013."

I - Veiculação
 Data Veiculação: 27/02/15 (sexta feira)
 Posição: Avisos & Editais / Poder
 Dados Referentes ao Balanço: Demonstrações Contábeis Relativas ao Exercício findo em 31 de Dezembro de 2014 e 2013.

a) Tamanho: 4 Páginas + 216 cm (6 x 36 col/cm)

Jornal O Liberal R\$ 140.000,00
 Preço especial (col/cm) R\$ 98,87.
 Valor de tabela (R\$ 332,00 col/cm).... R\$ 470.112,00
Bonificação: ¼ de página na edição do Jornal O Liberal.

I - Veiculação
 Data Veiculação: 26/02/14 (quarta feira)
 Posição: Avisos & Editais / Poder
 Dados Referentes ao Balanço: Demonstrações Contábeis pela Legislação Societária em 31 de dezembro de 2013 e 2012, acompanhadas do Parecer dos Auditores Independentes e do Relatório da Administração.

a) Tamanho: 4 Páginas + 174 cm (6 x 29 col/cm)

Jornal O Liberal R\$ 140.000,00
 Preço especial (cm) R\$ 113,00.
Bonificação: ¼ de página na edição do Jornal O Liberal.

Jornal Valo Econômico R\$ 123.750,00
 Preço especial (cm) R\$ 88,14
Bonificação: ¼ de página na edição do Jornal O Liberal.

Total Geral R\$ 263.750,00

Belém, 26 de fevereiro de 2015.

GRiffo
 GRiffo

DE ACORDO
 26/02/2015

BANPARÁ/NUMAC
 RECEBIDA EM 26/02/15 às 14h50
 BANPARÁ

DE ACORDO
 26/02/2014

Belém, 25 de fevereiro de 2014.

GRiffo
 GRiffo

Augusto Costa
 Augusto Costa
 Diretor-Presidente

Augusto Costa
 Augusto Costa
 Diretor-Presidente

Ocorre que tais serviços se configuram como publicidade legal, que não está inserida no objeto dos contratos idealizados pela Lei nº 12.232/10. Para fins didáticos, a doutrina, no estudo da regulamentação federal acerca da matéria, nos ensina que a publicação de atos legais e administrativos em órgãos da imprensa oficial ou mesmo em outros veículos de divulgação não se enquadra no conceito de serviço de publicidade em sentido próprio:

2.6.1 O disposto no art. 9º do Decreto nº 6.555

O art. 9º do regulamento federal tem a seguinte redação:

Art. 9º As ações de publicidade do Poder Executivo Federal serão executadas por intermédio de agência de propaganda, com exceção da publicidade legal veiculada nos órgãos oficiais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§1º A licitação para contratação de agências de propaganda para prestação de serviços de publicidade obedecerá, além da legislação em vigor, às disposições deste Decreto, às normas e instruções editadas pela Secretaria de Comunicação Social e aos regulamentos específicos de cada órgão ou entidade do Poder Executivo Federal.

§2º Fica dispensada do uso de agência de propaganda a ação de publicidade cujas características ou outros aspectos relevantes assim o permitirem ou recomendarem, mediante justificativa expressa do integrante do SICOM à

autoridade competente do órgão ou entidade a que esteja vinculada, observada a legislação vigente.

2.6.2 A reiteração da regra legal

O *caput* do art. 9º reitera a determinação legal da obrigatoriedade da contratação dos serviços de publicidade por meio de agência de propaganda. Aliás, não teria cabimento que uma determinação regulamentar consagrasse solução distinta daquela contemplada na norma legal objeto da regulamentação.

2.6.3 A exceção quanto à publicidade legal (§1º)

A exceção consagrada quanto à publicidade legal não desperta oposição, eis que as características inerentes ao tema permitem afirmar que as Leis nºs 4.680 e 12.232 não dispuseram sobre a matéria. A publicação de atos legais e administrativos em órgãos da imprensa oficial ou mesmo em outros veículos de divulgação não se enquadra no conceito de serviço de publicidade em sentido próprio.

Em tais hipóteses, não existe um plano publicitário a ser concebido, desenvolvido e executado segundo técnicas próprias e diferenciadas.

Trata-se apenas de documentar formalmente a existência de atos estatais e assegurar a possibilidade de seu conhecimento por parte de todo e qualquer interessado.

(...)

9.2.1 A IN nº 1/2017-SECOM

A IN nº 1/2017-SECOM explicitou a definição das várias figuras contempladas no Decreto nº 6.555. Previu que:

Por comunicação pública, entende-se aquela realizada exclusivamente em prol do interesse público, com vistas a garantir a cidadania, o direito à informação, à livre expressão de pensamento e a participação do cidadão no debate de assuntos de relevância política, econômica e social e de temáticas relacionadas à condição humana e à vida em sociedade.

Na consolidação de princípios democráticos e na promoção do diálogo social, a comunicação pública pode organizar-se de diversas formas, valendo-se de instrumentos, sistemas e meios de comunicação no qual interagem governos, movimentos sociais, organizações privadas, terceiro setor ou segmentos específicos da sociedade (art. 2º, §1º).

9.2.2 A IN nº 2/2018-SECOM

A IN nº 2/2018, da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República, formulou definição para as figuras previstas no inc. V do art. 3º do referido Decreto nº 6.555. Foi adotada a seguinte disciplina:

Art. 3º As espécies de publicidade de que tratam as alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do inciso V do art. 3º do Decreto nº 6.555/2008 são assim conceituadas:

I – publicidade institucional: destina-se a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

II – publicidade de utilidade pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;

III – publicidade mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado; e

IV – publicidade legal: destina-se à divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

Essas definições restringem-se a descrever as finalidades específicas que dão identidade às diversas ações de comunicação, sem a pretensão de fornecer uma definição jurídica em sentido próprio.

De todo o modo, é cabível organizar as quatro alternativas em dois grupos distintos de atuação. As três primeiras figuras (publicidade institucional, publicidade de utilidade pública e publicidade mercadológica) envolvem a intervenção de atividade criativa, destinada a dar eficácia a um propósito ulterior buscado pela Administração.

Já a quarta figura (publicidade legal) compreende a divulgação pura e simples de eventos, que é suficiente para satisfazer a determinação normativa. Ou seja, a publicidade legal não envolve uma mensagem instrumental da realização de um fim estatal específico, eis que se trata apenas de tornar possível ao público o conhecimento quanto a eventos relevantes.

As três primeiras vertentes – publicidade institucional, de utilidade pública e mercadológica – apresentam relevância para a Lei nº 12.232. Nesses casos, há a necessidade de recorrer a um terceiro especializado, a quem incumbirá prestar serviços especializados visando obter o resultado ulterior buscado. Por decorrência, reputa-se que a Lei nº 12.232 dispõe especificamente sobre a contratação de publicidade envolvendo essas três hipóteses.¹⁶

Por fim, identificou-se eventos promovidos pelo Banpará utilizando-se do contrato de publicidade em análise; o art. 2º, §2º, da legislação acima citada, é claro ao vedar a inclusão no objeto do contrato de publicidade as atividades que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza. **Nisso se inclui a impossibilidade de uso do evento festivo como meio de veiculação de mensagem**, conforme ensina a doutrina:

17.3.2 Eventos festivos

A lei se refere, depois, a contratações versando sobre eventos festivos de qualquer natureza. A distinção entre essas espécies contratuais e o contrato de publicidade é muito evidente. Em princípio, ninguém cogitaria de abranger tão distintas prestações num único contrato.

No entanto, a originalidade das atividades publicitárias pode conduzir a que o evento festivo seja um meio de veiculação da mensagem. A vedação legal se aplica especificamente a tais hipóteses. Mesmo quando existir alguma conexão entre a atividade publicitária e o evento festivo, caberá promover a contratação dissociada. A promoção do evento festivo deverá ser contratada segundo um procedimento específico – ainda que a sua conformação seja determinada pelo projeto de publicidade.¹⁷ (grifei)

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários À Lei de Contratos de Publicidade da Administração. 1.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4086>. Acesso em: 11/04/2022

¹⁷ Idem.

Antes mesmo da edição da Lei nº 12.232/10, o Tribunal de Contas da União há muito se posicionou sobre o assunto, firmando o entendimento de que patrocínios não devem ser intermediados por agência de publicidade, devendo ser pactuado diretamente com a organização do evento, conforme a seguir exposto:

“As ações de patrocínio devem ser realizadas diretamente com a organização do evento, sem intermediação de agência de publicidade, por ser desnecessária e antieconômica”. (Acórdão nº 473/2009 – Plenário. Auditoria. Relator: Min. Raimundo Carreiro).

“É indevido o uso de contrato com agência de publicidade para concessão de patrocínios, quando for possível a atuação direta do órgão para essa finalidade”. (Acórdão nº 1805/2003 – Primeira Câmara. Representação. Relator: Min. Iram Saraiva).

Inclusive, oportuno trazer à baila a auditoria realizada pelo TCU nos contratos do Sistema de Comunicação Social, em razão de fortes indícios de fraudes em contratos de publicidade e propaganda no âmbito do Executivo Federal, na qual determinou-se, por meio do Acórdão nº 2.062/2006 – Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, que patrocínios e organização de eventos, entre outros, deveriam ser realizados por meio de licitações independentes, conforme a seguir transcrito:

“9.1.5. assegure que os integrantes do Sicom realizem licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos seguintes serviços:

- 9.1.5.1. assessoramento e apoio na execução de ações de assessoria de imprensa, relações públicas, promoção e patrocínios;
- 9.1.5.2. organização de eventos;
- 9.1.5.3. planejamento e montagem de estandes em feiras e exposições; e
- 9.1.5.4. outros serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante”;

No entanto, em conduta contrária à Lei, segundo relatado no Parecer nº 07 da AUDIN, o Banpará utilizou o Contrato nº 035/2014 para “*propaganda/compra de espaço de mídia em eventos*”, inclusive que possuía relação com o sócio proprietário da empresa Inbox Mídia S/S LTDA EPP, que realizava a suposta veiculação de mídia:

3.2 Outrossim, no período de 2014 a 2019, verificou-se uma concentração atípica de verbas com propaganda/compra de espaço de mídia, em eventos ligados às empresas relacionadas também ao empresário Alcino Dias Teixeira Neto, visto que do total de R\$1.376.745,00, utilizado via Contrato nº 035/2014 com empresas privadas, para esses tipos de eventos, identificou-se que R\$1.352.995,00 foram executados pelas empresas ligadas ao referido empresário, conforme tabela abaixo e Anexo II:

Tabela 8

VIA AGÊNCIA	EMPRESA	EVENTO	VLR BRUTO (R\$)
GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Amor na Roça Diwaly	19.000,00
FAX	H Rabelo da Silva ME	Arena Diwaly Salinas	250.000,00
GRIFFO	Inbox Mídia S S Ltda	Barraca Paradise – Salinas	311.745,00
GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Barraca Diwaly - Salinas	178.125,00
FAX	H Rabelo da Silva ME	Bloco Amor de Carnaval	9.375,00

10

GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Bloco de Carnaval Fica Comigo Amor	59.375,00
GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Carnaval da Diwaly	35.625,00
GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Diwaly Festival de Verão - Salinas	200.000,00
GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Diwaly Woods – Woods Bar e Restaurante	237.500,00
GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Evento "Salve Jorge" Diwaly	11.875,00
GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Plant Hemp da Diwaly	11.875,00
GRIFFO	H Rabelo da Silva ME	Pump Black Party da Diwaly	28.500,00
			1.352,995,00

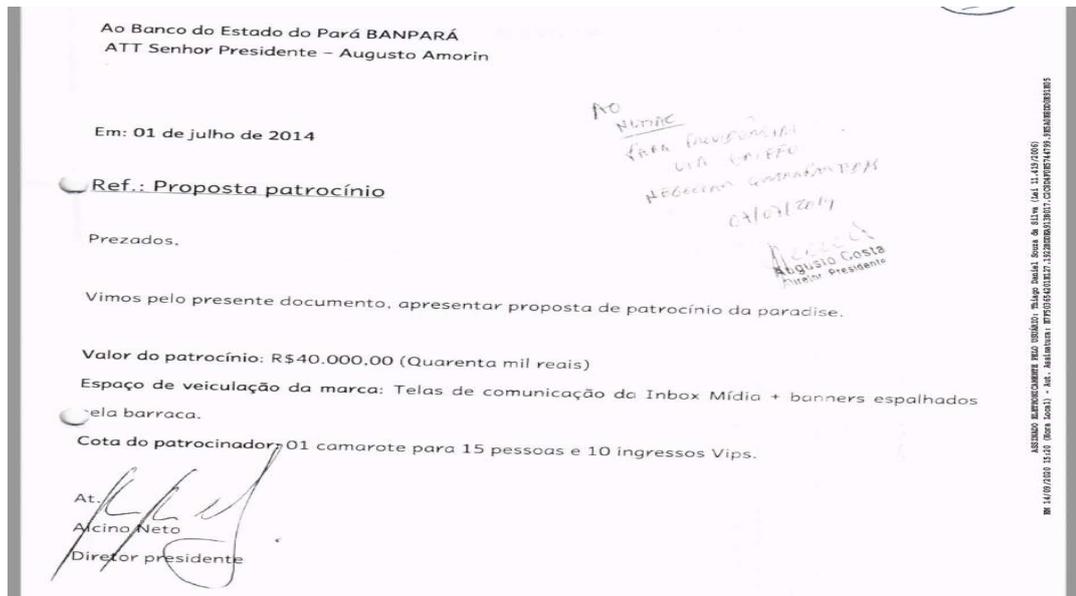
Diga-se de passagem, que, além da relação acima mencionada, a auditoria do Banpará mencionou igualmente a existência de 10 (dez) contratos de locação de imóveis para instalação das agências com as empresas Aliança Imobiliária Eireli e Attack Distribuidora Ltda, que tem como sócia a Sra. Mariana Góes Cunha Lima, esposa do empresário Alcindo Neto, o que é objeto da Representação nº TC/511304/2020, o que apenas ratifica possível violação dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Quanto aos eventos, o Diretor-Presidente do Banco, à época, declarou que havia confusão com a nomenclatura das solicitações entre patrocínio e compra de espaço de mídia, tentando desclassificar a prática no âmbito do contrato em análise, conforme consta no depoimento prestado à Auditoria Interna do Banco:

MP
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ
8ª PROCURADORIA DE CONTAS

declarante, de modo geral, tinha conhecimento das ações e demandas que havia sido e estavam sendo executadas, pois todas eram autorizadas pela Presidência. **Que** perguntado ao declarante o motivo pelo qual solicitações de patrocínios foram transformados em compra de espaço de mídia e pagos com intermédio das empresas de publicidade, o declarante respondeu que existia uma confusão na questão de nomenclatura, acredita ser até por desconhecimento de quem solicitava as demandas. O declarante ressalta que o Numac fazia a análise do enquadramento de cada demanda, se seguiria o fluxo como compra de espaço de mídia ou como patrocínio. O declarante esclarece que em algumas situações o Numac chegava a orientar algumas prefeituras para retificarem a solicitação inicial ajustando a forma de patrocínio para compra de espaço de

Contudo, em que pese tal declaração, as propostas revelam tratarem-se de verdadeiros patrocínios, com disponibilização de cotas e categorias de patrocínio e previsão de contrapartida, como camarotes e ingressos vips, tudo autorizado pelo então Diretor-Presidente. À título de exemplo:



Diante disso, é possível vislumbrar ausência de justificativa das agências para a escolha dos veículos de divulgação, bem como a utilização indevida do contrato de publicidade, pautado na Lei nº 12.232/10, para objetos que não estão abrangidos na referida Lei, o que merece ser apurado por esta Corte.

Caso confirmado os fatos aqui tratados, pugna-se pela procedência da representação para que seja expedida determinação ao Banpará para **que autorize a reserva e compra espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação apenas se a escolha do meio**

de comunicação estiver de acordo com os planos de comunicação em execução e justificada com base em critérios técnicos, bem como para que realize licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos serviços de locação de equipamentos para divulgação de mídia; de publicidade legal (destinada à divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de atender a prescrições legais), e de compra de mídia em eventos festivos de qualquer natureza.

2.2.5 Do pagamento sem a comprovação da adequada execução dos serviços

De acordo com o art. 15 da Lei nº 12.232/10, os custos e as despesas de veiculação *“deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível”*¹⁸.

Segundo Marçal Justen Filho, neste momento, haverá a prestação de contas pela agência de publicidade relativa à veiculação da publicidade, cujos documentos devem, inclusive, *“evidenciar a compatibilidade dos desembolsos com os custos praticados no mercado”*¹⁹, lembrando que *“o CENP, desde agosto de 2013, oferece um instrumento denominado BUP – Banco Único de Listas de Preços, que facilita a comprovação das informações relevantes”*²⁰.

Como se percebe, o disposto no artigo 15 é de extrema relevância para aferir a regular prestação do serviço de veiculação e do pagamento aos veículos de divulgação, com possibilidade, inclusive, de apresentação de relatórios de checagem, a cargo de empresa independente, sempre que possível. Neste ponto, cumpre registrar que, embora a

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários À Lei de Contratos de Publicidade da Administração. 1.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4086>. Acesso em: 11/04/2022

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

norma utilize o termo “sempre que possível”, não está a conferir ampla discricionariedade para a realização (ou não) de checagem. Pela interpretação da norma, a única hipótese em que caberia o afastamento da obrigação seria no caso de impossibilidade, devidamente justificada. Nesse sentido, é a doutrina:

A fórmula “sempre que possível” não significa “sempre que assim o desejar a Administração”. Trata-se de uma imposição mandatária, que comporta uma ressalva, que não se vincula à vontade da Administração.

Somente será admissível a ausência de checagem por empresa independente quando tal for impossível, não obstante os esforços realizados pelos interessados.

(...)

A impossibilidade poderá decorrer de razões diversas. Cabe avaliar isso em face da realidade. É problemático invocar a ausência de recursos orçamentários para tanto. Rigorosamente, essa atividade de checagem é indispensável à plena eficácia do programa de publicidade. Por isso, a implementação da contratação deverá contemplar inclusive as verbas para a realização dessa checagem.

Ocorre que, de acordo com o que consta na cláusula 11 do contrato administrativo, o pagamento deveria ser feito mediante apresentação de nota fiscal/fatura, e mediante apresentação de documentos de cobrança dos veículos, tabelas de preços e respectivos comprovantes de veiculação, sem maiores especificações sobre como se daria tal comprovação:

11. CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

11.1 O pagamento será efetuado mensalmente, mediante apresentação de Nota Fiscal/Fatura emitida pelas **CONTRATADAS**, acompanhada quando for o caso, das Notas Fiscais/Faturas emitidas pelos fornecedores e veículos em nome da **CONTRATANTE**, a/c das **CONTRATADAS**.

11.2 O pagamento será efetuado mediante depósito bancário, devendo as **CONTRATADAS** informar o Banco, Agência e o número da conta corrente em que deverá ser efetuado o crédito, seguindo os seguintes prazos:

- Veiculação: em prazo não inferior a trinta dias após o mês de veiculação, mediante apresentação dos documentos de cobrança de cada **CONTRATADA** e dos veículos, tabelas de preços dos veículos e respectivos comprovantes de veiculação;
- Produção: em prazo não inferior a trinta dias após o mês de produção, mediante apresentação dos documentos de cobrança de cada **CONTRATADA** e dos fornecedores, demonstrativos de despesas, e respectivos comprovantes;
- Outros serviços realizados por terceiros: nos vencimentos previamente ajustados com a **CONTRATANTE**, mediante a entrega dos serviços solicitados, dos documentos de cobrança de cada **CONTRATADA** e dos fornecedores e respectivos comprovantes.

Quanto aos documentos que acompanhavam as notas fiscais, a fiscal do contrato informou que, no caso de veículos de divulgação, a comprovação da execução eram apenas os pedidos de inserção emitidos pelas agências aos veículos:



fiscalização quando da entrega dos serviços demandados às agências contratadas; a declarante respondeu que a fiscalização dependia do serviços, por exemplo, no caso das demandas de publicidade impressas, cópias dos impressos ou publicações eram anexadas às notas fiscais; no caso dos painéis, empenas e front light, a declarante informa que no início recebiam fotos dos locais mensalmente, posteriormente, somente recebiam as fotos no momento das renovações das propostas; no casos das veiculações, a comprovação da execução eram os Pedidos de Inserção-PI emitidos pelas agências aos veículos: TV's, rádios e mídias digitais. A declarante informa que observava e conferia os percentuais de remuneração

Tal situação, entretanto, não se amolda aos ditames do art. 15 da Lei nº 12.232/10, e a insuficiência de documentos, demonstrando o custo e as despesas de veiculação, trazem risco de lesão ao erário, **sendo extremamente relevante a presença de relatórios de checagem, realizados por empresa independente, para permitir o pagamento das despesas pela Contratante.**

A relevância se mostra, principalmente, em razão do que restou identificado no caso da contratação ora tratada. Pelo que se extrai dos documentos que acompanham esta peça, a empresa Inbox Mídia/Positivações era responsável pela veiculação de: a) mídia digital *indoor* ou *digital signage*²¹, em TV's instaladas em ambientes externos ao banco, como shoppings, academias, aeroporto etc.; e b) mural digital – TV corporativa Banpará, em monitores controlados pela internet, para exibição de anúncios e conteúdos informativos do Banpará, instalados nas diversas agências do banco.

Em relação ao primeiro serviço, a auditoria interna do Banpará identificou que não havia qualquer relatório capaz de comprovar a efetiva prestação do serviço, mesmo havendo disposição contratual expressa acerca da obrigatoriedade de emissão de relatório mensal de despesa (cláusula 5.1.1.0):

2.19 Observou-se ainda, que foram contratados serviços de *Mídia Digital Signage (out-of-home)* que é o sistema de comunicação que utiliza painéis informativos eletrônicos tipicamente colocados em espaços públicos, ambientes de espera forçada, para orientar, divulgar ou simplesmente distrair (TV's externas). Tais serviços, foram prestados pela empresa Inbox Mídia, subcontratada tanto pela Griffio Comunicação quanto pela Fax Comunicação Ltda.

2.20 Na documentação apresentada pelo Numac, quanto a referida prestação de serviço (*out-of-home*) não se identificou relatórios capazes de assegurar a execução dos serviços, uma vez que o Banpará não recebia comprovações da veiculação dos anúncios nas TV's externas. Portanto, pela ausência de documentos comprobatórios a análise ficou prejudicada (fls.132/151).

A veiculação de mídia digital externa (em pontos espalhados pela região metropolitana), pelo que consta nas propostas e nos pedidos de inserção nos autos (detalhados na planilha “pagamentos de mídia digital - Inbox Mídia/Positivações”, anexa à presente peça), alcança o montante de R\$2.142.400,00 ao longo da execução do contrato de publicidade, conforme planilha em anexo. Mas, ao que parece, o pagamento levou em consideração apenas os pedidos de inserção, contrariando o art. 15 da Lei nº 12.232/2010,

²¹ Mídia digital *out-of-home* na qual conteúdo de entretenimento e anúncios publicitários são veiculados em *displays* (TVs de plasmas /LCD), para comunicar, informar e entreter os usuários, instaladas em ambientes de espera forçada, locais com grande fluxo de circulação de pessoas e dentro de pontos de venda (Pdvs).

já que despedidos de qualquer fiscalização que lhe dessem confirmação, papel que o relatório de checagem cumpriria.

Quanto ao mural digital (TV corporativa), foi identificado pela auditoria realizada pelo Banpará que foram efetuados diversos pagamentos à Inbox Mídia sem a correspondente prestação do serviço, pois em alguns casos as TV's não haviam sido instaladas, inclusive em agências que sequer haviam sido inauguradas:

2.21 Já quanto às TV's corporativas, verificou-se que a empresa **Inbox Mídia** foi a subcontratada da Griffó Comunicação, para a execução dos serviços de publicidade e propaganda, sob a forma de exibição de anúncios e conteúdos informativos em monitores controlados pela internet, do Banpará, de modo específico, plano de mídia "Mural Digital – TV Corporativa Banpará", que consistia em instalações de TV's nas Agências do Banpará (mídia indoor), na qual veiculava peças publicitárias e ainda divulgava informes em forma de notícias. Divulgava ainda, notícia de implantação de uma nova Agência, desempenho

dos papéis negociados pelo Banco, produtos como seguro, investimentos, poupança, cartões de crédito, todos do Banco.

2.22 Na documentação apresentada pelo Numac, verificou-se que a empresa Griffó Comunicação, entregou ao Banco diversos documentos: Estimativas de Custos – EC's, Autorização de Publicação – AP, Pedido de Inserção – PI, Recibo e Proposta Comercial, da Inbox Mídia, referente ao serviço prestado por sua subcontratada (Inbox), contendo o plano de mídia "Mural Digital – TV Corporativa Banpará, o qual descreve a quantidade de monitores/displays, divididos por diversas Agências do Banpará, pontos de atendimento para instalação das TV's e os valores mensais a serem pagos (fls.152/768).

(...)

2.28 Diante dos fatos, a Audin identificou que foi pago indevidamente o valor correspondente a R\$1,1 milhão à empresa Griffó Comunicação referente aos serviços prestados pela subcontratada Inbox Mídia/Positivações Mídia Inbox, uma vez que o serviço vinha sendo pago sem que as TV's estivessem efetivamente instaladas, constante no Anexo I.

2.39 Cabe destacar, que as propostas da empresa Inbox, referentes à mídia indoor, eram encaminhadas ao Banco com as unidades ainda não inauguradas incluídas no orçamento, inclusive, cobradas antes mesmo da instalação, conforme descrito no item 2.28.

Nota-se que, pela apuração levada a cabo pela auditoria interna do banco, os pagamentos indevidos por serviços não prestados alcançaram a espantosa cifra de **R\$1.155.356,89 (um milhão, cento e cinquenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e seis reais e oitenta e nove centavos) - o que foi objeto, inclusive, de ação judicial de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ
8ª PROCURADORIA DE CONTAS

ressarcimento-, conforme detalhamento do anexo I do parecer da auditoria do Banpará:

ANEXO I

	Agências	Data de Inauguração	Contante na FC's Griffo nº	Período	Cobrança a partir de:	Remanej.	Instalação da TV	Qt Meses cobrados	Valor Tela	Total pago
1	Marituba	06/05/2014	022/2015	jul a dez/2015	jul/15		mai/1É	34	1.500,00	51.000,00
2	Marabá São Félix	27/10/2017			-				1.500,00	-
3	Santa Luzia	21/07/2014	022/2015	jul a dez/2015	jul/15		mai/1É	34	1.500,00	51.000,00
4	Ponta de Pedras	07/12/2017	022/2015	jul a dez/2015	jul/15		mai/1É	34	1.500,00	51.000,00
5	Melgaço	28/11/2016	022/2015	jul a dez/2015	jul/15	jan/17	jun/18	18	1.500,00	27.000,00
6	Barcarena Centro	16/06/2014	003/2016	jan a dez/2016	jan/13		jun/18	59	1.785,71	105.356,89
7	Muana	19/01/2015	003/2016	jan a dez/2016	jan/16		jun/18	29	1.500,00	43.500,00
8	Monte Alegre	21/09/2015	003/2016	jan a dez/2016	jan/16			28	1.500,00	42.000,00
9	Salvaterra	24/08/2015	003/2016	jan a dez/2016	jan/16			28	1.500,00	42.000,00
10	Santa Barbara	09/06/2014	003/2016	jan a dez/2016	jan/16			37	1.500,00	55.500,00
11	Abel Figueiredc	13/05/2016	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		jun/18	17	1.500,00	25.500,00
12	Victoria do Xingu	20/06/2016	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		jun/18	17	1.500,00	25.500,00
13	Primavera	13/06/2016	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		mai/1É	16	1.500,00	24.000,00
14	Anajás	12/01/2015	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		jun/18	17	1.500,00	25.500,00
15	Anapu	16/05/2016	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		jun/18	17	1.500,00	25.500,00
16	Curua	23/05/2016	007/2017	jan a dez/2017	jan/17			16	1.500,00	24.000,00
17	Mojú dos Campos	26/01/2015	007/2017	jan a dez/2017	jan/17			16	1.500,00	24.000,00
18	Augusto Corrêa	22/05/2017	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		jun/18	17	1.500,00	25.500,00
19	Mosqueiro	20/04/2015	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
20	Santo Antonio do Taué	20/06/2016	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
21	Sapucaia	23/05/2016	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
22	São Felix do Xingu	04/09/2017	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
23	Tomé Açú - Quatro Bocas	23/11/2017	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
24	Breu Branco	09/02/2015	007/2017	jan a dez/2017	out/17		jun/18	8	1.500,00	12.000,00
25	Porto de Moz	23/03/2019	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
26	Oeiras do Pará	12/02/2018	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
27	Senador José Porfírio	16/07/2018	007/2017	jan a dez/2017	jan/18			4	1.500,00	6.000,00
28	Ipixuna do Pará	28/09/2015	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
29	Santa Maria das Barreiras	não inaugurada	007/2017	jan a dez/2017	out/17			16	1.500,00	24.000,00
30	Belterra	não inaugurada	007/2017	jan a dez/2017	out/17			16	1.500,00	24.000,00
31	Pau Darco	02/12/2019	007/2017	jan a dez/2017	out/17			7	1.500,00	10.500,00
32	Cumaru do Norte	não inaugurada	007/2017	jan a dez/2017	out/17			16	1.500,00	24.000,00
33	Itaituba Pioneir	não inaugurada	007/2017	jan a dez/2017	out/17			16	1.500,00	24.000,00
34	Conceição do Araguaia	30/11/1967	018/2013	jul/2013 a jun/2014	jul/14		abr/18	45	1.500,00	67.500,00
35	Curralinho	07/04/2016	003/2016	jan a dez/2016	jan/16		mai/1É	4	1.500,00	6.000,00
36	Afuá	17/08/2015	003/2016	jan a dez/2016	jan/16		dez/16	11	1.500,00	16.500,00
37	Santana do Araguaia	16/03/2015	003/2016	jan a dez/2016	jan/16		abr/18	27	1.500,00	40.500,00
38	São Geraldo do Araguaia	23/03/2015	003/2016	jan a dez/2016	jan/16		abr/18	27	1.500,00	40.500,00
39	Água Azul do Norte	23/05/2016	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		abr/18	15	1.500,00	22.500,00
40	Brejo Grande do Araguaia	13/05/2016	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		abr/18	15	1.500,00	22.500,00
41	Eldorado dos Carajás	21/09/2015	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		abr/18	15	1.500,00	22.500,00
42	Floresta do Araguaia	12/12/2016	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		abr/18	15	1.500,00	22.500,00
43	Trairão	17/02/2017	007/2017	jan a dez/2017	jan/17		jan/18	12	1.500,00	18.000,00
										1.155.356,89

Diante disso, exsurge a necessidade de apuração minuciosa da fiscalização da Corte de Contas acerca dos fatos aqui narrados, de modo que, caso confirmada a irregularidade, a representação seja julgada procedente para que seja expedida determinação ao Banpará a fim de que o pagamento de despesas de veiculação seja precedido dos relatórios de checagem, elaborados por empresa independente, nos termos do art. 15 da Lei 12.232/10, exceto nos casos de impossibilidade justificada, sem prejuízo da apuração de eventual dano causado ao Erário, apurado durante a

inspeção, e competente conversão em Tomada de Contas Especial, se assim entender esta Egrégia Corte de Contas.

2.2.6 Da irregularidade no pagamento da agência contratada: ausência de reversão da parcela de 5% do desconto padrão de agência em determinados meses e honorários pagos sobre o valor bruto faturado, sem dedução dos tributos

A Lei nº 4.680/1965, no seu artigo 11, prevê que *“A comissão, que constitui a remuneração dos Agenciadores de Propaganda, bem como o desconto devido às Agências de Propaganda, serão fixados pelos veículos de divulgação sobre os preços estabelecidos em tabela”*. As Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP²², com aplicação reconhecida pelo Decreto nº 4.563/2002 e Lei nº 12.232/2010, prevê os seguintes percentuais de honorários:

“3.6.1. Os serviços e os suprimentos externos terão os seus custos orçados junto a Fornecedores especializados, selecionados pela Agência ou indicados pelo Anunciante. O cliente deverá pagar à Agência “honorários” de 15% (quinze por cento) sobre o valor dos serviços e suprimentos contratados com quaisquer Fornecedores.

3.6.2. 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)”.

No contrato, a remuneração das agências foi ajustada na forma de comissão e desconto de agência, nos seguintes termos:

²² Entidade sem fins lucrativos, integrada e gerida por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda (§ 1º, do art. 4º, da Lei nº 12.232/2010).

8. REMUNERAÇÃO

8.1 Pelos serviços prestados, as **CONTRATADAS** serão remuneradas da seguinte forma:

8.1.1 Honorários de 10% (dez por cento), incidentes sobre os custos comprovados e previamente autorizados de serviços realizados por fornecedores, com a efetiva intermediação das **CONTRATADAS**, referentes à produção e à execução técnica de peças, campanhas e materiais publicitários que envolva criação da agência e cuja distribuição **não** proporcione às **CONTRATADAS** o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, de que trata o subitem 9.1.

8.1.1.1 Esses honorários serão calculados sobre o preço efetivamente faturado, a ele não acrescido o valor dos tributos cujo recolhimento seja de competência das **CONTRATADAS**.

8.1.2 Honorários de 5% (cinco por cento), incidentes sobre os custos de serviços realizados por fornecedores, referentes à produção e à execução técnica de peças, campanhas e materiais publicitários quando a responsabilidade da agência limitar-se à contratação ou pagamento do serviço ou suprimento, bem como a realização de outros serviços realizados por fornecedores referentes a pesquisas de pré-teste e pós-teste – vinculadas à concepção e criação de campanhas e peças publicitárias – e à elaboração de marcas, de expressões de propaganda, de logotipos e de elementos de comunicação visual.

8.1.2.1 Esses honorários serão calculados sobre o preço efetivamente faturado, a ele não acrescido o valor dos tributos cujo recolhimento seja de competência das **CONTRATADAS**.

8.1.3 50% (cinquenta por cento) dos valores previstos na tabela de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Pará, a título de ressarcimento dos custos internos dos trabalhos realizados pelas próprias **CONTRATADAS**.

8.1.4 Os layouts, roteiros e similares reprovados não serão cobrados pelas **CONTRATADAS**.

8.2 As **CONTRATADAS** não fará jus a honorários ou a qualquer outra remuneração sobre os custos de serviços realizados por fornecedores referentes à produção de peças e materiais cuja distribuição proporcione a ela o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação.

8.3 Despesas com deslocamento de profissionais das **CONTRATADAS**, ou de seus representantes, serão de sua exclusiva responsabilidade. Eventuais exceções, no exclusivo interesse da **CONTRATANTE**, poderão vir a ser ressarcidas por seu valor líquido e sem cobrança de honorários pelas **CONTRATADAS**, desde que antecipadamente orçadas e aprovadas pela **CONTRATANTE**.

8.4 As **CONTRATADAS** não farão jus a nenhuma remuneração ou desconto de agência quando da utilização, pela **CONTRATANTE**, de créditos que a esta tenham sido eventualmente concedidos por veículos de divulgação, em qualquer ação publicitária pertinente a este Contrato.

9. DESCONTO DE AGÊNCIA

9.1 Além da remuneração prevista na Cláusula Oitava, as **CONTRATADAS** farão jus ao desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação, em conformidade com o art. 11 da Lei nº 4.680/65.

9.2 A agência reverterá a **CONTRATANTE** a parcela de 5 % (cinco por cento) do “desconto padrão de agência” a que fizer jus, conforme o estabelecido no ANEXO “B” – Sistema Progressivo de Serviços/Benefícios do item 4.4 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária co, CENP – Conselho Executivo das Normas-Padrão.

Ressalte-se que o contrato de publicidade em análise previu, expressamente, que os honorários devidos às agências deveriam ser “calculados sobre o preço efetivamente faturado, a ele não acrescido o valor dos tributos cujo recolhimento seja de competência das contratadas” (cláusulas 8.1.1.1 e 8.1.2.1).

Porém, como demonstrado pela apuração da AUDIN, tal previsão contratual era desrespeitada, vez que o cálculo dos honorários era realizado sobre o valor bruto, sem dedução dos tributos, conforme tabela abaixo:

Documento	Valores pagos			Valores que deveriam ter sido pagos, considerando cláusula 8.1.1.1 do Cont. 035/2014 (transcrita abaixo)		
	Valor Bruto de Serviço de Terceiros	Honorários	Aliquota	Valor Líquido de Serviço de Terceiros	Honorários	Aliquota
OC 9868/2014	120.000,00	12.000,00	10%	114.000,00	11.400,00	10%
OC 10451/2015	4.500,00	450,00	10%	4.410,00	441,00	10%
OC 11439/2016	38.000,00	3.800,00	10%	37.240,00	3.724,00	10%
OC 12007/2017	46.000,00	4.600,00	10%	43.700,00	4.370,00	10%
OC 12232/2018	43.747,20	4.374,72	10%	41.559,84	4.155,98	10%
Total	252.247,20	25.224,72	-	240.909,84	22.012,99	-

Em posterior apuração completa, após realização de diligência por este MPC/PA, o Banpará apresentou o Parecer nº 29/2022, contendo o cálculo do débito em relação aos referidos honorários pagos sem dedução dos impostos, que alcançou a cifra de R\$6.395,08 (seis mil trezentos e noventa e cinco reais e oito centavos).

Além disso, as Normas-Padrão da Atividade Publicitária do CENP definem o desconto-padrão de agência e o respectivo percentual da seguinte forma:

“1.11. Desconto-Padrão de Agência ou simplesmente Desconto Padrão: é a remuneração da Agência de Publicidade pela concepção, execução e distribuição de propaganda, por ordem e conta de clientes anunciantes, na forma de percentual estipulado pelas Normas-Padrão, calculado sobre o “Valor Negociado”.

“2.5. O “Desconto-Padrão de Agência” de que trata o art. 11 da Lei nº 4.680/65 e art. 11 do Decreto 57.690/66, bem como o art. 19 da Lei 12.232/2010, é a remuneração destinada à Agência de Publicidade pela concepção, execução e distribuição de propaganda, por ordem e conta de clientes anunciantes”.

“2.5.1. Toda Agência que alcançar as metas de qualidade estabelecidas pelo CENP, comprometendo-se com os custos e atividades a elas relacionadas, habilitar-se-á ao recebimento do “Certificado de Qualificação Técnica”, conforme o art. 17, inciso I alínea “f” do Decreto nº 57.690/66, e fará jus ao “desconto padrão de agência” não inferior a 20% (vinte por cento) sobre o valor dos negócios que encaminhar ao Veículo por ordem e conta de seus Clientes”.

Tal forma de remuneração foi prevista no contrato para os casos de divulgação, conforme colacionado mais acima, tendo sido estabelecido, porém, que 5% (cinco por cento) do desconto concedido pelos veículos de comunicação às agências deveria ser revertido ao contratante (Banpará).

Ocorre que, de acordo com apuração da auditoria interna do banco (Parecer 07/2020), a agência Griffó deixou de reverter a parcela de 5% do desconto concedido pela subcontratada Inbox Mídia nos meses de abril e maio de 2014, gerando dano no valor de R\$9.610,00 (nove mil seiscentos e dez reais). Rememore-se, porém, que, no procedimento administrativo disciplinar, esse valor foi imputado às gestoras do contrato (processo nº 0880/2020), que, mesmo após a interposição de recurso, a decisão foi mantida pela Presidência do Banco. Veja:

9. Na forma do art. 462 da CLT, as empregadas deverão ressarcir o prejuízo de R\$9.610,00 (nove mil, seiscentos e dez reais), devidamente atualizado, na ordem de 50% (cinquenta por cento) para cada empregada.

[...]

6. Diante do exposto, considerando a prática de atos irregulares pelas empregadas, além do de não serem aduzidos fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inadequação da penalidade aplicada, **RATIFICO** a aplicação da penalidade de **CENSURA**, constante da decisão de fls. 1180/1182 dos autos, por seus próprios fundamentos. No que concerne ao ressarcimento dos prejuízos causados, determino, em caráter excepcional, a manutenção do ressarcimento, no valor de R\$9.610,00 (nove mil, seiscentos e dez reais), na ordem de 50% (cinquenta por cento) para cada empregada, sem atualização monetária.

(Trechos extraídos das decisões da presidência do Banco (“Despacho Presi”), no processo n. 0880/2020).

Desse modo, oportuna é ação fiscalizatória da Corte de Contas, adotando-se as medidas cabíveis, inclusive as necessárias à recomposição do dano, se for o caso.

2.2.7 Da inobservância do dever de transparência

A Lei nº 12.232/2010 determina, no seu art. 16, a necessidade de divulgação das informações da execução do contrato de publicidade em sítio próprio, nos seguintes termos:

“Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Parágrafo único. As informações sobre valores pagos serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação”.

No instrumento contratual também restou consignada tal obrigação, conforme cláusulas 5.1.9 e 6.1.7:

“5.1.9 As informações sobre a execução do Contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços e veículos, serão divulgados em site aberto pela CONTRATANTE, garantido o livre acesso por quaisquer pessoas”.

“6.1.7 Abrir, na internet, um site próprio para divulgação das informações sobre a execução deste Contrato, conforme disposto no art. 16 e parágrafo único, da Lei nº 12.232/2010.”

Ocorre que as informações acerca da execução contratual não foram regularmente divulgadas pelo Banco, em franca violação à determinação legal e contratual. Inclusive, em consulta ao sítio eletrônico do Banpará²³, é possível identificar que as referidas informações somente foram incluídas a partir de janeiro de 2019, já no último ano de vigência contratual, demonstrando que nada foi divulgado em relação ao período anterior. Veja:

procedimentos operacionais ficavam exclusivamente sob a responsabilidade do Numac. **Que** perguntado ao declarante se tinha conhecimento de que não eram divulgadas em site institucional as informações de valores pagos às agências de publicidade, bem como a relação de fornecedores/prestadores de serviços, referente aos serviços de publicidade e propaganda, o declarante respondeu que não tinha conhecimento, pois afirma que tais procedimentos operacionais ficavam exclusivamente sob a responsabilidade do Numac. **Que** perguntado ao

Desse modo, resta patente o descumprimento legal e contratual, devendo atrair, em consequência, a ação fiscalizatória deste Tribunal de Contas, bem como correspondente reprimenda cabível, se for o caso.

2.2.8 Da atividade fiscalizatória e da conversão em Tomada de Contas Especial

²³ Disponível em: <https://www.banpara.b.br/menu/o-banpara/publicidade/despesa-com-publicidade/>. Acesso em 11/04/2022

De acordo com o art. 82, do Regimento Interno do TCE/PA, a inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, **bem como para apurar denúncias ou representações**. A inspeção é, portanto, o meio de fiscalização adequado para apuração das aparentes irregularidades aqui narradas, o que se pugna.

Por tudo que se expôs, outra alternativa não resta senão lançar mão dos expedientes fiscalizatórios da Corte de Contas para apuração das variadas irregularidades demonstradas alhures, a fim de que sejam expedidas determinações e, se for o caso, identificar os reais responsáveis, especificar a conduta de cada um e quantificar o dano ao Erário, além de compelir os responsáveis a recompor o tesouro estadual, mediante conversão da inspeção em Tomada de Contas Especial, bem como aplicar as eventuais sanções cabíveis.

Vale registrar que, como exposto ao longo desta Representação, o Banpará tem empreendido medidas à recomposição ao erário. No entanto, a independência das instâncias é norma integrante do ordenamento jurídico. Não obstante isso, é oportuno ressaltar que, por medidas de economia processual e racionalidade administrativa, é possível a dispensa de instauração de tomada de contas especial quando existente ação judicial com o mesmo objetivo:

A regra é que a TCE se desenvolve no TCU com independência em relação ao judiciário. Havendo, porém, o mesmo escopo entre a TCE e a ação judicial e tendo a segunda sido instaurada, a Corte tem entendido por aceitar a dispensa de instauração de TCE. Nesse sentido:

[...] relativamente a débito que estão sendo objetos de medida judicial em processo específico com vistas à reparação de dano causado ao erário, também por economia processual e racionalidade administrativa, a fim de evitar duplicidade de esforços e até mesmo desperdício de recursos, considerando, ainda, que a TCE constitui medida de exceção. Ademais, não há racionalidade em se cobrar duas vezes o mesmo débito em instâncias distintas. Aliás, esse entendimento coloca-se em linha com a tradição do TCU, conforme se observa:

Por fim, ressalto que em casos semelhantes ao apreciado neste processo (dano causado em face da prática, no exercício de cargo ou função, de atos com infringência às normas internas na entidade), em que medidas judiciais já foram adotadas pela entidade com vistas à reparação do dano causado ao erário (v.g., existência de Ação de Cobrança junto à Justiça Trabalhista – fls. 105/109), se mostra dispensável, por racionalidade administrativa, a instauração de Tomada

de Contas Especial, evitando-se, assim, a duplicação de esforços na direção de um mesmo objetivo, qual seja, a obtenção de reparação do dano.²⁴

Então, antes de eventual determinação da instauração de Tomada de Contas Especial, é oportuno que a fiscalização neste Tribunal apure, ao longo dos trabalhos, o desenvolvimento e os resultados das ações judiciais propostas pela sociedade de economia mista, citadas nos fatos desta Representação, especialmente sobre quem recai a responsabilidade, considerando o possível alargamento das responsabilidades no âmbito deste Tribunal, envolvendo gestores, empresas contratadas e subcontratadas, que seria de extrema relevância para a recomposição ao erário. Oportuno citar que as empresas subcontratadas no âmbito do contrato de publicidade podem ser responsabilizadas perante os Tribunais de Contas:

As empresas subcontratadas pelas agências de *publicidade* em contratos de *publicidade* e propaganda firmados pela Administração Pública Federal podem ser responsabilizadas pelo TCU no caso de dano ao erário na execução dos referidos contratos. (Acórdão 10508/2017-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

Além do mais, muito embora tenha sido determinado pelo Diretor-Administrativo do Banco a realização de auditoria ampla, envolvendo as duas agências contratadas, bem como suas subcontratadas, verifica-se que os trabalhos de apuração abrangeram apenas a empresa Griffó Comunicação e Jornalismo Ltda.

Assim, faz-se necessária fiscalização abrangente sobre o contrato em tela, especialmente sobre a execução contratual envolvendo a segunda agência contratada (Fax), já que não contemplada nos trabalhos de auditoria do Banco, e a empresa Fax Comunicação também subcontratou a empresa Inbox Mídia, sendo as gestoras do contrato as mesmas para ambas as agências, atraindo a necessidade de se aferir se as mesmas supostas irregularidades cometidas no âmbito da execução com a empresa Griffó, eram repetidas em relação à empresa Fax Comunicação.

²⁴ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7. Ed. Ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

2.2.8 Encaminhamento ao Ministério Público Estadual

O resultado dos trabalhos nesta Representação, com base na função informativa desta Corte de Contas, deve ser remetido ao Ministério Público Estadual, que, inclusive, possui procedimento interno instaurado acerca do contrato aqui debatido, para os fins próprios de sua competência, conforme Inquérito Civil nº 000056-151/2020²⁵, instaurado pelo titular da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa.

2.2.9 Da medida cautelar

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará, para a concessão de medida cautelar, é necessário que estejam presentes requisitos essenciais como o a) *fumus bonis iuris*, com base na probabilidade do direito, e o b) *periculum in mora*, quando a irregularidade examinada pela Corte de Contas for capaz de provocar o dano irreparável ou de difícil reparação, bem como quando existir risco de ineficácia da decisão, conforme se depreende do art. 88 da Lei Complementar nº 81/2012²⁶ e do art. 251 do RITCE/PA²⁷.

Ademais, registre-se que, para além das cautelares típicas dispostas no art. 252 do RITCE/PA²⁸, os Tribunais de Contas possuem amplo **poder geral de cautela**, a fim de

²⁵ Disponível para consulta em: <<https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>>. Acesso em 21/01/2022.

²⁶ Art. 88. O Tribunal de Contas do Estado, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes nos casos de:

- I - receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio;
- II - risco de ineficácia da decisão de mérito;
- III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

²⁷ Art. 251. O Tribunal, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes, nos casos de:

- I - receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;
- II - risco de ineficácia da decisão de mérito;
- III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

²⁸ Art. 252. São medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal: I - recomendação à autoridade superior competente do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento; II - indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração; III - sustação de ato impugnado ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada. Parágrafo único. Será

garantir a efetividade de suas decisões, conforme definido pelo STF, podendo se valer de medidas cautelares atípicas, se assim for necessário. Veja a ementa do acórdão do STF:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

Assim, diante dos fatos e direito exposto ao longo desta peça, é cabível que esta Corte de Contas determine, cautelarmente, correções das condutas administrativas aqui tratadas, na execução dos contratos de publicidade no âmbito do Banpará, compatibilizando-as com o ordenamento jurídico e com a jurisprudência, evitando, com isso, prejuízo ao patrimônio público.

Diante de tudo o que foi exposto, restam preenchidos os requisitos da probabilidade do direito, tais como a ausência de prévia cotação de preços das empresas subcontratadas para o fornecimento de serviços complementares, a execução de serviços não alcançados pela Lei nº 12.232/10, o pagamento aos veículos de divulgação sem estar pautado em relatórios de checagem, elaborados por empresa independente. O *periculum in mora*, por outro lado, resta justificado pelo risco de lesão ao erário público em razão da possível continuidade de prejuízo ao erário, como o identificado no presente caso.

Com isso, requer-se que esta E. Corte de Contas determine **CAUTELARMENTE**, *inaudita altera pars*, ao Banco do Estado do Pará que:

solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista neste artigo.

- preze, na execução dos contratos de publicidade, pela observância do art. 14 da Lei nº 12.232/10, de modo que apenas aprove as propostas de fornecedores da contratada que tenham sido precedidas de prévia cotação de preços com, no mínimo, três fornecedores previamente cadastradas pela contratante, observando-se o procedimento previsto no art. 14, §2º, da Lei nº 12.232/10;
- autorize a reserva e compra de espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação apenas se a escolha do meio de comunicação estiver de acordo com os planos de comunicação em execução e justificada com base em critérios técnicos;
- realize licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos serviços de locação de equipamentos para divulgação de mídia; de publicidade legal (destinada e à divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de atender a prescrições legais), e de compra de mídia em eventos festivos de qualquer natureza;
- o pagamento de despesas de veiculação seja precedido dos relatórios de checagem, elaborados por empresa independente, nos termos do art. 15 da Lei 12.232/10, exceto nos casos de impossibilidade justificada.

3 DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado do Pará** vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expendida, requerer:

- a) o conhecimento, o recebimento e o processamento da presente Representação, **dando-lhe trâmite de urgência**, haja vista o previsto no art. 42, VIII, do Regimento Interno;
- b) Deferimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para que seja determinado ao Banpará que:

8ª PROCURADORIA DE CONTAS

- preze, na execução dos contratos de publicidade, pela observância do art. 14 da Lei nº 12.232/10, de modo que apenas aprove as propostas de fornecedores da contratada que tenham sido precedidas de prévia cotação de preços com, no mínimo, três fornecedores previamente cadastrados pela contratante, observando-se o procedimento previsto no art. 14, §2º, da Lei nº 12.232/10;
 - autorize a reserva e compra de espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação apenas se a escolha do meio de comunicação estiver de acordo com os planos de comunicação em execução e justificada com base em critérios técnicos;
 - realize licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos serviços de locação de equipamentos para divulgação de mídia; de publicidade legal (destinada e à divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de atender a prescrições legais), e de compra de mídia em eventos festivos de qualquer natureza;
 - o pagamento de despesas de veiculação seja precedido dos relatórios de checagem, elaborados por empresa independente, nos termos do art. 15 da Lei 12.232/10, exceto nos casos de impossibilidade justificada.
- c) **realização de inspeção**, nos moldes do art. 82, do Regimento Interno do TCE/PA, com o fito de apurar os fatos aqui narrados;
- d) no mérito, a procedência da representação para que sejam confirmadas as determinações feitas em sede de cautelar e, **caso detectado o dano ao erário**, a conversão da presente em Tomada de

- Contas Especial, para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento, com citação de todos os possíveis responsáveis, bem como de empresas e pessoas beneficiadas, na forma regimental;
- e) no caso de constatação de ilegalidade ao longo da instrução, a aplicação das multas e demais sanções, tais como a declaração de inidoneidade e inabilitação para exercício de função e cargo em comissão, aos responsáveis identificado, previstas na LOTCE/PA, garantindo-se sempre o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis apontados;
 - f) tudo o mais que for da atribuição do controle externo e decorrer dos achados de inspeção ao longo do processo;
 - g) a oitiva do *Parquet* de Contas em todas as fases do processo;

Termos em que pede deferimento.

Belém (PA), 10 de maio de 2022.

Assinado digitalmente
DANIELLE FÁTIMA PEREIRA DA COSTA
Procuradora de Contas
Titular da 8ª Procuradoria de Contas

ANEXOS:

- 1- Planilha de pagamentos de mídia digital (Empresa Inbox Mídia/Positivações).
- 2- Documentos relativos às ações judiciais propostas pelo Banpará.
- 3- Cópia integral da notícia de fato instaurada neste *Parquet* de Contas.