

ACÓRDÃO 01543/2019-1 – PLENÁRIO

Processos: 06354/2016-9, 04374/2012-1, 03203/2012-5
Classificação: Recurso de Reconsideração
UG: BANDES - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A
Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo
Recorrente: BARBARA DEPS BONATO

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO TC 517/2016 PLENÁRIO – CONHECER – DAR PROVIMENTO TOTAL – ARQUIVAR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre Recurso de Reconsideração interposto pela senhora **Bárbara Deps Bonato**, Assessora de Comunicação Social do BANDES no exercício de 2011, em face do **Acórdão TC 517/2016 Plenário** prolatado nos autos do Processo TC 3203/2012, cuja parte dispositiva foi lavrada com o seguinte teor:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3203/2012, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia dezessete de maio de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

- 1. Rejeitar** a preliminar de **ilegitimidade**, nos termos do item II.1 do voto do Relator;
- 2. Acolher as justificativas** apresentadas pelos senhores Anderson Fioresi de Souza, Maria José Quintaes Tabachi, Larissa Teixeira Bussular e Rodrigo Haese Gomes, em relação ao item II.3.1; pelos senhores Robson Luiz Avelino, Maria José Quintaes Tabachi, Soraia A. Costa e Rodrigo Haese Gomes, quanto ao item II.3.2; pela senhora Maria Emília Vieira da Silva no que se refere ao item II.3.3; pela senhora Bárbara Deps Bonato quanto ao item II.3.4; pelo senhor João Guerino Balestrassi quanto ao item II.3.5; e pelos senhores João Guerino Balestrassi e Bárbara Deps Bonato, em relação aos itens II.3.6, II.3.7, II.3.8 e II.3.9;
- 3. Rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pela senhora Bárbara Deps Bonato em relação aos fatos tratados no item II.3.5, aplicando-lhe **multa individual** de R\$

2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), conforme art. 135 da LC 621/2012, reajustadas nos termos do §3º, do art. 135 c/c art. 138 da mesma lei, deixando de aplicar multa à empresa, nos termos do voto-vista do Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, encampado pelo Relato, em sessão;

4. Julgar regulares as contas do senhor João Guerino Balestrassi à frente do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) no exercício de 2009;

5. Tendo em vista o disposto nos itens II.3.1 e II.3.2 do voto do Relator, **RECOMENDAR** à gestão do Bandes para que dê ciência aos técnicos bancários da necessidade de instruir devidamente os processos de operação de crédito, em estrita observância à normatização interna do Banco

6. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Inicialmente, o Núcleo de Recursos e Consultas elaborou a **Instrução Técnica de Recurso 139/2019**, opinando pelo conhecimento do presente Recurso e, no mérito, pelo não provimento do mesmo.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira (**Parecer do Ministério Público de Contas 2558/2019**).

Tendo os autos integrado a pauta da 23ª Sessão Ordinária do Plenário, em 16 de julho de 2019, a defesa apresentou, em sede de sustentação oral, argumentos no intuito de suprimir as irregularidades apontadas, conforme **Notas Taquigráficas 142/2019**.

Os autos retornaram, então, ao Núcleo de Recursos e Consultas para análise dos esclarecimentos prestados na sustentação oral. Mediante a **Instrução Técnica de Recurso 234/2019**, a área técnica opinou pelo **provimento total** do Recurso de Reconsideração para afastar a irregularidade e, conseqüentemente, a penalidade de multa fixada no item 3 do Acórdão TC 517/2016 Plenário.

Tal entendimento foi corroborado pelo Ministério Público de Contas, em nova manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira (**Parecer do Ministério Público de Contas 4842/2019**).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica de Recurso 234/2019, nos seguintes termos:

2.DA SUSTENTAÇÃO ORAL

A recorrente apresentou as seguintes considerações acerca da irregularidade apontada no **Acórdão TC-517/2016 – Plenário**, por ocasião de sustentação oral na 23ª Sessão Plenária de 16/07/2019, consoante constatado nas Notas Taquigráficas 00142/2019-9, a seguir transcritas:

Trata-se de um apontamento para uma cobrança irregular em duplicidade do serviço de criação publicitária. Essa é a descrição do serviço que foi questionado. No entendimento dos auditores deste Tribunal, a Agência de Publicidade A4 Comunicação teria cobrado ao Bandes, indevidamente, para a elaboração de cartaz, e depois teria cobrado, novamente, para elaboração de outdoor, ambos parte de uma campanha que o Bandes conduzia no interior do Estado, em 2011, na campanha “Bandes Rural”. De acordo com o entendimento errôneo em questão, exposto na sentença do recurso. Inclusive a agência deveria ter cobrado apenas uma única vez o serviço “criação publicitária” para as duas peças: outdoor e cartaz. Só que, na realidade, estamos falando de dois veículos, de dois meios de comunicação distintos, que carregam em si características. Os dois são impressos? Sim. Mas carregam em si características completamente diferenciadas, tanto na finalidade, quanto na mensagem que trazem. Trouxe aqui, justamente para mostrar para os senhores um exemplo. Esta aqui é a peça outdoor. É claro que eu não trouxe a peça original, porque é uma peça de 9 metros de comprimento por 3 de altura. Então, trouxe o layout que foi aprovado para o pagamento, para mostrar aos senhores.

(...)

Quando falamos em criação publicitária, é importante ressaltar isso, estamos falando de uma etapa de produção que vai resultar em um veículo de comunicação. Ou seja, estamos falando de desenvolvimento de produto. A etapa criação é uma. Dentro de uma agência publicitária engloba um estabelecimento de uma estratégia de comunicação, que considera todos os processos relativos àquele veículo que irá ser o produto final desse processo. Então, neste caso específico, estamos falando de dois veículos, dois meios de comunicação distintos, que serão produtos finais de dois processos de criação, de dois processos de produção, de desenvolvimento de produtos distintos. Então, se falamos em solicitar um cartaz a uma agência, a equipe de criação dessa agência desenvolverá um planejamento, que também é chamado de (palavra inaudível). Vai considerar o formato do veículo; vai considerar a mensagem; vai considerar a mensagem; vai considerar o público final. Inclusive os locais onde esse cartaz será colado. O tipo da letra que será usado, o tipo de cor, o tipo de tinta, o tipo de imagem e até a técnica de impressão. Isso tudo é estratégico e é a inteligência da elaboração da peça, denominada criação publicitária. Essa é a etapa “criação publicitária”. A mesma lógica se aplicará ao meio de comunicação “outdoor”. Estamos falando aqui de outro fluxo de produção, de um novo fluxo de produção, que respeitará as mesmas etapas de produção de qualquer outro meio. Sim, tem a criação como sua etapa inicial. Mas é um outro fluxo de produção que resultará em um outro produto, e que tem a ver como resultado o outdoor. No caso do outdoor, essa diferença ainda

fica mais acentuada, uma vez que estamos falando de uma peça de - como já falei aqui para os senhores e mostrei - 9 x 3 metros, e uma outra peça de 40 x 30 centímetros. Já mostrei as peças aqui para os senhores. Não tem como comparar uma peça com a outra e dizer que é só mudar o formato, é só diminuir o outdoor. São naturezas distintas. A criação de um outdoor traz, portanto, a necessidade de se desenhar uma estratégia nova e diferente da que se aplica ao cartaz, não só pela diferença do tamanho, como mencionei, mas, também, e assim como no cartaz, pela diferença do material que é empregado, da técnica de impressão, da fórmula como vai ser instalado, do público, da mensagem, inclusive do local em que ficará exposto, contando, inclusive, do tempo em que ficará exposto. E nisso reforço, aqui saliento, ainda mais, são produtos finais. Não tem como comparar o veículo, cujo tempo médio é de 7 segundos, que é do público que está passando de carro, com uma outra peça, que tem o tempo de leitura muito mais prolongado. E que aceita uma mensagem muito mais detalhada, inclusive em termos de programação visual. Porque podemos nos aproximar de um cartaz só para ver, o outdoor não. Notem que o equívoco se dá, e essa é a questão crucial, o equívoco se deu justamente porque houve entendimento de que a etapa 'criação publicitária' foi entendida como se devesse ser comum a todos os produtos envolvidos em uma mesma campanha. Só que não podemos confundir a etapa de produção "criação publicitária", com o conceito de uma campanha. Ora, o conceito sim será o mesmo para o cartaz, para o outdoor, se houver um folder, se houver uma peça para rádio, televisão, cinema, online. Enfim, o conceito sim é o mesmo, mas a criação é diferenciada para cada um desses veículos, que será resultado o produto de um processo, Com uma criação individualizada e respeitando a natureza de cada um desses veículos. Em resumo, a criação não é uma ideia abstrata, que se aplica a todos os produtos de uma campanha. Como nos leva a crer o senso comum. Quando falamos criação, no senso comum, a criação é ter uma ideia. Mas, não! Estamos falando de um processo de produção.

(...)

Outro ponto, também, que nos leva à confirmação desse entendimento é justamente correto de afirmarmos que não foi uma cobrança excepcional ou indevida. Porque outras agências do mercado, que atuam hoje e já atuavam na época, orçaram o serviço exatamente da mesma maneira. Solicitamos duas agências de renome no mercado, a agência Ampla Comunicação e a agência Fire Comunicação, que apresentassem orçamento para essa mesma demanda: quero um cartaz; quero um outdoor, cada uma para dois municípios no interior do Estado para fazer um evento. Então, ambas as agências responderam com exatamente a mesma peça, o mesmo custo e orçamento. Esses orçamentos foram coletados em julho/2016, vejam bem, na fase recursal, onde foi argumentado que isso é uma praxe de mercado. Mas foram ignorados na análise do recurso sob alegação, inclusive, de que não houve apresentação de nova documentação. Gostaria de frisar isso. Esses orçamentos estão anexos ao recurso. Então são essas as razões deste Recurso, motivo pelo qual se requer a total procedência do mesmo.

ANÁLISE:

As argumentações trazidas pela Recorrente por ocasião da sustentação oral realizada são, em sua essência, as mesmas consignadas na exordial do presente Processo (petição recursal).

Trata-se de irregularidades verificadas na execução do Contrato firmado entre a Agência de Publicidade A4 Comunicação e Bandes, quando da cobrança a elaboração de cartaz e a elaboração de outdoor, ambos parte de uma campanha que o Bandes conduzia no interior do Estado, em 2011, na campanha "Bandes Rural".

Segundo o Acórdão, a criação publicitaria deveria ter sido cobrada uma única vez para a elaboração das duas peças.

Segundo a recorrente o entendimento é equivocado pois se tratam de dois meios de comunicação distintos, que carregam em si características diferentes, exigindo, assim, uma elaboração diferente para cada um, tanto na finalidade quanto na mensagem.

Neste passo é considerado o formato do veículo, a mensagem, o público final, a localização, o tipo da letra, o tipo de cor, o tipo de tinta, o tipo de imagem e a técnica de impressão.

Para corroborar seu entendimento, a recorrente apresenta orçamentos realizados em outras agencias publicitarias, para a execução dos mesmos serviços. Verifica-se que procederam da mesma forma que a agência contratada.

O Contrato de fls. 190/203 do Processo TC 4374/2012 (apenso) firmado entre o BANDES (Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo) e a empresa A4 Publicidade e Marketing Ltda., tem como objeto:

Cláusula Primeira – Do Objeto

1.1- O presente instrumento tem por objetivo a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de projetos de divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas do BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO S/A – BANDES, compreendendo 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 peças e campanhas de interesse governamental aos veículos e demais meios de divulgação, bem como as demais atividades complementares:

1.1.1- O planejamento e a execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação, bem como as demais atividades complementares:

1.1.2- À produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados.

1.1.3- À criação e o desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitaria, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

Vê-se que as contratações e cobranças efetuadas pela empresa A4 Publicidade e Marketing Ltda. estão em consonância com o objeto do Contrato, pois ações realizadas estão previstas dentro do objeto contratual, quais sejam planejamento, conceituação, concepção criação, distribuição de peças e campanhas de interesse governamental dentre outras.

Além disso, como bem explicou a recorrente, embora com a mesma identidade visual, há um planejamento estratégico para cada tipo de mídia a ser veiculada (plano de mídia), assim, o planejamento que é parte da criação publicitaria, deve ser pago para cada um, pois são diferentes e requerem trabalho específico para cada execução.

Apesar da etapa da criação publicitaria exaurir-se com o fim da produção da peça publicitaria, parte significativa da remuneração por este trabalho somente será definida no futuro, quando houver a veiculação. Assim, a remuneração desvincula-se da criação e fica atrelada ao número de vezes em que a peça publicitaria será veiculada, o horário, o tamanho da página e o local de inserção.

A área de publicidade, pela sua natureza, reveste-se de peculiaridades as quais se fundamentam em trabalho eminentemente técnico-artístico, com predominância da subjetividade que a distingue de outras áreas técnicas como a engenharia, por exemplo, na qual o objeto é, geralmente, divisível, e a sua execução pode ser delegada sem prejuízo à fidelidade da concepção. Na contratação de serviços publicitários o resultado final do trabalho de comunicação depende de uma perfeita conexão entre as fases de criação e de produção final das peças para perfeita comunicação da ideia concebida.

Assim, **opina-se por afastar irregularidade.**

IV. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opina-se pelo **PROVIMENTO TOTAL** do Recurso de Reconsideração para afastar a irregularidade e consequente penalidade de multa em relação ao tópico 03 do Acórdão TC 517/2016 – Plenário.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo em todos os seus termos, o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas,** VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 CONHECER o presente Recurso;

1.2 DAR PROVIMENTO TOTAL às razões recursais no sentido de afastar a irregularidade e a consequente penalidade de multa aplicada no item 3 do Acórdão TC 517/2016 Plenário;

1.3 ARQUIVAR os presentes autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 19/11/2019 – 40ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões