



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 711204/19
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: BLANCOLIMA COMUNICACAO E MARKETING EIRELI,
DIELSON KLEBER PICKLER, FERNANDO MARCOS GEA,
MOZZART CARVALHO PICCOLI, MUNICÍPIO DE CASCAVEL,
ROSANE APARECIDA RICHETTI BONATTO
ADVOGADO /
PROCURADOR GUSTAVO HENRIQUE DIETRICH, JOSÉ ALBERTO DIETRICH
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2226/22 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Representação. Impugnação de sanção aplicada aos membros da subcomissão técnica diante de avaliações que evidenciaram vício de fundamentação. Utilização de mesmas justificativas para pontuações diversas. Falha eminentemente técnica que anula a licitação a partir do ato de julgamento da proposta técnica. Ausência de evidência de dano ao erário, dolo ou má-fé. Diante da complexidade da atuação da subcomissão técnica a falha na apresentação de justificativas específicas pelos membros não evidencia, no presente caso, erro grosseiro, sobretudo por não se tratar de profissionais da área jurídica. Provimento do recurso. Afastamento da multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face dos membros da comissão técnica.

I - RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator)

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto pela Sra. Rosane Aparecida Richetti Bonatto (peça 308), pelo Sr. Mozart Carvalho Piccoli e pelo Sr. Dielson Kleber Pickler, membros da Subcomissão Técnica de Licitação destinada à contratação de serviços de publicidade pelo Município de Cascavel, em face do Acórdão n.º 2773/19 do Tribunal Pleno (peça 43).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pela decisão impugnada, este Tribunal julgou parcialmente procedente a Representação proposta por Blancolima Comunicação e Marketing EIRELI em face da Concorrência Pública n.º 18/2018, realizada pelo Município de Cascavel. Assim, determinou a nulidade do certame a partir do ato de julgamento das propostas técnicas, bem como determinou a aplicação da multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 aos ora recorrentes, integrantes da subcomissão técnica, em face de ilegalidade no julgamento das propostas.

Os recorrentes, em síntese, postularam o provimento do recurso para que seja afastada a aplicação de multa sob o fundamento de que não teria havido ilegalidade, dano ao erário ou má-fé.

Atendidos os requisitos de admissibilidade, por meio do Despacho n.º 1715/19-GCILB (peça 49), o recurso foi recebido e foi determinado o sorteio de novo relator.

Em atenção à tramitação regimental, pelo Despacho n.º 1476/19-GCIZL (peça 54), foi determinada a remessa dos autos à unidade instrutiva e ao Ministério Público de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 4941/21 (peça 55), opinou pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento do recurso.

Por meio do Parecer n.º 972/21 (peça 56), o Ministério Público de Contas corroborou a manifestação técnica.

É o relatório.

2. Passo à análise das razões recursais.

2.1. Da impugnação à multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Os recorrentes alegaram que a decisão impugnada não teria evidenciado a norma legal que por eles teria sido infringida enquanto integrantes da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

subcomissão técnica da licitação. De outra forma, alegaram que não houve dolo ou má-fé em sua atuação, assim, requereram que a multa administrativa seja afastada.

Razão lhes assiste.

Conforme Acórdão n.º 2773/2019 do Tribunal Pleno (peça 43):

... os membros da Subcomissão, para atribuição de pontuação, utilizaram exatamente as mesmas palavras para fundamentar boa parte das notas atribuídas, que por sinal, foram distintas. Tal conduta passa longe do julgamento individualizado preconizado pela lei e pelo edital, viciando o julgamento do certame.

A conduta configuraria infração à Lei Federal 12.232/2010:

Art. 11. Os invólucros com as propostas técnicas e de preços serão entregues à comissão permanente ou especial na data, local e horário determinados no instrumento convocatório.

[...]

§ 4º O processamento e o julgamento da licitação obedecerão ao seguinte procedimento:

[...]

V - **análise individualizada** e julgamento dos quesitos referentes às informações de que trata o art. 8º desta Lei, desclassificando-se as que desatenderem quaisquer das exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório;

(Grifei)

Bem como configuraria infração ao Edital de Licitação (fl. 27 da peça 3):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10.3. Em ato contínuo, a Comissão Permanente De Licitações encaminhará os envelopes n.ºs 1 e 3, que compõem a Proposta Técnica, para análise e julgamento pela Subcomissão Técnica.

10.3.1. **A análise será individualizada** e o julgamento do Plano de Comunicação Publicitária feito dentro do estabelecido no presente Edital, observados os critérios por ele fixados.

(Grifei)

O fato seria evidenciado pela Coordenadoria de Gestão Municipal na fl. 5 da Instrução n.º 3052/19 (peça 41) a partir de dados constantes na peça 4:

DIELSON KLEBER PICKLER		
1	NOTA	JUSTIFICATIVA
C.A	13	Analisou-se os quesitos que constam no edital, pontuando: quadro funcional e tempo de experiência, estrutura física e operacional e a sintonia com a estratégia de comunicação da Prefeitura de Cascavel. Considerou-se a dificuldade de análise da estrutura física (não informada) e levou-se em conta a estrutura operacional e a adequação do quadro funcional aos prazos.
R	7	O repertório apresenta peças criativas, contudo, rasas no conteúdo e com design pouco atraente devido à paleta de cores escolhida. Embora sejam pertinentes ao público direcionado, que difere do público da Prefeitura, há pouca clareza na mensagem.
S.P	7	A licitante não apresenta comparativos nos cases (antes e depois das campanhas) que possibilitem mensurar o real resultado obtido pelas empresas com a publicidade mais ostensiva.
nota total	27,00	
2	NOTA	JUSTIFICATIVA
C.A	13,9	Pontuou-se os requisitos que constam no edital: quadro funcional e tempo de experiência, estrutura física e operacional. Foi considerado o tempo de experiência superior do quadro funcional e prazos satisfatórios para atender às estratégias de comunicação. Devido à ausência de especificação da área construída (apenas imagens) não foi possível dimensionar a estrutura adequadamente.
R	7,8	O repertório apresentado tem satisfatório padrão de acabamento e qualidade de execução. Nos quesitos pertinência, ideia criativa e clareza da exposição a campanha direcionada ao público afim ao da Prefeitura atende ao edital. Nas peças segmentadas, há ideia criativa satisfatória; nota-se comprometimento na comunicação da mensagem devido à pertinência e clareza da exposição.
S.P	9	Os cases relatados demonstram que a licitante atingiu as metas propostas, com ênfase para o primeiro, que promove engajamento, inclusive com jingle marcante.
nota total	30,7	
3	NOTA	
C.A	13,8	Considerando os requisitos que constam no edital, pontuou-se o quadro funcional maior, o tempo de experiência menor, e a estrutura física e prazos compatíveis às estratégias de comunicação do Município.
R	9,7	Peças atendem ao quesito criatividade, com forte engajamento com o receptor por meio da emoção, fator que atende à necessidade da Prefeitura para atingir o público. Pertinentes, as temáticas são expostas de forma clara, facilitando a compreensão.
S.P	9,8	Licitante evidenciou originalidade e domínio da mídia tradicional (rádio) com campanha de resolutividade, inclusive premiada. Com público semelhante ao da Prefeitura de Cascavel, comprovou atingir a meta da campanha do governo do Estado com satisfatório alcance nas mídias digitais.
nota total	33,3	

ROSANE APARECIDA RICHETTI BONATTO		
1	NOTA	JUSTIFICATIVA
C.A	12,95	Analisou-se os quesitos que constam no edital, pontuando: quadro funcional e tempo de experiência, estrutura física e operacional e a sintonia com a estratégia de comunicação da Prefeitura de Cascavel. Considerou-se a dificuldade de análise da estrutura física (não informada) e levou-se em conta a estrutura operacional e a adequação do quadro funcional aos prazos.
R	6,8	O repertório apresenta peças criativas, contudo, rasas no conteúdo e com design pouco atraente devido à paleta de cores escolhida. Embora sejam pertinentes ao público direcionado, que difere do público da Prefeitura, há pouca clareza na mensagem.
S.P	6,5	A licitante não apresenta comparativos nos cases (antes e depois das campanhas) que possibilitem mensurar o real resultado obtido pelas empresas com a publicidade mais ostensiva.
nota total	26,25	
2	NOTA	JUSTIFICATIVA
C.A	13,8	Pontuou-se os requisitos que constam no edital: quadro funcional e tempo de experiência, estrutura física e operacional. Considerado o quadro funcional e prazos satisfatórios para atender às estratégias de comunicação. Devido à ausência de especificação da área construída (apenas imagens) não foi possível dimensionar a estrutura adequadamente.
R	9	O repertório apresentado tem satisfatório padrão de acabamento e qualidade de execução. Nos quesitos pertinência, ideia criativa e clareza da exposição a campanha direcionada ao público afim ao da Prefeitura atende ao edital. Nas peças segmentadas, há ideia criativa satisfatória; nota-se comprometimento na comunicação da mensagem devido à pertinência e clareza da exposição.
S.P	9,5	Os cases relatados demonstram que a licitante atingiu as metas propostas, com ênfase para o primeiro, que promove engajamento, inclusive com jingle marcante.
nota total	32,3	
3	NOTA	
C.A	13,78	Considerando os requisitos que constam no edital, verifica-se quadro funcional maior, o tempo de experiência menor, e a estrutura física e prazos compatíveis às estratégias de comunicação do Município.
R	9,9	Peças atendem ao quesito criatividade, com forte engajamento com o receptor por meio da emoção, fator que atende à necessidade da Prefeitura para atingir o público. Pertinentes, as temáticas são expostas de forma clara, facilitando a compreensão.
S.P	9,7	Licitante evidenciou originalidade e domínio da mídia tradicional (rádio) com campanha de resolutividade, inclusive premiada. Com público semelhante ao da Prefeitura de Cascavel, comprovou atingir a meta da campanha do governo do Estado com satisfatório alcance nas mídias digitais.
nota total	33,38	

Inicialmente, deve-se destacar que a falha foi apontada nas avaliações realizadas pelo Sr. Dielson Kleber Pickler e pela Sra. Rosane Aparecida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Richetti Bonatto. Portanto, desde logo, afasto a aplicação de sanção ao Sr. Mozart Carvalho Piccoli.

Quanto às avaliações realizadas pelo Sr. Dielson Kleber Pickler e pela Sra. Rosane Aparecida Richetti Bonatto, verifico que, efetivamente, houve a replicação de justificativas, ainda que com notas diversas, o que evidencia vício na fundamentação do ato e prejudica os licitantes na aferição objetiva do julgamento e, assim, mitiga a legitimação do certame. Destaco, ainda, que a falha limita a independência técnica necessária aos integrantes da subcomissão técnica.

Portanto, é devida a anulação do certame desde o julgamento das propostas técnicas, conforme determinado pelo Acórdão n.º 2773/2019 do Tribunal Pleno (peça 43).

Todavia, quanto à sanção imposta, entendo relevante destacar pontos específicos que, em princípio, autorizam seu afastamento.

Levo em conta que, em decorrência dos arts. 11, § 2º, e 12 da Lei Federal n.º 12.232/2010¹, foram analisadas propostas técnicas sem qualquer identificação das licitantes, portanto, não há indício de que a falha teria sido cometida com vistas a favorecer determinado concorrente, não se configurando dolo ou má-fé.

Em seguida, em que pese a ninguém ser dado alegar o desconhecimento da lei, no presente caso, conforme previsão do art. 10, § 1º, da Lei Federal n.º 12.232/2010², tenho em conta que a subcomissão técnica é composta

¹ Art. 11. Os invólucros com as propostas técnicas e de preços serão entregues à comissão permanente ou especial na data, local e horário determinados no instrumento convocatório.

...

§ 2º Os invólucros padronizados com a via não identificada do plano de comunicação publicitária só serão recebidos pela comissão permanente ou especial se não apresentarem marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento capaz de identificar a licitante. (Grifei)

Art. 12. O descumprimento, por parte de agente do órgão ou entidade responsável pela licitação, dos dispositivos desta Lei destinados a garantir o julgamento do plano de comunicação publicitária sem o conhecimento de sua autoria, até a abertura dos invólucros de que trata a alínea a do inciso VII do § 4º do art. 11 desta Lei, implicará a anulação do certame, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade administrativa, civil ou criminal dos envolvidos na irregularidade.

² Art. 10. As licitações previstas nesta Lei serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas.

§ 1º As propostas técnicas serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica, constituída por, pelo menos, **3 (três) membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por profissionais das áreas de comunicação social, publicidade e marketing, portanto, sem formação jurídica, o que deve abrandar sua responsabilização, uma vez que não há efetiva evidência de que os integrantes da equipe foram orientados quanto à necessidade de realizar as avaliações de modo estritamente individual.

Por fim, verifico que, conforme documento já transcrito, apenas houve a identidade de justificativas em relação à parte da avaliação que tratava de conteúdo histórico das empresas participantes (capacidade de atendimento, repertório e relatos de soluções de problemas de comunicação³), ou seja, em relação ao próprio Plano de Comunicação Publicitária proposto para análise todos os membros da subcomissão técnica apresentaram justificativas e notas diferentes, conforme peça 4, tratando-se, portanto, de falha pontual.

Diante da complexidade da atuação da subcomissão técnica, a falha na apresentação de justificativas específicas pelos membros não se constitui, no presente caso, em erro grosseiro, sobretudo, por não se tratar de profissionais da área jurídica, embora tenha havido falha técnica de procedimento.

Desse modo, diante da ausência de indícios de dolo, má-fé e da não configuração de erro grosseiro, afasto a aplicação da multa do art. 87, inciso IV,

ou que atuem em uma dessas áreas, sendo que, pelo menos, 1/3 (um terço) deles não poderão manter nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou a entidade responsável pela licitação.

(Grifei)

³ Conforme Edital (fls. 16 a 17 da peça 3):

4.1.2. **Capacidade de Atendimento:** textos em que a licitante apresentará:

- a) relação nominal dos principais clientes atuais da licitante, com a especificação do início de atendimento de cada um deles;
- b) a quantificação e a qualificação, sob a forma de currículo resumido (no máximo 5 linhas, com nome, formação e experiência), dos profissionais da licitante, discriminando-se as áreas de redação, direção de arte, arte finalista, produção gráfica, mídia, atendimento e administrativo. Vedado o acúmulo de funções;
- c) as instalações, a infraestrutura e os recursos materiais que serão colocados à disposição para a execução do contrato;
- d) a sistemática de atendimento, discriminando-se as obrigações a serem cumpridas pela licitante, na execução do contrato, incluídos os prazos a serem praticados, em condições normais de trabalho, na criação de peça avulsa ou de campanha e na elaboração de plano de mídia.

4.1.3. **Repertório:** apresentação, sob a forma de peças e respectivas fichas técnicas, de um conjunto de trabalhos, concebidos e veiculados/distribuídos/ exibidos/expostos pela licitante

[...]

4.1.4. **Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação:** deverão ser apresentados até dois cases, relatando, em no máximo duas páginas cada, soluções bem-sucedidas de problemas de comunicação propostas pela licitante e implementadas por anunciantes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face dos integrantes da subcomissão técnica de licitação.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno **conheça** do Recurso de Revista interposto pela Sra. Rosane Aparecida Richetti Bonatto (peça 308), pelo Sr. Mozart Carvalho Piccoli e pelo Sr. Dielson Kleber Pickler, membros da Subcomissão Técnica de Licitação destinada à contratação de serviços de publicidade pelo Município de Cascavel, em face do Acórdão n.º 2773/19 do Tribunal Pleno (peça 43), para no mérito, **dar-lhe provimento**, a fim de reformar a decisão impugnada, afastando-se a aplicação da multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face dos recorrentes.

II - VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (vencido)

Extraí-se da proposta de voto apresentada que o r. relator pretende reformar o Acórdão nº 2773/19 (peça nº 43) no que diz respeito à responsabilização dos interessados Dielson Kleber Pickler, Mozart Carvalho Piccoli e Rosane Aparecida Richetti Bonatto, os quais foram individualmente sancionados com uma multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, haja vista a prática de diversos atos inquinados de vício no julgamento das propostas apresentadas na Concorrência nº 18/2018, realizada pelo Município de Cascavel.

O r. relator do recurso entendeu que não houve caracterização de dolo ou má-fé, haja vista que as propostas analisadas não estavam identificadas e, portanto, não vislumbrou indícios de que a subcomissão técnica de julgamento pretendia favorecer algum dos interessados.

Ainda, destacou o relator que a subcomissão técnica é composta por profissionais das áreas de comunicação social, publicidade e marketing, portanto, sem formação jurídica, o que deveria abrandar a penalização, uma vez que não há



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

efetiva evidência de que os integrantes da equipe foram orientados quanto à necessidade de realizar as avaliações de modo estritamente individual.

Por fim, analisando “a complexidade da atuação da subcomissão técnica”, o r. relator entendeu que a falha na apresentação de justificativas específicas pelos membros não se constitui, no presente caso, em erro grosseiro, sobretudo, por não se tratar de profissionais da área jurídica.

Com a devida vênia, discordo do voto apresentado pelo relator por entender que as sanções aplicadas mediante Acórdão nº 2773/19 foram motivadas por violações legais significativas, as quais geraram, inclusive, a nulidade do certame.

Conforme fundamentação constante da decisão questionada, os atos decisórios estão inquinados de vícios que prejudicaram o julgamento objetivo das propostas.

Vale dizer que o próprio relator não afasta quaisquer das irregularidades reconhecidas na decisão vergastada, corroborando a aplicabilidade da decisão de nulidade do certame e limitando-se a ponderar sobre a aplicabilidade das sanções e pela necessidade de afastamento das multas.

Em 25 de abril de 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB recebeu novos dispositivos sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público por meio da Lei Federal nº 13.655. Dentre os novos preceitos da LINDB, consta no artigo 22 que na “*interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*”.

A partir dos trechos acima transcritos, observa-se que as dificuldades dos agentes públicos no exercício do cargo devem sim ser consideradas, contudo, não se pode perder de vista a tutela do direito dos administrados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesta perspectiva, entendo que muito embora os membros da subcomissão técnica de julgamento possam não ter recebido suficiente preparo para o exercício da função para qual foram designados, há, em contrapartida, licitantes prejudicados pela má atuação da subcomissão técnica de julgamento.

Sopesando o caso concreto pelos diferentes pontos de vista, entendo que não há espaço para a flexibilização proposta pelo relator, haja vista a comprovada ocorrência de irregularidades graves que levaram à nulidade do certame.

Quanto à apontada não ocorrência de dolo, má-fé ou erro grosseiro para afastamento de sanções, entendo que a ponderação não pode flexibilizar, ao menos no caso em exame, o inafastável comprometimento que se espera de qualquer pessoa que exerça *mister* público.

Nas palavras do jurista Flávio Tartuce⁴, a atual LINDB “*consagra o dever de motivação concreta e a responsabilidade decisória dos gestores dos interesses públicos ao julgarem sobre questões que lhe são levadas a análise*”.

Alinhando-me a esta concepção, entendo que a responsabilidade decisória dos sancionados está devidamente motivada na decisão questionada e não pode ser mitigada. Por tal motivo, divirjo do r. relator no que diz respeito à exclusão de responsabilização dos representados e **VOTO** pela integral manutenção da decisão recorrida.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

⁴ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 10.ed. São Paulo: Método, 2020. p 36



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por voto de desempate do presidente, em:

Conhecer do Recurso de Revista interposto pela Sra. Rosane Aparecida Richetti Bonatto (peça 308), pelo Sr. Mozart Carvalho Piccoli e pelo Sr. Dielson Kleber Pickler, membros da Subcomissão Técnica de Licitação destinada à contratação de serviços de publicidade pelo Município de Cascavel, em face do Acórdão n.º 2773/19 do Tribunal Pleno (peça 43), para no mérito, **dar-lhe provimento**, a fim de reformar a decisão impugnada, afastando-se a aplicação da multa do art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 em face dos recorrentes.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Acompanharam a divergência do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA e ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO.

O Presidente, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO desempatou o julgamento acompanhando o voto do Relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente