TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	539740/21
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE COLOMBO
INTERESSADO:	ALISON HENRIQUE MARTINS, HELDER LUIZ LAZAROTTO, IMAM PUBLICIDADE E PROPAGANDA EIRELI, JOSE CARLOS VIEIRA, MUNICIPIO DE COLOMBO
ADVOGADO / PROCURADOR	ALISSON RAMOS DA LUZ
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3232/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.° 8.666/93. Concorrência Pública. Contratação de serviços publicitários. Falta de transparência do certame. Restrição de competitividade. Procedência parcial. Expedição de recomendação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.° 8666/93, com pedido cautelar, formulada por IMAM Publicidade e Propaganda Eireli em face do Município de Colombo, alegando ilegalidades cometidas pela Subcomissão Técnica e Comissão Permanente de Licitações do MUNICÍPIO DE COLOMBO, no âmbito da Concorrência n.º 003/21, que visa a contratação de Agência de Propaganda para prestação dos serviços publicitários.

Segundo a representante, ocorreram as seguintes irregularidades na condução da licitação:

a) A proposta da Trade Comunicação e Marketing Eireli, vencedora do certame, incluiu na campanha simulada custos relativos à produção de um hotsite, no valor de R$ 3.000,00. Contudo, tal confecção integra os serviços ou custos internos da agência, não podendo ser cobrados do anunciante, conforme o edital, bem como orientações da Associação Brasileira das Agências de Propaganda – ABAP;

b) Em relação à estratégia de mídia e não mídia, a Trade apresentou previsão de veiculação na rede social Instagram com 24.000 cliques, ao custo de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

R$ 2,67 por clique, totalizando R$ 64.080,00, valor superior ao que consta na planilha Anexo 12 – Programação de Mídia Digital. Aplicando o valor correto proposto pelos cliques a proposta salta para R$ 253.372,50, superior ao limite estabelecido pelo edital, de R$ 200.000,00;

c) A Trade não apresentou cópia integral e sequenciada da GFIP, o que era exigido pelo edital. Além disso, o CNPJ que consta nos documentos não corresponde à razão social de nenhum dos licitantes;

d) A Comissão de Licitações faltou com a transparência e criou embaraços aos competidores, uma vez que exigiu protocolo físico e presencial dos recursos e contrarrazões, obrigou os licitantes a irem até a Prefeitura para ter acesso às propostas técnicas dos demais competidores e não possibilitou acesso às contrarrazões da Trade.

Oportunizada a manifestação preliminar, o Município de Colombo, à peça 18, justificou que a inclusão dos custos na planilha de estratégia de mídia e não mídia no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais) pela empresa TRADE se referiu aos custos externos da agência, com programação a ser executada por terceiros. Argumentou, ainda, que após os esclarecimentos prestados pela licitante LOJA DOCE, esta empresa também foi classificada. Quanto ao valor da campanha simulada da empresa habilitada ser superior ao valor máximo previsto no edital, o Município esclareceu que a aferição do valor considerou o valor a ser investido em cada mídia, com avaliação da capacidade de se atingir os objetivos da campanha, considerando errônea a fixação da fórmula apresentada pela representante, consubstanciada na multiplicação do número de cliques, pelo valor unitário de cada clique. No que tange aos supostos obstáculos criados pela Comissão para ter acesso aos documentos relacionados à licitação, defendeu que a representante teve a chance de se insurgir contra as regras edilícias e não o fez tempestivamente. Afirmou ter sido franqueado a todos os participantes acesso indistinto aos documentos relacionados ao certame. Informou, ainda, que a licitação foi homologada em 28/09/2021.

À peça 22, a representante rebateu os argumentos apresentados pelo Município, reiterando os pedidos feitos na inicial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

Recebida a representação (Despacho n.° 1173/21, peça 23) e negado o pleito cautelar, dada a ausência dos requisitos autorizadores de sua concessão, foram citados o Município de Colombo e o senhor *Helder Luiz Lazarotto*, prefeito municipal.

Em defesa (peça 29), o Município alegou que, quanto aos custos do hotsite, a sua produção não é necessariamente um custo interno, uma vez que se a agência não faz esse trabalho internamente e se utiliza de mão de obra de terceiros, é possível constar na planilha como custos de terceiros. Sobre o valor limite da campanha simulada, sustentou que foi considerado o valor a ser investido em cada mídia, sendo que o custo por clique somente pode ser conhecido ao final da campanha, após expirado o "período de vida" do anúncio. Em relação à transparência do certame, aduziu que foram cumpridas todas as previsões editalícias. Sustentou, ainda, que todo o processo de licitação estava disponível na sede da Prefeitura Municipal para consulta dos interessados.

Os autos seguiram para análise da Coordenadoria de Gestão Municipal que, na Instrução n.° 51475/21, opinou pela citação dos senhores José Carlos Vieira (Presidente da Comissão de Licitação) e *Alisson Henrique Martins* (Presidente da Subcomissão Técnica), medida esta acolhida pelo Despacho n.° 7/2022 (peça 31).

Embora devidamente citados (peças 36 e 40), não houve qualquer resposta dos interessados, conforme certidão de decurso de prazo juntada à peça 47.

A representante juntou acostou nova manifestação à peça 42, reforçando a alegação de irregularidade quanto à inclusão de custos internos na campanha simulada e complementando as informações já apresentadas.

Os autos retornaram à Coordenadoria de Gestão Municipal que, na Instrução n.° 2797/22 (peça 48), acolheu os esclarecimentos fornecidos pelo Município de Colombo, por entender razoáveis, e opinou pela procedência parcial do feito com a aplicação de uma multa do art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao senhor *José Carlos Vieira*, em razão da ausência de disponibilização de protocolo eletrônico de impugnação e recurso, e outra ao senhor *Helder Luiz Lazarotto*, em face da ausência de disponibilização da íntegra dos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

procedimentos licitatórios no Portal da Transparência do Município, além da expedição de determinação ao Município para que publique a integralidade dos procedimentos licitatórios em seu Portal da Transparência.

No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas, conforme Parecer n.° 602/22 – 3PC (peça 49).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Acompanho as manifestações uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas pela procedência parcial da representação.

Quanto à inclusão na campanha simulada da Trade dos custos relativos a um hotsite, no valor de R$ 3.000,00, a representante alega que a sua produção e confecção integraria os custos internos da agência, não podendo ser cobrados do anunciante, conforme previsão do edital, a saber:

> 4.1. A Proposta Técnica consistirá em quatro quesitos:
> (...)
> 4.1.5. Estratégia de Mídia e não Mídia – constituída de:
> I – (...)
> II - simulação de plano de distribuição de todas as peças de que trata a alínea I do subitem 4.1.4, acompanhada de tabelas, gráficos, planilhas e texto com a explicitação das premissas adotadas e suas justificativas.
> 4.1.5.1. Da simulação deverá constar um resumo geral com informações sobre pelo menos: o período de veiculação; os valores dos investimentos alocados em mídia, separadamente por meios; e os valores alocados na produção de cada peça, separadamente, de mídia e de não mídia.
> 4.1.5.1. No caso de não mídia, no resumo geral também deverão ser explicitadas as quantidades a serem produzidas de cada peça.
> 4.1.5.2. Na simulação de que trata a alínea II do subitem 4.1.5:
> I – (...)
> II - **devem ser desconsiderados os custos internos** e os honorários sobre todos os serviços de fornecedores.
> (...)

Não obstante tais alegações, assim como entendeu a unidade técnica, considero razoáveis as justificativas lançadas pela Municipalidade quanto a esse assunto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

Observa-se que o Município esclareceu esse ponto, afirmando que o valor incluído pela agência vencedora na simulação da campanha publicitária refere-se a um custo externo, pois a programação seria executada por terceiros, ou seja, a Trade não realizaria diretamente o trabalho de programação. Ficaria, assim, a cargo da própria agência a criação e a gestão do hotsite, além dos demais custos internos relacionados a essa estratégia de divulgação.

Reproduzo, assim, as explicações prestadas pela Municipalidade:

> De fato, o item 4.1.5.2.II do edital da Concorrência Pública nº 003/2021 previu que os custos internos deveriam ser desconsiderados pelos licitantes na apresentação da Estratégia de Mídia e não Mídia (item 4.1.5). No entanto, entendeu a Comissão de Licitação que o valor de R$ 3.000,00 incluído pela agência TRADE na simulação da campanha publicitária refere-se a um custo externo, já que, conforme informado pela agência, embora mantenha-se responsável pela criação da peça, a programação, nas linguagens próprias da ciência da computação, seria executada por terceiros.
>
> Conforme referenciado pela Comissão de Licitação quando da análise dos recursos interpostos diante do julgamento das propostas técnicas, “se a agência não faz este trabalho internamente, e nada obriga uma agência a ter este tipo de serviço para funcionar, e se ela utiliza mão de obra de terceiros para realizá-los, está correto o entendimento que para cumprir o edital deveria constar os valores em sua planilha como custos de terceiros”.
>
> A Comissão de Licitação ainda destacou o fato de que, enquanto a tabela referencial do Sindicato das Agências de Propaganda do Paraná – SINAPRO estabelece um valor global de R$ 25.196,00 para um hotsite, a agência TRADE informou que apenas o valor de R$ 3.000,00 foi considerado como custo externo, evidenciando que apenas a programação seria executada por terceiros externos, enquanto a criação e gestão do hotsite manter-se-iam a cargo da própria agência, que arcaria com os demais custos internos relacionados a essa estratégia de divulgação.

Desse modo, entendo justificada a inclusão dos valores relativos à criação do hotsite, sendo improcedente a representação nesse ponto.

No que se refere ao segundo ponto, alega-se na inicial que a Trade, ao prever um custo por clique na rede social Instagram de R$ 2,67, totalizando 24.000 cliques, com o custo de R$ 64.080,00, teria superado o valor limite estabelecido pelo edital.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

No entanto, como destacou a unidade técnica em sua manifestação, é possível notar que a Trade previu um valor total a ser gasto no item de R$ 9.000,00, mostrando-se razoável a argumentação do Município de que o custo por clique só é conhecido ao final da campanha, sendo que quanto mais cliques, menor o custo por clique.

Logo, não merece prosperar a alegação de extrapolação do limite estabelecido pelo edital para a campanha simulada da Trade, sendo improcedente a representação nesse item.

Também não verifico inconformidade na ausência de apresentação de cópia integral e sequenciada da GFIP, como apontado na peça inaugural, uma vez que, como bem asseverou a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, a apresentação do referido documento, nos termos do art. 4.1.6[1] do edital, tinha como objetivo comprovar o vínculo dos profissionais que a licitante apresentou nos currículos nas áreas exigidas pelo ato convocatório, o que foi devidamente atendido com a documentação exibida pela empresa vencedora.

Por outro lado, mostra-se procedente a representação quanto à alegação de que o Município não deu a devida transparência ao procedimento licitatório, criando embaraços aos competidores; seja exigindo protocolo físico e presencial dos recursos e contrarrazões; seja obrigando os licitantes a dirigirem-se até a Prefeitura para ter acesso às propostas técnicas dos demais competidores; seja, ainda, impossibilitando o acesso às contrarrazões da Trade.

[1] 4.1.6. Capacidade de Atendimento: textos, fotos, imagens, gráficos, em que a licitante apresentará: II - 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; a comprovação do vínculo com estes profissionais poderá ser feita: com as cópias simples dos registros no livro de registro da empresa, acompanhada pela GFIP gerada pelo sistema do Governo Federal com dados dos Ministérios da Fazenda e do Trabalho e Emprego ou com as respectivas carteiras de trabalho, contrato social ou contrato de prestação de serviços entre a empresa licitante e o profissional apresentado, comprovando a função exercida. Vedado o acúmulo de funções;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

Embora as regras para a interposição de recursos estejam previstas no edital da licitação em comento, o ato convocatório não pode fixar exigências ilegais ou desarrazoadas, como ocorreu no presente caso.

O edital do certame trouxe as seguintes previsões:

> 12.1. Todo cidadão é parte legítima para impugnar o presente Edital por irregularidade. Qualquer pedido de impugnação deverá ser protocolizado até 05 (cinco) dias úteis antes da data de recebimento dos envelopes, de segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 13h às 17h, na Prefeitura Municipal, na Rua XV de Novembro, 105, Centro, Colombo-PR. (...)
>
> 12.3. Eventuais recursos referentes à presente licitação deverão ser interpostos no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, em petição escrita dirigida ao Presidente da Comissão, por intermédio da COMISSÃO DE LICITAÇÃO, no endereço mencionado no preâmbulo do edital. (...)
>
> 12.7. Será franqueada aos interessados, desde a data do início do prazo para interposição de recursos ou impugnações até o seu término, vista ao processo desta licitação, em local e horário a serem indicados pela COMISSÃO DE LICITAÇÃO.

Ora, a exigência do edital de que os licitantes se dirijam à sede da prefeitura municipal para protocolar presencialmente impugnações, recursos e contrarrazões é indevida e inapropriada. Tal imposição constitui um ônus desnecessário aos licitantes, dificultando, ou até impedindo (no caso de empresas sediadas em outras regiões), o direito de questionar e discutir as determinações estabelecidas no edital, bem como restringindo os meios pelos quais os licitantes podem exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, podendo até limitar a competitividade da licitação.

Deve-se garantir, assim, a possibilidade da utilização de outras formas para a apresentação de recursos, como, por exemplo, pela via postal e/ou por meio eletrônico.

Além disso, como asseverou a unidade técnica, a ausência de documentos no site do Município contraria a Lei Estadual n.º 19.581/18, que trouxe previsão expressa sobre a necessidade de seja disponibilizado, em tempo real, a íntegra dos processos licitatórios, vejamos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

> Art. 1º Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites.

Não obstante a procedência da representação nesse ponto, divirjo das manifestações técnicas quanto às sanções aplicadas.

Diversamente do opinativo da unidade técnica, entendo não ser devida a aplicação da multa administrativa ao Presidente da Comissão de Licitação, senhor José Carlos Vieira, em razão da ausência de disponibilização de protocolo eletrônico de impugnação e recurso, uma vez que havia previsão expressa no edital, embora indevida, de que as impugnações e recursos deveriam ser protocolados presencialmente. Assim, entendo que não poderia agir de outro modo, uma vez que estava vinculado ao que estipulava o edital, não sendo ele o responsável pela sua elaboração.

Além disso, verifico que não restou identificado o responsável pela impropriedade apontada, destacando-se que o edital foi assinado e, posteriormente, o certame foi homologado, por diversos agentes políticos, os quais não foram citados no presente feito: José Olivio Arcie (Chefe de Gabinete); José Vicente de Lima (Secretário Municipal de Meio Ambiente); Clamilton Tiblier (Secretário Municipal de Fazenda); Plínio Toniolo Schmidt (Secretário Municipal de Indústria, Comércio e Turismo); Rodrigo Oliveira Müller (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação); Marcello Marcondes de Albuquerque (Secretário Municipal de Planejamento); Alcione Luiz Giaretton (Secretária Municipal de Educação); Ítalo Perini Neto (Secretário Municipal de Obras e Viação); Marilda França Gimenes Zanoni (Secretária Municipal de Saúde); Oneias Ribeiro de Souza (Secretário Municipal de Comunicação Social); Elisângela Rena Beraldo (Secretária Municipal de Ação Social e Trabalho); Ademir Alberti Chaves Garcia (Secretário Municipal de Administração); Juliano Polli (Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento); Robson Luiz Aleixo (Fiscal de Contrato).

Diante disso, deixo de aplicar multa em relação a essa impropriedade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

Igualmente, afasto a multa sugerida ao prefeito municipal, em face da ausência de disponibilização da íntegra dos procedimentos licitatórios no Portal da Transparência do Município, entendendo suficiente a expedição de recomendação ao Município de Colombo para que publique a integralidade dos procedimentos licitatórios em seu Portal da Transparência.

III. VOTO

Diante do exposto, acompanhando parcialmente as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO:

1. pela procedência parcial da presente Representação da Lei n.º 8.666/93, nos termos da fundamentação.

2. pela expedição de recomendação ao Município de Colombo para que disponibilize no Portal de Transparência a íntegra de todos os seus procedimentos licitatórios realizados e dos contratos por ele celebrados, abrangendo, inclusive, as futuras contratações, com observância aos preceitos da Lei Federal n.º 12.527/2011 e da Lei Estadual n.º 19.581/2018.

3. pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela **procedência parcial** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93, nos termos da fundamentação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ

II. Recomendar ao Município de Colombo que disponibilize no Portal de Transparência a íntegra de todos os seus procedimentos licitatórios realizados e dos contratos por ele celebrados, abrangendo, inclusive, as futuras contratações, com observância aos preceitos da Lei Federal n.º 12.527/2011 e da Lei Estadual n.º 19.581/2018.

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 8 de dezembro de 2022 – Sessão Virtual nº 18.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBF9.Y6JZ