



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 450505/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
INTERESSADO: GAS COMUNICACAO LTDA, IMAM PUBLICIDADE E PROPAGANDA EIRELI, JOAO EVARISTO DEBIASI, SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO - SECOM, SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA
ADVOGADO / PROCURADOR: ALISSON RAMOS DA LUZ, PAULA ANGELICA BAEK XAVIER, PEDRO HENRIQUE XAVIER
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3730/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Secretaria de Estado da Comunicação. Ausência de fundamentos de fato e de direito suficientes para a procedência dos pedidos. Lacuna normativa. Não há evidências de que o procedimento adotado no julgamento técnico tenha infringido os princípios da isonomia e da impessoalidade. Existência de mecanismo adicional de remuneração. Improcedência das Representações.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Relator)

Tratam os autos de Representação da Lei n.º 8.666/93, apresentada por Imam Publicidade e Propaganda EIRELI e Gás Comunicação LTDA (autos em apenso n.º 46708-4/22), em face do procedimento licitatório de Concorrência Pública n.º 001/2021, da, à época, Secretaria de Estado da Cultura, atualmente Secretaria de Estado da Comunicação - SECOM (peça 83), que teve por objeto *“Contratação de 5 (cinco) agências de propaganda para a prestação de serviços de publicidade, para atender a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, incluídas as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades vinculadas”*.

Alega a Representante Imam Publicidade e Propaganda EIRELI (peça 3), em síntese, que a Subcomissão Técnica do certame não analisou individualmente as propostas das licitantes e na elaboração da justificativa, o fez de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

maneira genérica ao atribuir as notas aos licitantes, o que estaria, aparentemente, violando o art. 11, §4º, da Lei n.º 12.232/10 e a jurisprudência deste Tribunal.

Por sua vez, a Representante Gás Comunicação LTDA (peça 3, autos em apenso n.º 46708-4/22), alegou, em síntese, que as justificativas às propostas técnicas do certame divulgadas pela Comissão de Licitação, estavam recheadas de conceitos abertos e indeterminados, sem análise técnica e fundamentada, aparentemente, em desacordo com o que dispõe o art. 11, §4º, incisos III e V, da Lei n.º 12.232/10, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e deste Tribunal.

Alega ainda, que as justificativas do plano de comunicação publicitária apresentadas à Proposta Técnica, aparentemente, não seguiram os critérios estabelecidos no Edital, o que pode ensejar ofensa aos arts. 2º e 50, inciso III, §1º da Lei n.º 9784/99.

Por fim, as Representantes requereram a suspensão cautelar da Concorrência Pública n.º 001/2021 e a procedência do presente feito.

Pelo **Despacho n.º 872/22 – GCIZL** (peça 16) e pelo **Despacho n.º 885/22 – GCIZL** (peça 20), o então Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, determinou a autuação e intimação da Secretaria de Estado da Comunicação Social e da Cultura, previamente ao juízo de admissibilidade.

A Secretaria da Comunicação Social e da Cultura, Petição Intermediária n.º 480072/22 (peças 22/23), requer a prorrogação do prazo da primeira intimação, até o dia 19/08/2022, de modo a coincidir com o prazo final de resposta da segunda Representação.

Pelo **Despacho n.º 902/22 – GCIZL** (peça 26), o então Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares constatou que as presentes Representações têm por objeto o mesmo Edital objeto da Representação n.º 213422/22 que foi distribuído ao Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, em face a prevenção daquele Conselheiro, lhe foi distribuído por dependência, conforme Termo de Redistribuição n.º 73/22 – DP (peça 27).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O então Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, pelo **Despacho n.º 654/22 – GCFAMG** (peça 28), assentiu a distribuição por dependência, ratificou todo os atos praticados pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares e deferiu o pedido de prorrogação de prazo requerido pela Secretaria da Comunicação Social e da Cultura, à peça 23.

Em sua defesa (peças 30/33), a **Secretaria da Comunicação Social e da Cultura** alega, em síntese, que houve a perda do objeto da medida cautelar pleiteada e das Representações, tendo em vista a homologação do resultado do certame e o processo licitatório tendo sido encerrado sem manifestação dos postulantes. Alega ainda que as Representantes se furtaram se comprovar eventual consequência negativa promovida pela subcomissão julgadora, que elegeu as melhores propostas técnicas apresentadas pelas licitantes, cumprindo o qualitativo da decisão administrativa, sem decisão liminar e sem evidências de nulidade a ser declarada (peça 30, fls. 9/10).

A Representada destaca que os recursos administrativos interpostos pelas Representantes, à época do procedimento licitatório, passaram por amplo estudo e averiguação pela Comissão de Julgadores e foi indeferido por tratarem de mero inconformismo das partes, não envolvendo interesse público, o que, na alegação da interessada, ao interromper o certame ensejaria em dano reverso ao interesse público, visto que os contratos se encerrariam em 13/09/2022 e havia a necessidade de novas contratações para a continuidade do serviço prestado ao Estado, quais sejam, campanhas publicitárias institucionais (ex: “Juntos salvamos vidas”, à peça 31 e “Campanha de Multivacinação”, à peça 32) (peça 30, fls. 13/14).

Quanto às alegações das Representantes de “*Vícios no julgamento da Subcomissão Técnica*”, a Representada alega que não houve ilegalidade nos julgamentos, foram julgamentos fundamentados. Destaca que foram analisados os pontos positivos e negativos do Plano de Comunicação, não sendo viável comparar pontos específicos e isolados de uma campanha com outra, que conta com lógica e estratégia próprias, por se tratar de uma licitação que não leva em conta apenas preço, mas também elementos de técnica muito específicos em razão da peculiaridade do objeto (peça 30, fls. 20/21).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Explica que a Comissão de Licitação, realiza a análise individualizada e o julgamento do plano de comunicação publicitária, com posterior elaboração de ata de julgamento, a qual é encaminhada à Comissão de Licitação, juntamente com as propostas; as planilhas com as pontuações atribuídas e a justificativa escrita das razões que as fundamentaram individualmente, contudo, as justificativas não são feitas por cada integrante da Subcomissão, o que também não é exigido por lei. E as decisões da Subcomissão Técnica são definidas enquanto órgão colegiado, não havendo exigência quanto à apresentação de justificativas individuais dos membros da subcomissão.

Quanto às alegações das Representantes de *“Justificativas do Plano de Comunicação Publicitária”*, a Representada alega que as notas atribuídas passam por uma análise conjunta para a decisão final, não sendo avaliados apenas os quesitos individuais/isolados entre uma licitante e outra, a decisão é com base na média final. Destaca que os apontamentos “P” (positivo) ou “N” (negativo) dizem respeito ao fator que se destacou no material apresentado e avaliado, consistindo em parâmetro argumentativo que não é exaustivo e que os subquesitos possuem atributos específicos.

Quanto à alegação de *“inexequibilidade das propostas de preço das empresas classificadas”*, a Representada explica que os serviços prestados pelas agências de publicidade, segundo regras próprias deste ramo profissional, são remunerados por diversas fontes. Tanto é assim que da leitura do edital e das cláusulas constantes na minuta do contrato (em especial, cláusulas oitava e nona) se infere que as agências podem obter remuneração de, pelo menos, cinco fontes e que por essa razão, não há o que se falar em inexigibilidade da proposta, pois mesmo que “zere” alguma dessas vias, continuará recebendo valores de modo indireto (peça. 30, fl.49).

Pelo **Despacho n.º 674/22 – GCFAMG** (peça 35), o então Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu as Representações, indeferiu os pedidos de urgência e não acolheu o apontamento preliminar da Representada para a extinção do feito em face a homologação da licitação. Ainda,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinou a autuação e citação do interessado João Evaristo Debiasi, gestor da Secretaria da Comunicação Social e da Cultura.

Irresignadas, as **Representantes** interpuseram **Recurso de Agravo** (peças 41 e 46), ao Despacho n.º 674/22 – GCFAMG (peça 35) que indeferiu os pedidos de urgência. Pelo Despacho n.º 835/22 – GCFAMG (peça 67), os recursos foram recebidos sem juízo de retratação e pelo Acórdão n.º 634/23 – Tribunal Pleno (peça 16, autos n.º 52774-5/22), por unanimidade, foi negado provimento aos recursos.

Por sua vez, a **Secretaria da Comunicação Social e da Cultura** (peças 50/65), ratificou seus argumentos de defesa apresentados às peças 30/33 e acostou aos autos documentação comprobatória.

A **2ª Inspeção de Controle Externo**, Instrução n.º 17/22 – 2ICE (peça 66), concluiu que as Representantes não apresentaram fundamentos de fato e de direito suficientes para a procedência dos pedidos veiculados pelas respectivas Representações. A Unidade destacou que quanto à perda de objeto da medida cautelar e da própria representação pela adjudicação e homologação do resultado, é incabível a aplicação do Enunciado 5 das 4ª e 5ª Câmaras Cíveis do TJPR, como propõe a Secretaria da Comunicação Social e da Cultura, além de estarem desatualizados e contrários ao atual entendimento do Supremo Tribunal de Justiça.

A Unidade destaca que da análise da ata de julgamento da subcomissão técnica (peça 10), observou que a avaliação das propostas foi feita de modo individualizado, havendo uma nota atribuída pelo membro da subcomissão para o subquesto analisado (peça 66, fls. 4/5) e informou que o art. 11, §4º, inciso VI, da Lei n.º 12.232/10, possui uma lacuna normativa quanto à exigência formal das justificativas a serem apresentadas. De modo que, ao contrapor os julgados deste Tribunal ao caso em tela, verificou que as justificativas não possuem o mesmo grau de generalismo como sugerem as Representantes.

Quanto a alegação da Representante Gas Comunicação LTDA, a Inspeção acredita que a justificativa exposta pela Subcomissão gerou uma incompreensão à Representante, contudo, a Unidade constatou que mesmo que fosse atribuída nota máxima ao subquesto objeto da inconformidade da interessada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tal mudança não seria suficiente para alterar sua condição de classificação e, por conseguinte, o resultado do certame.

No mais, a Unidade Técnica concluiu que *“considerando que o julgamento das propostas técnicas ocorre em sessão específica pela análise de planos de comunicação apresentados em vias sem a identificação de sua autoria e que o sistema de pontuação e justificativa foi aplicado igualmente a todos os proponentes, é razoável compreender que o procedimento adotado pela subcomissão técnica, por si só, não é capaz de permitir favorecimento ou prejuízo imotivado a participantes específicos não identificados. (...) Pelo exposto nos autos, ainda que não seja previsto nas justificativas um padrão objetivamente uniforme de escalonamento de pontos em caso de atendimento parcial dos subquestos, não foi constatada a emissão de avaliações infundadas ou julgamentos arbitrários”* (peça 66, fls. 09/10).

Ponderou ainda, que no entendimento do Tribunal de Contas da União¹, para o julgamento de propostas avaliadas pelo critério “melhor técnica e preço”, a especificidade do objeto licitado impõe que seja reconhecida a possibilidade de existirem várias soluções possíveis e igualmente válidas para a necessidade de comunicação institucional, de modo que certo grau de subjetivismo seja inerente a avaliações técnicas dessa natureza. E, no entendimento da Inspetoria, essas condições foram atendidas no caso em tela, destacando que não há evidências de que o procedimento adotado no julgamento técnico tenha infringido os princípios da isonomia e da impessoalidade (peça 66, fl. 10).

Quanto à alegação de inexecutabilidade das propostas de preço das empresas classificadas, a Unidade destacou que a Representante não demonstrou objetivamente a condição sugerida de inviabilidade das propostas das empresas classificadas através de documentação que comprove que os custos de serviço são incoerentes com os de mercado e, conforme demonstrado pela Secretaria da Comunicação Social e da Cultura, existindo mecanismo adicional de remuneração, além daquela que seria paga pela própria Administração contratante, a executabilidade da proposta seria mantida pelo desconto-padrão como fonte de

¹ TCU, Acórdão 2813/2017 - Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. 06/12/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

receita suficiente para arcar com os custos oriundos da contratação (peça 66, fls. 11/12).

As presentes Representações foram a mim redistribuída, conforme **Termo de Redistribuição n.º 403/23 – DP** (peça 71), que pelo Despacho n.º 535/23 – GCFSC (peça 72), observei que os Recurso de Agravo (peças 38/44, 45/46 e 47/48) foram recebidos apenas em seu efeito devolutivo, encaminhei os autos para manifestação do Ministério Público de Contas.

O **Ministério Público de Contas**, Parecer n.º 335/23 – 4PC (peça 73), subsidiado no teor da análise exposta na Instrução n.º 17/22 - 2ICE (peça 66), assim como no conteúdo do exame realizado em sede de cognição sumária pelo Despacho n.º 674/22 - GCFAMG (peça 35), posteriormente confirmado em sede de Recurso de Agravo (autos n.º 527745/22) pelo Acórdão n.º 643/23 – Tribunal Pleno, opinou pela improcedência das Representações.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

Da análise dos autos e do entendimento exarado pela 2ª Inspeção de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, entendo pela improcedência das Representações. Explico.

Inicialmente, deixo de receber os documentos acostados às peças 74/80 e 83, pois intempestivos, nos termos do art. 58, do Regimento Interno².

No tocante ao mérito das Representações, como bem observado pela Unidade Técnica, as Representantes não apresentaram fundamentos de fato e de direito suficientes para a procedência dos pedidos, isso porque, ao analisar a ata de julgamento da subcomissão técnica (peça 10), observou que a avaliação da proposta foi feita de modo individualizado e, em que pese a lacuna normativa quanto a exigência formal das justificativas a serem apresentadas, verificou-se que as

² **Art. 58.** O prazo para manifestação dos interessados, inclusive na oportunidade do contraditório e ampla defesa, será de 15 (quinze) dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justificativas não possuem o mesmo grau de generalismo como sugerem as Representantes.

As propostas foram analisadas individualmente, porém, com decisão colegiada, baseando-se na pontuação geral da proposta. Conforme destacado pela Secretaria da Comunicação Social e da Cultura, ora Representada e, atualmente denominada Secretaria de Estado da Comunicação, não é viável comparar pontos específicos e isolados de uma campanha com outra, que conta com lógica e estratégia próprias, por se tratar de uma licitação que não leva em conta apenas preço, mas também elementos de técnica muito específicos em razão da peculiaridade do objeto.

Dessa forma, entendo improcedente a alegação das Representantes quanto a análise das propostas e justificativas teriam sido, aparentemente, genéricas, uma vez que as justificativas ocorreram de forma individualizada, conforme demonstrado na ata de julgamento (peça 10).

Ademais, quanto a alegação da Representante Gas Comunicação LTDA, acompanho o opinativo técnico com relação ao inconformismo da Representante, pois a Unidade constatou que mesmo que fosse atribuída nota máxima ao subquesto objeto da inconformidade da interessada, tal mudança não seria suficiente para alterar sua condição de classificação e, por conseguinte, o resultado final do certame.

Assim, conforme destacado pela Inspetoria, destaco também o entendimento do Tribunal de Contas da União³, que para o julgamento de propostas avaliadas pelo critério “melhor técnica e preço”, a especificidade do objeto licitado impõe que seja reconhecida a possibilidade de existirem várias soluções possíveis e igualmente válidas para a necessidade de comunicação institucional, de modo que certo grau de subjetivismo seja inerente a avaliações técnicas dessa natureza. E que, no caso em tela, essas condições foram atendidas.

Quanto à alegação de inexecutabilidade das propostas de preço das empresas classificadas, a Representante não demonstrou objetivamente a condição sugerida de inviabilidade das propostas das empresas classificadas através de

³ TCU, Acórdão 2813/2017 - Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. 06/12/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

documentação que comprove que os custos de serviço são incoerentes com os de mercado e, além disso, restou demonstrado pela Representada que os serviços prestados pelas agências de publicidade, segundo regras próprias deste ramo profissional, são remunerados por diversas fontes, conforme estabelecido no Edital do certame (peça 5, fl. 54 e 117/119). Não há o que se falar em inexigibilidade da proposta, pois mesmo que “zere” alguma dessas vias, continuará recebendo valores de modo indireto, portanto, improcedente o pedido exordial.

Por fim, repisa-se que não há nos autos evidências de que o procedimento adotado pela Representada no julgamento técnico do certame, tenha infringido os princípios da isonomia e da impessoalidade, no procedimento licitatório de Concorrência Pública n.º 001/2021 e, como bem observado pela Inspetoria, considerando que o julgamento das propostas técnicas ocorre em sessão específica pela análise de planos de comunicação apresentados em vias **sem a identificação** de sua autoria e que **o sistema de pontuação e justificativa foi aplicado igualmente a todos os proponentes**, é razoável compreender que o procedimento adotado pela subcomissão técnica, por si só, **não é capaz de permitir favorecimento ou prejuízo** imotivado a participantes específicos não identificados, portanto, pelo exposto, descabe a procedência dos pedidos.

III. VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

Diante de todo o exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação.

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁴, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito⁵.

⁴ **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator

⁵ **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV. VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Divergente)

Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/93, apresentada por IMAM PUBLICIDADE E PROPAGANDA EIRELI e GÁS COMUNICAÇÃO LTDA.⁶, em face da Concorrência Pública n. 1/2021, da, à época, SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA, atualmente SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO (SECOM), que teve por objeto a contratação de cinco agências de propaganda para a prestação de serviços de publicidade, para atender a administração de indireta do Poder Executivo Estadual, incluídas as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades vinculadas.

O conselheiro relator propõe voto pela improcedência da representação.

Divirjo da proposta apresentada, conforme passo a expor.

Quanto ao mérito, no que se refere à **ausência de análise individualizada das propostas**, verifico que o julgamento das propostas pela Subcomissão Técnica apresentou vícios. A ausência de análise individualizada das propostas e a elaboração de justificativas coletivas e genéricas para fundamentar as notas atribuídas aos licitantes afrontam o disposto na Lei n. 12.232/10, que normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Transcrevo:

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:

⁶ Autos em apenso n. 46708-4/22



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - abertura dos 2 (dois) invólucros com a via não identificada do plano de comunicação e com as informações de que trata o art. 8º desta Lei, em sessão pública, pela comissão permanente ou especial;

II - encaminhamento das propostas técnicas à subcomissão técnica para análise e julgamento;

III - **análise individualizada** e julgamento do plano de comunicação publicitária, desclassificando-se as que desatenderem as exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório, observado o disposto no inciso XIV do art. 6º desta Lei; (Grifamos)

Como se depreende, não há omissão, lacuna ou espaço para dupla interpretação na lei especial. Conforme consta da citada legislação, a análise individualizada das propostas é medida impositiva.

Caso o legislador pretendesse que o julgamento das propostas fosse realizado em conjunto entre os membros da subcomissão, teria silenciado sobre o tema na lei especial, o que atrairia a aplicação do § 3º, do art. 51, da Lei n. 8.666/93. Entretanto, não o fez, diante do caráter particular da contratação de agências de publicidade para prestação de serviços.

Este é o entendimento desta Corte de Contas, conforme citado nos autos e corroborado em pesquisa junto a decisões da Casa, no Acórdão n. 2773/19 – Tribunal Pleno, que julgou procedente representação referente à contratação de agência publicitária, com aplicação de sanções.

Tal irregularidade resta ainda mais flagrante quanto se tem notícias, conforme acima destacado, de investigação do GAECO envolvendo empresas de publicidade que fizeram parte do procedimento licitatório realizado.

Desta forma, entendo que a falta da análise individualizada das propostas técnicas contraria o estabelecido no art. 11, §4º, III e IV, da Lei n.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12.232/10, razão pela qual proponho a PROCEDÊNCIA do pedido quanto a este apontamento, com aplicação de multa.

No que se refere à alegada **inexequibilidade das propostas de preço**, verifico do constante nos autos que as concorrentes apresentaram descontos impraticáveis, conforme abaixo exposto, compensados posteriormente com a formalização de aditivos:

Licitante	Desconto	Honorários	Contrato	1º aditivo 6/23	2º aditivo – agosto/23
LUA	100%	0%	23/8/22	Acréscimo de 25%	Prorrogação de 14/9/23 a 13/9/24
TIF	70%	0%	24/8/22	Acréscimo de 25%	Prorrogação de 14/9/23 a 13/9/24
VIVAS	80%	0%	24/8/22	R\$ 23.750.000,00	
GPAC	100%	0%	23/8/22		
Engenho	80%	0%	24/8/22		
Valor estimado				R\$ 118.750.000,00	R\$ 118.750.000,00

Observo que, das cinco empresas classificadas para a fase de apresentação das propostas de preços, duas concorrentes concederam 100% de desconto. Ainda, foram realizadas propostas com 80% e 70% de desconto.

Muito embora a representada alegue que os serviços prestados pelas agências de publicidade, segundo regras próprias deste ramo profissional, são remunerados por diversas fontes e que, mesmo que “zere” a obtenção de lucro por algumas dessas vias (oferecendo descontos de até 100%), as demais podem compensar a fonte de receita renunciada. Ou seja, indicam que os descontos que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

chegam ao valor integral do custo do serviço, não interferem na percepção de lucro pela agência, que continua recebendo valores de modo indireto (peça 30, f. 49).

Entendo que tal alegação não merece prosperar, uma vez que afronta o princípio da competitividade, tornando, o preço lançado na concorrência pública realizada, fictício.

Neste aspecto, a representante GAS COMUNICAÇÃO LTDA comprova patente violação à justa competição, uma vez que o procedimento adotado pelas concorrentes no processo licitatório, não observa o disposto no item 27 do Manual da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (peça 12). Cita, ainda, afronta à normas específicas das agências publicitárias: Comunicação Normativa nº 14, do Conselho Executivo das Normas Padrão e Tabela Referencial do Sindicato das Agências de Propaganda (peças 32 e 34, dos autos apensos n. 467084).

Retornando à análise dos fatos, conforme se observa na tabela acima destacada, os descontos se mostraram exacerbados e, menos de um ano após a celebração contratual, foram pactuados aditivos na ordem de mais de R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais) à contratação.

Em simples busca no sítio eletrônico da Secretaria de Comunicação, é possível encontrar **dez termos aditivos**⁷, pactuados menos de um ano após a homologação do certame, distribuídos a cada uma das empresas:

- i. VIVAS – dois termos aditivos;
- ii. GPAC – dois termos aditivos;
- iii. LUA – dois termos aditivos;
- iv. TIF – dois termos aditivos;
- v. Engenho – dois termos aditivos.

No 1º contrato aditivo com a contratada VIVAS, por exemplo, o valor acrescido ao contrato principal é de R\$ 23.750.000,00 (vinte e três milhões setecentos e cinquenta mil reais):

⁷ Disponível em: <https://www.comunicacao.pr.gov.br/Pagina/Concorrencia-Publica-0012021> - data de acesso: 9/11/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CLÁUSULA TERCEIRA – DO VALOR

3.1 A soma das despesas a serem realizadas pela CONTRATADA e pelas outras contratadas ao abrigo da concorrência que deu origem a este ajuste, nos primeiros 12 (doze) meses, foi estimada em R\$ 95.000.000,00 (noventa e cinco milhões de reais), acrescidos nesta ocasião de R\$ **23.750.000,00 (vinte e três milhões setecentos e cinquenta mil reais)**, de modo que o valor estimado até setembro de 2023 é de R\$ 118.750.000,00 (cento e dezoito milhões, setecentos e cinquenta mil reais).⁸

Já, com a contratada GPAC, no 1º termo aditivo o objeto é acrescido em 25%:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1

O presente Termo Aditivo tem como objeto a alteração da titularidade (polo ativo) do Contrato nº 023/2022, bem como a alteração de sua dotação orçamentária, nos termos do Art. 56 da Lei Estadual 21.352/23, e o **acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado dos contratos**, com fulcro no art. 112, §1º, inciso II, da Lei Estadual nº 15.608/2007.⁹

À página 14 do contrato aditivo com a empresa LUA, o item 8.5 estabelece que as cláusulas de honorários e formas de remuneração, podem ser repactuadas no decorrer do termo: “As formas de remuneração estabelecidas nesta

⁸ Disponível em: https://www.comunicacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-06/1_termo_aditivo_ao_contrato_022_2022_vivas.pdf - data de acesso: 9/11/2023.

⁹ Disponível em: https://www.comunicacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-06/1_termo_aditivo_ao_contrato_023_2022_gpac.pdf - data de acesso: 9/11/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cláusula poderão ser renegociadas no interesse do CONTRATANTE, quando da renovação ou da prorrogação deste contrato.”¹⁰

Percebe-se que o argumento de que os supostos valores recebíveis, de modo indireto, comportariam a concessão de descontos que chegam ao valor integral do custo, não se sustenta.

Nesse sentido, ainda que as concorrentes optem por ser remuneradas apenas pelo desconto-padrão, tais propostas, mesmo que fossem exequíveis, fulminam a justa competição entre as agências de publicidade.

Insta consignar que a lei veda ao agente público admitir atos que frustrem o caráter competitivo do procedimento licitatório.

No caso em tela, ao permitir descontos de tamanha monta, a comissão de licitação infringiu os princípios constitucionais da isonomia e da legalidade, bem como os artigos 5º, 9º, I, “a” e 59 da Lei n.14.133/2021, artigo 11, § 4º, da Lei n. 12.232/2010, artigos 2º e 50 da Lei n. 9784/99.

Desta forma, entendo pela PROCEDÊNCIA do feito quanto ao apontamento, com aplicação de multa.

Quanto às **inconformidades da comissão de licitação**, destaco que, sem previsão legal e, em afronta ao § 2º, do art. 10, da Lei n. 12.232/10, a comissão de licitação criou a figura do “suplente”, justificando tal inovação como “boa prática administrativa”.

Verifico dos autos que o membro Fabiano Barbosa de Azevedo, “em face de fatos supervenientes de ordem pessoal”, foi substituído por Rita de Cassia do Amaral Kalluf. Tal procedimento afronta o princípio da impessoalidade, que rege a administração pública, tendo em vista que ao adotar como critério para compor o quórum, a simples substituição de membro ausente por outro previamente conhecido, deturpa-se o objetivo da lei.

¹⁰ Disponível em: https://www.comunicacao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-10/contrato020_2022_lua.pdf - data de acesso: 9/11/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O procedimento adequado seria a realização de novo sorteio, com lista de nomes composto por pelo menos o triplo de vagas, para substituir membro da subcomissão.

Além do mais, o princípio mais fundamental da Administração Pública é da legalidade, pelo qual esta só pode atuar conforme o que dita a lei e não por motivo de “boa prática administrativa”. Tal justificativa não se presta à condução do procedimento licitatório ao arrepio das normas legais.

Desta forma, havendo evidente ilegalidade no procedimento de substituição de membro da subcomissão técnica, entendo procedente o feito, com aplicação de multa.

Diante da gravidade dos fatos narrados, bem como das informações constantes na petição intermediária n. 427094/23, não recebida pelo relator, entendo necessário o encaminhamento de cópia dos presentes autos ao Ministério Público Estadual, para adoção das medidas que entender pertinentes.

V. VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido)

Ante o exposto, dirijo do voto do condutor a fim de julgar PROCEDENTE a representação, ante os seguintes apontamentos:

- i. ausência de análise individualizada das propostas;
- ii. inexequibilidade das propostas de preço, com a consequente formalização de aditivos indistintamente;
- iii. inconformidades da comissão de licitação.

Proponho, ante as irregularidades verificadas, a aplicação de três multas administrativas, individualmente, do artigo 87, IV, g, da Lei Complementar n. 113/2005, aos srs. JOÃO EVARISTO DEBISASI (6/3/2020-31/12/2022) e CLEBER OLIVEIRA MATA (de 17/1/2023 até o momento).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Proponho, ainda, DETERMINAÇÃO à SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO que não prorrogue, sob nenhuma hipótese, o contrato firmado, sob pena de aplicação das sanções da LCE n. 113/05.

Ainda, tendo em vista a gravidade dos fatos narrados, encaminhem-se ao Ministério Público para providências.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I - **Julgar IMPROCEDENTE** a presente Representação;

II - após transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor), os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido) votou pela procedência da Representação, sendo acompanhado pelo Conselheiro IVAN LELIS BONILHA.

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

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente