TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	106847/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO:	ADRIANO RODRIGUES DE ALMEIDA, ELIANE ANDRADE GONÇALVES, ERIK WAGNER MASSOLA BERGAMO, GIOVANA OLIVEIRA DA SILVA, JOICE DOS SANTOS, MARCELO BELINATI MARTINS, MUNICÍPIO DE LONDRINA, PAULO WOLFGANG SEEHAGEN, UNICA PROPAGANDA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	BRUNO WOLFGANG SEEHAGEN, WADSON NICANOR PERES GUALDA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 194/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Londrina. Concorrência n.º 13/2021. Contratação de agência de publicidade. Uso de tabela de valores para a elaboração da campanha simulada relativa a mês diverso do exigido no edital. Equívoco formal de pequena monta. Incidência do princípio de formalismo moderado. Improcedência.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos representação lastreada no artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, formulada por ÚNICA PROPAGANDA LTDA. EPP, em face da Concorrência n.º 13/2021, realizada pelo MUNICÍPIO DE LONDRINA, para a contratação de agência de publicidade para prestação de serviços técnicos de publicidade para elaboração de projetos e campanhas com o fim específico de divulgar as ações da municipalidade.

Da representação (peça 3), colhe-se a alegação de empresa TRADE COMUNICAÇÃO E MARKETING, 1ª colocada no certame, teve sua proposta indevidamente classificada, eis que formulada em contrariedade com o edital, dado que se utilizou da tabela de preços das empresas de divulgação relativa ao mês de outubro, e com valor maior se comparada ao do mês anterior, enquanto o instrumento convocatório preconizava que deveria ser usada a do mês de publicação do aviso da licitação, ou seja, setembro, o que reduziria “o alcance da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7FCJ

divulgação publicitária, uma vez que como um preço maior na Tabela, só se vai contratar um menor espaço na mídia, restringindo o alcance de público alvo, isto é, vai estar gastando uma expressiva quantidade de dinheiro público sem obter o resultado desejado pelo Município de Londrina, que estará pagando mais caro pelo serviço publicitário com um menor resultado" (fls. 3).

O feito foi remetido para manifestação preliminar da entidade municipal, que, em resposta, esclareceu que a referida alegação foi objeto de análise pela subcomissão técnica, em vista da necessidade de resposta a recurso administrativo interposto, a qual afirmou que:

> "A subcomissão avaliou individualmente e pontuou de acordo com seu entendimento que Análise: II.II a) há diferença nos valores de inserções entre as tabelas de setembro e outubro. Ao aplicar os valores referente a setembro, percebe-se que há pouca alteração nos valores constantes da proposta da Trade; II.II b) há pouca alteração do plano de distribuição. O valor máximo previsto na licitação não foi superado. Assim não há vantagem para essa agência, nem desvantagem para as demais licitantes; II.II c) a subcomissão entende que as alegações da recorrente Engenho não apresentam prejuízo ao certame sobre os valores apresentados na tabela de outubro, e que não proporcionam vantagens para a recorrida Trade no processo licitatório. Entendeu-se que a isonomia entre as concorrentes se manteve. A simulação da distribuição de mídia em nada alterou o valor final da proposta se mantendo dentro do proposto em edital. Portanto, a subcomissão entende não há prejuízo ao processo licitatório com a pouca diferença dos valores das tabelas de setembro/outubro, sendo um erro formal e não desclassifica a agência Trade" (peça 21, fls. 2-3).

A representação foi recebida (Despacho n.º 431/2022, peça 28) e determinada a citação do MUNICÍPIO DE LONDRINA, por meio do seu representante legal, de ERIK WAGNER MASSOLA BERGAMO, JOICE DOS SANTOS e ELIANE ANDRADE GONÇALVEZ, membros da comissão de licitação (responsáveis pelo julgamento do recurso administrativo interposto pela ÚNICA PROPAGANDA LTDA. EPP, peça 24), e de ADRIANO RODRIGUES DE ALMEIDA, GIOVANA OLIVEIRA DA SILVA e PAULO WOLFGANG SEEHAGEN, membros da subcomissão técnica da licitação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7FCJ

PAULO WOLFGANG SEEHAGEN (peça 48), ADRIANO RODRIGUES DE ALMEIDA (peça 55) e GIOVANA OLIVERIA DA SILVA (peça 63), em petições autônomas, mas similares literalmente, destacaram que: (i) há diferença nos valores de inserções entre as tabelas de setembro e outubro, porém, ao aplicar os valores referente a setembro, percebe-se pouca alteração nos valores constantes da proposta da Trade, e atende ao valor proposto da simulação; (ii) há pouca alteração do plano de distribuição e o valor máximo previsto na licitação não foi superado, inexistindo vantagem para a Trade, nem desvantagem para as demais licitantes; (iii) as alegações da proponente não apresentam prejuízo ao certame ao se relacionar valores das tabelas setembro/outubro, e não proporcionam vantagens para Trade no processo licitatório; e (iv) a isonomia de tratamento entre os licitantes manteve-se durante todo o procedimento licitatório dentro das análises técnicas da subcomissão, não alterando o resultado da licitação em benefício de uma ou outra empresa.

JOICE DOS SANTOS (peça 51), ELIANE ANDRADE GONÇALVES (peça 53), ERIK WAGNER MASSOLA BERGAMO (peça 57), MUNICÍPIO DE LONDRINA, por meio de sua CONTROLADORIA-GERAL (peça 61), também em petições individuais, mas de conteúdo análogo, explicitaram que: (i) o edital de licitação exige a apresentação de uma simulação do plano de distribuição, ou seja, se trata de uma campanha simulada apresentada na proposta técnica, para fins de averiguação e avaliação pela subcomissão técnica dos aspectos/requisitos do item 8.2.1-II do edital; (ii) a tabela de preços visa a simular a distribuição do valor teto de R$ 400.000,00 nos diversos meios de comunicação, tendo sido reconhecido pela subcomissão técnica que não haveria grande diferença de valores, além de não haver, por consequência, a alteração da Estratégia de Mídia Não Mídia apresentada pela empresa recorrida, inexistindo, portanto, alteração no seu plano de distribuição da mídia; (iii) o objetivo da campanha simulada é averiguar se a empresa detinha capacidade de efetuar a distribuição de mídia coerente com o que se propôs a atender, diante da problemática/tema apresentado em *briefing* pelo município, não se confundindo o valor teto da companha com o valor estimado da contratação; e (iv) a isonomia durante todo o curso do processo foi adotada para a análise pela Subcomissão Técnica, em relação às propostas apresentadas pelas outras

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7FCJ

empresas participantes do certame, onde também constavam erros que foram considerados meramente formais.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução n.º 4743/2022, peça 65) opinou pela improcedência da representação, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n.º 985/2022, peça 66).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A instrução do presente expediente é uníssona ao propalar a improcedência da presente representação, com a qual se concorda.

Consoante ressoa dos autos, a impropriedade que se atribui ao certame é a utilização pela proponente vencedora de tabela de preços referente ao mês de outubro, e não de setembro, como preconizava o edital. Esse fato, como asseverado na decisão monocrática que recebeu a representação (Despacho n.º 431/2022, peça 28) é incontroverso, eis que reconhecido pela própria subcomissão técnica, responsável pelo julgamento das propostas técnicas do certame vergastado. Embora tenha havido um desapego ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (artigo 41, *caput*, da Lei n.º 8.6666/1993), isso se mostrou em consonância com o princípio do formalismo moderado, diante das circunstâncias específicas do caso concreto.

Como destacado nas defesas apresentadas, a tabela de preços serviria de base para a formatação da campanha simulada, que se consubstancia na própria proposta técnica, tendo por escopo aferir a capacidade das proponentes de distribuição de mídia, de forma coerente, em face das necessidades publicitárias do município. Ou seja, os preços retirados da tabela impactam apenas no valor atribuídos à campanha simulada, não tendo reflexos naquilo que efetivamente será contratado futuramente pela Administração. E tendo em vista isso, o valor teto da campanha simulada não se confunde com o valor estimado da contratação, justamente porque se trata de simples simulação para aferição da capacidade técnica das licitantes. Ademais, como acima já epigrafado, a subcomissão técnica testificou que a diminuta diferença de valores entre as tabelas não impactou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7FCJ

significativamente na proposta da empresa vencedora, não tendo superado o teto máximo estatuído para a campanha. Eis a literalidade da sua afirmação:

> a) há diferença nos valores de inserções entre as tabelas de setembro e outubro. Ao aplicar os valores referente a setembro, percebe-se que há pouca alteração nos valores constantes da proposta da Trade; II.II b) há pouca alteração do plano de distribuição. O valor máximo previsto na licitação não foi superado. Assim não há vantagem para essa agência, nem desvantagem para as demais licitantes;

Posto isso, assiste razão à unidade técnica quando admite a improcedência da representação, nos seguintes termos:

> "No entanto, em que pese o equívoco cometido pela empresa vencedora, esta unidade técnica entende que a falha não resultou na obtenção de vantagem indevida ou qualquer prejuízo à competitividade, pelo contrário, ao se utilizar da tabela de preços do mês de outubro de 2021 em detrimento da tabela do mês de setembro de 2021, a empresa vencedora inclusive ficou em desvantagem na realização de sua campanha publicitária, uma vez que o custo da campanha aumentou.
>
> Conforme sustentado pela própria empresa representante em sua petição inicial, com a utilização da tabela de outubro de 2021 o preço fica maior e consequentemente o espaço a ser disponibilizado na mídia é menor: "o custo é maior, o espaço a ser disponibilizado na mídia é menor, e diminui o alcance dos munícipes a campanha de divulgação a ser realizada pelo Município e objeto da própria licitação, com o propósito de contratar agência de propaganda para divulgar as ações do Município de Londrina".
>
> Ou seja, caso a empresa vencedora tivesse se utilizado dos valores constantes da tabela de setembro de 2021 teria conseguido reduzir o custo da sua campanha publicitária, obtendo ainda maior vantagem sobre as suas concorrentes, pois teria entregue o mesmo resultado, porém a um preço menor.
>
> Em sua defesa (peça 48), o Sr. Paulo Wolfgand Seehagen demonstra que a utilização dos valores constantes da tabela de setembro de 2021 conduziria à redução do valor da divulgação junto aos veículos de comunicação de R$109.671,05 para R$104.538,90, bem como, do valor geral da campanha simulada de R$399.004,55 para 394.759,89 (...)
>
> Ou seja, a utilização da tabela de setembro de 2021 seria mais benéfica à empresa vencedora, eis que teria o condão de reduzir o custo de sua campanha publicitária simulada não havendo que se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7FCJ

falar, portanto, em qualquer prejuízo à competitividade ou a seleção da proposta mais vantajosa.

Sempre que possível, deve o poder público em respeito ao princípio do formalismo moderado relevar pequenos erros ou obscuridades constantes das propostas apresentadas pelos licitantes de modo a alcançar o resultado mais vantajoso.

O princípio do formalismo moderado prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados promovendo, assim a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo.

Acertado, portanto, o entendimento da subcomissão técnica que, ao avaliar o descumprimento do item editalício em exame, atestou a inexistência de vantagem à empresa vencedora ou desvantagem aos demais participantes:

"A subcomissão avaliou individualmente e pontuou de acordo com seu entendimento que Análise: II.II a) há diferença nos valores de inserções entre as tabelas de setembro e outubro. Ao aplicar os valores referente a setembro, percebe-se que há pouca alteração nos valores constantes da proposta da Trade; II.II b) há pouca alteração do plano de distribuição. O valor máximo previsto na licitação não foi superado. Assim não há vantagem para essa agência, nem desvantagem para as demais licitantes; II.II c) a subcomissão entende que as alegações da recorrente Engenho não apresentam prejuízo ao certame sobre os valores apresentados na tabela de outubro, e que não proporcionam vantagens para a recorrida Trade no processo licitatório. Entendeu-se que a isonomia entre as concorrentes se manteve. A simulação da distribuição de mídia em nada alterou o valor final da proposta se mantendo dentro do proposto em edital. Portanto, a subcomissão entende não há prejuízo ao processo licitatório com a pouca diferença dos valores das tabelas de setembro/outubro, sendo um erro formal e não desclassifica a agência Trade" (peça 21, fls. 2-3)."

Tratando-se de irregularidade incapaz de interferir na competitividade do certame ou de causar prejuízo à administração pública ou aos participantes do procedimento licitatório não há que se cogitar em nulidade ou punição aos envolvidos" (peça 65, fls. 3-6).

Desse entendimento não discrepa o órgão ministerial, para quem a improcedência da presente representação se impõe:

"Diante da comprovação de que a utilização, pela empresa vencedora Trade Comunicação e Marketing, da tabela de preços de outubro/2021, e não da de setembro/2021, como demandava a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7FCJ

Concorrência Pública n.º 13/2021 deflagrada pelo Município de Londrina, que objetivou “a contratação de agência de publicidade para prestação de serviços técnicos de publicidade para elaboração de projetos e campanhas com o fim específico de divulgar as ações do Município”, não prejudicou as concorrentes, já que a diferença de valores entre as respectivas tabelas não era significativa, e que o equívoco causou unicamente o aumento do custo da campanha simulada da vencedora, que, caso tivesse utilizado a tabela adequada, teria obtido ainda maior vantagem sobre as concorrentes, e tendo em vista que a Subcomissão Técnica da licitação aplicou adequadamente ao caso o princípio do formalismo moderado, este Ministério Público corrobora o opinativo constante da Instrução n.º 4743/22 acerca da improcedência desta Representação”

Destarte, forçoso aquiescer com os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

III. VOTO

Destarte, adoto os opinativos que instruem o feito como razões para decidir e VOTO:

I) pela improcedência da presente representação;

II) 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7FCJ

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 **improcedência** da presente representação;

II. após o trânsito em julgado, determinar o encerramento dos autos, nos termos do artigo 398, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Auditores MURYEL HEY e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 15 de fevereiro de 2023 – Sessão por Videoconferência nº 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Vice-Presidente no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7FCJ