TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	16226/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE IPORÃ
INTERESSADO:	LUCAS SERAPIO FERREIRA, MUNICÍPIO DE IPORÃ, SERGIO LUIZ BORGES
ADVOGADO / PROCURADOR	NADINE SODER
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2506/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/1993. Município de Iporã. Concorrência nº 03/22. Contratação de Agência de Propaganda. Alegação de violação de cláusula editalícia referente à vedação da identificação da proposta técnica. Não ocorrência. Aplicabilidade do princípio do formalismo moderado. Voto pela improcedência.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, formulada pela empresa Lucas Serapio Ferreira ME, em face do edital da Prefeitura do Município de Iporã/PR e do Presidente da Comissão de Licitação, Sr. Gilberto Marciak, por meio da qual sustenta a ocorrência de irregularidades na Concorrência nº 03/2022 – PMI, aberta para a "contratação de Agência de Propaganda para a prestação de serviços publicitários, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integralmente, que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação".

Sustenta que o Presidente da Comissão de Licitação, quando do julgamento de recurso administrativo interposto em face de duas licitantes, falhou ao desclassificar uma concorrente e manter a outra classificada por, segundo defende o representante, erros equivalentes.

Aduz que a empresa Salla teria apresentado a proposta técnica de maneira que seria possível sua identificação, a despeito de expressa vedação do Edital constante do item 3.1.2.1 assim reproduzida:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.7X3W

> 3.1.2.1 O INVÓLUCRO nº 1, Proposta Técnica: Plano de Comunicação – Via Não Identificada (Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia), não poderá ter nenhuma identificação da licitante na parte externa e interna, para preservar – até a abertura do INVÓLUCRO nº 2 – o sigilo quanto à autoria do Plano de Comunicação.

Em resumo, alega que a empresa Salla teria utilizado espaçamento maior de 2cm no spot de rádio da ideia criativa e *Mockup* com texto nas peças, em clara ofensa ao item 3.1.2.1.2 do instrumento convocatório:

> 3.1.2.1.2 O Plano de Comunicação – Via Não Identificada deverá ser redigido em língua portuguesa – salvo quanto a expressões técnicas de uso corrente –, com clareza, sem emendas ou rasuras, e ser elaborado da seguinte forma: • em papel sulfite, A4, branco, com gramatura de 75gr; • com espaçamento de 2 cm nas margens esquerda e direita, a partir da borda; • com espaçamento “simples” entre as linhas; • com texto em fonte “arial”, tamanho 12 pontos; • com numeração em todas as páginas, em algarismos arábicos, no canto inferior direito da página; • em caderno único grampeado no canto superior esquerdo com grampo na cor prata para simples organização do procedimento; • sem identificação da licitante nas partes externa e interna

Afirma ser inaceitável a decisão da Comissão de Licitações que, para indeferir seu recurso e com isso manter a classificação da empresa Salla, teria sustentado que o cumprimento de referido item seria meramente expositivo, não servindo para fins de desclassificação de propostas (peça 6).

Assevera que tal entendimento contraria precedente deste Tribunal que, segundo o qual, em sede de licitação de publicidade e propaganda impera o princípio do formalismo exacerbado, justamente para impedir, ou ao menos minimizar, qualquer chance de identificação das propostas (TCE-PR 22501619,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.7X3W

Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/10/2019).

Aponta, ainda, que, em relação à proposta de preços, também houve falha da empresa Salla em atenção à forma como apresentada, vez que em desacordo com o item 6.3. do Edital, assim descrito:

> 6.3 As folhas da Proposta de Preços deverão ser apresentadas agrupadas com grampo trilho de plástico, na cor branca, vedada a utilização de capa dura ou encadernação de qualquer tipo ou modelo, inclusive espiral.

Diante do exposto, a representante requereu a concessão de medida cautelar com vistas à suspensão do certame até deliberação final deste Tribunal e, no mérito, o reconhecimento da "ilegitimidade do parecer emitido pela Comissão de Licitação, revogando o mesmo, e notificando-se o senhor Prefeito a proceder o andamento da licitação com base na decisão proferida por este Tribunal".

Nos termos do Despacho 35/23, foi determinada intimação do Município de Iporã/PR e do respectivo gestor para, previamente à deliberação acerca da admissibilidade da representação e da medida cautelar pleiteada, apresentarem manifestação no prazo de 05 (cinco) dias, bem como apresentar cópia integral do procedimento licitatório de Edital de Concorrência nº 03/2022 – PMI.

Sobreveio então manifestação do Município (peça 21), por meio da qual basicamente replica os motivos pelos quais indeferiu o recurso administrativo interposto pela representante (peça 6), nos seguintes termos:

> "A obrigatoriedade do item 3.1.2.1.2 é meramente expositivo, ou seja, em nada influencia na forma e conteúdo da apresentação, não devendo, portanto, ser utilizado para desclassificação da proposta, pois a forma apresentada não impediu ou beneficiou a apresentação do plano de trabalho da empresa recorrida e tampouco permitiu qualquer identificação da apresentante.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.7X3W

> A identificação das participantes somente não pode ocorrer quando da apresentação do primeiro envelope, e a abertura dos mesmos é feito juntamente com todos os demais participantes, não tendo nada que possa definir quem seja.
>
> Assim, quando da análise do recurso a comissão de licitação julgou improcedente o recurso apresentado contra a empresa Salla de Propagandas Ltda, contrário do que ocorreu com a outra empresa que foi desclassificada, a qual apresentou documento diverso nos envelopes 01 e 02 contrariando o edital."

A medida cautelar pleiteada foi indeferida, tendo sido, contudo, recebida a Representação para que seu mérito fosse apreciado em decisão colegiada (Despacho n. 113/23 – peça 22).

Aberto contraditório, sobreveio ao feito manifestação do município representado (Peça 29), por meio da qual se limita a reiterar as razões defensivas anteriormente apresentadas em sede preliminar (peça 21). Na oportunidade, juntou documentação relativa à Concorrência nº 03/2022 (peças 30-34).

A Representante, nos eventos 36 e 39, contextualiza novos desdobramentos do certame, ao tempo em que reitera o pedido cautelar para suspensão de referida concorrência.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n. 2005/23 – peça 41), no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n. 617/23 – peça 42), manifestou-se pela improcedência da presente representação.

É o relatório.

2. A presente Representação da Lei nº 8.666/93 não comporta guarida.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.7X3W

De início, salutar destacar que, ao que interessa ao protocolado em tela, o cenário fático-probatório dos autos permaneceu inalterado desde a última manifestação deste Relator. É o que se denota diante da **[i]** ausência de inovação dos argumentos articulados pelo município representado (peças 21 e 29), por ocasião das oportunidades que lhes foram abertas a falar nos autos, bem como pelo fato de que **[ii]** a instrução do feito se mostrou alinhada aos fundamentos do Despacho 113/22 (peça 22).

Por oportuno, as petições posteriormente acostadas ao feito pela representante (eventos 36 e 39) não se prestam a demonstrar qualquer indício de irregularidade no certame, na medida em que se limitam a contextualizar o avanço da Concorrência nº 03/2022, cujo prosseguimento não foi obstado por este signatário nos termos do Despacho n. 113/22.

Dito isto, extrai-se dos autos que a Representante sustenta, em síntese, que a comissão de licitação cometeu grave erro ao aceitar proposta encaminhada pela empresa Salla, a despeito de, segundo defende, referida proposta ter sido confeccionada de modo a possibilitar sua identificação, desrespeitando, com isso, os itens 3.1.2.1 e 3.1.2.1.2 do instrumento convocatório, já anteriormente transcritos.

Mais especificamente, a representante defende que os vícios que propiciaram a identificação das propostas seriam a utilização de espaçamento maior de 2 cm no spot de rádio da ideia criativa e *Mockup* com texto nas propostas.

De referida insurgência, percebe-se que a representante entende que a clausula 3.1.2.1.2 acima transcrita se aplicaria indistintamente a todos os itens que compõe o Plano de Comunicação, inclusive, para a Ideia Criativa e a Estratégia de Mídia.

Ocorre que o item 3.1.2.1.4 assim dispôs:

> 3.1.2.1.4 Os exemplos de peças mencionados no subitem 5.1.1.3.2, que constituem a Ideia Criativa, sem nenhuma identificação de sua autoria, devem respeitar o tamanho máximo de folha sulfite, tamanho A4, 75g e adequarem-se ao tamanho do INVÓLUCRO nº 1.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.7X3W

Por seu turno, os itens 5.1.1.3.1 e 5.1.1.3.2 foram assim positivados:

> 5.1.1.3.1 A licitante apresentará uma relação, em forma de lista, de todas as peças integrantes da campanha apresentadas na ideia criativa e nos exemplos de peças, incluídas as eventuais reduções e variações de formato, considerando que os exemplos de peças estão condicionados e limitados ao que está disposto na alínea a do subitem 5.1.1.3.2.
>
> 5.1.1.3.2 Os exemplos de peças: a) Mídia - 1 anúncio para jornal colorido; - 1 roteiro de spot de rádio máximo 60 segundos; - 1 arte para outdoor formato 3m x 9m; - 1 anúncio para redes sociais (Facebook/instagram); - 1 anúncio para sites de notícias;

Sob esse prisma, em linha com as uniformes manifestações da CGM e 2ª Procuradoria de Contas, vê-se que, numa leitura concatenada dos itens 3.1.2.1.2, 3.1.2.1.4 e 5.1.1.3.2, as limitações constantes do item 3.1.2.1.2, nos termos do item 3.1.2.1.4, não se aplicariam às peças constantes do item 5.1.1.3.2.

Dito de outra maneira, não se sustentam as alegações de vícios na apresentação do spot de rádio da ideia criativa, bem como da utilização de *Mockup* com texto, uma vez que referidas peças, conforme constante no item 3.1.2.1.4, apenas deveriam respeitar "o tamanho máximo de folha sulfite, tamanho A4, 75g e adequarem-se ao tamanho do INVÓLUCRO nº 1", de maneira que, por conseguinte, entendo que o precedente[1] desta Corte de Contas invocado pelo representante não se adequa ao caso em tela.

Ademais, o Município representado foi enfático ao afirmar que "a forma apresentada não impediu ou beneficiou a apresentação do plano de trabalho da empresa recorrida e tampouco permitiu qualquer identificação da apresentante." (peças 21 e 29)

[1] (TCE-PR 22501619, Relator: Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/10/2019).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.7X3W

De outro lado, em relação à alegada ofensa ao item 6.3. do Edital[2], tenho que, ainda que eventualmente tenha ocorrido, a mesma não teria o condão de macular o certame, uma vez que cuida de questão de menor importância, devendo, pois, imperar o princípio do formalismo moderado, notadamente por não se encontrar dentro do espectro de limitações impostas pelo edital com vistas a evitar a identificação dos licitantes, vez que atinente à fase das propostas de preços, momento em que todos os licitantes já foram devidamente identificados.

No mesmo sentido foi a Instrução n. 2005/23 da Coordenadoria de Gestão Municipal, cuja manifestação foi corroborada pela 2ª Procuradoria de Contas (Parecer n. 617/23):

> "Ou seja, não há, ao entender desta Unidade Técnica, vícios na apresentação do spot de rádio da ideia criativa, bem como da utilização de Mockup com texto, uma vez que as referidas peças, conforme constante no item 3.1.2.1.4, apenas deveriam respeitar o tamanho máximo de folha sulfite, tamanho A4, 75g e adequarem-se ao tamanho do INVÓLUCRO nº 1, situação que fora devidamente respeitada.
> Além do acima mencionado, frisa-se que o Município fora enfático ao afirmar, por meio da peça 21 destes autos, que a forma apresentada não impedira ou beneficiara a apresentação do plano de trabalho da empresa recorrida e tampouco permitiu qualquer identificação da apresentante.
> Em se tratando da alegada ofensa ao item 6.3. do Edital, tem a Unidade Técnica a mesma e exata opinião exposta pelo Relator, no sentido de que ainda que tenha havido um eventual desrespeito ao supracitado item, tal erro não teria o condão de macular o certame, uma vez que cuida de questão de menor importância, devendo imperar o princípio do formalismo moderado (diferentemente do que reivindica a Representante na inicial) notadamente por não se encontrar dentro do espectro de limitações impostas pelo Edital com vistas a evitar a identificação dos licitantes, vez que atinente à fase das propostas de preços, momento em que todos os licitantes já foram devidamente identificados.
> Tendo em vista tudo o que fora acima apresentado, e respeitando toda e qualquer opinião em contrário sobre o assunto, opina-se pela improcedência da Representação em relação a ambos os pontos questionados, entendendo que não houvera ilegalidade alguma no certame e assistindo-se razão a Representada."

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **julgue improcedente** a presente Representação da Lei nº 8.666/93.

---

[2] 6.3 As folhas da Proposta de Preços deverão ser apresentadas agrupadas com grampo trilho de plástico, na cor branca, vedada a utilização de capa dura ou encadernação de qualquer tipo ou modelo, inclusive espiral.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.7X3W

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **Julgar improcedente** a presente Representação da Lei nº 8.666/93;

II - após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 17 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.7X3W