TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	738146/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO
INTERESSADO:	BLANCOLIMA COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA, CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO, EDIMILSON DIAS BARBOSA, ELVIS CANDIDO LIMA, SERAPIO COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	ALISSON RAMOS DA LUZ, EDUARDO HOFFMANN
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1243/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/1993. Tomada de Preços n° 01/2023. Campanha publicitária. Originalidade questionada. Ofensa ao Edital. Pela procedência com determinação.

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, apresentada por SERAPIO COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA. em face da Câmara Municipal de Toledo, na qual noticia supostas irregularidades ocorridas na Tomada de Preços nº 01/2023, que tem por objeto a contratação de agência de propaganda para prestação de serviços publicitários, com valor máximo de R$ 410.000,00 (quatrocentos e dez mil reais), do tipo técnica e preço.

Narrou que três empresas participaram do certame: Blancolima Comunicação e Marketing Integrado, Serapio Comunicação Integrada Ltda. e Arkus Propaganda e que as duas últimas interpuseram recursos administrativos apontando a ocorrência de plágio na proposta apresentada pela licitante Blancolima, aos quais teria sido negado provimento.

Asseverou que "*a Comissão de Licitação proferiu decisão em razão dos recursos interpostos de maneira completamente parcial, defendendo, inclusive, a licitante Blancolima, buscando justificativas para encobertar os erros cometidos pela empresa, de forma completamente parcial, ignorando os princípios do processo licitatório*".

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

Apontou que "*a peça apresentada na licitação como sendo de autoria da agência Blancolima, na verdade pertence a Agência ZF Comunicação, e foi inclusive apresentada como material técnico na licitação da Câmara de Vereadores do Município de Cuiabá (Concorrência nº 001/2019), no qual a licitante foi considerada vencedora*".

A fim de comprovar sua alegação, colacionou diversos *prints* que demonstrariam a identidade entre a peça criada pela agência ZF Comunicação e a apresentada pela empresa Blancolima. Distinguiu a conduta da agência Blancolima da utilização do *Behance* ("espaço de conexão entre profissionais criativos, de forma pública") para concluir que teria se tratado de cópia de material criado por pessoa diversa, do qual a mencionada empresa teria se apropriado como se fossem suas.

Sopesou que, tratando-se de licitação com critério de julgamento técnica e preço, a apresentação de cópia de peça criada por outra agência não permitiria aferir a técnica da licitante.

Argumentou que a fundamentação contida na peça inaugural evidenciaria o requisito da verossimilhança das alegações, ao passo que o perigo da demora estaria caracterizado pela iminente realização da sessão de preços, com posterior habilitação, homologação e assinatura do contrato.

Pugnou pela concessão de medida cautelar para o fim de determinar a imediata suspensão do certame. No mérito, requereu o reconhecimento "*da ilegalidade cometida pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações, revogando a decisão proferida que manteve a licitante Blancolima classificada em primeiro lugar, notificando-se o senhor Prefeito a proceder o andamento da licitação com base na decisão proferida por este Tribunal*".

Previamente à deliberação acerca da admissibilidade da Representação e da medida cautelar pleiteada, por meio do Despacho 1666/23, foi procedida à inclusão na autuação e intimação da Câmara Municipal de Toledo, na pessoa de seu atual gestor, bem como da agência Blancolima Comunicação e Marketing Ltda., na pessoa de seu representante legal, via contato telefônico e e-mail com certificação nos autos, para que, no prazo improrrogável de 5 (cinco) dias,

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

estabelecido pelo artigo 404 do Regimento Interno, se manifestassem acerca das irregularidades apontadas.

Em resposta, a Câmara Municipal de Toledo apresentou razões, acostadas nas peças 12 a 24, afirmando, em síntese, que os vícios suscitados pela representante, em razão da sua natureza técnica, foram submetidos à Subcomissão Técnica e refutados, sob o argumento de que a utilização da ferramenta *Behance* é comum entre as agências de publicidade, podendo se valer desta como fonte de inspiração de suas peças publicitárias.

Além disso, apontou a Câmara Municipal que o plágio só poderia ser arguido por quem foi plagiado e não pode terceiros, carecendo, portanto, a representante de legitimidade.

Acrescentou que a *Behance* é uma plataforma aberta, voltada aos profissionais da área que queiram expor suas criações na internet e que, efetivamente, esse material utilizado pela Câmara Municipal de Cuiabá foi disponibilizado para uso de terceiros na referida plataforma pela Agência ZF Comunicação, podendo, assim, servir de subsídio para inspiração de novas campanhas.

Dessa forma, requereu o acolhimento das razões expostas e, consequentemente, o arquivamento da representação.

Na sequência, a empresa Blancolima Comunicação e Marketing Eireli apresentou defesa preliminar, nas peças 18/24, afirmando que não houve cópia da campanha publicitária no certame realizado pela Câmara de Vereadores de Cuiabá (Concorrência 01/2019), mas, apenas, inspiração na parte do texto de peças da referida campanha.

Defendeu o uso da plataforma *Behance* como espaço de conexão entre profissionais criativos, sendo reconhecida no meio como fonte de inspiração para os referidos profissionais.

Tanto é assim que a licitante Arkus Propaganda Ltda. teria se valido do mesmo recurso nessa licitação de Toledo, adaptando o texto, mas mantendo o slogan.

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

Além disso, afirmou que em certame diverso, a própria representante usou do mesmo recurso (*Behance*) na elaboração de sua proposta técnica, promovida pelo Município de Nova Laranjeiras, usando a mesma imagem estilo e posição de texto.

Outrossim, aduziu que "*as peças desenvolvidas para a licitação da Câmara Municipal de Toledo envolvem uma campanha simulada para fins específicos da licitação, ou seja, não se trata de campanha que será veiculada em mídia e remunerada, de modo que não há qualquer erro ou irregularidade passível de penalidade neste certame, devendo o resultado provisório ser mantido*".

Enfatizou também que:

> (...) é pertinente frisar que a proposta técnica é composta por diversos elementos que visam atender aos quesitos do certame (plano de comunicação publicitária, capacidade de atendimento, repertório e relatos de soluções para problemas de comunicação), e que a insurgência da Representante pinça uma pequena parte de apenas duas peças da campanha simulada, ou seja, algo desproporcional para se pleitear a desclassificação de uma licitante, ainda que fosse verdadeira sua alegação – e não é.

Por fim, asseverou que a representante não logrou êxito em demonstrar os pressupostos para cautelar, nem a fumaça do bom direito, nem o perigo de dano ao erário, na medida em que a licitação não é do tipo menor preço, ou seja, "*o contrato será firmado no valor de R$ 410 mil com a agência que obtiver a melhor nota técnica e apresentar – ou concordar em praticar/equiparar – as melhores condições de preço no certame, além de atender aos requisitos de habilitação. Ademais, além de ter apresentado a melhor proposta técnica, conforme avaliação dos julgadores/subcomissão, a Blancolima também apresentou a melhor proposta de preços, conforme demonstra a ata da terceira sessão pública da licitação".*

O Sr. Rodrigo Antonio Bilibio, Presidente da Comissão de Licitação à época da decisão questionada, apresentou manifestação, nas peças 25 a 30, afirmando que a Comissão Permanente de Licitações submeteu a análise da

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

Subcomissão técnica os pontos impugnados pela licitante Lucas Serapio Ferreira ME, inexistindo ilegalidade ou parcialidade no julgamento.

No entanto, posicionou-se favorável à concessão da cautelar pleiteada, tendo-se em conta que, após a ciência do conteúdo dessa representação, a administração da Câmara Municipal de Toledo tomou medidas para acelerar o procedimento licitatório, ocasionando, inclusive, a sua substituição da Comissão de Licitações e nova alteração da composição da referida comissão em outra oportunidade, inclusive.

O Sr. Odiel Generoso substituiu o Sr. Rodrigo Antônio Abilio, passando a ser o novo Presidente da Comissão de Licitação, tendo convocado a próxima sessão pública para 24/11/2023 (peça 30).

Nos moldes do Despacho n. 1725/23 (peça 31), a representação foi recebida e o pedido cautelar foi acolhido, oportunidade na qual foi determinada a suspensão do certame (Tomada de Preços nº 01/2023) e abertura de contraditório, com a citação da Câmara Municipal de Toledo e do respectivo atual gestor.

A cautelar foi ratificada pelo Tribunal Pleno desta Corte (Acórdão n. 3787/23-STP – peça 40).

Em defesa conjunta, Câmara Municipal de Toledo e o respectivo gestor, Sr. Edimilson Dias Barbosa, reiteraram a manifestação anterior (peças 12-24) no sentido de que os vícios suscitados pela representante, em razão da sua natureza técnica, teriam sido submetidos à Subcomissão Técnica e refutados, sob o argumento de que a utilização da ferramenta *Behance* é comum entre as agências de publicidade, podendo se valer desta como fonte de inspiração de suas peças publicitárias.

Em adição à manifestação anterior, a edilidade pugnou pela oitiva do SINAPRO (Sindicato das Agências de Propaganda do Paraná), com intuito de que referida entidade desse seu parecer acerca do objeto da presente representação.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, nos termos da Instrução n. 513/24 (peça 50), manifestou-se pela procedência da representação, com sugestão de expedição de determinação à Câmara Municipal de Toledo para que, caso opte

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

por dar continuidade à licitação, retome a análise das propostas técnicas e desclassifique a empresa representada, em razão de flagrante violação ao edital.

O Ministério Público de Contas exarou o Parecer n.156/24 (peça 51), por meio do qual corrobora às conclusões alcançadas pela unidade técnica.

É o relatório.

2. A representação é procedente.

Sobre os quesitos e subquesitos que compuseram a avaliação acerca da Ideia Criativa, o edital assim dispôs:

> **7.2.1.3** Ideia Criativa
>
> **a**) sua adequação ao problema específico de comunicação e aos objetivos de comunicação;
>
> **b**) a multiplicidade de interpretações favoráveis que comporta;
>
> **c**) a cobertura dos segmentos de público ensejada por essas interpretações;
>
> **d) a originalidade da combinação dos elementos que a constituem;**
>
> **e**) a simplicidade da forma sob a qual se apresenta;
>
> **f**) sua pertinência às atividades da Câmara Municipal de Toledo;
>
> **g**) os desdobramentos comunicativos que enseja, conforme demonstrado nos exemplos de peças apresentados;
>
> **h**) a exequibilidade das peças;
>
> **i**) a compatibilidade da linguagem das peças aos meios propostos.

Mais adiante, o instrumento convocatório foi claro ao afirmar ser motivo de desclassificação a proposta que obtiver nota zero em quaisquer de referidos quesitos e subquesitos.

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

7.4 Será desclassificada a Proposta Técnica que:

a) não atender às exigências do presente Edital e de seus anexos;

b) não alcançar, no total, a nota mínima de setenta pontos;

c) obtiver nota zero em quaisquer dos quesitos ou subquesitos a que se referem os subitens 7.2.1.1 a 7.2.1.4 e 7.2.2 a 7.2.4.

De acordo com o acervo documental carreado ao feito, muito embora a empresa Blancolima Comunicação e Marketing Ltda. e a Câmara Municipal de Toledo aleguem que os materiais disponibilizados na plataforma *Behance* tenham servido, apenas, como fonte de inspiração, o que se constatou foi que a campanha apresentada pela licitante representada utilizou cópia de slogan e de texto de campanha produzida pela Agência ZF Comunicação para a Câmara Municipal de Cuiabá.

Referida constatação se agrava na medida em que o certame em comento adotou a técnica e preço como critério de julgamento, de maneira que a utilização de cópia de material criado por outra agência não apenas inviabiliza a aferição da criatividade e qualidade técnica da licitante, mas, também, é motivo de, com base no item "c" da cláusula 7.4 do Edital, desclassificá-la.

A esse respeito, a Coordenadoria de Gestão Municipal asseverou que a utilização de conteúdos criativos desenvolvidos por terceiros, disponibilizados, no caso em análise, pela plataforma *Behance*, deve ser feita de forma genuína e cautelosa, "*e não como uma justificativa para replicação direta ou plágio*" (Instrução n. 513/24 – peça 50).

Nesse sentido, entendeu que o material apresentado pela empresa Blancolima Comunicação e Marketing Ltda. reproduziu parte da campanha apresentada pela Agência ZF Comunicação, por meio da cópia do slogan e texto de alguns materiais, razão pela qual concluiu que a originalidade da proposta foi

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

prejudicada, sendo motivo para sua desclassificação do certame, com base no item 7.4, “c”.

Com razão a unidade técnica.

Conforme dito, em que pese a Câmara Municipal de Toledo, bem como a empresa Blancolima Comunicação e Marketing Ltda. tenham sustentado a higidez do uso da plataforma *Behance* como fonte de inspiração, no caso dos autos a empresa classificada em primeiro lugar no certame foi além disso, pois copiou o slogan e o texto da campanha apresentada pela Agência ZF Comunicação, em certame diverso, pouco restando de originalidade em sua proposta apresentada (peça 3, fls. 3/6).

Sendo assim, com base no art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”, a presente representação é procedente, notadamente pelo fato de a licitação ser de técnica e preço, bem como o Edital do certame, ao tratar da ideia criativa, ter reforçado a necessidade de seu caráter original, em seu item 7.2.1.3[1], letra d, ficando, inclusive, sua inobservância caracterizada como motivo de desclassificação, item 7.4[2], c.

Sob esse prisma, também acolho a sugestão de determinação da Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido de que, caso o Câmara Municipal de Toledo deseje prosseguir com a licitação, deverá retomar à “*análise das propostas técnicas, desclassificando a agência Blancolima em razão da violação editalícia*”.

Contudo, a despeito de a instrução não ter adentrado no mérito acerca de eventual necessidade de sancionamento, entendo não ser o caso, especialmente pelo fato de que o julgamento da proposta técnica, cuja originalidade restou infirmada, seja de competência de subcomissão técnica formada nos termos

[1] 7.2.1.3 Ideia Criativa a) sua adequação ao problema específico de comunicação e aos objetivos de comunicação; b) a multiplicidade de interpretações favoráveis que comporta; c) a cobertura dos segmentos de público ensejada por essas interpretações; d) a originalidade da combinação dos elementos que a constituem; e) a simplicidade da forma sob a qual se apresenta; f) sua pertinência às atividades da Câmara Municipal de Toledo; g) os desdobramentos comunicativos que enseja, conforme demonstrado nos exemplos de peças apresentados; h) a exequibilidade das peças; i) a compatibilidade da linguagem das peças aos meios propostos.

[2] 7.4 Será desclassificada a Proposta Técnica que: a) não atender às exigências do presente Edital e de seus anexos; b) não alcançar, no total, a nota mínima de setenta pontos; c) obtiver nota zero em quaisquer dos quesitos ou subquesitos a que se referem os subitens 7.2.1.1 a 7.2.1.4 e 7.2.2 a 7.2.4.

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

da Lei n. 12.232/10, inexistindo, pois, liame subjetivo ou nexo causal a motivar a responsabilização do Presidente da Câmara Municipal de Toledo.

Por fim, protelatório e despiciendo o pedido da edilidade referente à oitiva do SINAPRO (Sindicato das Agências de Propaganda do Paraná)[3], uma vez que referida diligência dispensa a intervenção desta Corte de Contas, sendo certo que, à luz do art. 373, inc. II[4], do Código de Processo Civil, poderia ter sido pronta e espontaneamente realizada pela Câmara Municipal ou pela Agência Blancolima, e o eventual resultado acostado aos autos quando da apresentação dos contraditórios que lhes foram oportunizados.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **procedente** a presente representação, com expedição de **determinação** à Câmara Municipal de Toledo para que, caso resolva pela continuidade do Tomada de Preços n. 01/2023, retorne à análise das propostas técnicas, desclassificando a agência Blancolima em razão da violação editalícia (item 7.4,c) e art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe que "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para providências, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e demais 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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

[3] Com intuito de que referida entidade desse seu parecer acerca do objeto da presente representação.
[4] Art. 373. O ônus da prova incumbe:
(...)
II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

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

Julgar **procedente** a presente representação, com expedição de **determinação** à Câmara Municipal de Toledo para que, caso resolva pela continuidade do Tomada de Preços n. 01/2023, retorne à análise das propostas técnicas, desclassificando a agência Blancolima em razão da violação editalícia (item 7.4, c) e art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe que "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para providências, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência, e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e demais providências.

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, 9 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

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.EBFC.JATW