



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 469099/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SAUDADE DO IGUAÇU
INTERESSADO: BLANCOLIMA COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA, DARLEI TRENTTO, DSV COMUNICACAO LTDA, JOSE ROBERTO BOCALON, MUNICÍPIO DE SAUDADE DO IGUAÇU
ADVOGADO / PROCURADOR: ALISSON RAMOS DA LUZ
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2077/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Certame orientado pela Lei n.º 12.232/2010. Contratação de serviços de publicidade. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório *versus* princípio do formalismo moderado. Afronta a dispositivos do edital com ameaça ao sigilo das propostas. Pela parcial procedência, com determinação de anulação do certame e expedição de recomendações.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar deferido e homologado pelo Acórdão n.º 2075/23-STP (peça n.º 28), formulada por Blancolima Comunicação e Marketing Eireli, por meio da qual invoca irregularidades detectadas no desenrolar da Tomada de Preços n.º 01/2023, do Município de Saudade do Iguaçu, tendo por objeto a contratação de agência de publicidade/propaganda para a prestação de serviços de publicidade e marketing.

Após os julgamentos das propostas e dos recursos apresentados à municipalidade (peças n.ºs 05/09), manteve-se vencedora a empresa DSV Comunicação Ltda.

As razões ofertadas pelo representante encontram-se atreladas aos tópicos doravante enumerados:

(i) **Falta de transparência e criação de embargos:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(a) tanto em decorrência do contido no item 14.3 do edital¹, quanto por conta da ausência de disponibilização no Portal da Transparência da íntegra das propostas apresentadas, sendo exigido aos licitantes interessados que se deslocassem à sede da Prefeitura para consulta à documentação em destaque, situações interpretadas como impeditivas para a elaboração de eventuais recursos pelos interessados;

(b) outrossim, aduz o representante não haver disponibilização da íntegra do processo no site da municipalidade, o que representaria afronta aos termos da Lei de Acesso à informação (n.º 12.527/2011) e à Lei Estadual n.º 19.581/2018;

(c) a transmissão ao vivo da segunda sessão pública, que seria hipoteticamente realizada pelo Youtube não ocorreu, ou, ao menos, não pôde ser acessada pelo representante que a apontou como offline no horário agendado;

(ii) Necessária desclassificação da agência DSV Comunicação Ltda.:

(a) formatação da proposta em desacordo com o que estabelece o edital, notadamente quanto às margens;

(b) extrapolação do número de páginas no quesito Capacidade de Atendimento;

(c) atribuição de pontuação elevada em razão de clientes que deveriam ser desconsiderados;

(d) atribuição de pontuação, no repertório, para jornal de prestação de contas de candidato político.

(iii) Indícios de favorecimento à DSV:

(a) a conduta de não a desclassificar da licitação ou, ao menos, de não aplicar descontos significativos nas notas (conforme detalhado no item anterior). Tal comportamento dos julgadores sugere proteção à empresa ou uma tolerância desarrazoada e injustificável;

(b) o fato de o Município ter aceitado e conhecido o recurso interposto pela DSV, ainda que claramente contrário ao edital, visto que apresentado

¹ 14.3 Não será admitido recurso via fac-símile ou por correio eletrônico (e-mail).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

por e-mail e fora do prazo que teria se iniciado em 19 de maio e encerrado em 25 de maio, às 17 horas;

(c) a estranha revogação da Tomada de Preços n.º 01/2022, na qual a DSV foi desclassificada e a partir de seu recurso o certame foi anulado. No caso, o mesmo princípio do formalismo moderado, que agora é citado pelo Município como fundamento para manter incólume o julgamento e resultado favorável à DSV, não foi lembrado na TP de 2022, que poderia ter sido mantido, mas foi anulado em atendimento ao pleito da DSV.

Além das ocorrências narradas, diretamente vinculadas ao mérito e à caracterização do *fumus boni iuris*, aduz o representante que o *periculum in mora* estaria relacionado à *iminente homologação do certame e celebração de contrato, já que a 3ª sessão pública, destinada à abertura das propostas de preços, já ocorreu no dia 07/07/2023. Tal situação, se concretizada, resultará na contratação de serviços por meio de uma licitação eivada de vícios, que viola a lei e fere princípios da administração pública.*

Após a concessão da cautelar pleiteada, a municipalidade trouxe suas razões de contraditório, pugnando, em suma, pela negativa de seguimento ao feito (peça n.º 30).

Incidentalmente e por sugestão contida na Instrução n.º 4573/23-CGm (peça n.º 34), providenciou-se a citação de DSV Comunicação, que trouxe suas considerações na petição contida na peça n.º 47.

Com isso, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela procedência parcial da Representação, apenas quanto à ausência de documentos no Portal da Transparência do Município, com expedição de determinação para que o Município de Saudades do Iguaçu publique a integralidade dos procedimentos licitatórios em seu Portal da Transparência (Instrução n.º 432/24, peça n.º 50).

No mesmo sentido se deu o opinativo consubstanciado no Parecer n.º 236/24-3PC, que, ao final, apontou, ainda, que, com relação à obrigatoriedade de protocolo físico dos recursos administrativos, cabe *acrescentar uma determinação*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para que em certames futuros o Município admita expressamente o protocolo eletrônico por e-mail, a fim de favorecer a competitividade.

É o relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De plano, passo ao estudo individualizado das supostas irregularidades invocadas.

(i) Falta de transparência e criação de embargos

(a) Demandas impeditivas ao direito de recorrer

O edital em análise, em seu item 14.3, vetou a admissão de recursos via fac-símile ou por correio eletrônico (e-mail), situação que salta aos olhos, principalmente pela falta de elementos que justifiquem restrição absolutamente deslocada da atual realidade dos meios de comunicação.

Inobstante o Representado tenha desconsiderado as regras por ele próprio impostas ao receber recursos protocolados por e-mail, utilizando-se, para tanto, do princípio do formalismo moderado, o que acabou por evitar prejuízos concretos aos licitantes, considero que o edital deve ser elaborado de modo a possuir um conteúdo que torne dispensável a realização de juízos guiados pela formalidade moderada e pelo subjetivismo, mormente em questões tão elementares e corriqueiras.

Logo, deixo de reconhecer a irregularidade pretendida, entretanto, tal qual foi assentado pelo Ministério Público de Contas, pertinente se mostra a **expedição de recomendação** ao Município de Saudade do Iguaçu para que nos próximos processos licitatórios preveja a possibilidade de protocolo eletrônico por e-mail.

(b) Portal de Transparência em desconformidade com a Lei de Acesso à Informação e com a Lei Estadual n.º 19.581/2018

A omissão em disponibilizar todos os atos que compõem o corpo licitatório em exame revela inquestionável afronta ao que preveem as leis n.ºs 12.527/2011 e 19.581/2018, sobretudo por força da necessidade de tal veículo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

divulgação estar em harmonia direta com os princípios da publicidade e da transparência.

Em sua manifestação, há expressa confissão sobre a carência de transparência relacionada ao *conteúdo do “envelope 03”, o qual contém as informações acerca da capacidade técnica dos proponentes, pois os mesmos, possuíam páginas em formato A3, para o qual a prefeitura não dispõe de equipamento de scanner com capacidade para digitalizar as páginas desse tamanho maior. Assim sendo, excepcionalmente, os documentos ficaram à disposição para consulta na sede da prefeitura, durante 10 dias.*

Em vista disso, reconheço a **procedência** deste item como decorrência do descumprimento ao disposto nas leis mencionadas, com **expedição de recomendação** para que em processos licitatórios vindouros se dê integral atendimentos às disposições legais em voga.

(c) A transmissão ao vivo da segunda sessão pública, via Youtube, não ocorreu, ou, ao menos, não pode ser acessada pelo representante que a apontou como offline no momento oportuno

Neste ponto, não se sabe bem ao certo se a sessão não foi transmitida ou se houve problemas de acesso por parte exclusiva do Representante, portanto, entendo que o item se encontra desprovido de subsídios passíveis de efetivamente demonstrar alguma irregularidade, em especial porque o Município provou que comunicou devidamente os participantes sobre a data e horário da segunda sessão pública.

Do teor do e-mail enviado pela Representante ao Município, parece ter ocorrido alguma instabilidade em seu sistema particular, o que não representa ocorrência capaz de ensejar a intervenção desta C. Corte de Contas em sede de representação, resultando na **improcedência** do tópico.

(iii) Necessária desclassificação da agência DSV Comunicação Ltda.

(a) Formatação da proposta em desacordo com o que estabelece o edital, notadamente quanto às margens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aqui, sublinha o representante que o *item 8.3.1.f do edital estabelece que o texto do Plano de Comunicação Publicitária deve ser apresentado com espaçamento de 2cm nas margens direita e esquerda a partir da borda*, o que não teria sido respeitado pela empresa vencedora, refletindo desrespeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e de possível identificação de proposta.

Em contraditório, defende a municipalidade que tal circunstância não trouxe prejuízo ao julgamento das propostas, destacando, para esse fim, a previsão do item 12.7 do edital, no sentido de que *não serão considerados motivos para desclassificação simples omissões ou erros materiais na proposta, desde que seja, irrelevantes, não prejudiquem o processamento da licitação, o entendimento da proposta e nem firam os direitos dos demais licitantes*.

Para a melhor compreensão do assunto, imprescindível a apreciação conjunta dos termos do edital com a legislação aplicável ao caso.

Como o certame em apreço objetiva a contratação de serviços de publicidade, importante frisar que a peculiaridade de tais serviços ensejou, inclusive, a edição de lei regente especial, sob o n.º 12.232/2010, por intermédio da qual foram estabelecidas as *normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda*.

Esta lei em muito inovou, particularmente acerca do sigilo dado às propostas, cuja soberania vem bem explicada por Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer²:

Observe-se que, nas licitações em geral, o dever de cumprimento dos requisitos formais previstos no edital é imperioso e resulta do princípio da vinculação ao edital — mas é igualmente inspirado pelo princípio do formalismo moderado. Reconhece-se que o atendimento das regras formais do edital não é um fim em si mesmo. (...)

Já nas licitações regidas pela Lei nº 12.232 a situação torna-se radicalmente diversa. O formalismo a ser observado pelos licitantes permanece sendo instrumental, mas visa, nesse âmbito específico, a

² REISDORFER, Guilherme F. Dias. *Licitação e contratação de serviços de publicidade: reflexões sobre a Lei nº 12.232/2010 em face do direito das licitações e alguns aspectos práticos*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, n. 44, p. 69-70, jan./mar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assegurar a realização de um fim autônomo, correspondente à preservação do sigilo no julgamento das propostas. Na medida em que se consagra o **sigilo como condição de validade da licitação** (art. 12 da Lei nº 12.232), **a noção de formalismo moderado deixa de ser fundamento apto a justificar a superação de requisitos formais descumpridos na apresentação das propostas.** (grifos nossos)

Dispõe o aludido artigo 12 que *o descumprimento, por parte de agente do órgão ou entidade responsável pela licitação, dos dispositivos desta Lei destinados a garantir o julgamento do plano de comunicação publicitária sem o conhecimento de sua autoria, até a abertura dos invólucros de que trata a alínea a do inciso VII do § 4º do art. 11 desta Lei, **implicará a anulação do certame**, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade administrativa, civil ou criminal dos envolvidos na irregularidade* (grifos nossos).

Neste texto são tratadas, outrossim, inúmeras exigências, entre elas aquela que balizou o assinalado no item 8.3.1, f, do edital, qual seja o artigo 6, IX:

Art. 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:

(...)

IX - o formato para apresentação pelos proponentes do plano de comunicação publicitária será padronizado quanto a seu tamanho, a fontes tipográficas, a espaçamento de parágrafos, a quantidades e formas dos exemplos de peças e a outros aspectos pertinentes, observada a exceção prevista no inciso XI deste artigo;

(...)

Com esta colocação, objetivou o legislador padronizar os documentos compreendidos no primeiro envelope a ser apurado, contendo o plano de comunicação, cuja principal característica reside no anonimato, exigindo-se a sua apresentação em via não autenticada. Desse modo, questões formais, nesse específico momento, assumem importância ímpar, prevalecendo, por conseguinte, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e não o do formalismo moderado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Idêntico raciocínio vem defendido por Joel de Menezes Niebuhr Nieburh³:

Mais uma vez, nota-se a intenção do legislador de assegurar a isenção e evitar o favorecimento e o direcionamento no julgamento das propostas técnicas. Como dito, a subcomissão encarregada do julgamento das propostas técnicas recebe o plano de comunicação não identificado. A ideia é que os membros da subcomissão não saibam quem são os autores das respectivas propostas e, pois, as analisem com imparcialidade. Quer-se que a avaliação técnica seja realizada às cegas no tocante aos seus autores e determinada pelo conteúdo das propostas e soluções e não pela identidade da agência de publicidade que as produziu.

Dessa sorte, para fazer com que os responsáveis pela avaliação técnica não conheçam a identidade dos licitantes, o legislador tornou obrigatória a padronização dos elementos formais dos planos de comunicação. Nesse sentido são as prescrições dos incisos IX a XIII do artigo 6º da Lei n.º 12.232/2010. Todos os licitantes devem apresentar os seus planos de comunicação com a mesma fonte, tamanho, espaçamento, quantidades e formas dos exemplos das peças. Os dispositivos supracitados proíbem categoricamente a aposição no plano de comunicação de qualquer elemento que, direta ou indiretamente, possa identificar o seu autor.

Igualmente, quanto à relevância da padronização formal, enfatiza Marçal Justen Filho⁴ que:

O inc. IX impõe a padronização formal do plano. Isso envolve a determinação no edital das características da apresentação do plano no tocante à forma. Tal se destina, como é evidente, a assegurar que todos os licitantes apresentem planos formalmente idênticos. Desse modo, será inviável que a autoridade julgadora identifique a autoria do plano ou que valore diferentemente os atributos da proposta em vista das características formais do plano. Se assim não o fosse, cada licitante apresentaria o seu plano segundo um modelo formal diverso, o que permitiria a identificação das propostas ou, quando menos, conduzir à valoração mais relevante para um plano com apresentação formal mais atraente, mas destituído de outras virtudes.

Ademais, em relevante julgamento envolvendo a matéria em destaque, esta C. Corte de Contas, no v. Acórdão n.º 2773/19-STP, atingiu o seguinte juízo:

(...)

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 598.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração: Lei nº 12.232/2010*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 267



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conquanto o princípio do formalismo moderado possa ser aplicado na esfera Administrativa, inclusive em determinadas situações relacionadas à certames licitatórios, é de se observar que no caso dos contratos de publicidade, firmados por meio de agências de propaganda, o formalismo ganha especial destaque em razão das peculiaridades trazidas por lei específica.

Consoante destacado pela unidade técnica, a partir do momento em que a Subcomissão técnica aceita propostas fora dos padrões fixados no edital a lisura do certame fica comprometida em razão da possibilidade de identificação das propostas, situação que a lei pretende coibir.

Por tais motivos, inaceitável a justificativa dos representados de que erros formais de recuo, paginação etc. são questões de “somenos importância”, haja vista que qualquer proposta fora dos critérios formais importa em desclassificação pelo potencial risco de identificação das propostas.

(...)

Feita esta introdução legislativa, doutrinária e jurisprudencial, faz-se importante adentrar nas minúcias do edital em comento que, especificamente quanto ao plano de comunicação, institui os requisitos ora transcritos:

8.1. A Proposta Técnica abrange um Plano de Comunicação e um Conjunto de Informações referentes ao proponente que demonstram a sua Capacidade de Atendimento e Repertório.

8.2. As Propostas Técnicas deverão ser apresentadas em 03 (três) envelopes distintos, sendo 02 (dois) envelopes para a apresentação do Plano de Comunicação e 01 (um) envelope para o Conjunto de Informações referentes ao proponente.

8.2.1. O Plano de Comunicação será apresentado em 02 (duas) vias, **uma sem qualquer tipo de identificação do proponente e a outra com a devida identificação de autoria**, conforme segue:

8.2.1.1. O envelope com o via não identificada do Plano de Comunicação será padronizado, sem nenhuma identificação da proponente e será fornecido previamente pela Prefeitura Municipal. Para a retirada do envelope, a licitante interessada deverá comparecer na sede da Prefeitura Municipal, no endereço indicado no preâmbulo deste Edital, e solicitá-lo junto a Divisão de Licitações.

8.2.1.2. **É vedada a aposição no envelope padronizado ou nos documentos nele contidos, de qualquer informação, marca, sinal ou outro elemento que possibilite a identificação da licitante ou da autoria da via não identificada do Plano de Comunicação, EM QUALQUER MOMENTO ANTERIOR A ABERTURA DOS ENVELOPES COM A VIA IDENTIFICADA.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A via não identificada do Plano de Comunicação deverá ser apresentada em papel tamanho A4, branco e sem timbre, observadas as demais exigências de formatação constantes do item 8.3.2 deste Edital.

Os invólucros padronizados com a **via não identificada** do plano de comunicação publicitária só serão aceitos e pela Comissão Permanente se não dispo marca, sinal, etiqueta **ou qualquer outro elemento capaz de identificar à licitante, ESTANDO SUJEITOS A DESCLASSIFICAÇÃO DO CERTAME AQUELES QUE NÃO ATENDEREM AO QUESITO.**

8.3. Para efeito de elaboração do Plano de Comunicação, a licitante deverá apresentar uma Campanha Publicitária Institucional simulada de acordo com o Briefing (ANEXO VI), com verba compatível e duração de 30 (trinta) dias, considerando valores relativos aos custos internos de agência, custos de produção, serviços de terceiros e/ou veiculação, considerando a tabela SINAPRO.

8.3.1. A elaboração do Plano de Comunicação com base na simulação da Campanha Publicitária Institucional deverá observar os seguintes pontos:

- a) Ficam a critério da licitante os veículos a serem considerados na simulação de mídia;
- b) Para fins de cálculo da distribuição da verba para a produção e veiculação da campanha simulada, a licitante utilizará como referencial máximo o montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);
- c) Na campanha simulada, as licitantes deverão utilizar-se dos valores da Tabela Referencial de Preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Paraná (SINAPRO), e os preços de tabela dos veículos de comunicação;
- d) Com relação à campanha publicitária simulada vencedora, fica a critério da CONTRATANTE decidir pela sua produção e veiculação, com ou sem modificações, durante a vigência do contrato;
- e) Serão desclassificadas as licitantes que apresentarem propostas com valor superior ao valor mencionado no item 8.2.4 b, ou que consignarem preços inexequíveis.
- f) **Apresentação dos textos deverá ser realizada em papel A4, branco, com 75gr/m2 a 90 gr/m2, orientação retrato; espaçamento de 2 cm nas margens direta e esquerda a partir da borda, sem recuos nos parágrafos e linhas subsequentes, textos justificados, espaçamento simples entre as linhas, fonte arial estilo normal, cor automático, tamanho 12, páginas numeradas pelo editor de textos, algarismos arábicos a partir da primeira página interna, canto superior direito. Apresentação em caderno único, com espiral preto à esquerda, com capa e contracapa em papel A4 (com 75gr/m2 a 90 gr/m2), ambas em branco.**

(sem grifos no original)

Ora, não existe letra morta em requisitos deliberadamente formulados pela Administração Pública, especialmente quando se está diante de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

condicionante legal particularmente designada para as contratações de serviços de publicidade. Destarte, deve-se entender que no intuito de salvaguardar o sigilo, qualquer documento entregue em dissonância com o que foi previamente estabelecido pode sim espelhar identificação da proposta, hipótese taxativamente estabelecida como passível de implicar na nulidade do certame.

Dito isso, antes de ingressar nas considerações referentes ao princípio do formalismo moderado, é necessário rememorar que o princípio da vinculação ao edital é predominante, justamente para evitar que tal documento, a critério dos integrantes das subcomissões de licitações, seja tão flexível que passe a dispor apenas imposições contornáveis e desprovidas de real finalidade prática.

De acordo com a doutrina, uma vez publicado o edital, a Administração e os licitantes estão vinculados a ele, não podem se apartar ou se divorciar de seus termos. A discricionariedade existente no momento da produção do edital se dissipa e dá lugar à vinculação. À Administração não é permitido fazer exigências não previstas no edital nem deixar de exigir aquilo que for prescrito nele. Os licitantes, por sua vez, devem cumprir os termos estabelecidos no edital. Eis o princípio da vinculação ao edital⁵.

Dessa forma, o formalismo moderado ganha força quando o poder judicante atribuído aos responsáveis deva entrar em cena para, sempre em busca da prevalência da supremacia do interesse público e da proposta mais vantajosa, solucionar impasses incidentais. Nesta eventualidade, deve-se encontrar segurança suficiente para transitar em uma linha sensível e tênue que resultará na tomada de uma decisão razoável e proporcional ou, o que não se espera, uma que afronte diretamente a isonomia resguardada pelo edital aos licitantes.

Contudo, como exaustivamente demonstrado, neste caso, deve prevalecer de modo absoluto o sigilo das propostas, sem que, neste momento, possa ser invocado o formalismo moderado tal qual pretendido pela Administração Pública.

⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit. p. 91.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, reconheço a **procedência** da representação neste aspecto, devendo incidir o disposto no artigo 12 da Lei n.º 12.232/2010, com consequente determinação de anulação do edital.

(b) Extrapolação do número de páginas no quesito Capacidade de Atendimento

No que diz respeito ao alegado na exordial, esclarecem o representante do Poder Executivo e a empresa DSV que o material em pauta preencheu os quesitos das alíneas *c* e *d* do item 8.4.3., sendo as informações atinentes ao *prazo necessário para a criação de campanhas e elaboração de planos de mídia e à descrição das instalações, infraestrutura e recursos materiais disponíveis para a execução do contrato* inteiramente inseridas em duas laudas, cumprindo exatamente o que dispunha o edital, o que me leva a **afastar a irregularidade** aventada e concluir pela sua improcedência.

(c) Atribuição de pontuação elevada em razão de clientes que deveriam ser desconsiderados

A irresignação deste tópico decorre da certificação de que na relação de clientes apresentada por DSV estão dois candidatos políticos que não seriam do acervo da empresa, mas de outra integrada pelo mesmo sócio, qual seja Alyson Augusto Padilha – Treinamentos.

Sobre o tema, na ocasião do julgamento dos recursos administrativos, esboçou-se conclusão de que a DSV *era tempo anterior denominada de Alyson Augusto Padilha – Treinamentos, o que não muda em nada sua participação no presente certame, até porque qualquer empresa pode ter sua denominação alterada a qualquer momento, basta no mínimo vontade para tanto*, o que me parece aceitável, visto que o CNPJ de ambas é o mesmo, transparecendo mera alteração do nome empresarial.

Na mesma oportunidade, suscita que marketing político não é atividade certificável pelo Conselho Executivo de Normas Padrão-CENP (CN 016), argumento que deve ser ponderado no item subsequente, que trata da atribuição de pontuação para jornal de prestação de contas de candidato político.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, mostra-se plausível a argumentação desenvolvida em sede de contraditório, devendo ser considerado que *se trata da mesma empresa, ocorrendo apenas de mudança do nome fantasia, mas permanecendo o mesmo CNPJ e atividades econômicas*, o que torna mandatário o reconhecimento da **improcedência** da irregularidade pretendida.

(d) Atribuição de pontuação, no repertório, para jornal de prestação de contas de candidato político

Da leitura do e-mail inserido às fls. 05 da peça n.º 07, vislumbro que a sociedade empresária Olé Propaganda e Publicidade Eireli., em seu recurso, comprovou que em fase prévia à abertura das propostas apresentou questionamento direto e objetivo nos termos ora transcritos:

Podemos entender que materiais como jornal, revista e televisão – produzidos e criados para fins de campanha eleitoral, jornal/revista informativo próprio da prefeitura ou cliente, vídeos institucionais para redes sociais NÃO serão aceitos pois não foram veiculados em MEIOS DE COMUNICAÇÃO ficando impossibilitada a sua comprovação.

Fica evidente que a utilização desse tipo de material “político” não atende ao edital, uma vez que MATERIAL POLÍTICO não foi divulgado em nenhum veículo de comunicação - jornal (com circulação diária/semanal), revista (com circulação mensal).

(...)

Está correto nosso entendimento?

A resposta dada pelo Departamento de Licitações da Prefeitura restringiu-se a confirmar que referida leitura estava em conformidade com o edital.

Entretanto, em atitude totalmente questionável e capaz de gerar extrema insegurança aos interessados, na decisão recursal atingida pela municipalidade, asseverou-se que:

Sobre a alegação de que a DSV teria descumprido o Edital por apresentar peça publicitária de cunho eleitoral, o Edital não regrou desta forma, e, mesmo que um pedido de esclarecimento feito por e-mail pareça ser em sentido contrário, nenhum licitante ficou vinculado a tal por que o que foi dado conhecimento a todos os licitantes foi única e exclusivamente o disposto em Edital, nada além disso. Então não há como exigir conduta não prevista minimamente em Edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal modo de agir denota a inconstância e a oscilação de perspectivas no que diz respeito a regras expressas do edital, cuja forma de interpretação foi confirmada pela própria municipalidade e então desprezada para o fim de negar provimento ao recurso interposto pela empresa mencionada.

Ou seja, há indícios de tratamento não isonômico, uma vez que, ao aderir à orientação fornecida por e-mail, a sociedade empresária pode ter deixado de apresentar material que resultou em pontuação extra para outras empresas, relacionada a itens que, conforme aventado no item anterior, deveriam ser desconsiderados para comprovação de repertório.

Vale ressaltar que se tem entendido corretamente que as respostas aos pedidos de esclarecimentos incorporam-se ao edital e a Administração vincula-se à sua resposta, o que é decorrência da boa-fé objetiva e do princípio da proteção à confiança legítima. Não seria plausível que a Administração oferecesse resposta a pedido de esclarecimento em dado sentido e, depois, no transcurso da licitação, adotasse posição diversa⁶.

Isto posto, concluo pela **procedência** do apontamento, reforçando a necessidade de anulação do processo.

Diante do exposto, VOTO:

I. pela parcial procedência da presente Representação, formulada por Blancolima Comunicação e Marketing Eireli, por meio da qual invoca irregularidades detectadas no desenrolar da Tomada de Preços n.º 01/2023, do Município de Saudade do Iguaçu, tendo por objeto a contratação de agência de publicidade/propaganda para a prestação de serviços de publicidade e marketing, para o fim de se reconhecer as irregularidades decorrentes (a) da desconformidade do Portal de Transparência com a Lei de Acesso à Informação e com a Lei Estadual n.º 19.581/2018; (b) da formatação da proposta vencedora em desacordo com o que estabelece o edital, notadamente quanto às margens, bem como ao artigo 6º, IX, da Lei n.º 12.232/2010, sobretudo pela falta de priorização do caráter sigiloso do plano de comunicação; (c) da atribuição de pontuação, no repertório, para jornal de

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit. p. 622.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestação de contas de candidato político, em evidente contrariedade a orientação vinculante fornecida pela municipalidade por e-mail;

II. pela determinação de anulação da Tomada de Preços n.º 01/2023, em decorrência da afronta aos princípios do sigilo das propostas e do tratamento isonômico entre os licitantes;

III. pela expedição de recomendações ao Município de Saudades do Iguaçu para que, em processos futuros, preveja a possibilidade de protocolo eletrônico por e-mail e dê integral cumprimento ao disposto nas leis n.ºs 12.527/2011 e 19.581/2018;

IV. por, após o trânsito em julgado da decisão, determinar as seguintes medidas:

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

b) após, à Diretoria do Protocolo para encerramento dos autos, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**

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 parcial procedência da presente Representação, formulada por Blancolima Comunicação e Marketing Eireli, por meio da qual invoca irregularidades detectadas no desenrolar da Tomada de Preços n.º 01/2023, do Município de Saudade do Iguaçu, tendo por objeto a contratação de agência de publicidade/propaganda para a prestação de serviços de publicidade e marketing, para o fim de se reconhecer as irregularidades decorrentes (a) da desconformidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Portal de Transparência com a Lei de Acesso à Informação e com a Lei Estadual n.º 19.581/2018; (b) da formatação da proposta vencedora em desacordo com o que estabelece o edital, notadamente quanto às margens, bem como ao artigo 6º, IX, da Lei n.º 12.232/2010, sobretudo pela falta de priorização do caráter sigiloso do plano de comunicação; (c) da atribuição de pontuação, no repertório, para jornal de prestação de contas de candidato político, em evidente contrariedade a orientação vinculante fornecida pela municipalidade por e-mail;

II. Determinar a anulação da Tomada de Preços n.º 01/2023, em decorrência da afronta aos princípios do sigilo das propostas e do tratamento isonômico entre os licitantes;

III. Recomendar ao Município de Saudades do Iguaçu que, em processos futuros, preveja a possibilidade de protocolo eletrônico por e-mail e dê integral cumprimento ao disposto nas leis n.ºs 12.527/2011 e 19.581/2018;

IV. Após o trânsito em julgado da decisão, determinar as seguintes medidas:

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

b) após, à Diretoria do Protocolo para encerramento dos autos, nos termos do artigo 398 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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Virtual nº 13.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente