TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	815833/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO OESTE
INTERESSADO:	ARI ALOISIO MALDANER, FABIANO LUIS WEBER, LAUDEMIR CLOVIS KIST, LEOCIR FERREIRA DE MATTOS, MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO OESTE, POTENCIA COMUNICACAO DIGITAL LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR:	ANA REGINA DE LIMA CORRADINI, GUSTAVO GEORGE DE MELLO
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO MURYEL HEY

ACÓRDÃO Nº 2751/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concorrência nº 1/2023. Irregularidades formais. Contratos de publicidade. Legislação específica. Utilização de patrocínios em desacordo à legislação de regência. Não demonstrado favorecimento à vencedora. Improcedência da Representação.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, proposta por **POTÊNCIA COMUNICAÇÃO DIGITAL LTDA**., em razão de supostas irregularidades ocorridas na Concorrência nº 1/2023, tipo técnica e preço do **MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DO OESTE**, que teve por objeto a *" contratação de agência de propaganda visando a prestação de serviços de publicidade institucional e de utilidade pública para veiculação em mídias de ações, programas e serviços da municipalidade, ao valor estimado de R$ 575.000,00, período de 12 meses".*

A Representante sustenta, em síntese, que sua desclassificação foi indevida, eis que:

i. a escolha pela utilização de caixa alta, não estava vedada nem prevista no edital, e fora adotada buscando a clareza e a precisão das informações vitais na proposta, não contrariando as disposições editalícias;

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

ii. são imprecisas as acusações quanto as propostas nos Envelopes 01 e 02 de maneira distinta, pois estas não infringiram o item 10.1.1. b[1] do edital;

iii. a apresentação de mockups seguiu as disposições do edital, pois o item 7.1.1.3[2], estabelece claramente que os exemplos de peças que compõem a Ideia Criativa devem ser desprovidos de qualquer identificação de autoria;

iv. a inclusão de espaço em rádio comunitária no Plano de Mídia não constitui uma violação legal, pois trata-se de uma interpretação alinhada com a legislação vigente e as possibilidades que ela oferece, eis que a Lei nº 9.612/1998, em seu art. 18, permite expressamente que as prestadoras desse serviço admitam patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos; e

v. as empresas classificadas apresentaram propostas irregulares, sugerindo uma seletividade que foge à lógica competitiva esperada em um processo licitatório;

Por meio do Despacho 115/23 – GAMH (peça 6), a Representação foi recebida, e indeferido o pleito cautelar, eis que ausentes os pressupostos de admissibilidade.

Em seguida o Município Representado apresentou contraditório (peça 26 - 28), alegando, em síntese que:

[1] 10.1.1 – Qualquer interessado poderá retirar o envelope para o PLANO DE COMUNICAÇÃO – VIA NÃO IDENTIFICADA junto ao setor de licitações do município em até 30 minutos antes do horário previsto para abertura do certame. A solicitação do envelope deverá ser feita por protocolo diretamente no setor de protocolos.
b) ENVELOPE Nº 02 - PROPOSTA TÉCNICA - PLANO DE COMUNICAÇÃO – Via identificada: O envelope será providenciado pela própria proponente e pode ser constituído de embalagem adequada às características de seu conteúdo, desde que inviolável quanto às informações de que trata, até sua abertura, e deverá conter o Plano de Comunicação em via identificada internamente, com o mesmo conteúdo do plano apresentado no ENVELOPE Nº 01, sem as peças da ideia criativa, para que, após a avaliação e julgamento do conteúdo do Plano de Comunicação – Via Não Identificada, a Comissão possa identificar as proponentes. O invólucro deverá trazer em sua parte externa as seguintes informações

[2] 7.1.1.3 Ideia Criativa: a licitante apresentará campanha exclusivamente publicitária com exemplos de peças que corporifiquem objetivamente a proposta de solução do problema específico de comunicação e de atendimento dos objetivos de comunicação, indicando, em forma de lista, todas as peças integrantes da campanha apresentadas na ideia criativa e nos exemplos de peças, incluídas as eventuais reduções e variações de formato. Os exemplos de peças estão condicionados e limitados ao quanto segue:
a) Limitados a cinco, independentemente do meio de divulgação, do tipo ou característica da peça;
b) Podem ser apresentados sob a forma de roteiro, layout e story-board impressos, para qualquer peça

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

i. *Em que pese a possibilidade de aplicabilidade do princípio do formalismo moderado em certames licitatórios, no presente caso, deve-se observar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório de modo a evitar favorecimento de competidor em detrimentos aos demais;*

ii. *A utilização de caixa alta contraria o formalismo exigido ao processo de licitação em questão, qual busca evitar a identificação das propostas durante o julgamento pela comissão técnica;*

iii. *Há divergências nas propostas apresentadas nos envelopes 01 e 02, fato este que, com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como da isonomia, agrega grande relevância no julgamento do mérito técnico da proposta;*

iv. *A diferença entre os tamanhos da fonte é resultado da análise dos textos de fls. 391 e 756 do processo licitatório, assim, justa desclassificação da Representante, como definido em sede de decisão da Comissão Permanente de Licitação;*

v. *A inclusão de espaço em rádio comunitária no plano de mídia, viola a Lei nº 9.612/1998, de modo que a Representante não logrou êxito ao supor que se tratava de apoio cultural, ante a ausência de comprovação documental;*

vi. *Descumprido também o item 10.1 do edital quanto a apresentação de mockups, pois, ao apresentar peça de publicidade realizada para o Município em contrato anterior, fora identificada sua proposta;*

vii. *Todas as empresas desclassificadas assim o foram por apresentarem mais de um item em desacordo com o edital, deste modo, rechaçada a existência de indícios de favorecimento ou violação do princípio do formalismo moderado como indica a Representante, não havendo que se falar em qualquer sanção ao Município e aos servidores responsáveis;*

viii. *A melhor proposta final foi apresentada pela empresa Blancolima, dessa forma, eventual desclassificação da Dudacom não poderia alterar o resultado da licitação e não comprovaria qualquer favorecimento a um determinado licitante, de modo que não demonstrada suposta ação coordenada para mudar o resultado do certame, tampouco indícios do envolvimento de servidor público municipal neste tocante.*

Na sequência, Leocir Ferreira de Mattos (agente de contratação), Fabiano Luiz Weber (agente de contratação) e Laudemir Clovis Kist (membro da comissão permanente), apresentaram contraditório ratificando os termos de defesa apresentada pela municipalidade na peça 26. (Peça 34, 41 e 44).

Mediante Instrução nº 3104/24 - CGM, a **Coordenadoria de Gestão Municipal** observa que, em se tratando de licitação objetivando a contratação de

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

serviço de publicidade, estabelece a Lei 12.232/2010 que "*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 (...).*"

Assevera que, embora nada conste a respeito de vedação da utilização de caixa alta, não resta constatada qualquer previsão a este respeito, devendo no presente caso, em atenção às formalidades abarcadas pelo certame, ser considerado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, principalmente pelo fato de a Representante ter descumprido não só um, mas alguns dos requisitos editalícios.

Ressalta que a apresentação de *mockups* para o jornal, outdoor e carrossel de redes em publicidade realizada para o Município de Entre Rios do Oeste, em contrato anterior, acaba realmente por diferenciar e identificar a proposta da Representante, o que vai em desacordo com os itens 6.3.1 e 10.1 do certame.

Acrescenta que embora seja possível que as prestadoras de serviço de rádio comunitária admitam patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, não restou demonstrado nos autos qualquer apoio cultural pelo dito patrocínio.

Conclui que a Representante fora desclassificada por irregularidades diversas, e que o certame já resta findado, constatando-se ordens de compras já realizadas, de modo que a nulidade da classificação da empresa vencedora poderia abarcar em danos ao erário, pelo que opina pela improcedência da Representação.

No mesmo sentido, manifesta-se o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em Parecer nº 656/24.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

Da análise do feito, assiste razão à instrução processual, no sentido da improcedência da Representação.

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

Em se tratando de licitação objetivando a contratação de serviço de publicidade, assim estabelece a Lei 12.232/2010 a respeito do plano de comunicação publicitária:

> *"Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*
>
> ***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****;" (Grifo nosso).*

Conforme se depreende dos autos, as questões que ensejaram a desclassificação da ora representante foram múltiplas:

> *"A) A utilização de caixa alta, embora não vedada no edital, não foi previsto, logo, não poderia ter sido utilizado pela Recorrida, isto porque, na elaboração do piano de comunicação, as proponentes deveriam seguir o exato padrão previsto na clausula 6.3.1;*
>
> *B) Incongruências apontadas entre os textos apresentados no envelope 01 (via não identificada) e no envelope 02 (via identificada), especificamente tamanho de fonte, restam confirmadas pela análise dos textos (fls. 391 e 756);*
>
> *C) Compra de palavras google adwords, com descumprimento do item 7.1.4.b.3, tendo em vista que não seguem o modelo de tabela cheia*
>
> *D) Apresentação de mockups para o jornal, outdoor e carrossel de redes comprovadamente diferenciando e identificando sua proposta, tendo em vista a juntada de publicidade realizada para o Município de Entre Rios do Oeste, em contrato anterior*
>
> *E) Quanto a inclusão de espaço em rádio comunitária no piano de mídia, houve violação da Lei n° 9.612/1998, e a Recorrida não logrou êxito ao supor que se tratava de apoio cultural, ante a ausência de comprovação documental."*

Para além da utilização de caixa alta, apontou a Unidade Técnica que a utilização de *mockups* para o jornal, outdoor e carrossel de redes em

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

publicidade realizada para o Município, em contrato anterior, acabou por diferenciar e identificar a proposta da Representante, em contrariedade com os itens 6.3.1[3] e 10.1[4] do certame.

Embora seja permitido que as rádios comunitárias recebam, pela prestação de serviços, patrocínio sob a forma de apoio cultural, conforme previsão da lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, tal situação não restou demonstrada nos presentes autos.

Segundo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a Administração e os licitantes ficam adstritos aos termos previstos no instrumento inaugural da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. No caso em questão, a Representante descumpriu vários itens do edital, restando fundamentada a sua desclassificação do desatendimento do mencionado princípio.

Nessa esteira, acosta-se decisão desta Corte, versando sobre contratos de publicidade, firmados por meio de agências de propaganda, que assim compreendeu:

> *"Conquanto o princípio do formalismo moderado possa ser aplicado na esfera Administrativa, inclusive em determinadas situações relacionadas a 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, página 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****." (grifo nosso)*

[3] 6.3.1 A PROPOSTA TÉCNICA deverá ser acondicionada em 03 (três) envelopes distintos, sendo: a) ENVELOPE Nº 01 - PROPOSTA TÉCNICA - PLANO DE COMUNICAÇÃO – Via não identificada: O envelope deverá conter o Plano de Comunicação em via **sem qualquer identificação da proponente, externa (no envelope) ou interna(no Plano), de forma a preservar o sigilo quanto à autoria do Plano de Comunicação até a abertura do ENVELOPE Nº 02**. O invólucro próprio, deverá ser conforme o item 6.2.2.2 10.2 da aliena "a" do item 6.3.1, onde deverá ser condicionado o Plano de Comunicação – Via não identificada.

[4] 10.1. O Plano de Comunicação – Via Não Identificada não poderá ter informação, marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento que identifique sua autoria, sob pena de desclassificação.

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

(Acordão 2773/2019-Tribunal pleno. Representação da Lei n° 8.666/93. Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha)

Além disso, conforme pontuou a Unidade Técnica, o certame já foi homologado, tendo sido emitidas ordens de compra, de modo que a sua anulação, nos moldes propostos pela Representante, poderia implicar em dano ao erário.

III. DO VOTO

Assim, sendo, acompanhando as manifestações uniformes da **Coordenadoria de Gestão Municipal** e **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, **PROPONHO** a **Improcedência** da presente Representação.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para fins de encerramento, nos termos do art. 398 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, Conselheira Substituta MURYEL HEY, por unanimidade, em:

Julgar pela **Improcedência** da presente Representação.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para fins de encerramento, nos termos do art. 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, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheira Substituta MURYEL HEY.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

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

Plenário Virtual, 29 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

MURYEL HEY
Relatora

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.EBFD.7SVO