



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 644440/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
INTERESSADO: AIRTON CARLOS KRAEMER, JONES LUIZ OTTO, MARCIO ANDREI RAUBER, RAMOS & PAZINI LTDA, SILMARA DENIZE PAZINI
ADVOGADO / PROCURADOR: ALISSON RAMOS DA LUZ
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2915/24 - Tribunal Pleno

Representação. Contratação de serviços de publicidade. Desvirtuação do objeto do contrato. Agência contratada se tornou mera repassadora de valores. Ausência de critérios ou estudo orçamentário para o repasse de valores às agências de prestação de publicidade institucional. Irregularidade. Ausência de dano ao erário. Pela parcial procedência e aplicação de multa aos responsáveis.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações, proposta pela empresa Ramos & Pazini Ltda, em face do Município de Marechal Cândido Rondon, em face do Contrato n.º 135/2019, que tem como objeto a prestação de *“serviços de publicidade, definidos como o conjunto de atividades realizadas integradamente 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, com o objetivo de dar publicidade dos atos oficiais, ações, programas e serviços desenvolvidos pelo Município”*.

De acordo com o contido nos autos, foram narradas as seguintes irregularidades na execução do contrato: (i) conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação; (ii) assunção pela municipalidade das atividades de publicidade, sem agentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tecnicamente competentes para o desempenho da atividade; e (iii) ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação.

Em manifestação preliminar (peças 12/137), em breve síntese, o município sustentou que a representação possui motivação meramente política, bem como afirmou que inexistia impropriedade na execução do Contrato n.º 135/2019, o qual segue o modo de operação já utilizado por administrações anteriores e por municípios vizinhos.

Pelo Despacho n.º 1.020/22 – CGFAMG (peça 138), a representação foi recebida. Isso porque, sem desconsiderar a possibilidade de que existam interesses políticos subjacentes por parte da proponente, o então relator destacou que os documentos colacionados aos autos são aptos a demonstrar que existem irregularidades na execução do Contrato n.º 135/2019, especialmente porque há confissão de que os serviços executados não correspondem ao contido na cláusula primeira do ajuste.

A representante peticionou nos autos (peças 142/144), oportunidade na qual informou que sua atividade junto ao município se limitou ao repasse de recursos aos veículos publicitários. Igualmente, negou conluio ou interesses políticos, argumentando que o objetivo da representação é apenas resguardar seus direitos. Sustentou que embora artes simples possam ser realizadas pela municipalidade, campanhas publicitárias são prerrogativas da agência de propaganda, o que não foi respeitado.

O município reiterou sua defesa, bem como argumentou que o conteúdo tratado nos autos visa a satisfação de interesses exclusivamente particulares. Informaram que os mesmos fatos estavam sendo analisados pelo Ministério Público Estadual, pela Notícia de Fato n.º 85.22.000789-3 (peças 152/158). Na sequência, comunicaram que a referida notícia de fato resultou na conversão em Inquérito Civil (peças 162/172).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n.º 239/23 (peça 173), opinou pela procedência da representação, com aplicação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

multa administrativa ao gestor público, contudo não adentrou ao mérito da impropriedade levantada.

Pelo meu Despacho n.º 808/23 (peça 175), determinei o retorno dos autos à unidade técnica, para manifestação conclusiva quanto ao mérito da demanda.

O município peticionou nos autos, para informar que o Inquérito Civil n.º 0085.22.000839-6 foi arquivado, dada a ausência de indícios da prática de qualquer ato lesivo ao erário, ilegal ou contrário aos princípios da Administração Pública (peças 177/178 e 180/182).

Diante disso, a **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n.º 5.043/23 (peça 183), compreendeu pela ocorrência da perda do objeto da representação.

O **Ministério Público de Contas**, pelo Parecer n.º 1.050/23 (peça 184), foi contrário à perda do objeto, pois no Inquérito Civil restou demonstrado as irregularidades cometidas pela municipalidade, tendo o Ministério Público Estadual arquivado o feito apenas por não observar a ocorrência de improbidade administrativa.

Na sequência, pelo Parecer n.º 55/24 (peça 186), apontou que foram verificadas irregularidades perpetradas pelo município na execução do Contrato n.º 135/2019 (peça 186), entretanto, para apresentar parecer conclusivo, aduziu necessárias a realização de diligências complementares.

No tocante à *“conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação”*, observou que a representante, apesar de contratada para a execução de serviços de publicidade, se tornou mera repassadora de valores aos veículos de comunicação.

Dos documentos anexados, analisou que os representantes do município, especialmente Airton Carlos Kraemer (fiscal de contrato), atendendo aos desígnios do prefeito municipal, determinavam os veículos para os quais as publicidades seriam transmitidas, a data de divulgação das campanhas e os valores para distribuição de mídia (sem pesquisa de mercado que fundamente o orçamento),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de forma que a única função da agência era a emissão dos pedidos de inserção com a relação dos veículos a serem contemplados.

Pelo exposto, entenderam indispensável a intimação da agência contratada, para esclarecer as atividades desempenhadas junto ao município e por qual motivo demoraram na solicitação de rescisão contratual, se colocando como mera intermediadora, quando estavam recebendo repasses de verbas públicas. Ainda, pela citação do fiscal e do gestor do contrato, para prestarem esclarecimentos.

Em relação à *“assunção, por parte do Município, das atividades de publicidade, porém, sem agentes tecnicamente competentes para tal mister”*, o **parquet** salientou que o município não utilizou os serviços contratados, realizando ele próprio parte das artes veiculadas, assim como não realizou procedimento licitatório para contratação de empresa para a veiculação dos conteúdos previamente produzidos.

Sobre isso, enfatizou que a Concorrência Pública n.º 18/2023 (adjudicado no dia 28/08/2023), que objetivou a contratação de agência de propaganda visando a prestação de publicidade institucional e de utilidade pública para veiculação em mídias, das ações, programas e serviços da municipalidade, cujos termos são praticamente idênticos aos do Contrato n.º 135/2019, evidenciam risco de que a contratação persista sendo executada de forma irregular.

No tocante à *“ausência de adequada fundamentação relativamente aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação”*, o município não teria comprovado que os pagamentos realizados aos veículos de comunicação foram embasados em estudo, análise de orçamentos ou pesquisa de mercado. Também não haveria transparência quanto às informações essenciais concernentes à execução do contrato, dificultando o controle pelos órgãos fiscalizatórios e pela sociedade.

Deste modo, considerando a multiplicidade de irregularidades detectadas na execução do Contrato n.º 135/2019, o Ministério Público de Contas compreendeu ser inafastável a continuidade da instrução processual, indicando as providências necessárias para fiel apuração das responsabilidades e delimitação do prejuízo causado aos cofres públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelo **Despacho n.º 233/2024** (peça 187), determinei a citação dos interessados Jones Luiz Otto e Ailton Carlos Kraemer, bem como a intimação da representante e da municipalidade, para prestarem os esclarecimentos solicitados pelo Ministério Público de Contas.

O interessado **Jones Luiz Otto** apresentou contraditório na peça n.º 195, relatando que, em relação à empresa Ramos & Pazini Ltda, era de sua responsabilidade observar se as notas entregues estão corretas e acompanhadas da devida autorização. Na sequência, as notas eram carimbadas encaminhadas para assinatura do superior que autorizou a campanha publicitária, que posteriormente seguia para ordem de empenho.

Declarou que possui conhecimento apenas que a representante solicitou o cancelamento do contrato, após os veículos de comunicação informarem que não estão recebendo, apesar de a municipalidade pagar dentro do prazo legal. Assim, quando a representada foi notificada, realizou os pagamentos atrasados e rescindiu o contrato, o que ensejou na propositura deste processo.

Argumenta que foi designado para essa função no ano de 2017, quando o contrato já estava em andamento, não tendo a representante comunicado qualquer fato durante todo esse período em que trabalharam juntos. Quanto aos demais fatos, não são de seu conhecimento, pois tratam de decisões da Administração.

O **Município de Marechal Cândido Rondon** apresentou contraditório (peça 203), apontando que a íntegra do Processo Licitatório n.º 052/2014 foi anexado ao processo nas peças n.º 68/105, o qual resultou na contratação da empresa representante para promover a criação de artes, sendo regularmente paga por seus serviços.

Quando a atual gestão assumiu o governo da prefeitura, constatou os altos valores praticados pela agência, de modo que acordaram com sua sócia-administradora que as campanhas publicitárias seriam realizadas pela equipe do próprio ente público, sendo informados que a gestão anterior já procedia desta maneira.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com o encerramento da vigência do contrato firmado na gestão anterior, realizaram novo procedimento licitatório, que culminou no Contrato n.º 135/2019, firmado com a representante, seguindo o mesmo ajuste anterior, no qual a equipe municipal realizava as artes, enquanto a contratada prestava o serviço de agenciamento.

Posteriormente ao compromisso assumido com o Ministério Público Estadual, no Inquérito Civil n.º 0085.22.000839-6, o ente municipal firmou a contratação da agência de publicidade Dudacom Marketing Integrado Eireli, por meio da Concorrência Pública n.º 01/2023, para a execução dos serviços nos moldes da Lei n.º 12.232/2010. A equipe da entidade apenas desempenhou atividades relacionadas a alimentação do site e redes sociais no município.

Argumenta que a contratação nos moldes anteriores decorreu do equívoco na interpretação do artigo 15, parágrafo único, da Lei n.º 12.232/2010¹, acreditando ser legítima a negociação direta do ente público. Acreditavam na possibilidade de a agência contratada receber as vantagens decorrentes da distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, cabendo-lhe apenas a verificação da regularidade dos veículos de divulgação. Também eram consideradas as Normas Padrão de Atividade Publicitária.

Argumenta que tomaram ciência da correta interpretação da norma somente após a Consulta n.º 08/23, expedida pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária, de modo que defende que inexistiu prática de irregularidade passível de responsabilização. Igualmente, acataram integralmente a Recomendação Administrativa n.º 04/2023 do Ministério Público Estadual, não voltando a incidir na equivocada interpretação da norma.

Anexaram a íntegra do Processo Administrativo Sancionador n.º 55/2023 (anexo 03, peça 206), instaurado para apurar a conduta da empresa Ramos

¹ Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

Parágrafo único. Pertencem ao contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia diretamente ou por intermédio de agência de propaganda, incluídos os eventuais descontos e as bonificações na forma de tempo, espaço ou reaplicações que tenham sido concedidos pelo veículo de divulgação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

& Pazini Ltda, no qual concluíram pela aplicação da sanção de suspensão temporária de participação da empresa em licitação e impedimento de contratar com a Administração, pelo prazo de 03 (três) meses (da qual não houve recurso), promovendo ainda remessa de cópia da decisão ao Conselho Executivo de Normas Padrão.

Sobre a disponibilização de link para verificação do cumprimento do artigo 16 da Lei n.º 12.232/2010 na execução dos Contratos n.º 135/2019 e n.º 239/2023, esclarece que foram identificadas dificuldades no acesso de informações no sítio eletrônico do Município, que impedem momentaneamente seu atendimento. Relata que o Departamento de Tecnologia da Informação é responsável pelo gerenciamento dessas informações, utilizando do sistema hospedado em *cloud*, para armazenamento de dados, o qual possivelmente sofreu ataque cibernético que ensejou em diversos transtornos, dos quais alguns ainda pendem solução.

Por fim, argumentou que a representação tem finalidade política, a qual não possui fundamento, pois não houve lesão aos cofres públicos, tendo os gastos com publicidade reduzido significativamente na gestão atual. Deste modo, pede pela improcedência desta representação.

O interessado **Airton Carlos Kraemer** apresentou seu contraditório na peça 215, sustentando que todos os seus atos sempre estiveram pautados na ética, lisura, probidade e transparência. Relatou que no início da gestão do atual governo, solicitaram que os gastos com mídia oficial fossem mitigados em relação à gestão anterior. Deste modo, agendou reunião com a sócia-administradora da representante (contratada), quando foram informados que a agência atuava apenas na intermediação dos veículos de comunicação, conforme já acontecia na gestão anterior e em outros municípios.

De toda forma, no ano de 2017, além da intermediação entre a prefeitura e os veículos de comunicação da região, solicitaram à representante que criasse artes e materiais publicitários para Administração, anexando notas de empenho para comprovar o alegado.

A empresa **Ramos & Pazini Ltda** peticionou nos autos, esclarecendo, em relação à forma de remuneração do Contrato n.º 135/19, que foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

remunerada por meio do desconto padrão de agência, referente à distribuição e veiculação de mídia. Relata que *“o desconto-padrão de agência é um percentual de desconto aplicado à comissão que as agências recebem por intermediar as atividades que envolvem a veiculação de anúncios, e é pago pelos veículos de comunicação. Além de não ser propriamente um valor pago pelo anunciante, neste caso o Município, a contratada fez jus ao valor, pois de fato realizou a atividade de intermediação entre o anunciante e o veículo”*. Exceto pelo referido desconto, não recebeu outros valores da entidade. Frisou ainda, que nenhuma criação foi realizada entre os anos de 2018 e 2022.

Neste aspecto, era importante para representante – do ponto de vista econômico – que o município demandasse a criação de campanhas e peças publicitárias, pois são obrigados a manter toda estrutura física necessária ao seu atendimento, contudo o município apenas pleiteou a intermediação nos pagamentos dos veículos.

No tocante aos serviços prestados, relatou que de fato realizava as intermediações para prefeitura, recebendo remuneração do desconto-padrão, mas suas atividades foram limitadas a isso.

Em relação a demora para pleitear a rescisão amigável, argumentou que no início do ano de 2017 o município solicitou algumas poucas campanhas e peças, contudo logo interrompeu seus pedidos, sob argumento de corte de custos. Argumenta que durante meses buscou conscientizar os responsáveis sobre o funcionamento de uma agência de publicidade e o alcance do contrato e da Lei n.º 12.232/2010, sem obter sucesso, quando então solicitou a rescisão amigável. Também atribuiu a demora ao receio de retaliações por parte do município. Negou, por fim, a existência de conluio ou que a representação tenha como fundamento oposição política.

O **Município de Marechal Cândido Rondon**, apresentou petição, disponibilizando link para verificação do cumprimento do artigo 16 da Lei n.º 12.232/2010 na execução dos Contratos n.º 135/2019 e n.º 239/2023 (peça 221).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n.º 3.018/24 (peça 222), reforçou seu entendimento pela perda do objeto desta representação, na medida que os mesmos fatos apurados foram investigados em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inquérito Civil, sendo expedida recomendações ao município, as quais têm sido cumpridas. Desta forma, considerando que o processo foi arquivado por não ser identificado ato improprio ou dano ao erário, bem como que a situação irregular foi extinta pela apresentação dos documentos, o entendimento da unidade foi pelo arquivamento do processo diante da perda do objeto.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n.º 669/24 (peça 224), divergiu do entendimento técnico, pois demonstrado que a empresa representante, contratada com a finalidade de realizar o planejamento, a concepção, a criação e a divulgação dos atos oficiais, programas e serviços desenvolvidos pelo Município, se tornou mera repassadora de valores aos veículos de comunicação.

Retomou o entendimento manifestado no Parecer n.º 55/24, de que os representantes da prefeitura realizavam negociações com veículos de comunicação – sem pesquisa de mercado quanto ao orçamento formulado – incumbindo à contratada apenas emitir os Pedidos de Inserção com a relação dos veículos a serem contemplados.

O *parquet* destacou que ninguém se escusa de cumprir a lei sob o argumento de que não a conhece, sobretudo quando observado que os veículos eram escolhidos sem qualquer fundamentação, induzindo a conclusão de que eram realizados por critérios pessoais e políticos. Além disso, se pretendiam realizar suas próprias campanhas publicitárias, deveriam licitar a contratação de empresa apenas para veicular os materiais produzidos.

Destacou que houve falha na fiscalização da regularidade dos veículos de divulgação contratados pelo Poder Público, tanto pela representante, quanto pelo município, pois a agência reteve os pagamentos repassados pelo município, ao invés de efetuar o pagamento para as contratadas.

Em face do exposto, se manifestou pela procedência da representação em relação ao item I: *“conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação”*, com aplicação de multa administrativa ao gestor municipal e ao fiscal do contrato.

Por outro lado, em relação ao item II, decorrente da *“assunção pela municipalidade das atividades de publicidade, sem agentes tecnicamente competentes para o*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desempenho da atividade", compreenderam por sua improcedência, pois além de fazer parte do primeiro apontamento, restou demonstrado que o município pode optar por criar suas próprias artes, por intermédio dos seus servidores.

No tocante ao item III, decorrente da "*ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação*", o Ministério Público de Contas concluiu que restou demonstrada a irregularidade, na medida que o município não demonstrou documentalmente que os pagamentos efetuados aos veículos de comunicação foram embasados em estudo prévio, análise de orçamentos ou pesquisa de mercado. Portanto, houve violação ao contrato e ao artigo 15 da Lei n.º 12.232/2010, manifestando-se pela aplicação de multa ao gestor municipal e ao fiscal do contrato.

Em relação ao gestor do contrato, o *parquet* entendeu que deve ser afastada sua responsabilização, pois responsável tão somente pelas questões de nível burocrático. De igual modo, compreendeu que inexistiu dano ao erário, pois não foi questionada a efetiva prestação dos serviços pelos veículos de comunicação, assim como, de fato, houve uma redução dos valores despendidos na atual gestão, daqueles praticados entres os anos de 2014 e 2018.

Por fim, compreendeu que o município está dando integral cumprimento à Recomendação Administrativa n.º 04/2003 do Ministério Público Estadual.

É o relatório.

I. FUNDAMENTAÇÃO

O presente feito objetiva analisar as seguintes irregularidades, supostamente cometidas pelo Município de Marechal Cândido Rondon, no Contrato n.º 135/2019: (i) conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação; (ii) assunção pela municipalidade das atividades de publicidade, sem agentes tecnicamente competentes para o desempenho da atividade; e (iii) ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De início destaco que embora os fatos também tenham sido acompanhados pelo *Parquet* Estadual (peça 181/182), isso não afasta a atuação deste Tribunal de Contas, diante da independência entre as instâncias.

Igualmente, não há que se falar na perda do objeto da demanda, diante do arquivamento pelo Ministério Público Estadual do Inquérito Civil que apurava os fatos, na medida que a decisão do *Parquet* se fundamenta na ausência de confirmação de improbidade administrativa ou dano ao erário, não na ausência de irregularidade na conduta dos agentes.

Assim, para melhor análise do feito, realizo a separação da fundamentação nos tópicos levantados.

a) Da conversão do contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação:

De acordo com o contido no Contrato n.º 135/2019 (peça 4), decorrente da Concorrência Pública n.º 07/2018, formulado pelo Município de Marechal Cândido Rondon com a empresa Ramos & Pazini Ltda, a contratada prestaria serviços de publicidade para a entidade, desenvolvendo o planejamento, criação e divulgação dos atos oficiais, programas e serviços da municipalidade:

CLAUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1 - Por disposição do presente contrato administrativo, a CONTRATADA compromete-se a prestar serviços de publicidade, definidos como o conjunto de atividades realizadas integradamente 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, com o objetivo de dar publicidade dos atos oficiais, ações, programas e serviços desenvolvidos pelo Município, sempre visando manter os munícipes informados e orientados, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida e o exercício da cidadania, direcionando as divulgações junto aos órgãos de imprensa com abrangência e audiência no Município de Marechal Cândido Rondon - PR, de acordo com as instruções constantes do Edital de Concorrência Pública n.º 07/2018 e seus anexos.

As atividades ocorreriam de forma integrada e nos moldes da Lei n.º 12.232/2010, que dispõe normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda em favor da Administração Pública.

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

Ocorre que, conforme confirmado pelo próprio município em sede de contraditório – sob a justificativa de reduzir o excesso de gastos com publicidade observado na gestão anterior – os serviços contratados não foram utilizados pela municipalidade, que “acordou” com a contratada que o próprio município ficaria responsável por desenvolver suas artes, por intermédio dos seus servidores, enquanto a empresa Ramos & Pazini Ltda ficaria responsável pelo agenciamento dos veículos de comunicação. Vejamos (*in verbis*, peça 203, fls. 2/3):

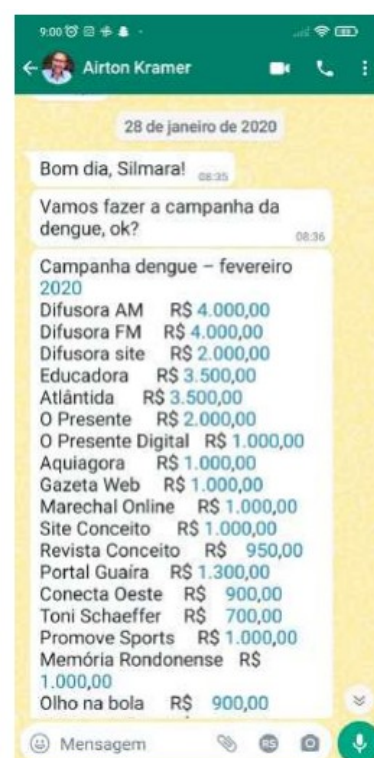
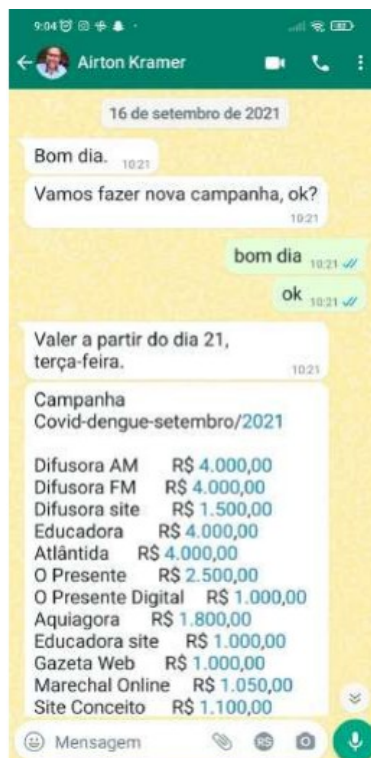
“- com o encerramento da vigência do contrato celebrado no Processo Licitatório nº 052/2014, na modalidade de Concorrência Pública nº 003/2014, o Município realizou novo procedimento licitatório (Processo Licitatório nº 104/2018, na modalidade de Concorrência Pública nº 07/2018), em cujo procedimento foi firmado o contrato nº 135/2019 e, **em decorrência do que se havia ajustado, em reunião, com a representante legal da agência de publicidade Ramos & Pazini Ltda, a criação de artes passou a ser efetivada pela equipe própria do Município** – como a propósito se sucedeu durante toda a gestão do ex-Prefeito de Marechal Cândido Rondon, Sr. Moacir Luiz Froehlich, como relatado, em reunião, pela Sra. Silmara Denize Pazini e como também ocorria nas contratações firmadas entre a empresa Ramos & Pazini Ltda e os Municípios de Pato Bragado (Tomada de Preços nº 04/2019), Entre Rios do Oeste (Tomada de Preços nº 12/2016 e Pregão Presencial nº 30/2018) e Nova Santa Rosa (Concorrência nº 03/2018), de acordo com informações obtidas em contato com tais cidade –, de modo que a citada pessoa jurídica, no Processo Licitatório nº 104/2018, na modalidade de Concorrência Pública nº 07/2018, promoveu apenas serviços de agenciamento”.

Contudo, na prática, nem mesmo o acordo informal firmado entre o município e a empresa foi respeitado, na medida que eram os representantes do município (fiscal do contrato, sob os comandos do Prefeito) quem realizavam as negociações com os veículos de comunicação, com critérios absolutamente discricionários e cujos valores (definidos previamente pelo município) estão desacompanhados de qualquer justificativa legal, como por exemplo estudo técnico e/ou pesquisa de mercado (peça 142, fls. 6/10).



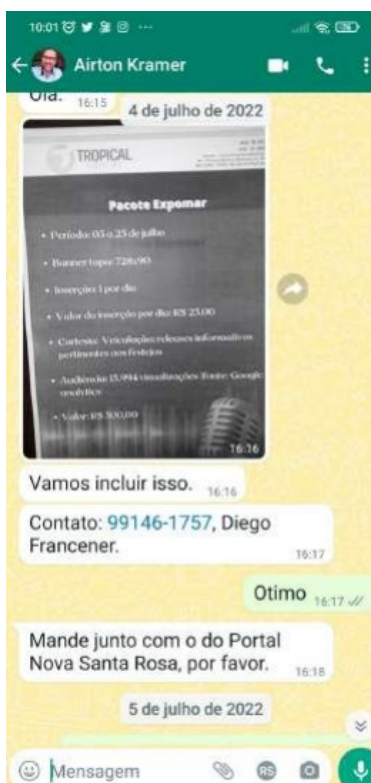
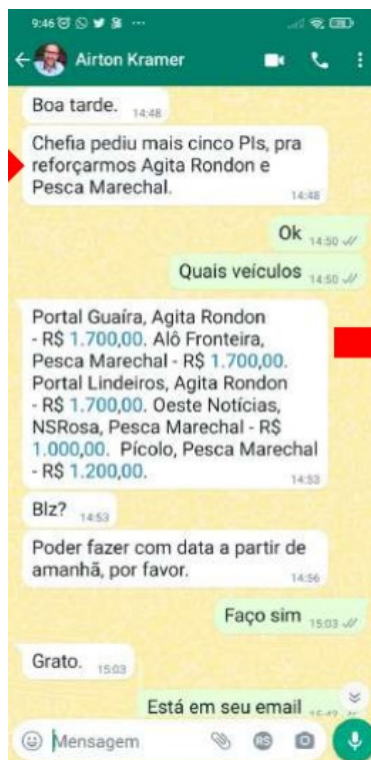
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vejamos os prints de WhatsApp anexados pela representante e não devidamente contestados pelo município:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



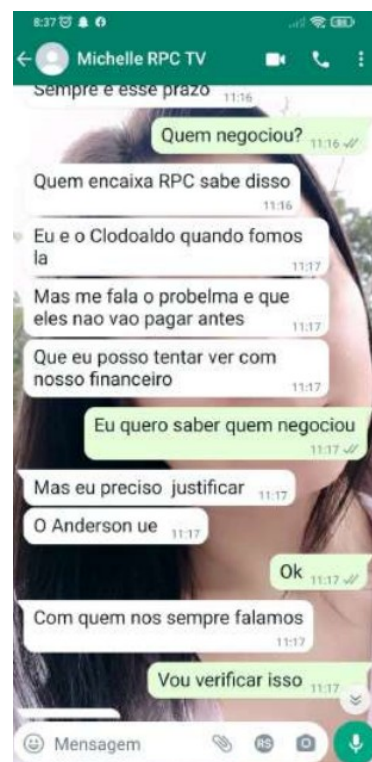


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



O que se observa é que a empresa contratada para os serviços de publicidade se tornou mera repassadora de recursos públicos para os veículos de comunicação, pois tinha como única responsabilidade a emissão dos Pedidos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inserção (PI's) com a relação dos veículos a serem contemplados, o que fere tanto à Lei n.º 12.232/2010, quanto aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, previstos no artigo 37, *caput* da Constituição Federal², na medida que era o município quem decidia os veículos de transmissão, a data de divulgação das campanhas e os montantes devidos para o serviço (repito, sem nenhum critério legal).

Ainda sobre a escolha dos veículos de comunicação – que deveriam ser realizados pela empresa contratada, mas foram realizadas pela entidade pública, sem a apresentação dos critérios utilizados – também ofende ao disposto no artigo 4º, § 2º, da Lei n.º 12.232/2010 que estabelece que *“a agência contratada nos termos desta Lei só poderá reservar e comprar espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação, por conta e por ordem dos seus clientes, se previamente os identificar e tiver sido por eles expressamente autorizada”*.

Neste contexto, não merece procedência a argumentação apresentada pela defesa, de que houve um equívoco na interpretação da Lei n.º 12.232/10, tanto porque *“ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”*³, quanto pelo fato de que o município firmou o contrato ora analisado após a reunião que alterou os moldes de contratação, quando decidiram que a contratada ficaria responsável apenas pelo agenciamento dos veículos de comunicação.

Esse acordo também não foi formalizado por escrito, em contrariedade ao disposto na cláusula sexta, item IV, do contrato (peça n.º 04, fl. 03), que dispõe:

IV. manter os entendimentos de serviços com a CONTRATADA sempre por escrito, ressalvados os casos determinados pela urgência das medidas, os quais deverão ser confirmados por escrito, dentro de 48 (quarenta e oito) horas a partir do contato verbal;

De igual modo a representante nega ter anuído com a referida estipulação, afirmando que não propôs a rescisão previamente porque temia

² **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

³ Artigo 3º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

represálias políticas e porque tentava orientar os responsáveis sobre os moldes da contratação, o que me parece uma argumentação plausível.

Do despacho que determinou o arquivamento do Inquérito Civil no Ministério Público Estadual, é possível identificar a mesma conclusão ora apresentada (peça n.º 178, fls. 8/9):

“Ora, restou apurado que o representado município de Marechal Cândido Rondon, apesar ter contratado agência de publicidade nos moldes da Lei nº 12.232/2010 (Contrato nº 135/2019) para a execução do objeto que envolvia o conjunto de atividades a serem realizadas integradamente (incluindo a distribuição da publicidade aos veículos e demais meios de divulgação), desenvolvia ele próprio o material publicitário, bem como realizava a escolha dos veículos de comunicação para a divulgação.

Como é sabido, a distribuição e o encaminhamento de campanhas publicitárias de entes públicos aos respectivos meios de comunicação, deve se dar por intermédio de uma agência de publicidade, contratada nos termos da Lei nº 12.232/10, que, dentre outras atividades, incumbe-se da tarefa de planejar e intermediar a publicidade do anunciante (no caso, o ente público contratante) com os respectivos veículos de divulgação (meios de comunicação em geral – internet, televisão, jornais etc).

No entanto, analisando os elementos informativos coligidos neste compêndio, verificou-se que **a agência de publicidade contratada pelo Município representado estava servindo apenas para justificar o repasse de valores aos veículos de comunicação, que eram fixados pelo próprio ente.**

Essa forma de atuação subverte toda a lógica de planejamento e execução no âmbito da Administração Pública, assim como a própria sistemática normativa da matéria.

Em razão disso e na esfera de atribuição cível, expediu-se Recomendação Administrativa nº 04/2023 ao município de Marechal Cândido Rondon/PR, na pessoa do então Prefeito (...).

Convém destacar, conforme bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, que é possível a elaboração das mídias por servidores municipais, com a contratação de serviços de veiculação, no entanto para essa sistemática deve ser realizado procedimento licitatório nesse sentido, o que não aconteceu no caso em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tela, pois a lei que rege a contratação nos moldes formulados é a Lei n.º 12.232/2010.

Portanto, é imperiosa a **procedência** da presente representação, neste ponto, com consequente aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, em desfavor de Marcio Andrei Rauber (gestor municipal) e de Ailton Carlos Kraemer (fiscal do contrato), na medida que são responsáveis pela conversão do contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação, em afronta ao disposto na Lei n.º 12.232/2010 e no Contrato n.º 135/2019.

Destaco que o interessado Ailton Carlos Kraemer, pela função ao qual estava designado (fiscal do contrato), tinha o dever de realizar a fiscalização da execução do contrato, zelando pelo que foi pactuado. Contudo, conforme se extrai da defesa do interessado⁴ (peça 215) e das capturas de tela anexadas na análise deste item, o interessado e o então prefeito participaram da reunião pela qual foi estabelecido o “acordo” informal com a contratada, bem como – a mando do gestor municipal Marcio Andrei Rauber – persistiu na irregularidade, limitando a empresa contratada a mera repassadora de valores aos veículos de comunicação contratados (sem nenhum critério técnico). Desta forma, devem responder solidariamente pela multa administrativa aplicada.

Em relação ao gestor do contrato, Jones Luiz Otto, corroboro com o entendimento do Ministério Público de Contas, de que é possível o afastamento de sua responsabilidade, na medida que não ficou suficientemente comprovada sua ciência, concordância ou participação nas impropriedades encontradas.

Igualmente, no tocante à responsabilidade da empresa Ramos & Pazini Ltda, também coaduno com o entendimento do *Parquet* de Contas (peça 224, fls. 15/16), de que pode ser afastada, diante do seguinte (*in verbis*):

⁴ “Já no início da primeira gestão do atual governo, o prefeito Mareio Rauber determinou-me que os gastos com a mídia oficial do município deveriam ser mitigados, em comparação com os relatórios da gestão do seu antecessor, o agora vereador Moacir Luiz Froehlich. Como medida primeira, convidei a senhora Silmara Denize Pazini, sócia-administradora da empresa RAMOS & PAZINI LTDA ME, detentora do contrato de prestação de serviços na área de publicidade com o ente público municipal, para que eu pudesse conhecer a metodologia de trabalho de sua agência e estabelecer diretrizes, em conjunto, para a execução de campanhas publicitárias do município a partir daí. A senhora Silmara deixou claro que a sua agência não faria estudos técnicos para a divulgação das peças publicitárias do município, pois a sua agência atuaria, como fora nas gestões anteriores, na intermediação com os veículos de comunicação, segundo ela, o “modus-operandi” adotado com todas as prefeituras da região com as quais a empresa detinha contratos, via licitações”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(i) o principal responsável pela inexecução contratual adequada foi o próprio Município, que passou a não mais demandar a execução e planejamento da publicidade por parte da agência, por motivos de corte de gastos, conforme consta nas declarações prestadas nos autos, bem como que

(ii) a Municipalidade não requereu a criação de peças publicitárias à agência, as quais “*seriam pagas com base nos valores da tabela do SINAPRO/PR, aplicado o desconto contratual de 55%*”, não obstante a Agência tenha arcado com custos operacionais para atender a previsão contratual completa, sendo obrigada a manter toda a sua estrutura física e de pessoal à disposição do contratante, a qual não veio a ser utilizada de forma integral, ocasionando-lhe possíveis prejuízos, e que

(iii) a agência ostentou receio de sofrer retaliações por parte do Gestor, tendo buscado realizar tratativas amigáveis visando ao integral cumprimento do contrato, entende este Ministério Público que a imputação de sanção à agência, ou a determinação de devolução dos valores recebidos, a título de desconto-padrão, seria medida deveras gravosa, em especial considerando a boa-fé da contratada ao trazer as irregularidades noticiadas ao conhecimento desta Corte de Contas, bem como tendo em vista que a intermediação entre o Anunciante e os veículos de comunicação de fato ocorreu, no presente caso, por meio da agência, justificando, ao menos em parte, o desconto-padrão auferido.

b) Da assunção pela municipalidade das atividades de publicidade, sem agentes tecnicamente competentes para o desempenho da atividade:

De acordo com as informações obtidas no feito, após o acordo informal realizado pelo município com a agência contratada, dois servidores do ente passaram a criar artes simples, que não exigiam conhecimento técnico complexo ou especializado, para a promoção de publicidade (peça 06, fl. 09).

As alegações não foram refutadas pelo município, que justificou a sua escolha com fundamento no princípio da economicidade, em virtude dos vultuosos gastos observados na gestão anterior com publicidade.

Conforme apontado na análise do item anterior, não existe óbice na elaboração das mídias por servidores públicos municipais (de serviços não complexos), com a contratação de serviços de veiculação, no entanto para essa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sistemática deve ser realizado procedimento licitatório, seguindo os ditames da Lei n.º 14.133/2021.

Neste sentido esse Tribunal de Contas já se manifestou, nos autos de Consulta de n.º 291.321/17, por meio do Acórdão n.º 105/18⁵, quando na vigência da Lei n.º 8.666/93:

Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte, que no Acórdão n.º 308/12 – Tribunal Pleno (Consulta n.º 114386/11), consignou que a “Lei n.º 12.232/2010 é aplicável no âmbito restrito dos serviços de publicidade de maior complexidade, que envolvam um conjunto de atividades realizadas integradamente e que, obrigatoriamente, sejam prestados por intermédio de agências de propaganda, e nos demais termos acima consignados”. (...)

Por todo o exposto, **conclui-se que a contratação de emissoras de televisão, rádio e jornal para a mera divulgação de conteúdo produzido pelo próprio Município deve ser realizada mediante o processo licitatório disciplinado pela Lei nº 8.666/93.**

Inclusive, proposto Projeto de Lei pelo Poder Executivo Municipal, prevendo a criação de alguns cargos, dentre os quais se observa o de “designer gráfico”, o que está de acordo com os ditames legais.

Neste aspecto, embora seja irrefutável o desvirtuamento do contrato analisado e a ofensa a Lei n.º 12.232/2010 por parte do ente público, o item analisado deve ser julgado **improcedente**, tanto porque acaba por integrar a análise do item anterior, quanto pelo fato de que é possível que a municipalidade crie suas artes, inexistindo nos autos prova de que as criações realizadas extrapolaram a competência dos servidores responsáveis.

c) Da ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação:

Conforme demonstrado na análise do primeiro item, o contrato firmado entre o Município de Marechal Cândido Rondon e a empresa Ramos &

⁵ Disponível em < <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sessao-25-01-18-processo-n%C2%BA-291321-17-acordao-n%C2%BA-105-18-tribunal-pleno/310576/area/242> > Acesso em 22/08/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pazini Ltda (representante) foi desvirtuado, tendo a atividade da contratada sido limitada a mera repassadora de valores aos veículos de comunicação.

Do mesmo modo que os veículos foram escolhidos sob critérios discricionários pela municipalidade, de forma irregular, os valores fixados para o pagamento das contratadas também não estavam pautados por critérios técnico legais, estudos, pesquisa de mercado e/ou outro mecanismo que permita aferir sua regularidade.

Em que pese esse questionamento tenha sido levantado pelo Ministério Público de Contas, os interessados não demonstraram em seu contraditório a legalidade dos valores fixados, tanto do ponto de vista probatório (através de documentos), quanto do ponto de vista argumentativo.

Pelo contrário, das capturas de tela do aplicativo WhatsApp anexados ao feito (peça 142, fls. 6/10), há indícios de que tanto a escolha dos veículos de comunicação, quanto a fixação dos valores pagos aos contratados, foram pautados em critérios políticos, em afronta ao que dispõe o artigo 15 da Lei 12.232/2010:

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

Parágrafo único. Pertencem ao contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia diretamente ou por intermédio de agência de propaganda, incluídos os eventuais descontos e as bonificações na forma de tempo, espaço ou reaplicações que tenham sido concedidos pelo veículo de divulgação.

De igual modo, quando o município realizou negociações diretas com os veículos de comunicação – limitando a contratada ao mero repasse de valores – ofendeu também as cláusulas contratuais, pois no item 6.2 do contrato estava previsto que a contratada (ora representante) deveria cotar os preços para os serviços de terceiros, apresentando no mínimo três propostas alternativas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

posteriormente fornecendo relatório mensal e semanal ao contratante acerca dos serviços executados:

6.2. São **OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA**:

- I. efetuar a cotação de preços para os serviços de terceiros, apresentando no mínimo três propostas alternativas, com custos especificados por itens, devendo, conforme o valor dos bens ou serviços, efetuar as providências necessárias ao atendimento dos procedimentos constantes do art. 14, da lei 12.232/10;
- II. ser responsável exclusiva por quaisquer ônus decorrentes de omissões ou erros na elaboração do faturamento, que redundem em aumento das despesas ou na perda dos descontos;
- III. fornecer relatório mensal ao CONTRATANTE, sobre os serviços executados, bem como os comprovantes de produção de divulgação e veículos em jornais, revistas, dentre outros previstos no planejamento de comunicação, além de mapeamento ou fotografia que comprove aplicação de mídia externa;
- IV. preparar relatório diário de monitoramento de mídias sociais;
- V. preparar relatórios mensais para facultar ao CONTRATANTE, a fiscalização extraordinária dos serviços prestados;
- VI. preparar relatório semanais de performance de campanha de internet ("Analytics");

Desta maneira, é imperiosa a **procedência** da presente representação, também neste ponto, com consequente aplicação da multa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, em desfavor de Marcio Andrei Rauber (gestor municipal) e de Airton Carlos Kraemer (fiscal do contrato), na medida que são responsáveis pela autorização de dispêndios com publicidade em veículos de comunicação sem critérios técnicos, em inobservância ao contratado e ao disposto no artigo 15 da Lei n.º 12.232/2010.

Conforme destacado anteriormente, o interessado Airton Carlos Kraemer, pela função ao qual estava designado (fiscal do contrato), tinha o dever de realizar a fiscalização da execução do contrato, zelando pelo que foi pactuado. Contudo, conforme se extrai das capturas de tela anexadas na análise do item I, além do interessado e o então prefeito participaram da reunião pela qual foi estabelecido o "acordo" informal com a contratada (desvirtuando o pacto), também estabeleceu, sob os comandos do gestor municipal Marcio Andrei Rauber, os valores que seriam pagos ao veículos de comunicação contratados (sem nenhum critério técnico), contribuindo ambos para a ocorrência da ofensa ao contrato e ao artigo 15 da Lei n.º 12.232/2010. Desta forma, devem responder solidariamente pela multa administrativa aplicada.

Em relação ao gestor do contrato, Jones Luiz Otto, corroboro com o entendimento do Ministério Público de Contas, de que é possível o afastamento de sua responsabilidade, na medida que não ficou suficientemente comprovada sua ciência, concordância ou participação nas impropriedades encontradas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante à responsabilidade da empresa Ramos & Pazini Ltda, nos mesmos termos citados na análise do item I, corroboro com o entendimento do *Parquet* de Contas (peça 224, fls. 15/16), de que pode ser afastada.

Também não há que se falar na ocorrência de prejuízo ao erário, pois apesar de identificadas irregularidades na execução do contrato, não há indícios de que os serviços pagos não tenham sido prestados.

De igual modo, conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas, houve uma redução de custos significativos com publicidade em comparação com aqueles praticados nos anos de 2014 até 2018 (peça 224, fl. 21):

(...) Ademais, forçoso reconhecer que os valores expostos na planilha elaborada pelo Município (peça n.º 13, fl. 19), referentes aos gastos com publicidade, demonstram que os valores com as contratações foram, de fato, maiores entre os anos de 2014 e 2018 – porquanto, conforme peça n.º 13, fls. 21/22, oscilaram entre aproximadamente R\$ 1.240.842,93, em 2014, e R\$ 701.171,34, em 2018, ao passo que, a partir da lista de relatório de empenhos, verifica-se que foi pago à agência RAMOS & PAZINI LTDA, entre março/2022 e outubro/2022, o montante total de R\$ 374.341,54 (peça n.º 58); a quantia de R\$ 349.643,68, no ano de 2020 (peça n.º 37); de R\$ 442.962,30, no ano de 2021; e de R\$ 492.080,66, entre julho/2019 e dezembro/2019 (peça n.º 22).

Por fim, também compreendo pela desnecessidade de que sejam expedidas recomendações e/ou determinações no caso em análise, pois o município tem dado cumprimento à Recomendação Administrativa n.º 004/2023 expedida pelo Ministério Público Estadual, através do Contrato n.º 239/2023 (Concorrência n.º 01/2023), firmado com a agência de publicidade Dudacom Marketing Integrado Eireli.

III. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **parcial procedência** desta Representação da Lei de Licitações, em face das seguintes irregularidades na execução do Contrato n.º 135/2019:

(a) conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação, em afronta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aos ditames da Lei n.º 12.232/2010 e do Contrato n.º 135/2019, com consequente aplicação da multa disposta no artigo 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica desta Corte, aos interessados Marcio Andrei Rauber (gestor municipal) e Airton Carlos Kraemer (fiscal de contrato).

(b) ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação, em afronta aos ditames da Lei n.º 12.232/2010 e do Contrato n.º 135/2019, com consequente aplicação da multa disposta no artigo 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica desta Corte, aos interessados Marcio Andrei Rauber (gestor municipal) e Airton Carlos Kraemer (fiscal de contrato).

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para anotações, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I. Julgar pela **parcial procedência** desta Representação da Lei de Licitações, em face das seguintes irregularidades na execução do Contrato n.º 135/2019:

(a) conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação, em afronta aos ditames da Lei n.º 12.232/2010 e do Contrato n.º 135/2019, com consequente aplicação da multa disposta no artigo 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica desta Corte, aos interessados Marcio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Andrei Rauber (gestor municipal) e Airton Carlos Kraemer (fiscal de contrato).

(b) ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação, em afronta aos ditames da Lei n.º 12.232/2010 e do Contrato n.º 135/2019, com consequente aplicação da multa disposta no artigo 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Orgânica desta Corte, aos interessados Marcio Andrei Rauber (gestor municipal) e Airton Carlos Kraemer (fiscal de contrato).

II. Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para anotações, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 12 de setembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente