



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 720631/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUA E ANTONINA
INTERESSADO: ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUA E ANTONINA, BLANCOLIMA COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA, LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR: ALISSON RAMOS DA LUZ
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 67/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Cautelar. *Fumus Bonis Iuris* e *Periculum In Mora* configurado. Deferimento. Posterior revogação da cautelar concedida. Homologação dos Despachos 1656/2024-GCAZ e 55/2025-GCAZ.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Representação da Lei de Licitações, com requerimento de medida liminar suspensiva do certame, interposta pela empresa **BLANCOLIMA COMUNICAÇÃO E MARKETING EIRELI**, CNPJ sob o nº 72.491.186/0001-30, por intermédio de seu advogado, Dr. Alisson Ramos da Luz, OAB/PR sob nº 106.440, na qual aponta supostas irregularidades que teriam ocorrido no procedimento licitatório, tipo Técnica e Preço, nº 1/2024, da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA).

Da cópia do edital, juntada à peça 05, constam as seguintes informações relevantes:

(i) **Data e hora da sessão de licitação: 20/08/2024.**

(ii) Objeto: *Contratação de 2 (duas) agências de propaganda, para a prestação de serviços de publicidade, para atender às demandas da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iii) Valor máximo: R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais).

Nos termos da petição inicial, alega, a Representante, que as seguintes irregularidades teriam ocorrido:

(i) *“No entanto, as licitantes “GPAC” e “Rino” cometeram falhas e irregularidades em suas propostas que passaram despercebidas pela Subcomissão Técnica e deveriam ter ocasionado a desclassificação das agências, conforme será demonstrado.”;*

(ii) *“Além disso, a representante teve pontuação zerada indevidamente em um quesito, uma vez que inexiste dispositivo na lei ou no edital que sustente a decisão tomada pela Subcomissão, o que será detalhado mais adiante.”;*

(iii) *“Apesar da clareza do item 10.3, a proposta da licitante “Rino” descumpriu o exigido nas alíneas “c”, “e”, “f”, “g”, “i”, fato que não foi notado por nenhum membro da Subcomissão Técnica, mas que deveria ocasionar a desclassificação da agência”;*

(iv) *“Os erros de formatação no Plano da “Rino” são: a) não apresentou a contracapa em branco (10.3.i); b) apresentou numeração de página em fonte diversa da exigida (10.3.f e g);”;*

(v) *“A “Rino” não atendeu as exigências do edital quanto à formatação de seu Plano de Comunicação, fato que deve resultar em sua desclassificação.”;*

(vi) *“Em que pese o princípio do formalismo moderado, é preciso dizer que neste caso tal princípio não deve ser aplicado, conforme passa a demonstrar.”;*

(vii) *“O ente contratante esgotou sua discricionariedade quando decidiu estabelecer uma regra de padronização para as propostas. A partir do momento em que fixou um padrão e não previu sua flexibilização no edital, fica o julgador a ele vinculado, seja a Subcomissão Técnica ou a própria Comissão Especial de Licitação, que é a guardiã do edital.”;*

(viii) *“decisão da APPA de rejeitar o recurso da Blancolima é temerária e imprudente pois, além de relevar as diversas falhas, criou uma perigosíssima margem de subjetividade quanto aos destinatários do benefício da flexibilização das regras do edital.”;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ix) *“É sabido que, modernamente e de forma compreensível, ganhou força o princípio do formalismo moderado, de modo a privilegiar a proposta “mais vantajosa” ainda que esta carregue o descumprimento de aspectos formais do certame.”;*

(x) *“Entretanto, especificamente nas licitações para serviços de publicidade, em que o aspecto técnico é preponderante – o que inclui a observância de minúcias do edital –, o formalismo moderado deve ceder espaço ao rigoroso cumprimento das regras do edital.”;*

(xi) *“Assim, o formalismo exacerbado, que remete à aplicação mecanicista, cartesiana, implacável e literal da norma e do edital, ainda que seja à primeira vista desarrazoado, é previsível e isonômico, em contraposição à flexibilização da regra, que é imprevisível, porque não se sabe de antemão o que poderá ser flexibilizado e o que não”;*

(xii) *“A flexibilização traz consigo a subjetividade, que é onde reside o perigo da quebra da isonomia e da moralidade, uma vez que permite diferenciar o tratamento a determinados licitantes, quando já se conhece a autoria das propostas.”;*

(xiii) *“Em outras palavras, a flexibilização das regras do edital traz uma conveniência inaceitável para a tomada de decisão: “seremos mais ou menos rigorosos com relação ao licitante X em detrimento do licitante Y?””;*

(xiv) *“Para se evitar suspeitas quanto à quebra de isonomia e outras conjecturas, é cabível – e aconselhável – o afastamento do princípio do formalismo moderado e aplicação rigorosa das regras da licitação, em homenagem ao princípio da vinculação ao edital.”;*

(xv) *“Frise-se que, notadamente nas licitações para serviços de publicidade, a padronização do Plano de Comunicação tem o condão de preservar o sigilo da autoria das propostas técnicas. Este é o seu fundamento e motivo, sendo que a violação do sigilo implica na desclassificação da licitante, nos termos dos itens 9.2.1.1.6.3 e 10.3.1, c/c 11.10.2.”;*

(xvi) *“Além disso, vale dizer que se espera de uma agência de publicidade qualidades como o zelo, o esmero e o cuidado com os detalhes. Quando se elabora uma proposta técnica sem se atentar às regras de formatação exigidas, evidencia-se uma desatenção incompatível com as necessidades de comunicação de um ente do porte da APPA.”;*

(xvii) *“A licitante apresentou em sua estratégia de mídia um programa de TV que não existe desde 03 de março de 2024, o PROGRAMA RAUL GIL,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

colocando em dúvida se eles realmente criaram uma estratégia de mídia específica destinada à APPA.”;

(xviii) *“A “Rino” não previu custos importantíssimos que as demais licitantes apresentaram, como o valor da entrega digital obrigatória para veicular o comercial na RPC, o valor da taxa da Ancine (apenas a Blanco Lima apresentou), o valor pelo uso de banco de imagens ou de produção própria (afinal, as 13 imagens só de figurantes que usou na campanha apresentada, além das demais, têm um custo, inclusive de cachês dos atores), trilha sonora etc.”;*

(xix) *“Se considerar o valor de mercado dessa despesa não apresentada, a Rino ultrapassa o valor máximo de verba fornecida pelo briefing – que é R\$ 2 milhões. O valor total da campanha da Rino foi de R\$ 1.999.242,00. Sobrou apenas R\$ 758,00, o que é insuficiente para contratar todos esses serviços que faltaram na planilha.”;*

(xx) *“Na ideia criativa, a “Rino” apresentou 16 peças, uma a mais que o permitido em edital como “peça corporificada”, conforme item 10.7.3.1.3. Quando é apresentado o rodapé de jornal (peça única) a empresa inclui duas peças distintas, uma para a capa e outra para o miolo.”;*

(xxi) *“Há outras falhas não percebidas pela Subcomissão Técnica, tendo em vista que não há menção a elas no julgamento, nem desconto de nota. Confira-se.”*

(xxii) *“a) A “Rino” desatendeu o briefing quanto ao público-alvo, uma vez que o edital é taxativo ao estabelecer como público-alvo a “comunidade local, estadual, nacional ou internacional”. No entanto, sua estratégia de mídia foca na comunidade local e algumas mídias esporádicas no Paraná, ferindo o item 10.7.2.f do edital. Do total da verba que utilizou em sua estratégia (R\$ 1.999.242,00), investiu 62,38% só em TV aberta na praça de Curitiba, 1,36% em jornal impresso em Paranaguá, 1,47% em emissora de rádio de Paranaguá e 0,76% com mídia exterior também em Paranaguá. Ou seja, 65,97% da verba, ou 1.319.042,00 foi investido em veículos entre Curitiba e Paraná. E o resto do Estado e do Brasil? Se o público da campanha, bem enfatizado no briefing, é comunidades local, estadual, nacional ou internacional, não pode a licitante limitar-se a estas escolhas que fez, sob a alegação de que alcançará o restante no formato digital. É um erro de estratégia de mídia que não foi observado e nem relevado pela subcomissão técnica. b) Some-se a isso que, em nenhum momento, descreveu qual o período da campanha de 30 dias (erro também cometido pela GPAC),*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

item exigido pelo item 10.7.4.1.2.a do edital. Deixar em aberto é uma falha, até porque os valores e a grade de programas das emissoras podem variar instantaneamente; c) A “Rino” também viola o item 10.7.4.1.2.c ao não colocar na estratégia de mídia a porcentagem em veículo de comunicação, separado por meio e seus valores individuais, assim como fazem as demais licitantes.”;

(xxiii) “Assim como a “Rino”, a agência “GPAC” também cometeu diversas falhas na formatação do seu Plano de Comunicação, sendo que uma vez mais esses erros passaram incólumes pela análise da Subcomissão Técnica.”;

(xxiv) “Os erros de formatação no Plano da “GPAC” são: a) apresentou espaçamento entre linhas e recuos, ferindo o item 10.3. ‘c’ e ‘e’.”;

(xxv) “b) deixou de apresentar o texto “justificado” (10.3.d), ao interromper a sequência de texto na mesma linha, quando não deveria haver a quebra.”;

(xxvi) “c) apresentação de peças em desacordo com o item 10.7.3.1.3.”;

(xxvii) “Ocorre que a licitante GPAC apresentou um spot de 30” em pen drive, além dos filmes, algo que não é permitido pelo edital segundo o item mencionado acima.”;

(xxviii) “Por economia processual e para evitar redundâncias, ratifica-se aqui a doutrina, jurisprudência e argumentação expostas no item 2.1.d, fls. 4 a 6, no que tange à primazia do princípio da vinculação ao edital quanto à formatação textual do Plano de Comunicação, requerendo-se a desclassificação da agência GPAC.”;

(xxix) “Há uma incoerência grave na atribuição de notas e respectivas justificativas por parte dos membros da Subcomissão Técnica, que deve resultar na revisão das notas e/ou das respectivas justificativas (Doc. 05 – avaliação das propostas).”;

(xxx) “Ocorre que foram atribuídas notas diferentes, mas com a justificativa idêntica. Ou seja, não é possível conhecer a razão que fundamenta a diferença de nota, fato que viola a lei e impossibilitou o exercício do contraditório.”;

(xxxi) “Há diferença superior a 20% (vinte por cento) nas notas atribuídas à proposta da representante, sem que houvesse reavaliação nem justificativa pela Subcomissão. Isso ocorreu no subquesto/critério “2 - Estratégia de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comunicação Publicitária”, em que a julgadora Caroline concedeu nota 10, o julgador Elizio nota 14 e a julgadora Helia nota 15”;

(xxxii) “Cabe ressaltar que, embora o dispositivo da Lei n° 12.232/10 refira-se apenas a “pontuação máxima do quesito”, que no caso seria o “Plano de Comunicação Publicitária” como um todo, o edital da LP, no item 11.9.1, insere os subquesitos na regra, o que implica na aplicação do critério ao subquesito “Estratégia de Comunicação Publicitária”. ”;

(xxxiii) “Diante disso, a Subcomissão deveria ter reavaliado as notas e justificativas, para o fim de cumprimento do dispositivo editalício. Entretanto, apesar de alertada acerca da irregularidade, preferiu a cegueira deliberada para manter intocável seu julgamento, no que foi acompanhada pela Comissão Especial e pelo Diretor do órgão.”;

(xxxiv) “A desobediência ao edital é flagrante, o que deve resultar na determinação do TCE à APPA para que retome o julgamento e reavalie as notas e justificativas.”;

(xxxv) “A representante – assim como a licitante GPAC – teve suas notas zeradas indevidamente no quesito Capacidade Técnica. A atribuição de nota zero foi equivocada porque o edital induziu as licitantes – e a própria Subcomissão – em erro.”;

(xxxvi) “Em absolutamente nenhum item do texto do edital ficou estabelecido que deveria haver comprovação documental dos principais clientes (1) e da estrutura física (3). Diferentemente do que ocorre com a qualificação técnica da equipe (2), cuja documentação comprobatória é exigida no texto do edital (11.5).”;

(xxxvii) “O fato de inexistir qualquer item que exigisse documentos para comprovar os subquesitos 1 e 3 levou ao entendimento, ao menos da então recorrente e da GPAC, de que seria suficiente descrever os clientes e a estrutura física, o que, em verdade, é o usual nesse tipo de licitação”;

(xxxviii) “Deste modo, para que o julgamento das propostas fosse compatível com a realidade dos fatos, solicitou-se no recurso administrativo a juntada e análise dos documentos comprobatórios (contratos firmados com os clientes e propriedade do imóvel), bem como eventual diligência (item 31.3 do edital, por analogia) para o fim de comprovação do atendimento pleno dos subquesitos.”;

(xxxix) “Contudo, foi negado provimento ao pedido, mantendo-se o julgamento original e a nota zerada no quesito.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xl) “Constata-se que a declaração exigida no item “3 - Estrutura Física, Instalações, Infraestrutura e Recursos Materiais” do edital, referente à comprovação de “parque de informática suficiente para sua equipe técnica”, não está especificada nos anexos do instrumento convocatório. Questiona-se, portanto, o embasamento legal e editalício que permitiu à licitante Rino apresentar tal declaração e obter pontuação neste subquesto, sendo a única a fazê-lo.”;

Em razão das situações narradas, requisitou, ao final, medida liminar para suspensão da licitação.

Antes de decidir sobre o pedido liminar, ou mesmo o recebimento da Representação da Lei de Licitações, entendi prudente, com fundamento no art. 404 do Regimento Interno, determinar a intimação da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), na pessoa de seu gestor, para manifestação preliminar, o que foi atendido, conforme petição juntada à peça 25.

Da citada petição, transcrevo os seguintes trechos:

(i) “Como se passará a demonstrar, não assiste razão à empresa representante”;

(ii) “A Subcomissão Técnica ao conferir as notas para as propostas técnicas das empresas concorrentes agiu em estrito cumprimento da lei (12.232/2010) e às regras editalícias, pautando-se pela ética, transparência e imparcialidade na avaliação das propostas técnicas.”;

(iii) “A análise de cada proposta foi realizada de maneira individualizada e o julgamento foi baseado nos atributos de cada proposta isoladamente e avaliada valendo-se exclusivamente dos critérios previstos no Edital para cada quesito e subquestos. Para tanto, cada julgador valeu-se dos conhecimentos técnicos e de sua experiência profissional para a realização dessa tarefa.”;

(iv) “A empresa representante, através de seu defensor estão distorcendo a realidade e ocultando os fatos, tentando induzir o d. julgador a erro. Sua insurgência nada mais é que puro inconformismo com sua classificação na concorrência, ou seja, é motivada unicamente pelo seu baixo desempenho na fase técnica e pela falta de juntada de documentos comprobatórios em momento oportuno.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(v) *“Ao requerer suspensão do certame, o que pode trazer grande prejuízo à administração pública, ela não está visando resguardar o interesse público ou a lisura do certame, mas sim, seus indefensáveis interesses privados em detrimento da verdade, justiça, e dos mais variados valores públicos que decorrem da respeitável atividade desempenhada pelo Portos do Paraná e pela Secretaria de Comunicação do Paraná, respectivamente.”;*

(vi) *“A terceira sessão pública, para abertura dos envelopes de preço, foi realizada em 30/10/2024, às 10h, na sede da APPA em Paranaguá-PR, transmitida no Youtube da APPA, e fora marcada com todas as formalidades legais de prazo antes da proposição desta Representação no TCE/PR, apenas e tão somente por cumprimento dos prazos regulamentares previstos em edital. Novamente, o representante faz ilações sobre prazos tentando confundir o egrégio Tribunal.”;*

(vii) *“Quando na página 22 da inicial da Representação é insinuado que a APPA poderia – indevidamente – “acelerar” o trâmite processual para forçar uma “perda de objeto”, fez declarações levianas e infundadas. Caluniando todo o corpo de servidores públicos que conduziram o certame.”;*

(viii) *“Ao fazer tal acusação de espécie de fraude processual, a Representante age de forma caluniosa para, em verdade, falsear uma pretensa situação de periculum in mora para pretender o deferimento da medida cautelar por ela pretendida.”;*

(ix) *“Da pretensão de desclassificação das licitantes Rino Publicidade S/A e GPAC Comunicação Integrada Ltda” (...) “A representante alega que falhas de formatação de texto das propostas técnicas das outras duas licitantes seriam erros e irregularidades passíveis de desclassificação.”;*

(x) *“Ao argumentar suas razões, a Representante pretende fazer cumprir a regra do formalismo exacerbado para o deslinde de questões cotidianas da administração, ao invés da adoção do formalismo moderado que é o que a razoabilidade e o interesse público recomendam, com fulcro no princípio da finalidade, levando-se em conta o caráter instrumental dos procedimentos.”;*

(xi) *“A utilização de uma fonte diferente apenas na numeração de página e somente no rodapé da página, por exemplo, de forma alguma seria motivo razoável para desclassificação de algum concorrente em licitação. Notadamente nesta concorrência, vez que tal regra ou proibição não se vê prevista no edital.”;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xii) “A formatação nas propostas técnicas nas licitações para contratação de serviços de publicidade tem o papel de padronizar os documentos, pois no invólucro nº 1 constará a proposta não identificada, que não poderá ter sua autoria identificada. Desta feita, a formatação tem uma finalidade específica, qual seja: não identificar inequivocamente uma proposta e não existir atenção indevida de uma proposta em detrimento da outra. Portanto, é imprescindível compreender que a formatação não é e nunca foi um fim em si mesmo.”;

(xiii) “Não desclassificar empresas por motivos irrelevantes, desde que não sejam identificadas antes do momento oportuno, preserva a concorrência e aumenta a possibilidade de se conquistar a proposta mais vantajosa para a administração (quanto mais concorrentes melhor), pois a capacidade criativa dos licitantes pode variar muito e, havendo considerável número competidoras, melhor e mais interessante será essa disputa para o contratante.”;

(xiv) “Esta licitação possui centenas, se não milhares de documentos. Dentre eles há imagens, gráficos, textos, vídeos, áudios, peças publicitárias de toda ordem. Quando se fala em formalismo moderado, é para a preservação do certame mesmo quando uma margem de um dos textos – não identificado – foi lida dentro um universo de elementos gráficos e palavras também analisados em pé de igualdade de condições entre os concorrentes.”;

(xv) “O item “11.10 Desclassificação” no que se refere à formatação deve ser aplicado o subitem mais específico sobre o tema, pois o 11.10.2 (“apresentar informação que permita, inequivocamente, a identificação da autoria do Plano de Comunicação Publicitária– Via Não Identificada, antes da abertura do Invólucro no 2”) complementa a leitura do 11.10.1 (“não atender às exigências do presente Edital e de seus anexos.”).”;

(xvi) “É necessário demonstrar, diferente do que induz o Representante, que a proposta da Rino, muito embora tenha usado fonte diversa de Arial na numeração da página, não destoou em nada na leitura do caderno de proposta técnica, não gerando alteração em relação aos outros cadernos.”;

(xvii) “O que a defesa da empresa representante não revelou ao julgador é que ela mesma utilizou um destaque em seu texto, mas a subcomissão Técnica não entendeu que fosse uma maneira de identificação, pois foi justa no seu julgamento, tratando da mesma forma os equívocos formais não substanciais que não levassem a identificação da proposta. Em todos os seus subtítulos a empresa Blancolima utilizou negrito.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xviii) *“Ora, essas pequenas imprecisões na formatação do texto da proposta técnica não geram as consequências apontadas pelo Representante, tanto que nem mesmo ele foi desclassificado.”;*

(xix) *“Médias da proposta técnica não identificada da Blancolima” (...) “Toda a insatisfação da empresa representante na tentativa de desclassificar as demais licitantes e em rever sua nota, que será rebatido especificamente mais adiante nesta peça, se deve ao destoar de sua nota com as duas primeiras colocadas: GPAC com 66,33 (técnica não identificada) e 27 (capacidade de atendimento invólucro 3); Rino com 65,33 (técnica não identificada) e 29,6 (capacidade técnica invólucro 3).”;*

(xx) *“Em que pese todos os quesitos para o julgamento das propostas técnicas parecer ao leigo, conduzir a uma valoração subjetiva, cumpre-nos esclarecer em primeiro lugar que estes decorrem da letra da Lei nº 12.232/2010, que em seus artigos 5º ao 12, mais precisamente com base nos critérios fixados em seu artigo 7º”;*

(xxi) *“Contudo, mesmo para quem não atue na área de publicidade e marketing é fácil compreender quando a os julgadores especialistas consideram que a proposta da Representante inconformada foi ruim porque seu “partido temático foi fraco”. Esse partido temático é o mote que é criado pela agência para o desenvolvimento de toda a sua estratégia de comunicação em torno dele. A partir dele decorre toda a sua criação do plano de comunicação.”;*

(xxii) *“A nota da Blancolima foi de 45 (Estratégia de Comunicação – Invólucro 1) e 17,4 (Capacidade de Atendimento - Invólucro 3). Esta nota é consequência de uma ideia central/partido temático fraco. Percebe-se que a nota da empresa no subquesito “Estratégia de Comunicação Publicitária”, valendo de 0 a 20, ficou em 10, 14 e 15 pontos, respectivamente por julgador. Nas justificativas os comentários ficaram entre “média amplitude” e “atende relativamente bem” apenas; na “Ideia Criativa”, que é um desdobramento da Estratégia de Comunicação Publicitária, por sua vez, valendo de 0 a 25, ficou entre 15, 17 e 16 apenas, tendo nas justificativas adjetivos como “atende relativamente bem” e “não houve clareza e objetividade [...] atendendo pouco aos requisitos”. Não houve ótimos e excelentes.”;*

(xxiii) *“Suas notas foram medianas a partir da Estratégia de Comunicação Publicitária, pois é neste subquesito que se deve realizar o seguinte previsto no edital, entre outros: “10.7.2: a) a adequação do partido temático e do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conceito proposto a natureza e a qualificação da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA e a seu problema específico de comunicação; b) a consciência lógica e a pertinência da argumentação apresentada em defesa do partido temático e do conceito proposto; [...]”.”;

(xxiv) *“A Blancolima colocou como partido temático “Projeto Moegão” apenas. Enquanto as demais licitantes criaram slogans próprios e desenvolveram este conceito ao longo das demais fases do Plano de Comunicação Publicitária, em todos os subquesitos. A Rino apresentou “Gigante como a nossa produção” e a GPAC “Pensar grande é pensar em todos”.*”;

(xxv) *“Veja a diferença entre uma licitante que se dedica a apresentar algo (muito ou pouco criativo – pouco importa), como fizeram as licitantes vencedoras e uma outra que nada apresentou, como foi o caso da empresa ora Representante que se limitou a repetir parte do título do exercício criativo trazido pelo edital. Impossível pontuar melhor do que foi.”;*

(xxvi) *“Considerando que toda a concepção criativa da campanha é um desdobramento do conceito e slogan, se este é impreciso ou inexistente não cumpre com sua finalidade, fatalmente interferirá na leitura dos demais elementos criativos da campanha. Esse é um dado reconhecido na doutrina da publicidade: nas peças publicitárias o slogan “assume caráter de título ou manchete – de forte apelo comunicativo – e tende a direcionar a leitura de toda a peça [...]”.³ Foi exatamente esse o cerne da questão que conduziu a Subcomissão no seu julgamento para atribuição da nota neste subquesito. As peças precisam traduzir a ideia central (ou partido temático), mas o próprio conceito sendo frágil e abstrato, interferiu no desempenho das demais peças também.”;*

(xxvii) *“Da pretensão de desclassificação da licitante Rino Publicidade S/A” (...) “3.1. Alegadas Falhas na formatação do Plano de Comunicação Publicitária” (...) “A representante Blancolima Comunicação e Marketing Eireli afirma que haveria irregularidades formais na proposta técnica não identificada (Invólucro nº 1) da empresa Rino Publicidade S/A, graves o suficiente para desclassificá-la do certame. Tal afirmação não procede.”;*

(xxviii) *“A formatação, como já explanado acima, serve exclusivamente para padronização mínima. Não tiveram o condão de possibilitar a identificação da autoria de nenhuma proposta e nem mesmo de comprometer a finalidade do certame as pequenas imprecisões que todos os licitantes cometeram neste particular.”;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xxix) *“Ao atacar a proposta da licitante Rino a Representante alega que o recuo do texto, é imperdoável e seria motivo para a desclassificação da empresa, quando na verdade referido recurso serviu como marcadores gráficos, didatismo da escrita ao discriminar público-alvo, é para elencar elementos sequências, da mesma forma se deu com o espaçamento entrelinhas para iniciar a exposição de um novo subquesto dentro de um mesmo quesito.”;*

(xxx) *“Ora, a Representante usou de mesmo expediente, mesmo que com recurso gráfico distinto e finge entender irregular para induzir a erro esse E. TCE.”;*

(xxxi) *“Esta opção da licitante Rino, assim como o da própria Requerente, não possuem relevância alguma, nem comprometera finalidade da licitação ou dificultaram a análise das propostas, ou seja, impacto algum se verificou para prejudicar a isonomia do certame.”;*

(xxxii) *“Já em relação aos “hyperlinks”, o destaque é gerado automaticamente pela maioria dos editores de texto, sendo também irrelevante para trazer identificação a respeito da autoria da proposta técnica.”;*

(xxxiii) *“Eventuais desconformidades menores na apresentação da proposta não ensejam de forma alguma a desclassificação de licitantes por absoluta falta de previsão no edital. Isso porque o item 11.20.2 do Edital é claro ao determinar que será desclassificada a proposta técnica que “apresentar informação que permita, inequivocamente, a identificação da autoria do Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada, antes da abertura do Invólucro nº 2” (grifo nosso). Imprecisões de formatação que não permitam identificar a licitante não afetam o espírito da lei, que é proteger o processo licitatório contra favorecimentos.”;*

(xxxiv) *“Alegada Falha na Campanha Simulada / Estratégia de Mídia e Não Mídia” (...) “Quanto a suposta falta de criação de estratégia específica para a APPA a ponto de desclassificá-la, como restou alegado pela Representante em face da licitante Rino. Alegando ainda constar programa de TV que não existiria na programação da SBT, seus argumentos são falaciosos. O referido programa da emissora SBT ainda existe em sua grade de programação, contudo mudou de categoria para a emissora, conforme demonstrado pela licitante Rino em sede de contrarrazões.”;*

(xxxv) *“Referida licitante, ademais, foi pontuada no subquesto “Estratégia de Mídia e Não Mídia”, respectivamente, com as notas 12, 9 e 9,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não tendo recebido nota máxima para nenhum desses quesitos que seria 15 pontos para cada um deles. Ou seja, todas as imprecisões e falta de qualificações na proposta da Rino, atacadas e apontadas pela Representante não foram desconsideradas pela comissão julgadora. Não há, pois, que se falar em tratamento privilegiado ou benéfico neste particular.”;

(xxxvi) “Alegada ausência de custos indispensáveis na Proposta Técnica” (...) “Ao entender que houve inconsistência na apresentação dos custos na proposta técnica da Rino, pretende a sua desclassificação.”;

(xxxvii) “Em verdade os valores da proposta da Rino se mostraram exequíveis, respeitaram os limites do edital e as simulações apresentadas demonstraram corretamente “d) os valores (absolutos e percentuais) alocados na produção e/ou na execução técnica de cada peça destinada a veículos de divulgação;” (subitem 10.7.4.1.2), como foi exigido pelo edital.”;

(xxxviii) “Existe liberdade técnica para as licitantes demonstrarem suas estratégias e ideias, de como melhor desenvolvê-las e veiculá-las. É possível, por exemplo, que uma licitante opte por diminuir os custos de produção (como cachê de atores ou imagem de banco), e aumentar o valor de mídia e veículos. São opções válidas, que devem fazer sentido no Plano como um todo para atender ao briefing. Essas decisões decorrem do conhecimento técnico da agência, de sua expertise, de sua forma de trabalhar, de seu diferencial.”;

(xxxix) “Desta forma, este edital, por atender aos ditames legais aplicáveis à matéria de publicidade, não exige apresentação de planilha aberta dos custos de produção, ou seja, não há obrigação em detalhar o custo de cada peça.”;

(xl) “Alegada extrapolação do número de peças permitida” (...) “Houve apresentação de peça com página sequencial, página dupla portanto, sendo contadas 15 (quinze) peças somente, pois a licitante Rino em verdade atendeu à alínea “c” do subitem 10.7.3.1.3.1 do Edital: “Para fins de cômputo das peças que podem ser apresentadas ‘fisicamente’ até o limite de que trata a alínea ‘a’ do item 10.7.3.1.3, devem ser observadas as seguintes regras: c) anúncio composto por páginas sequenciais será considerado uma peça.”;

(xli) “Sobre a alegação de outras falhas não percebidas pela Subcomissão Técnica” (...) “Não houve falhas no julgamento da Subcomissão Técnica quanto à análise de público-alvo da empresa Rino na Estratégia de Mídia e Não Mídia. As licitantes possuem a liberdade de elaborar sua Estratégia de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comunicação e como vão executar e veicular a campanha por elas concebida, cabendo a elas avaliarem qual o público-alvo que melhor vai se adaptar a sua estratégia. Como dito em tópicos anteriores, todos os elementos foram mensurados de forma global e quaisquer eventuais falhas aventadas foram levadas em consideração para a nota final. E a redação do edital fala em “ou” e não “e” quando elenca as possibilidades de público-alvo a serem trabalhados na campanha, podendo escolher entre combiná-los todos igualmente ou privilegiar algum dos públicos, justificando tal opção.”;

(xlii) “No caso da licitante Rino, a ideia escolhida foi entendida por ela como se melhor desenvolvida fosse com foco mais local e tal escolha foi valorada com ressalvas, considerando que a licitante não obteve nota máxima em Estratégia de Mídia e Não Mídia.”;

(xliii) “A recorrente alega que em momento algum as empresas Rino e GPAC descreveram o período de distribuição das campanhas em 30 dias, ou seja, período de um mês. Contudo, essa afirmação não se sustenta, pois as empresas indicaram o mêsbase, sendo possível inferir qual o período base da campanha, como se observa nos prints a seguir, com destaque em amarelo para o período, para GPAC e Rino, respectivamente.”;

(xliv) “Muito embora seja legítima a discussão sobre a maior ou menor qualidade para os planos apresentados, o que a licitante recorrente pretende é induzir ao falso raciocínio que a Subcomissão Técnica não se atentou para o edital, não mensurou as eventuais falhas, contudo, o item 10.7.4.1.2.a aventado pela licitante sequer especifica que o período seja de 30 dias, mas que haja alguma especificação mensurável para contextualização de espaço-tempo, vejamos: “10.7.4.1.2 Da simulação deverá constar resumo geral com informações sobre, pelo menos: a) o período de distribuição das peças e/ou material;”. ”;

(xlv) “Logo, a Representante quer fazer entender que existe regra que não se encontra escrita no edital para desqualificar as suas concorrentes e o trabalho dos julgadores do certame.”;

(xlvi) “Por fim, quanto a não discriminação de porcentagem dos valores alocados em veículos (10.7.4.1.2.d), atesta-se que a ausência desse elemento na simulação de Estratégia de Mídia e Não Mídia corresponde à metade de um subquesto entre outros seis requisitos, no total sete (alíneas a, b, c, d, e, f, g), ou seja, em momento algum uma falha de uma estratégia viável será fator determinante para eliminação do candidato. A imperfeição de um Plano de Comunicação será avaliada de forma equitativa e proporcional,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cabendo os descontos devidos por debilidades e atribuição de nota pelos acertos, segundo os critérios do Edital e conhecimento técnico dos julgadores.”;

(xlvii) “Alegados erros e irregularidades na proposta da agência GPAC Comunicação” (...) “5.1 Falhas na formatação do Plano de Comunicação Publicitária” (...) “Sobre as acusações da Representante sobre as falhas de formação do Plano de Comunicação Publicitária da licitante recorrida GPAC, que se constituiria em recuo em determinado trecho por ela indicado, verifica-se que este não existe. pois o marcador gráfico sequer representou distanciamento da margem e este cumpriu apenas o papel de elencar premissas, ainda junto da margem.”;

(xlviii) “Mais uma vez a Representante omite o que também fez em sua proposta, valendo-se de recurso semelhante ao da licitante atacada:”;

(xlix) “SE aplicado fosse o rigor inútil que a Representante pede para as suas concorrentes ela também seria desclassificada. Apenas prejuízo ao interesse público se verificaria nesta providência.”;

(l) “Quanto a justificação do texto, ao se analisar o trecho indicado como irregular e a página completa, conclui-se que é possível que o texto esteja justificado mesmo sem atingir a outra margem, quando uma frase se encerra no meio de uma linha e posteriormente há o início subsequente de nova frase. O edital não coloca detalhamentos sobre o “justificamento” do texto, o que leva a conferência com base na margem à direita da linha anterior e posterior para verificar se foi ou não justificado e, neste caso, entendeu-se que sim.”;

(li) “Ainda que se faça interpretação restritiva sobre elementos gráficos, como se recuo fosse, ou para além de ausência pontual de justificação do texto, seriam falhas ínfimas que em nada acarretam prejuízo ao julgamento, a lisura e não-identificação da proposta. Não há razoabilidade e legalidade em cogitar desclassificação de competidoras que não infringiram o edital de forma que preveja esse tipo de penalidade. Na ocasião reitera-se o argumento do item 3.1 acima: “Assim, apesar dos argumentos trazidos, não assiste razão à recorrente. Eventuais desconformidades menores na apresentação formal da proposta não ensejam a desclassificação de licitantes. Isso porque o item 11.20.2 do Edital é claro ao determinar que será desclassificada a proposta técnica que “apresentar informação que permita, inequivocamente, a identificação da autoria do Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada, antes da abertura do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Invólucro nº 2” (grifo nosso). Imprecisões de formatação que não permitam identificar a licitante não afetam o espírito da lei, que é proteger o processo licitatório contra favorecimentos.”

(lii) “Peças em desacordo com o edital” (...) “Alega a empresa que a licitante GPAC descumpriu edital ao apresentar simultaneamente spot de 30” e “filmes”, se referindo ao filme de 30” e um reels de 30”. Dessa afirmação infere-se que a não permissão do edital que a recorrente atesta seria a juntada de peças de natureza diversa dos tipos: “10.7.3.1.3 [...]: b1) roteiro, leiaute e/ou storyboard impressos, para qualquer meio; b2) “monstro”, para rádio e internet; b3) storyboard animado ou animatic, para TV, cinema e internet.”.”;

(liii) “Entretanto, atesta-se que tanto o material spot, quando o reels se tratam de monstro (b2) para rádio e internet; e o “filme de 30 segundos” tem sua aplicação descrita ao longo do plano de mídia como peça para inserção em TV e seu conteúdo, revisto pela Subcomissão em sede de recurso, confirma-se que se trata de animatic (também chamado de imagem animada ou imagem em movimento), cumprindo com a alínea b3, 10.7.3.1.3. O edital no subitem 10.7.3.1.3.3 permite que todos sejam apresentados em pendrive, e quanto a isso não houve irregularidade portanto.”;

(liv) “Da alegada inconsistência do julgamento da Subcomissão Técnica” (...) “Notas diferentes com justificativas idênticas” (...) “A representante alega que não é possível compreender a diferença das notas com justificativas semelhantes, e que, portanto, teria existido incoerência por parte da Subcomissão Técnica na atribuição das notas e que estas deveriam ser revistas.”;

(lv) “Contudo, não houve nenhuma irregularidade, tampouco inconsistência na aplicação das notas e justificativas.”;

(lvi) “Como bem notado pelo próprio Representante, os prints por ele selecionados trazem a sequência de três notas, uma de casa julgador, para o mesmo subquesto.”;

(lvii) “As notas estão equilibradas, sem destoar umas das outras, mas a justificativa de cada julgador apresenta uma certa diferença na adoção de adjetivos em seu texto. As justificativas não são idênticas, absolutamente”;

(lviii) “Cada julgador teve uma percepção própria na interpretação do Plano de Comunicação de cada concorrente, mas veja que não foi dada nota máxima vez que nenhuma foi considerada “excelente” e para as melhores, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adjetivo escolhido pelos julgadores foi “boa” e “ótima”, mas não “excelente”.”;

(lix) “Dentro de quesito, o que existe é uma soma de notas de subquesitos, variados subelementos para compor a nota, mas o adjetivo em si é uma escolha dotada de certo subjetivismo do julgador, mas sob um parâmetro de razoabilidade demonstrável e compreensível e sempre amparado por critérios objetivos previstos do edital.”;

(lx) “Veja que dentro de cada elemento os julgadores demonstraram coerência interna entre seus pontos de vista demonstrando que a proposta do Representante não possui qualidades que justificam notas melhores que aquelas que recebeu.”;

(lxi) “No caso da recorrente, a ideia principal da proposta foi considerada “fraca” por não ter um slogan ou mote, faltou o direcionamento de campanha, e este elemento foi levado em conta por todos os julgadores.”;

(lxii) “Para tanto, a Publicidade se utiliza da comunicação, que implica tornar a ideia comum ao outro. Não basta que o Plano de Comunicação seja defendido após sua análise na sessão de julgamento, pois o texto deve ser autoexplicativo e minimizar os ruídos de interpretação para seu receptor (neste caso, a Subcomissão): o Plano de Comunicação Publicitária deve ser seu próprio defensor. Uma vez externalizada e concretizada a ideia da campanha, não há como prever como o receptor irá interpretá-la, já que será influenciada pelas conexões mentais únicas e subjetivas do agente julgador.”;

(lxiii) “A atribuição das notas, em cada quesito e subquesito, conforme os atributos previstos no Edital, considera o contexto geral de cada proposta técnica. Por isso se entende que não há nenhuma irregularidade que resulte em uma reavaliação, pois as notas foram conferidas de acordo com os méritos da proposta.”;

(lxiv) “Diferença superior a 20% nas notas atribuídas” (...) “Houve uma interpretação equivocada do edital e da Lei nº 12.232/2010 por parte da empresa Blanco, pois a proibição de diferença superior a 20% no item 11.9.1 do Edital nas notas atribuídas diz respeito à pontuação máxima de um quesito ou subquesito, ou seja, não existe obrigatoriedade em que isso seja aplicado em ambos simultaneamente. É facultada a aplicação desse critério estabelecido pela Lei nº 12.232/2010, ao se calcular o limite de diferença entre a menor e maior nota global entre quesito e não subquesito. Isso quer dizer que essa diferença não pode existir na nota final do Plano de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comunicação Publicitária (PCP) e não em “Estratégia de Comunicação Publicitária” que é apenas um dos subquesitos do PCP, juntamente com o Raciocínio básico, Ideia criativa e Estratégia de mídia e não mídia. Portanto, não se aplica a reavaliação de nota de forma fracionada como pretende crer o Representante.”;

(lxv) “Se fosse aplicada a regra da forma pretendida pelo Representante, ou seja, por subquesito, se considerarmos isso hipoteticamente, seria impossível garantir a liberdade de julgamento da subcomissão técnica vez que a atribuição das notas ficaria congelada num limite muito restrito, pois as notas teriam que ser muito próxima entre um julgador e outro, seria praticamente um empate generalizado e obrigatório.”;

(lxvi) “Considerando que a margem das notas em cada subquesito é muito pequena e dentro delas há ainda fracionamento de categorias para valoração entre bom, razoável e excelente, por exemplo (os intervalos são de 0 a 10 pontos; 0 a 15 pontos; 0 a 20 pontos; 0 a 25 pontos). A observação da diferença máxima de 20% entre maior e menor nota por quesito e não subquesito está amparada no edital e não há nenhuma motivação fática da proposta apresentada que demonstre a real necessidade de novo cálculo de nota.”;

(lxvii) “Ainda que pudesse ser interpretada a letra da lei e do edital da forma pretendida pela Representante, o que se admite apenas para argumentar, a revisão da nota por ela desejada redundaria no acréscimo de 0,1 (um décimo), se muito, o que não alteraria em nada sua colocação no cômputo geral das médias e sua colocação no certame seria a mesma.”;

(lxviii) “Da reavaliação das notas da Blancolima” (...) “Desconto Indevido em desfavor da recorrente” (...) “A empresa Representante insatisfeita alega que sofreu desconto de nota indevido ao não apresentar comprovação documental sobre “principais clientes” e “estrutura física”, que dizem respeito ao quesito 2 – Capacidade de Atendimento, da Proposta técnica. Supostamente, segundo ela, não haveria obrigação decorrente do edital em comprovar tais elementos.”;

(lxix) “Ora, sem razão a empresa, no edital estão as tabelas de pontuação (pág. 28) e os itens que compõem a nota por faixas indicando os critérios objetivos para aplicação da nota de acordo com a comprovação ou não do que for apresentado. A Representante nada comprovou e por esta razão sua nota foi zero nesse subquesito”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(lxx) “Ademais consta explicitamente escrito “0 - não comprovar ter possuído cliente; 1 ponto – comprovar possuir ou ter possuído apenas um Cliente; 2 pontos – comprovar possuir ou ter possuído dois Clientes.” E na estrutura física: “0 – não comprovar; 1 ponto – comprovar possuir imóvel próprio ou locado para instalação da empresa; 2 pontos – comprovar possuir a exigência acima e parque de informática suficiente para sua equipe técnica.””;

(lxxi) “Da mesma forma ocorreu atribuição de nota 0 (zero) para a recorrente nos casos em que não juntou comprovação de qualificação técnica dos profissionais, seja em formação acadêmica quanto experiência profissional. Foram juntados apenas currículos sem diplomas e afins correspondentes e comprovantes de vínculo empregatício, como carteiras de trabalho. O documento de FGTS que empresa juntou atestava apenas o vínculo atual dos profissionais com a própria licitante, mas nada dizia sobre experiências passadas, o que tornava uma experiência profissional que não atingia o número mínimo de anos para receber sequer pontuação 1 (um).”;

(lxxii) “Não existe nenhuma possibilidade de se aceitar documentos exigidos no edital que deveriam compor sua proposta técnica em outro momento distinto daquele fixado no edital.”

(lxxiii) “Esclareça-se que os documentos juntados pela Representante como anexo 018 - Petição (09 Estrutura Física – instalações, infra) 019 - Petição (10 Qualificação Técnica da Equipe de Pro) NÃO constam do caderno original apresentado na licitação que já foi digitalizado e colocado no portal da transparência da APPA. Os cadernos físicos, por sua vez, estão disponíveis para consulta do d. Julgador e de quem mais tiver interesse, na sede da APPA.”;

(lxxiv) “Essas declarações da Representante sobre parque tecnológico e estrutura física foram por ela apresentadas somente em sede de recurso, assim como todos o diplomas e demais documentos de sua equipe técnica (vários em cópia simples, que se fosse apresentado em momento oportuno no invólucro da licitação também seriam desconsiderados para o cômputo das notas por não atender ao requisito de autenticidade de documento requerida no edital).”;

(lxxv) “É falacioso o questionamento da Representante sobre a declaração apresentada pela empresa Rino para comprovação de sua estrutura física porque a forma de comprovação é absolutamente livre, explicamos: há o entendimento neste edital de que a forma de comprovação da capacidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atendimento é abrangente, ou seja, as possibilidades são todas possíveis desde que idôneos e sob a total responsabilidade da empresa licitante, que as informações são verdadeiras. Veja-se que a legitimidade e veracidade da declaração é demonstrada pela responsabilidade de seu subscritor (Gerente de Tecnologia da Informação da licitante), de modo que quaisquer informações falsas ou imprecisas serão de responsabilidade direta do declarante. Além disso, tem-se que não se trata de afirmações infundadas, posto que o conjunto de documentações apresentadas estão em consonância com a declaração, à medida que demonstram que a licitante detém recursos tecnológicos suficientes disponíveis para eventual e futura prestação dos serviços objeto da licitação.”.

A Representante juntou aos autos, à peça 27, nova manifestação, na qual informou que:

i) “1) No dia 30/10/2024 ocorreu a terceira sessão pública do certame (ata anexa), destinada à abertura da proposta de preços. Chamou atenção que a Blancolima foi desclassificada nesta etapa sem que fosse apontado o motivo e fundamento da desclassificação. A situação Kafkiana gerou um pedido administrativo da ora representante perante à APPA (anexo);”

ii) “2) Sobre a diferença superior a 20% nas notas atribuídas de que trata o item 4.2 da Representação, a representante apenas esclarece que o subquesto 2 – Estratégia de Comunicação Publicitária – previu nota máxima de 20 (vinte) pontos para o subquesto. Desta forma, 20% correspondem a 4 (quatro) pontos, e houve diferença de 5 (cinco) pontos entre as notas atribuídas à Blancolima pela julgadora Caroline (nota 10) e a julgadora Helia (nota 15). Ou seja, como a diferença entre essas notas foi superior a 20% do máximo da nota do subquesto, elas deveriam ter procedido à reavaliação das notas, o que não ocorreu, violando a lei e o edital;”.

Por intermédio do Despacho nº 1656/24 (peça 31), publicado¹ nos atos oficiais deste Tribunal de Contas na data de 20/12/2024, concedi a medida liminar requerida na peça exordial e determinei “(...) **a imediata suspensão do**

¹ Conforme certidão juntada à peça 38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimento licitatório, tipo Técnica e Preço, nº 1/2024, da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), no estado em que se encontra.”.

Conforme documento juntado à peça 36, a entidade comunicou o acatamento da decisão proferida por este Relator, com a suspensão do certame.

Ato subsequente, em sede de contraditório, a APPA juntou seus argumentos, requerendo, ao final, o levantamento da medida de urgência.

O referido Despacho nº 1656/24, ainda não foi objeto de apreciação do Douto Plenário para fins de homologação, nos termos do art. 400 do Regimento Interno, em razão de não terem ocorrido sessões até a presente data.

É o breve relato.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, sobre a medida liminar requerida, é indispensável haver subsunção aos seus requisitos, que sejam, indícios do direito alegado e perigo de dano irreparável.

Quanto ao “perigo de dano irreparável”, alega a Representante, em sua petição inicial, que *“(...) o perigo da demora (periculum in mora) reside na iminente homologação do certame e celebração de contrato, já que a sessão pública destinada à abertura das propostas de preços está na iminência de ocorrer. 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.”.*

No que concerne “indício do direito”, alega a Representante que *“(...) além da verossimilhança das alegações, foram comprovadas as irregularidades no julgamento das propostas pela Subcomissão Técnica, de modo a subtrair a lisura e legalidade do resultado parcial.” e “Não houve a indispensável reavaliação de notas com diferença superior a 20% da pontuação máxima do subquesto – o que é incontestável –, há notas diferentes com justificativas idênticas, além de diversos pontos de descumprimento do edital quanto à formatação de propostas, entre outras falhas no processamento do certame.”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar disso, após manifestação da APPA à peça 25, entendo que a maioria dos fatos narrados pela Representante depende de análise técnica, não havendo, como nesse momento de cognição sumária, legitimar o deferimento da medida de urgência para suspensão do certame licitatório.

As medidas de urgência devem estar pautadas em indícios inequívocos do direito aventado, sem a necessidade de dilação probatória, somado ao fato de que, por sua gravidade, possam provocar danos irreparáveis à parte. Como dito, não é o caso para a maioria dos fatos narrados.

Não obstante, a entidade representada admitiu, à peça 25, a ocorrência de um dos fatos relatados na peça exordial, quer seja, o não cumprimento de algumas das formalidades previstas no item 10.3 do edital, pelas empresas vencedoras do certame, sem adoção das medidas necessárias pela subcomissão técnica. Nesse aspecto, cito trecho da manifestação da APPA contida no referido documento de peça 25:

“É necessário demonstrar, diferente do que induz o Representante, que a proposta da Rino, muito embora tenha usado fonte diversa de Arial na numeração da página, não destoou em nada na leitura do caderno de proposta técnica, não gerando alteração em relação aos outros cadernos.”

O edital prevê em sua “cláusula 11.10” que, além da fonte e outros critérios de padronização do plano de comunicação publicitária, o não cumprimento das formalidades estabelecidas poderá gerar desclassificação do licitante.

Em caso análogo, conforme Acórdão nº 2077/24 - STP (trecho abaixo reproduzido), do Excelentíssimo Conselheiro Relator Jose Durval Mattos do Amaral, situação semelhante foi considerada irregular pelo Douto Plenário.

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prevalecendo, por conseguinte, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e não o do formalismo moderado.

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

Conforme muito bem pontuado, na jurisprudência referida, a Lei Federal nº 12.232/10, em seu art. 11, estabelece a necessidade de padronização do “plano de comunicação publicitária”, a fim de impossibilitar a identificação do licitante.

Pode-se dizer, que seguindo esse preceito, o edital estabeleceu formalidades para atendimento da lei e, conseqüentemente, para não identificação das propostas. Tal previsão editalícia é de observância obrigatória pela subcomissão técnica, fato que parece não ter ocorrido.

Portanto, a continuidade do procedimento licitatório, sem a adequada análise do mérito, poderá desencadear danos irreparáveis ao erário público pela continuidade da contratação que aparentemente está eivada de vício.

Por esse motivo, recebo a Representação da Lei de Licitações, nos termos do art. 53, §2º, IV e §3º, II da Lei Complementar Estadual nº 113/05, assim como com base no inciso XII do art. 32 e no §1º do art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, acolhendo o petitório apresentado e **DETERMINEI**, em sede cautelar, **a imediata suspensão do procedimento licitatório, tipo Técnica e**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Preço, nº 1/2024, da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), no estado em que se encontra.

À vista disso, encaminhem-se os presentes autos à Diretoria de Protocolo (DP) para:

- a) **INTIMAR**, com urgência, via telefone e comunicação eletrônica com certificação nos autos, a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) na pessoa do seu representante legal, para ciência e imediato cumprimento desta decisão;
- b) **Incluir como partes e CITAR a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) e seu representante legal**, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente defesa quanto às irregularidades apontadas nesta Representação.

Para além, os autos devem retornar a este Gabinete antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, tendo em vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme disposto no art. 400, §1º-A, do Regimento Interno.

Após a manifestação da APPA juntado à peça 40, entendo que a manutenção da medida cautelar não deve persistir, não havendo motivo, nesse momento de cognição sumária, que impeça a continuidade do certame até o julgamento do mérito da presente Representação.

O fundamento que legitimou a concessão da medida cautelar foi o não atendimento da “cláusula 11.10” do edital, a qual prevê formalidades de padronização do plano de comunicação publicitária. Não obstante, conforme informado pela entidade, todas as participantes do certame apresentaram, de alguma maneira, “inconformidades” aptas a desclassificá-las, devendo a gravidade de tal situação ser apreciada no mérito da Representação, após a análise técnica.

O fato é, mesmo diante de questões que necessitam de análise aprofundada pela unidade técnica, o certame parece não apresentar indícios, nesse momento, de irregularidades aptas a corromper o sigilo das propostas e favorecer as empresas vencedoras em detrimento da empresa Representante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Caso, na análise do mérito da presente Representação, reste demonstrado ter ocorrido qualquer irregularidade, o Tribunal de Contas poderá adotar as medidas para garantir a não continuidade de eventual contratação, sem qualquer prejuízo de direito de terceiros ou à coletividade envolvida.

Não parece razoável, diante da informação de que todas as participantes do certame tiveram incoerências formais no plano de comunicação apresentado, a manutenção da suspensão do certame.

Portanto, revendo a decisão anteriormente proferida, nos termos do art. 406 do Regimento Interno, revogo a medida cautelar concedida no Despacho nº 1656/24 (peça 31), pelos fundamentos expostos.

As partes ficam intimadas do teor deste despacho pela sua publicação nos Atos Oficiais deste Tribunal de Contas.

Em razão de o Despacho nº 1656/24 não ter sido submetido ao Douto Plenário, por não terem ocorrido sessões até a presente data, deverá, juntamente com este Despacho, ser submetido à apreciação daquele órgão colegiado.

Após, os autos devem seguir para instrução técnica da Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e ao Ministério Público de Contas.

VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **Homologação Plenária dos Despachos nº 1656/2024 – GCAZ** (peça 31) e **55/2025 – GCAZ** (peça 41), nos termos do artigo 400, §1º-A, do Regimento Interno.

Determino a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP), para acompanhamento do prazo de 15 (quinze) dias, contado da juntada do Aviso de Recebimento aos autos, para que os representados apresentem defesa quanto às irregularidades apontadas nesta Representação.

Após, remessa a Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para a devida instrução.

Por fim, retornem conclusos ao gabinete deste relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - **Homologar os Despachos nº 1656/2024 – GCAZ** (peça 31) e **55/2025 – GCAZ** (peça 41), nos termos do artigo 400, §1º-A, do Regimento Interno;

II - determinar a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo (DP), para acompanhamento do prazo de 15 (quinze) dias, contado da juntada do Aviso de Recebimento aos autos, para que os representados apresentem defesa quanto às irregularidades apontadas nesta Representação;

III – determinar, após, remessa a Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para a devida instrução. Por fim, retornem conclusos ao gabinete do relator.

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

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

Plenário Virtual, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente