



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 568635/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO: DEIVIELE RAMOS VALIM, FABIANA PILEGI LIMA, MATHEUS DE OLIVEIRA ALVES, MUNICIPIO DE MARINGA, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS, UNICA PROPAGANDA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: BRUNO RICARDO FRANCISCO GOMES BARBOZA, JOSE ANTONIO FAUSTINO DE CARVALHO ANDRADE NETO, PATRICIA FERNANDA GURSKI, WADSON NICANOR PERES GUALDA
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 532/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Maringá. Concorrência pública. Serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Ausência de chamamento público para constituição de subcomissão técnica. Cisão ilegal da lista elegível para direcionamento do sorteio. Jurisprudência. TCU. Necessidade de indicação da qualificação dos candidatos. Confirmação da decisão cautelar. Procedência parcial da representação. Determinações a fim de que o Município de Maringá tome providências para o exato cumprimento da lei.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia encaminhada por “Única Propaganda Ltda.”, pessoa jurídica de direito privado, contra o Município de Maringá e contra a Comissão de Licitação responsável pela condução da concorrência nº 007/2024, composta pelo Sr. Matheus de Oliveira Alves (presidente), pela Srª Deiviele Ramos Valim e pela Srª Fabiana Pilegi Lima.

Alegou que a realização do referido processo licitatório, destinado à contratação serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, encontraria óbice no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(Lei de Responsabilidade Fiscal)¹, na medida em que estariam sendo contraídas despesas nos últimos dois quadrimestres do mandato, estimadas em R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), que não poderiam ser pagas até o término do exercício, destacando a possibilidade de prorrogação contratual por até 10 (dez) anos.

Aduziu, ainda, a ausência de chamamento público para angariar membros da sociedade civil interessados em participar da subcomissão técnica, posto que o Município de Maringá teria apenas publicado uma lista de servidores públicos escolhidos unilateralmente, em possível afronta a entendimentos desta Corte, materializados no Acórdão nº 2.298/19 — Pleno e no Acórdão nº 965/23 — Pleno, bem como em desacordo com os princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição da República² e art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021³, e com o contido no art. 79 da mesma lei⁴.

Teceu considerações acerca das tutelas de urgência e de evidência, e defendeu a existência de elementos que evidenciam a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil do processo, na medida em que a sessão para recebimento

¹ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

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 Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

⁴ Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos envelopes foi designada para o dia 11 de setembro de 2024, e a participação de uma subcomissão irregular acarretaria a quebra de sigilo das propostas.

Requeru, portanto, a concessão de efeito suspensivo para determinar o “sobrestamento” do processo de licitação, o deferimento de efeito suspensivo ativo a fim de declarar a nulidade da composição da subcomissão técnica e determinar a constituição de subcomissão híbrida, e, ao fim, pugnou pela procedência do feito e pronunciamento desta Corte quanto à legalidade da realização de licitações em período pré-eleitoral.

Por meio do Despacho nº 474/24 — GCSCAK (peça processual nº 015), o feito foi recebido como representação da lei de licitações, com fulcro no art. 32, inciso XII, do Regimento Interno⁵, e do art. 170, § 4º, da Lei Federal nº 14.133/21⁶, e determinada a suspensão cautelar da concorrência nº 007/2024, diante da plausibilidade das alegações referentes à necessidade de chamamento público para a constituição de subcomissão técnica para avaliação das propostas, possível inadequação da comissão da relação a ser submetida a sorteio e aparente ausência de comprovação da qualificação profissional dos relacionados ou da sua atuação nas áreas legalmente exigidas, de modo que o prosseguimento do certame poderia representar a quebra do sigilo das propostas e inviabilizar o seu aproveitamento.

Foi determinada a intimação do Município de Maringá para o imediato cumprimento da decisão, bem como a sua citação, juntamente com os membros da Comissão de Licitação, Sr. Matheus de Oliveira Alves, Srª Deiviele Ramos Valim e Srª Fabiana Pilegi Lima, para exercício do contraditório.

A Diretoria de Protocolo (Certidão de Comunicação Processual nº 471/24 — peça processual nº 017) certificou a intimação do Município de Maringá por contato telefônico e e-mail.

⁵ Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:

(...)

XII - exercer o juízo de admissibilidade, presidir a instrução, relatar e adotar as medidas necessárias, inclusive de natureza cautelar, nos processos de denúncia e representação, bem como na hipótese do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e nas comunicações originárias da Ouvidoria.

⁶ Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.

(...)

§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A decisão cautelar foi homologada pelo Acórdão nº 2.558/24 — Pleno (peça processual nº 026).

Nesse ínterim, a “Única Propaganda Ltda.” havia protocolado pedido para que fosse novamente determinado ao Município de Maringá o imediato cumprimento da decisão cautelar (petição intermediária nº 594.903/24 — peça processual nº 026).

Nos termos do Despacho nº 588/24 — GCSCAK (peça processual nº 035), entretanto, restou evidenciado, em consulta ao Portal da Transparência daquele município, que a concorrência nº 007/2024 havia sido suspensa em 28/08/2024, declarando-se a perda superveniente do objeto do novo pedido da representante.

O Município de Maringá (petição intermediária nº 610.470/24 — peças processuais nº 029 e nº 030) apresentou contraditório alegando que a ampla maioria das licitações para serviços de publicidade realizadas no Estado do Paraná não realiza chamamento público para preenchimento de vagas de membros externos à administração, e listou certames realizados pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, pelo Governo do Estado do Paraná, pelo Município de Ponta Grossa e pelo Município de Pato Branco.

Asseverou que na licitação realizada pelo Município de Curitiba, objeto do Acórdão nº 2.113/2017 — Pleno, citado como paradigma no despacho concessor da cautelar, também não houve chamamento público, mas que a situação não foi considerada irregular, apenas objeto de recomendação para as ocasiões vindouras, que não teria sido cumprida.

Afirmou que o procedimento adotado pelo Município de Maringá pode ser considerado um chamamento público, na medida em que houve encaminhamento de ofícios a órgãos públicos de outros entes, realizando-se um credenciamento sem a ingerência municipal sobre a indicação dos membros, que ficou a critério dos titulares daqueles órgãos, sendo exigido que cumprissem os requisitos do art. 10, § 1º, da Lei Federal nº 12.232/2010⁷.

⁷ Art. 10. As licitações previstas nesta Lei serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Defendeu, por fim, que a indicação de membros sem vínculo com o órgão que realiza a licitação, ainda que por outros órgãos públicos, cumpre o princípio da imparcialidade, bem como garante a indicação de pessoas experientes em publicidade governamental.

O Sr. Matheus de Oliveira Alves (petição intermediária nº 666.033/24 — peças processuais nº 037 e nº 038) e a Srª Fabiana Pilegi Lima (petição intermediária nº 693.278/24 — peças processuais nº 042 e nº 043) inicialmente defenderam a ausência de contrariedade à Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), destacando a análise sumária realizada pelo Despacho nº 474/24 (peça processual nº 015), em que restou consignado que, a princípio, não teria sido evidenciada a indisponibilidade de caixa e que não existiria óbice à celebração de contratos nos dois últimos quadrimestres de mandato. Destacaram, ainda, a inexistência de obrigatoriedade de efetivação dos gastos previstos, pois o valor do contrato funciona apenas para estabelecer um limite máximo de gastos, que são efetuados apenas mediante liberação do orçamento.

Aduziram, na sequência, a ausência de ilegalidade na formação da subcomissão técnica, adotando os argumentos já lançados pelo Município de Maringá em sua manifestação.

Reiteraram de forma mais incisiva, apenas, que “houve um chamamento público, o qual atende a administração com muito melhor eficiência e eficácia, do que credenciamento de particulares atenderia”, ressaltando a experiência dos profissionais indicados por órgãos públicos com publicidade institucional.

Apontaram, ainda, que, nesse formato, “o membro externo sorteados (*sic*) poderá participar das reuniões com autorização de sua chefia”, e aduziram que a avaliação das propostas, que podem durar semanas, deve ser realizada em sala privativa no órgão licitante, concluindo que

§ 1º As propostas técnicas serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica, constituída por, pelo menos, 3 (três) membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, sendo que, pelo menos, 1/3 (um terço) deles não poderão manter nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou a entidade responsável pela licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Por certo que ao realizar o sorteio dos membros externos o município firmará com o órgão que teve o membro sorteado um termo de cooperação técnica, onde (*sic*) arcará com as despesas do funcionário, ou ressarcirá o órgão das despesas de deslocamento e estadia do funcionário sorteado”.

A Sr^a Deiviele Ramos Valim (petição intermediária nº 727.326/24 — peças processuais nº 047 a nº 051) negou qualquer participação ou ingerência no processo de escolha dos membros da subcomissão, uma vez que a equipe técnica responsável pela análise das propostas teria sido nomeada exclusivamente pela secretária de Comunicação, conforme documento acostado.

Aduziu, portanto, que não poderia ser responsabilizada por eventuais falhas ou irregularidades na composição da equipe, invocando o princípio da segregação de funções, e que agiu conforme orientações recebidas, limitando-se a realizar as avaliações formais e técnicas de acordo com as suas atribuições.

Afirmou, nesse sentido, que o único ato efetivamente praticado foi participar da sessão de sorteio dos nomes da comissão técnica, cujos candidatos já eram previamente determinados, anexando ata da respectiva reunião.

Alegou, na sequência, que não possuía conhecimentos técnicos aprofundados sobre a legislação de regência, e que não atuava na área de licitações, sendo nomeada apenas em março de 2024 e atuado somente neste processo licitatório, com instruções claras de que suas incumbências se restringiam à verificação dos documentos apresentados pelos licitantes em atenção aos requisitos previamente estabelecidos em edital.

Invocou, diante disso, a observância ao princípio da boa-fé e a aplicação dos artigos 22⁸ e 28⁹ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

⁸ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Requeru, por fim, o afastamento de qualquer penalização e, subsidiariamente, caso verificada alguma irregularidade, a expedição de recomendação para situações futuras ou que seja assegurado o princípio da proporcionalidade.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 092/25 — peça processual nº 052) inicialmente afastou qualquer infração à Lei de Responsabilidade Fiscal, replicando a fundamentação de recebimento da representação.

Sobre a formação de comissão técnica, a unidade aduziu que, embora a Lei Federal nº 12.232/2010 não imponha expressamente um chamamento público para a escolha da relação prévia de membros, é necessário que a formação do cadastro seja feita de forma isonômica e impessoal, de modo que a indicação direta pela administração pública contraria o objetivo legal e esvazia a garantia de independência no momento da seleção, conforme assentado por este Tribunal no já referenciado Acórdão nº 2.113/17 — Pleno.

Afirmou que o encaminhamento de ofícios a titulares de órgãos públicos, ainda que desvinculados do órgão licitante, evidenciou que o Município de Maringá limitou o número de possíveis interessados e direcionou indevidamente a escolha dos nomes, “o que pode dar causa a favoritismos indesejados”, de modo que a subcomissão composta apenas por servidores comissionados de Maringá e da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná violou flagrantemente a independência e a imparcialidade preconizadas por lei.

Ressaltou inexistir qualquer estudo ou evidência material capaz de subsidiar o argumento de que os serviços de publicidade e propaganda prestados a entidades privadas divergiram tecnicamente daqueles prestados em benefício de entidades públicas, e pontuou que a lei não estabelece qualquer distinção, tendo como único objetivo assegurar os princípios da impessoalidade, publicidade e transparência, promovendo a participação da sociedade no processo de julgamento, sendo “indispensável a realização de chamamento público”.

⁹ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Salientou, por fim, a necessidade de comprovação da qualificação profissional ou atuação nas áreas legalmente exigidas dos profissionais que compõem a relação de nomes para sorteio e a impossibilidade de cisão da lista com o objetivo de direcionar a subcomissão com a presença de 2/3 (dois terços) de servidores ligados à administração.

A Coordenadoria de Gestão Municipal opinou, portanto, pela procedência parcial da representação, com a expedição de determinação ao Município de Maringá a fim de que:

a) promova o devido chamamento público para a escolha dos nomes dos profissionais que comporão a relação de que trata o art. 10, § 2º, da Lei Federal nº 12.232/2010¹⁰;

b) exija a comprovação da qualificação profissional ou atuação nas áreas legalmente exigidas dos interessados em fazer parte da subcomissão técnica; e

c) se abstenha de realizar a cisão da relação com o objetivo de direcionar o sorteio da subcomissão técnica, em atenção ao entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.548/2019 — Plenário).

O representante do Ministério Público junto a esta Corte, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 103/25 — peça processual nº 053) convergiu no sentido de que a indicação direta de servidores comissionados por terceiros órgãos — no caso apenas pela Assembleia Legislativa do Paraná — não atende à exigência da formação de lista prévia e profissionais habilitados, muito menos à do caráter aleatório da seleção dos integrantes, bem como afirmou que não há diferença entre as publicidades nos meios privado e público que pudessem afastar as prescrições explícitas da lei federal.

Ainda, considerou que a insurgência referente à celebração do contrato às vésperas do final de mandato não encontraria amparo legal e que

¹⁰ Art. 10. As licitações previstas nesta Lei serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas.
(...)

§ 2º A escolha dos membros da subcomissão técnica dar-se-á por sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação que terá, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão, previamente cadastrados, e será composta por, pelo menos, 1/3 (um terço) de profissionais que não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eventual indisponibilidade de caixa deveria ser objeto de análise na prestação de contas do exercício.

Portanto, acompanhou a unidade técnica, e manifestou-se pela procedência parcial da representação e expedição, ao Município de Maringá, das determinações sugeridas pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

PROPOSTA DE DECISÃO¹¹

Conforme relatado, insurge-se a representante quanto a atos relativos à concorrência nº 007/2024, realizada pelo Município de Maringá, desde a suposta indisponibilidade de caixa em final de mandato, até ilegalidades na formação da subcomissão técnica destinada a analisar as propostas para a contratação serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

Convirjo integralmente com os opinativos uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do representante do Ministério Público junto a esta Corte, que corroboram na totalidade a decisão sumária objeto do Despacho nº 474/24 — GCSCAK (peça processual nº 015), homologado pelo Acórdão nº 2.558/24 — Pleno (peça processual nº 026).

Não é necessário tecer maiores comentários acerca da improcedência da denúncia relativamente a um suposto desrespeito ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹ — até mesmo porque o contrato não mais será firmado no exercício de 2024 — bastando a confirmação dos fundamentos já expostos no despacho de recebimento, também replicados pela unidade técnica em seu opinativo:

“não é possível identificar a plausibilidade das alegações da representante quanto ao desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que não evidenciada nos autos a suposta indisponibilidade de caixa, bem como inexistente óbice à celebração de contratos nesse período, nos termos do item 003 do Prejulgado nº 015, desta Corte:

¹¹ Art. 132 da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“3. A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato”.

Ademais, a princípio o enfrentamento da matéria, em caráter amplo, aparentemente encontra melhor adequação na análise da prestação de contas do respectivo exercício, nos termos das Instruções Normativas nº 185/2024 e nº 186/2024, deste Tribunal.”

Por outro lado, carecem de qualquer fundamento jurídico as justificativas apresentadas pelo Município de Maringá e pelos membros da Comissão de Licitação a fim de defender a composição da relação de candidatos a membros da subcomissão técnica mediante envio de ofícios a outros órgãos da administração.

Inicialmente arrolaram outras licitações realizadas no Estado do Paraná com o mesmo objeto em que supostamente não teria ocorrido nenhuma espécie de chamamento público, pretendendo que hipotéticas irregularidades cometidas por outros órgãos e agentes públicos sejam capazes de elidir os erros apontados na presente representação, o que evidentemente não se sustenta sob nenhum parâmetro ético ou jurídico.

Da mesma forma, apontam que o acórdão paradigma, citado no despacho inicial (Acórdão nº 2.113/2017 — Pleno), não teria considerado irregular a mesma situação envolvendo o Município de Curitiba, limitando-se a expedir recomendação que supostamente não teria sido cumprida.

Aparentemente, olvidaram que aqueles autos tinham por objeto uma concorrência pública deflagrada em 2013, de modo que a fundamentação apenas ponderou a controvérsia da questão à época, deixando cristalino que se tratava de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

uma irregularidade que não deveria ser repetida, mediante a expedição de determinação, e não de recomendação. Eis excertos relevantes nesse sentido:

“No presente caso, a Prefeitura Municipal de Curitiba não realizou o referido chamamento público para o cadastro dos profissionais sem vínculo com a administração para comporem a relação referida no §2º do art. 10 da Lei nº 12.232/10, indicando de maneira direta os profissionais a comporem tal relação, **caracterizando irregularidade**.

(...)

Apesar disso, deve ser **determinado** à Prefeitura Municipal de Curitiba que, nas próximas licitações visando contratar serviços de publicidade, **seja realizado procedimento isonômico e impessoal para o cadastro da relação de profissionais sem vínculo com a administração a comporem a subcomissão técnica** prevista no art. 10, §2º, da Lei nº 12.232/10.” (Sem grifo no original).

É inadmissível que, em 2025, o Município de Maringá ainda tenha algum propósito de considerar a questão controversa, mesmo com posicionamentos desta Corte de 2017 e 2023 (Acórdão nº 965/23 — Pleno), e do Tribunal de Contas da União de 2019 (Acórdão nº 1.548/2019 — Plenário), que já constaram na decisão de recebimento da presente denúncia.

A propósito, suposto descumprimento da determinação endereçada ao Município de Curitiba — a ser tratado naqueles autos — em nada socorre o Município de Maringá e seus gestores, que seguem subordinados à estrita aplicação da lei.

Especificamente no mérito, é evidente que as disposições contidas no art. 10, §§ 1º⁷ e 2º¹⁰, da Lei Federal nº 12.232/2010, além de darem consecução aos princípios constitucionais da impessoalidade, da transparência e da publicidade, claramente buscam fomentar a participação popular na gestão de recursos públicos voltados à contratação de serviços de publicidade, tratando-se de verdadeiro controle social sobre as decisões administrativas na espécie.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme já delineado no Acórdão nº 965/23 — Pleno, a mescla da composição da subcomissão técnica dá-se “em prestígio à transparência e à gestão pública participativa”, de modo que “o julgamento das propostas técnicas não seja uma atribuição exclusiva da Administração, mas também de particulares”.

A gestão participativa, por evidente, pressupõe que as possibilidades de participação da sociedade sejam ampliadas, o que impede que a administração pública restrinja, a seu bel-prazer, a candidatura popular a um rol de convidados, ainda que indiretamente indicados por outros órgãos, pretendendo que isso se caracterize como “chamamento público”.

Pertinente é a transcrição de excerto do Despacho nº 474/24, com pontual citação ao Acórdão nº 965/23 — Pleno:

“No mesmo sentido, conforme já mencionado pela representante, o Acórdão nº 965/23 — Pleno, de relatoria do Exmº Sr. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, em resposta a consulta formulada pelo Município de Tuneiras do Oeste, apontou que “um excelente mecanismo para potencializar a participação de membros da sociedade civil na composição da Subcomissão Técnica seria a divulgação permanente de um edital de chamamento de eventuais interessados, e não apenas como providência prévia à abertura de determinado certame (medida prevista no inc. I do parágrafo único do art. 79 da nova lei de licitações – Lei Federal n. 14.133/21)”, para depois concluir que eventual impossibilidade de participação de membros da sociedade civil deve ser comprovada no processo licitatório.” (Sem grifos no original).

Também corretamente manifestou-se a unidade técnica (Instrução nº 092/25 — peça processual nº 052):

“A independência almejada pela lei restaria esvaziada se, a despeito da necessidade de ausência de vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, de pelo menos 1/3 dos profissionais da subcomissão técnica com a entidade responsável



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela licitação fosse admitida a formação de cadastro prévio por indicação direta.

(...)

Admite-se, portanto, que detentores do conhecimento da área de publicidade, comunicação ou marketing possam emitir juízo de aprovação ou reprovação sem que tenham qualquer vínculo com o órgão licitante, de modo a permitir a emissão de parecer eminentemente técnico acerca do caráter criativo e estratégico das propostas apresentadas.

Ao encaminhar ofícios a titulares de órgãos públicos, ainda que desvinculados do órgão licitante, é evidente que o Município de Maringá limitou o número de possíveis interessados em compor a subcomissão técnica, bem como direcionou indevidamente a escolha dos nomes, o que pode dar causa a favoritismos indesejados.

Conforme alertado pela representante, no caso em exame a conduta adotada pela municipalidade resultou na formação de uma subcomissão técnica composta tão somente por servidores públicos comissionados do Município de Maringá e da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em flagrante violação à independência e imparcialidade preconizada pela lei:

(...)”.

Da mesma forma é inadmissível o argumento de que a composição da subcomissão técnica por pessoas ligadas a órgãos públicos atenderia melhor às aspirações do ente licitante, e ainda pior o que invoca suposta maior disponibilidade de servidores públicos “para participar das reuniões com a autorização de sua chefia”.

Ora, em primeiro lugar, não há nenhuma discricionariedade atribuída à administração pública a fim de presumir *contra legem* que publicitários ligados a órgãos públicos sejam mais capazes de promover julgamentos técnicos do que outros. Além de discriminatório, o argumento não é plausível e é absolutamente contrário à aplicação teleológica da lei de regência, que pretende justamente diversificar a composição da comissão, mediante a participação de indivíduos desvinculados da administração pública e com o suficiente conhecimento técnico, a fim de obter o melhor resultado para a sociedade.

Eis excerto da manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Não foi carreado aos autos qualquer estudo ou evidência material capaz de demonstrar que os serviços de publicidade e propaganda prestados a entidades privadas divergem tecnicamente daqueles prestados em benefício de entidades públicas.

E ainda que assim o fosse, eventual diferença não autorizaria o direcionamento a profissionais vinculados à administração pública uma vez que a lei não estabelece qualquer distinção, pelo contrário, impõe um percentual mínimo de participação por profissionais não ligados ao poder público.

A lei buscou assegurar os princípios da impessoalidade, publicidade, transparência, com a maior participação da sociedade, onde pessoas estranhas à Administração podem opinar e participar do processo de julgamento, diminuindo a influência do órgão licitante.

Dessa forma, indispensável a realização de chamamento público.” (Sem grifo no original).

De outro lado, inaceitável por absurda a presunção de que cidadãos não pertencentes à administração pública não teriam a mesma disponibilidade que os servidores públicos, que obteriam “a autorização de sua chefia”. Além de ser uma justifica sem fundamento jurídico ou legal, claramente pretende restringir a participação popular, na medida em que desconsidera que qualquer cidadão que preencha os requisitos legais tem o direito de se candidatar, e, evidentemente, é sabedor de suas obrigações caso sorteado, como qualquer outro membro da comissão, funcionário público ou não.

O Município de Maringá, da análise de suas razões de defesa e de seus servidores, ao cabo parece não ter se dado conta de que o que está em jogo é apenas a formação da subcomissão técnica de análise de propostas, e não a efetiva contratação da agência de publicidade, para a qual, em maior ou menor intensidade, talvez algumas das exigências deveriam ser destinadas.

Por fim, ainda que não tenham sido objeto de contraditório pelos interessados, mister confirmar a análise inicial do feito, no sentido de que é ilegal a cisão da lista de candidatos, restringindo o caráter aleatório do sorteio, bem como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que é necessária a comprovação do cumprimento dos requisitos de qualificação profissional ou atuação nas áreas legalmente exigidas dos relacionados. Transcreve-se, agora em análise exauriente:

“O Tribunal de Contas da União também já consagrou a ideia de que o legislador infraconstitucional pretendeu dar atenção aos princípios da transparência e da imparcialidade das decisões, e notadamente, nos termos do voto condutor do Acórdão nº 1.548/2019 — Plenário, da lavra do Exmº Sr. Ministro Marcos Bemquerer, ressaltou a inexistência de obrigatoriedade de participação de servidores públicos e a exigência de apresentação de lista única para sorteio:

“12. Com efeito, a lei define que os membros necessariamente sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, mas não prevê exigência de que qualquer um deles tenha vínculo com o órgão ou entidade responsável pelo certame. Apenas faz imposição quanto a um mínimo de profissionais externos.

13. Importante mencionar que a Lei 12.232/2010 também define a forma de realização do sorteio, que se dará por única relação, publicada na imprensa oficial, a qual será composta por no mínimo 1/3 de profissionais que não mantenham vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação. Para melhor compreensão, transcrevo a seguir os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 da referida norma:

(...)

15. Percebo que a intenção do legislador ao definir as regras para a formação da subcomissão técnica, como o sorteio de todos os seus integrantes e a previsão de um mínimo de profissionais que não mantenham vínculo funcional ou contratual algum com a entidade responsável pela licitação, é aumentar a transparência e guardar a imparcialidade das decisões.

16. A avaliação da proposta técnica por uma comissão obrigatoriamente constituída de forma aleatória a partir de nomes previamente cadastrados em uma lista elaborada pela entidade promotora da licitação está bem estabelecida no art. 10 da multicitada lei, não existindo exceção a essa regra para licitações na modalidade concorrência.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O entendimento exarado pela Corte de Contas da União permite concluir (...) que a relação a ser submetida a sorteio deve ser única, de modo que também parece inadequado que o município promova sua cisão, com o objetivo de direcionar a constituição da subcomissão com a presença de 2/3 (dois terços) de servidores ligados à administração responsável pela licitação, restringindo o caráter aleatório do sorteio.

Não custa lembrar, ainda, que é necessária a comprovação nos autos da qualificação profissional dos relacionados ou da sua atuação nas áreas legalmente exigidas, regra que aparentemente não foi integralmente observada pelo município na espécie, dada a ausência de informações complementares quanto a servidores comissionados que não estavam lotados em órgãos de comunicação.”

Diante de todo o exposto, proponho que este Tribunal confirme a decisão cautelar e julgue parcialmente procedente a presente representação, bem como determine ao Município de Maringá que, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição da República¹² e do art. 36 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹³, no prazo de 30 (trinta) dias:

a) promova o devido chamamento público para a escolha dos nomes dos profissionais que comporão a relação de que trata o art. 10, § 2º, da Lei Federal nº 12.232/2010¹⁰, sob pena de sustação do ato (art. 71, inciso X, da Constituição da República¹⁴);

b) exija a comprovação da qualificação profissional ou atuação nas áreas legalmente exigidas dos interessados em fazer parte da subcomissão técnica, nos termos do § 1º do art. 10 da Lei Federal nº 12.232/2010⁷; e

c) se abstenha de realizar a cisão da relação de candidatos à subcomissão técnica, a fim de não restringir o caráter aleatório do sorteio, em

¹² Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

¹³ Art. 36. A decisão do Tribunal que julgar procedente a denúncia determinará a intimação das autoridades responsáveis para as providências corretivas e punitivas inerentes ao procedimento.

¹⁴ X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atenção ao entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.548/2019 — Plenário).

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 Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA, por unanimidade, em:

I - Confirmar a decisão cautelar e julgar **parcialmente procedente** a presente representação;

II - **determinar** ao Município de Maringá que, nos termos do art. 71, inciso IX, da Constituição da República¹⁵ e do art. 36 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁶, no prazo de 30 (trinta) dias:

(i) promova o devido chamamento público para a escolha dos nomes dos profissionais que comporão a relação de que trata o art. 10, § 2º, da Lei Federal nº 12.232/2010¹⁰, sob pena de sustação do ato (art. 71, inciso X, da Constituição da República¹⁷);

(ii)exija a comprovação da qualificação profissional ou atuação nas áreas legalmente exigidas dos interessados em fazer parte da subcomissão técnica, nos termos do § 1º do art. 10 da Lei Federal nº 12.232/2010⁷; e

¹⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

¹⁶ Art. 36. A decisão do Tribunal que julgar procedente a denúncia determinará a intimação das autoridades responsáveis para as providências corretivas e punitivas inerentes ao procedimento.

¹⁷ X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iii) se abstenha de realizar a cisão da relação de candidatos à subcomissão técnica, a fim de não restringir o caráter aleatório do sorteio, em atenção ao entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.548/2019 — Plenário).

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

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente