



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 700835/24
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
INTERESSADO: AIRTON CARLOS KRAEMER, JONES LUIZ OTTO, MARCIO ANDREI RAUBER, MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON, RAMOS & PAZINI LTDA, SILMARA DENIZE PAZINI
ADVOGADO / PROCURADOR: ALISSON RAMOS DA LUZ, ROBSON ALAN LOPES
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 802/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Contrato de serviços de publicidade transformado em mero contrato de intermediação. Ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação. Interpretação equivocada da legislação. Adoção de medidas corretivas. Ausência de dolo, erro grosseiro e lesão ao erário. Provimento.

Relatório

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Sr. Marcio Andrei Rauber, então Prefeito de Marechal Cândido Rondon, e pelo Sr. Airton Carlos Kraemer, então Fiscal do Contrato, em face do Acórdão nº 2914/24 – Tribunal Pleno, emitido nos autos de Representação da Lei de Licitações nº 644440/22, que julgou irregular a execução do Contrato nº 135/2019, em razão de conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação e ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação, com aplicação de duas multas administrativas a cada um dos Recorrentes.

Os Recorrentes alegam (peça 232) que não houve prática de ato com dolo, má-fé ou erro grosseiro, tendo decorrido de equivocada interpretação de dispositivos da Lei nº 12.232/2010; que o Município acatou recomendação emitida pelo Ministério Público Estadual, que apurava os mesmos fatos, ocasionando o arquivamento do Inquérito Civil instaurado; que consideravam que sua atuação estivesse amparada pela legislação; que acreditavam que poderiam realizar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

negociação direta para aquisição de mídia diretamente com os veículos de divulgação; que os gastos com publicidade eram exorbitantes no governo anterior; que o Ministério Público Estadual concluiu que não havia evidências de qualquer vantagem de cunho pessoal ou má-fé; que a Representação decorre de perseguição política; que nunca houve qualquer orientação pela empresa de publicidade contratada; que a aplicação de sanções somente deve decorrer de dolo ou erro grosseiro; que, subsidiariamente, tais impropriedades devem ser consideradas como únicas, com aplicação de somente uma sanção.

Através do Despacho nº 644440/22 (peça 233), o Recurso de Revista foi recebido.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 410/25 (peça 239), concluiu pelo provimento parcial, afastando a multa aplicada em razão da conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação, em razão de inexistência de erro grosseiro; mantendo a sanção aplicada em razão de ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 154/25 – 3PC, acompanhou o opinativo técnico.

Fundamentação

Após análise destes autos, verifico que deve ser dado provimento ao Recurso.

Conforme constatado no Acórdão recorrido, o Município de Marechal Cândido Rondon havia contratado a empresa Ramos & Pazini Ltda, para a prestação de serviços de publicidade, através do desenvolvimento de serviços de planejamento, criação e divulgação dos atos oficiais, programas e serviços da municipalidade.

Tais atividades deveriam ocorrer de forma integrada, nos moldes da Lei nº 12.232/10, que dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda em favor da Administração Pública.

No entanto, sob a justificativa de reduzir os gastos da gestão anterior, o Município acordou com a Contratada que ficaria responsável por desenvolver suas artes, por intermédio de seus próprios servidores, enquanto a empresa ficaria responsável pelo agenciamento dos veículos de comunicação.

Além disso, na prática, o Município, através do fiscal do contrato, realizava negociações com os veículos de comunicação, com critérios discricionários, cujos valores não possuíam justificativas, como estudos técnicos e/ou pesquisas de mercado, nos seguintes termos:

Contudo, na prática, nem mesmo o acordo informal firmado entre o município e a empresa foi respeitado, na medida que eram os representantes do município (fiscal do contrato, sob os comandos do Prefeito) quem realizavam as negociações com os veículos de comunicação, com critérios absolutamente discricionários e cujos valores (definidos previamente pelo município) estão desacompanhados de qualquer justificativa legal, como por exemplo estudo técnico e/ou pesquisa de mercado (peça 142, fls. 6/10).¹

Com isso, “a empresa contratada para os serviços de publicidade se tornou mera repassadora de recursos públicos para os veículos de comunicação, pois tinha como única responsabilidade a emissão dos Pedidos de Inserção (PI’s) com a relação dos veículos a serem contemplados, o que fere tanto à Lei n.º 12.232/2010, quanto aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, previstos no artigo 37, caput da Constituição Federal, na medida que era o município quem decidia os veículos de transmissão, a data de divulgação das campanhas e os montantes devidos para o serviço (repito, sem nenhum critério legal)”².

¹ Pg. 12 da peça 226.

² Pg. 16 da peça 226.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, verifica-se que restou devidamente caracterizada a irregularidade no proceder do Município pelo Acórdão recorrido.

No entanto, em consulta ao Inquérito Civil nº 0085.22.000839-6, constante nas peças nº 163 a 172, verifica-se que o Município possuía o entendimento de que poderia realizar negociações diretamente com as empresas de veiculação de mídias, nos seguintes termos:

De qualquer modo, tem-se, assim como bem destacado por Vossa Excelência, que o parágrafo único, do art. 15, da Lei nº 12.232/2010, autoriza a negociação direta do ente público com o veículo de divulgação, pertencendo ao contratante as vantagens obtidas em negociações de compra de mídias realizadas diretamente, sem intermédio da agência de propaganda, sendo certo que a distribuição e o encaminhamento de campanhas publicitárias do ente público aos respectivos meios de comunicação deve, de fato, se dar por intermédio da agência de publicidade contratada.

Logo, conclui-se, sem muito esforço, que a negociação direta promovida pelo Município, respeita o princípio da legalidade, eis que a Lei nº 12.232/2010, que disciplina as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, permite a municipalidade assim fazê-lo.”³

Assumir tal função decorreu, conforme relatado no referido Inquérito, do fato de que o Município teve notícias de que a contratada estaria promovendo inadequadas propostas a determinados anunciantes, nos seguintes termos:

Sucede, porém, que, próximo ao final de 2021, chegou ao conhecimento do Município, por meio de alguns integrantes de veículos de divulgação local que não quiseram se identificar, informações de que a pessoa jurídica Ramos & Pazini Ltda ME, estaria promovendo inadequadas propostas a

³ Pg. 04 da peça 166.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinados anunciantes, cujas condutas, além de causar danos ao erário, estariam provocando máculas à imagem do Executivo Municipal.

Por esta razão, foi determinado que o Sr. Airton Carlos Kraemer, servidor público municipal ocupante do cargo em comissão de Diretor Executivo, lotado no Departamento de Comunicação a realizar do ente público, afeto à Secretaria Municipal de Gestão de Governo, passasse contatos com órgãos de comunicação, identificando os valores que estavam sendo comercializados para as inserções e, a partir daí, repassou-se à agência de publicidade, os valores máximos que poderiam ser gastos com campanhas de publicidades promovidas pelo Município, órgãos por se saber de antemão quais eram os valores que vinham sendo praticados pelos de veiculação.⁴

Ressalta-se que não há elementos nestes autos que demonstrem que tal fato seria verídico, uma vez que não foi objeto de apuração.

O próprio Promotor de Justiça, em um primeiro momento, concluiu que seria possível a negociação direta entre o Município e os veículos de divulgação, nos seguintes termos:

Ocorre que, conforme consta no teor do parágrafo único do art. 15 da Lei nº 12.232/10, é aparentemente possível a negociação direta do ente público com o veículo de divulgação, pertencendo ao contratante as vantagens obtidas em negociações de compra de mídias realizadas diretamente, sem intermédio da agência de propaganda. Ao seu turno, a distribuição e o encaminhamento de campanhas publicitárias do ente público aos respectivos meios de comunicação deve, de fato, se dar por intermédio da agência de publicidade contratada.⁵

⁴ Pg. 05 da peça 164.

⁵ Pg. 06 da peça 169.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Frente à dúvida existente, o Promotor de Justiça solicitou a oitiva do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, para fins de auxílio técnico⁶.

Tal órgão de apoio concluiu⁷ que a contratação de empresa por meio da aplicação da Lei nº 12.232/10 deve ocorrer para a totalidade dos serviços de publicidade, tais como estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação, supervisão da execução externa e distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação.

Ainda nos termos do parecer do referido Órgão, seria possível a contratação diretamente pelo Município apenas dos serviços destinados à veiculação de publicidade, sem intermédio de agência, desde que tais serviços fossem licitados de acordo com a Lei nº 8.666/93 ou Lei nº 14.133/21.

Sem adentrar em todas as nuances e explicações do bem elaborado Parecer do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, foram aclaradas todas as demais questões referentes à contratação de serviços de publicidade.

Com isso, o Ministério Público emitiu a Recomendação Administrativa nº 04/2023⁸, indicando a necessidade de adoção das seguintes providências pelo Município:

- i) durante a vigência do Contrato nº 135/2019, seja garantida que a execução de seu objeto se dê nos estritos moldes da Lei nº 12.232/2010, de modo que o serviço de publicidade contratado seja prestado na modalidade full service (concepção, execução e distribuição de campanha publicitária);
- ii) encerrada a vigência do Contrato nº 135/2019, optando o Município de Marechal Cândido Rondon pela criação própria do material publicitário e, assim, diante da necessidade de contratação de serviços especializados na distribuição e/ou divulgação de campanhas publicitárias, sejam adotadas as prescrições da Lei Geral das Licitações (nº 8.666/1993 ou nº 14.133/2021), ressaltando que

⁶ Pg. 07 da peça 169.

⁷ Peça 168.

⁸ Peça 170.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a dispensa indevida de licitação importará em responsabilização cível, administrativa e criminal daquele que para ela concorrer.⁹

Prontamente, o Município, através do Ofício nº 398/2023¹⁰, informou ao Ministério Público Estadual que restou evidenciado que estava fazendo uma interpretação equivocada do disposto na Lei nº 12.232/10, e que acataria as recomendações apresentadas, nos seguintes termos:

Cumprimentando cordialmente Vossa Excelência, servimo-nos do presente, para, em resposta ao ofício nº 398/2023, expedido no Inquérito Civil nº MPPR-0085.22.000839-6, informar que, diante do que lançado na Consulta nº 08/2023, expedida pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária, a evidenciar que se estivesse a fazer uma interpretação equivocada em torno do que disposto no art. 15, da Lei nº 12.232/2010, o ente público municipal acatará aos termos lançados na Recomendação Administrativa nº 04/2023.

Conforme previsto no art. 28 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o agente público somente deve ser responsabilizado pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas na ocorrência de dolo ou erro grosseiro.

No decorrer do Inquérito Civil nº 0085.22.000839-6, o Ministério Público Estadual concluiu que não havia indícios de que algum servidor municipal tivesse auferido alguma vantagem pessoal ou má-fé, se verificando, somente, eventual interpretação equivocada da Lei nº 12.232/10, nos seguintes termos:

In casu, não há indícios de que algum servidor tenha auferido vantagem de cunho pessoal ou agido com má-fé. Em verdade, ao que parece, houve uma interpretação equivocada da Lei nº 12.232/2010, que estabelece as normas gerais para

⁹ Pg. 05 da peça 170.

¹⁰ Peça 172.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, notadamente acerca do disposto no art. 15, parágrafo único da respectiva Lei.

Destarte, inexistindo veementes indícios de lesão ou ameaça a interesse transindividual passível de ensejar a imediata propositura de ação civil (por ato ímprobo ou mesmo de ressarcimento) ou, ao menos, a continuidade das diligências investigatórias, faz-se imperiosa a promoção de arquivamento do caderno inquisitorial.¹¹

Conforme verificou a CGM, *“foram identificadas irregularidades na conduta dos servidores. No entanto, não há elementos que denotem a presença de dolo ou erro grosseiro. O que aparentemente ocorreu foi um erro na interpretação na conversão do contrato de serviços de publicidade para um simples contrato de intermediação com veículos de comunicação. A alteração visava otimizar a aplicação dos recursos financeiros, mas não foram adequadamente consideradas as implicações legais dessa modificação”*¹².

Além disso, após serem notificados pelo Ministério Público Estadual de que seu proceder não se adequava à legislação de regência, prontamente reverteram a situação e passaram a observar a Lei n.º 12.232/2010, conforme amplamente demonstrado no contraditório.

Frente ao exposto, acompanho os opinativos lançados pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, não verificando a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, devendo ser dado provimento ao Recurso de Revista, para fins de afastar a multa administrativa imposta aos Recorrentes quanto à irregularidade quanto ao apontamento de irregularidade referente à conversão de contrato de serviços de publicidade em mero contrato de intermediação com veículos de comunicação, em afronta aos ditames da Lei n.º 12.232/2010 e do Contrato n.º 135/2019.

Quanto à multa aplicada em razão de ausência de adequada fundamentação relativa aos pagamentos efetuados aos veículos de comunicação,

¹¹ Pg. 11 da peça 178.

¹² Pg. 05 da peça 239.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em afronta aos ditames da Lei n.º 12.232/2010 e do Contrato n.º 135/2019, também entendendo que deva ser afastada, pelos mesmos motivos acima expostos.

O Acórdão recorrido concluiu que, *“do mesmo modo que os veículos foram escolhidos sob critérios discricionários pela municipalidade, de forma irregular, os valores fixados para o pagamento das contratadas também não estavam pautados por critérios técnico legais, estudos, pesquisa de mercado e/ou outro mecanismo que permita aferir sua regularidade”*¹³.

Tendo em vista se tratar de contratação realizada diretamente com os veículos de comunicação, o Município deveria ter realizado a devida licitação, conforme apontou o Parecer elaborado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público.

No entanto, o Município acreditava que estava amparado pela Lei n.º 12.232/2010, após realizar licitação e contratar a agência de publicidade, podendo realizar contratação diretamente com os meios de comunicação, sem a necessidade de nova licitação ou realização de estudos técnicos ou de pesquisas de mercado.

Inclusive, o Município apresentou, perante o Ministério Público Estadual, no decorrer do contraditório e em suas razões recursais, a lista de todas as despesas realizadas perante os veículos de comunicação, com levantamento comparativo entre as despesas realizadas na gestão dos Recorrentes e as despesas realizadas na gestão anterior, demonstrando uma grande economicidade dos recursos públicos.

O próprio Acórdão recorrido constatou tal questão, nos seguintes termos:

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

(...) Ademais, forçoso reconhecer que os valores expostos na planilha elaborada pelo Município (peça n.º 13, fl. 19), referentes aos gastos com publicidade, demonstram que os valores com as

¹³ Pg. 22 da peça 226.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratações foram, de fato, maiores entre os anos de 2014 e 2018 – porquanto, conforme peça n.º 13, fls. 21/22, oscilaram entre aproximadamente R\$ 1.240.842,93, em 2014, e R\$ 701.171,34, em 2018, ao passo que, a partir da lista de relatório de empenhos, verifica-se que foi pago à agência RAMOS & PAZINI LTDA, entre março/2022 e outubro/2022, o montante total de R\$ 374.341,54 (peça n.º 58); a quantia de R\$ 349.643,68, no ano de 2020 (peça n.º 37); de R\$ 442.962,30, no ano de 2021; e de R\$ 492.080,66, entre julho/2019 e dezembro/2019 (peça n.º 22).¹⁴

Tendo em vista a ausência de dolo ou erro grosseiro; que houve equívoco na aplicação da Lei n.º 12.232/2010; que o Município corrigiu prontamente a situação assim que tomou conhecimento da irregularidade que praticava; e de que não houve qualquer dano ao erário; voto pelo provimento do Recurso de Revista, para fins de afastar a aplicação da multa administrativa imposta aos Recorrentes.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

CONHECER o Recurso de Revista interposto, uma vez presentes os pressupostos de validade e no mérito, dar-lhe PROVIMENTO para o fim de afastar a aplicação da multa administrativa imposta aos Recorrentes, tendo em vista a ausência de dolo ou erro grosseiro; que houve equívoco na aplicação da Lei n.º

¹⁴ Pg. 24 da peça 226.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12.232/2010; que o Município corrigiu prontamente a situação assim que tomou conhecimento da irregularidade que praticava; e que não houve qualquer dano ao erário;

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, 10 de abril de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente