



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 1552/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações em face do procedimento licitatório, tipo Técnica e Preço, nº 1/2024 da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA). Opinião técnica pela procedência com recomendação. Parecer do Ministério Público de Contas pela improcedência. Improcedência.

1 - RELATÓRIO

Os presentes autos tratam 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).

O edital de licitação trouxe 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).

A empresa Representante, em sua petição inicial, apresentou os seguintes argumentos para recebimento de suas reclamações e deferimento da medida liminar:

(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 inexistente 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

margem de subjetividade quanto aos destinatários do benefício da flexibilização das regras do edital.”;

(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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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), 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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 subquestos na regra, o que implica na aplicação do critério ao subquesto “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 subquestos 1 e 3 levou ao entendimento, ao menos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 subquestos.”;

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

(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.”

Após a intimação da APPA, para apresentação de manifestação preliminar¹, entendi, no Despacho nº 1656/24 (peça 31), estarem presentes os requisitos para concessão da medida liminar requerida e recebimento da Representação.

Após citação e, após a apresentação de contraditório pela APPA, entendi, conforme Despacho nº 55/25 (peça 41), que a medida liminar anteriormente deferida deveria ser revista.

Os referidos despachos foram submetidos conjuntamente à homologação do Douto Plenário, conforme Acórdão nº 67/25-STP (peça 43).

Ato subsequente, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) para instrução.

¹ Peça 25.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sua Instrução nº 141/25 (peça 48), a CGE opinou pela procedência da Representação, conforme trechos abaixo reproduzidos:

(i) “Esta Unidade Técnica entende que esta Representação é procedente, uma vez que restou configurada a violação ao art. 12 da Lei Federal nº 12.232/10;”;

(ii) “A CGE entende que nos contratos de publicidade, firmados por meio de agências de propaganda, o formalismo ganha especial destaque em razão das peculiaridades trazidas por esta lei específica.”;

(iii) “Assim, a partir do momento em que a Subcomissão técnica aceita propostas fora dos padrões fixados no edital, a lisura do certame fica comprometida em razão da possibilidade de identificação das propostas, situação que a lei pretende coibir.”;

(iv) “Por tais motivos, a CGE entende que não deveria ser aceita a justificativa da representada de que a utilização de fontes diferentes, uso de recuo de texto, espaçamento entrelinhas, utilização de hiperlinks ou outros detalhes gráficos automáticos em editores de texto não teriam comprometido o certame, haja vista que, nos termos da legislação, qualquer proposta fora dos critérios formais importa em desclassificação pelo potencial risco de identificação das propostas.”;

(v) “Destarte, a priori, o entendimento da CGE seria pela anulação do certame, conforme preconiza a legislação.”;

(vi) “Todavia, com fundamento no perigo de dano reverso, esta Unidade Técnica entende que seria razoável e proporcional levar em consideração o conteúdo do Despacho nº 55/251 – GCAZ, peça 41, que reconheceu que todas as participantes do certame apresentaram, de alguma maneira, “inconformidades” aptas a desclassificá-las, convertendo-se, então, esta representação em recomendação, pois no atual estado do certame a anulação da licitação traria mais prejuízos do que benefícios ao interesse público, conforme precedente abaixo: (...)”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 250/25-3PC (peça 51), entendeu pela improcedência da Representação, nos seguintes termos:

(I) “Compulsando os autos, esta Procuradoria de Contas não observa a presença de irregularidades capazes de ensejar a procedência desta Representação.”;

(II) “Por um lado, é importante sinalizar a importância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e de garantir que as regras editalícias sejam cumpridas, bem como para que as decisões administrativas estejam em conformidade com a lei específica.”;

(III) “No entanto, entende-se que o princípio do formalismo moderado deve ser respeitado ainda que nos casos de contratação das agências de publicidade, pois entende-se que o conteúdo deve prevalecer sobre o formalismo extremo.”;

(IV) “Embora tenha ocorrido a suposta ofensa ao item 10.3 do Edital, referente a formatação de texto das propostas, tais falhas não teriam o condão de macular o certame, por cuidar de questão de menor importância – a exemplo, a fonte da numeração da página mencionada pela Representante –, comparada com a finalidade maior da contratação: alcançar a proposta mais vantajosa. Não há evidências que poderiam confirmar a violação ao art. 6º, XII da Lei nº 12.232.104, ou seja, indícios concretos de que a forma como foi apresentado o plano de comunicação publicitária permitiu a identificação do proponente.”;

(V) “Este Tribunal de Contas já entendeu que é aplicável o princípio do formalismo moderado em caso análogo como, por exemplo, através do Acórdão nº 2506/23-TP”;

(VI) “Isso não significa que as formalidades possam ser ignoradas, vez que a padronização tem como objetivo evitar o potencial risco de identificação de autoria de uma proposta em detrimento das demais. Contudo, a avaliação dos equívocos de formatação deve ser considerada a depender do caso concreto.”;

(VII) “Nesse caso, depreende-se das informações contidas nos autos que a entidade justificou todas as decisões por ela adotadas com vistas a escolher a melhor agência que tenha



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atendido aos requisitos editalícios, em prol do interesse público, com a finalidade de obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública. Ainda mais ao considerar que, conforme já verificado em cognição sumária, todas as licitantes apresentaram ao menos uma inconformidade que ensejaria a desclassificação se for obedecer estritamente a todas as alíneas da cláusula 11.10 do Edital. Desse modo, não se vislumbra a necessidade de emitir qualquer recomendação nesse sentido.”;

(VIII) “Ademais, a entidade ainda esclareceu todas as notas atribuídas às licitantes pela Subcomissão Técnica, por conta de cada detalhe obtido nas propostas apresentadas pelas licitantes, partindo de critérios objetivos, afastando qualquer falha que ensejaria de fato na desclassificação das concorrentes ou na melhora da nota da própria Representante. A única questão que talvez mereceria melhor atenção diz respeito à reavaliação da pontuação quando há a diferença superior a 20% da pontuação máxima do quesito ou subquesito, todavia, conforme já elucidado pela APPA, tal medida não interferiria no resultado final do certame.”;

(IX) “Diante do exposto, este Ministério Público de Contas opina pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações.”.

É o relatório.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

Após análise dos documentos que compõem os autos, entendo que a opinião emitida pelo Ministério Público de Contas, pela improcedência da Representação, deve prevalecer.

Destaco, todavia, a pertinência do opinativo da Coordenadoria de Gestão Estadual quando indica que nas licitações regidas, também, pela Lei nº 12.232/10, o formalismo merece especial atenção, não devendo ser ignorado.

Ocorre que nesse caso concreto, pelas circunstâncias fáticas existentes, onde nenhum licitante foi prejudicado no aspecto da isonomia, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

anulação do certame, por desatenção ao formalismo, seria medida desproporcional e poderia desencadear prejuízos à sociedade, visto que seriam necessários o emprego de novos recursos públicos para refazimento da licitação.

Nesse sentido, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro assim estabelece:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Deveria o gestor ter atuado a fim de evitar propostas em desconformidade com as formalidades estabelecidas no edital? A resposta é sim. Mas essa medida, nesse caso concreto, seria a mais adequada? A resposta nos parece negativa.

Ademais, não foi demonstrado nos autos que a desatenção dos licitantes vencedores na utilização de fontes e espaçamentos diversos dos previstos no edital, em pequenos trechos, foi apta a identificar a suas propostas e desencadear quaisquer prejuízos à competitividade e objetividade do julgamento realizado.

Como já indicado, todos os licitantes apresentaram equívocos na formatação dos seus textos, sem quaisquer prejuízos ao julgamento das propostas, conforme esclareceu a APPA.

Diante do exposto, e com fundamento no art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, acompanho o opinativo do Ministério Público de Contas pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações.

3 - VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em razão dos fundamentos, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, proposta por Blancolima Comunicação e Marketing Eireli, em face da Licitação Pública nº 01/2024.

Com o trânsito em julgado, os autos devem ser encaminhados à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR.

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 – Julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação da Lei de Licitações, proposta por Blancolima Comunicação e Marketing Eireli, em face da Licitação Pública nº 01/2024;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR.

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, 18 de junho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente