TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	719831/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO:	ADALBERTO ESCHHOLZ DINIZ, ANA LUCIA RODRIGUES, DENIS ROBERTO BIASOTTO, DENISE CRISTINA DA SILVA, ESTER BELLO DA SILVA ESCUDEIRO, LEONARDO GOMES ROSA PEREZ, MUNICIPIO DE MARINGA, RAFAEL BRAIDO MACRI, SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DE MARINGA, SILVIO MAGALHAES BARROS II, TRADE COMUNICAÇÃO E MARKETING SS LTDA, UNICA PROPAGANDA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	GUSTAVO RAMOS SCHUINDT, LUIZ FERNANDO BOLDO DO NASCIMENTO, RODOLFO VASSOLER DA SILVA, WADSON NICANOR PERES GUALDA
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2818/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Maringá. Contratação de serviços de publicidade. Improcedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representações da Lei de Licitações, com pedidos cautelares, formuladas por **ANA LÚCIA RODRIGUES**, vereadora do Município de Maringá, em 11/11/2025, e pela empresa **ÚNICA PROPAGANDA LTDA.**, em 06/02/2026, posteriormente apensadas, noticiando supostas irregularidades na Concorrência Pública nº 004/2025-PMM, destinada à contratação de até duas agências para prestação de serviços de publicidade institucional, pelo valor estimado de R$ 20.000.000,00.

A primeira representante apontou ausência de motivação adequada para a estimativa do valor da contratação, irregularidades na formação e na composição da Subcomissão Técnica, subjetividade dos critérios de julgamento, exigências potencialmente restritivas à competitividade e omissões na minuta contratual.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

A empresa Única Propaganda Ltda., por sua vez, alegou possível vazamento antecipado do resultado da avaliação técnica, direcionamento do certame e comprometimento da competitividade, tendo em vista que apenas três das dezoito participantes alcançaram a pontuação mínima de 80 pontos.

Admitida a primeira Representação pelo Despacho nº 2134/25 (peça 19), foi indeferido o pedido cautelar e determinada a citação do Município de Maringá e da Secretaria Municipal de Comunicação.

Após manifestação complementar da representante (peça 21) e apresentação do contraditório (peça 29), reiterei o indeferimento da cautelar pelo Despacho nº 84/26 (peça 63), por não identificar, em cognição sumária, ilegalidade patente ou risco concreto de dano irreparável, além da possibilidade de perigo de dano inverso decorrente da interrupção das campanhas de comunicação de interesse público.

O Município de Maringá apresentou defesa às peças 29/60, sustentando que o valor estimado corresponde a teto máximo, equivalente a 0,57% do orçamento municipal, e foi definido com fundamento na tabela referencial do SINAPRO/PR, em pesquisa de mercado, comparação com outros municípios, histórico contratual, ampliação da estrutura administrativa e crescimento das demandas de comunicação. Defendeu, ainda, a regularidade do chamamento e da composição da Subcomissão Técnica, a legitimidade dos critérios de julgamento e da certificação CENP, bem como a suficiência dos mecanismos de fiscalização, medição e controle previstos no Termo de Referência e na minuta contratual.

A Representação apresentada pela empresa Única Propaganda Ltda. foi recebida pelo Despacho nº 394/26 (peça 69), no qual também indeferi o pedido cautelar, diante da ausência de prova objetiva de quebra de sigilo ou direcionamento e da necessidade de aprofundamento da análise acerca das propostas técnicas e dos critérios de pontuação. Na mesma oportunidade, determinei a inclusão da empresa Trade Comunicação e Marketing SS Ltda. como interessada, a exclusão de Yarê Cristina Protzek do polo passivo e a citação do Município e dos integrantes da Comissão Especial de Licitação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

Em contraditório, o Município de Maringá, às peças 88/93, afirmou que, na data da primeira notícia veiculada pela imprensa, a Subcomissão Técnica ainda não havia concluído a avaliação das propostas e que, posteriormente, as informações foram divulgadas durante sessão pública transmitida ao vivo, inexistindo acesso privilegiado ou vazamento. Sustentou também que a classificação de apenas três licitantes decorreu da aplicação regular da nota mínima prevista no edital.

Os membros da Comissão Especial, às peças 95/99, alegaram ausência de individualização das condutas, de dolo, erro grosseiro ou nexo causal, destacando que não participaram da elaboração do ETP, do Termo de Referência, da estimativa do valor ou da avaliação técnica das propostas.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, mediante a Instrução nº 550/26-CAIS (peça 100), opinou pela **procedência parcial da Representação nº 719831/25**, exclusivamente quanto à insuficiência da motivação para a fixação do valor estimado em R$ 20.000.000,00. Entendeu que a majoração para montante próximo ao triplo da média histórica foi amparada em justificativas genéricas, desacompanhadas de dados, estudos ou projeções objetivas. Contudo, considerando o estágio avançado do certame, a participação de dezoito empresas e o caráter meramente estimativo do valor, sugeriu a expedição de **recomendação** para que o Município, na assinatura ou eventual renovação do contrato, readeque o montante à série histórica de gastos ou apresente fundamentação técnica concreta para sua manutenção. Quanto às demais irregularidades e à **Representação nº 7448-3/26**, opinou pela **improcedência.**

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer nº 348/26 (peça 101), manifestou-se igualmente pela **procedência parcial**, mas propôs a expedição de **determinação** ao Município de Maringá para que elabore nova estimativa do valor máximo da contratação, utilizando fontes e parâmetros adequados, devidamente documentados, e limite os empenhos decorrentes da Concorrência Pública nº 004/2025 ao novo montante estabelecido. O órgão ministerial acompanhou a improcedência dos demais apontamentos relativos à Subcomissão Técnica, aos critérios de julgamento, à competitividade, à minuta contratual e ao suposto vazamento do resultado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Cinge-se a controvérsia à análise da regularidade da Concorrência Pública nº 004/2025-PMM, promovida pelo Município de Maringá para a contratação de até duas agências de publicidade institucional, especialmente quanto: (i) à suficiência da motivação para a fixação do valor estimado em R$ 20.000.000,00; (ii) à formação e à imparcialidade da Subcomissão Técnica; (iii) à objetividade dos critérios de julgamento e à existência de exigências potencialmente restritivas; (iv) aos mecanismos de controle previstos na minuta contratual; e (v) às alegações de vazamento antecipado do resultado técnico e comprometimento da competitividade.

Quanto à estimativa do valor da contratação, divirjo dos opinativos da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

O Estudo Técnico Preliminar reconheceu expressamente a média histórica dos valores empenhados e liquidados entre 2021 e 2024, registrando média anual de aproximadamente R$ 8,47 milhões empenhados e R$ 6,87 milhões efetivamente liquidados. A partir desse referencial, o documento esclareceu que a contratação anterior havia sido estruturada em realidade administrativa distinta, baseada em planejamento de 2018 e executada por apenas uma agência, razão pela qual os valores históricos não refletiriam integralmente as atuais necessidades de comunicação do Município.

Entre as alterações consideradas, o ETP destacou a expansão da estrutura administrativa municipal, que passou de 19 secretarias, em 2018, para 33 órgãos, incluindo secretarias, autarquias, institutos e órgãos de assessoramento. O aumento do número de unidades atendidas implicaria maior volume de programas, políticas públicas, projetos e serviços que demandam divulgação regular, integrada e contínua. Foram mencionadas, exemplificativamente, campanhas de utilidade pública nas áreas de saúde, vacinação, combate à dengue e outras endemias, educação, mobilidade, segurança, meio ambiente, programas sociais, ações emergenciais, transparência ativa e prestação de contas à sociedade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

O documento também considerou a necessidade de execução simultânea de campanhas destinadas a diferentes públicos e órgãos municipais. Segundo o ETP, o modelo anterior, baseado em uma única agência, poderia gerar sobrecarga, concentração das atividades e comprometimento da capacidade de resposta, especialmente em situações urgentes ou quando diversas secretarias necessitassem desenvolver campanhas no mesmo período. Por essa razão, propôs-se a contratação de duas agências, aptas a atuar paralelamente, com distribuição equitativa, técnica ou temática das demandas.

Outro fator apontado foi a transformação do ambiente de comunicação institucional. O ETP registra que as campanhas atuais não se limitam aos meios tradicionais, como televisão, rádio, jornais impressos e publicidade externa, mas exigem presença simultânea em redes sociais, sites, vídeos on-line, mídia programática, plataformas móveis, conteúdos interativos e outros formatos digitais. Essa multiplicidade de canais impõe produção de peças adaptadas a diferentes linguagens, dimensões e públicos, além de planejamento de mídia segmentado, monitoramento de desempenho e ajustes contínuos durante a execução das campanhas.

Foram igualmente consideradas as exigências contemporâneas de acessibilidade, responsividade e adequação das peças a múltiplos dispositivos e plataformas. Conforme o ETP, a mesma campanha pode exigir versões físicas, digitais, audiovisuais, interativas e móveis, o que amplia as atividades de concepção, criação, produção, revisão, adaptação, veiculação e monitoramento. O documento relaciona essa evolução ao aumento dos custos de produção gráfica, audiovisual e digital, bem como à variação dos preços praticados pelos veículos de comunicação e pelas plataformas de mídia.

O planejamento também passou a contemplar campanhas de alcance regional, estadual e nacional, especialmente para promoção institucional de Maringá, atração de investimentos, turismo de negócios e divulgação de projetos estratégicos. O ETP menciona, nesse contexto, a modernização e expansão do Aeroporto Regional Silvio Name Júnior, os investimentos em infraestrutura e o objetivo de consolidar o Município como polo de inovação, logística, sustentabilidade

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

e desenvolvimento econômico. Essas ações demandariam estratégias de comunicação mais amplas, multimeios e voltadas a públicos externos ao território municipal, diversamente do contrato anterior, no qual teria sido reduzido o volume de campanhas de abrangência regional ou estadual.

Além disso, o ETP apontou o crescimento populacional do Município, que ultrapassaria 425 mil habitantes, como fator de aumento da abrangência necessária das campanhas e de maior segmentação dos públicos. A ampliação da população, associada à diversificação das políticas públicas e dos canais de comunicação, exigiria maior volume de produção, alcance e frequência das ações institucionais.

Na análise das alternativas, o ETP comparou a manutenção de uma única agência com a contratação de duas. A primeira opção foi considerada limitada em situações de sobrecarga, com maior risco de dependência exclusiva, redução da capacidade de atendimento simultâneo e possível comprometimento da agilidade. A segunda foi reputada mais adequada por possibilitar execução paralela de campanhas, maior flexibilidade na distribuição das tarefas, expansão da capacidade de atendimento, mitigação do risco de interrupções e estímulo à concorrência técnica e criativa entre as contratadas.

A experiência anterior foi considerada satisfatória quanto à qualidade dos serviços, mas revelou limitações operacionais decorrentes da concentração de todas as demandas em uma única agência. O aumento das plataformas digitais, a multiplicidade dos canais, o crescimento das campanhas setoriais e emergenciais e a necessidade de respostas simultâneas levaram a Administração a reavaliar o modelo anterior. Assim, a opção por duas agências não decorreu apenas da duplicação formal do número de contratadas, mas da intenção de assegurar maior capacidade de atendimento em paralelo, continuidade dos serviços, agilidade nas situações urgentes e melhor distribuição das demandas entre os diversos órgãos municipais.

Assim, me parece que há justificativa razoável, não sendo possível exigir, nesse contexto, correspondência matemática exata entre cada fator de ampliação e determinada parcela do valor global.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

Os serviços publicitários serão executados sob demanda e compreendem atividades intelectuais e integradas de planejamento, criação, produção, intermediação e veiculação, cuja quantidade, formato, abrangência e meios não podem ser integralmente definidos antes da identificação das campanhas e necessidades futuras.

O valor estabelecido constitui teto máximo de cobertura contratual e não obrigação de consumo. A execução dependerá de ordens de serviço individualizadas, autorização administrativa e efetiva comprovação dos serviços, reservando-se o Município o direito de não utilizar a totalidade dos recursos previstos.

O Termo de Referência reafirma que o pagamento estará condicionado à prestação efetiva dos serviços, afastando a premissa de que a fixação do teto produza, por si só, despesa ou dano ao erário.

A comparação entre o novo valor máximo e a média liquidada do contrato anterior também deve ser realizada com cautela, pois contrapõe grandezas distintas e modelos contratuais diferentes. O histórico refere-se à execução de contrato estruturado a partir de referencial de 2018 e operado por uma agência, enquanto o novo procedimento contempla duas contratadas, maior número de órgãos atendidos, campanhas simultâneas e escopo territorial e tecnológico ampliado.

Desse modo, embora os estudos pudessem apresentar maior detalhamento quantitativo, os elementos constantes do ETP e do Termo de Referência demonstram a existência de motivação técnica pertinente, suficiente para afastar a caracterização de arbitrariedade ou vício de motivo. A eventual possibilidade de aprimoramento da metodologia não autoriza, sem prova de sobrepreço, dano ou comprometimento da competitividade, a imposição de nova estimativa ou a limitação dos empenhos.

Por essas razões, afasto o apontamento e concluo pela improcedência da Representação quanto à estimativa do valor da contratação, sem prejuízo de recomendar ao Município que, em procedimentos futuros, aprofunde a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

quantificação dos impactos financeiros decorrentes das alterações de escopo e das novas demandas institucionais.

Em relação à formação da Subcomissão Técnica, os documentos demonstram a realização de chamamento público, a prorrogação do prazo de inscrições, a publicação dos atos pertinentes e a composição com participação mínima de um terço de profissionais sem vínculo com a Administração, em observância ao art. 10 da Lei nº 12.232/2010. Não se confirma, portanto, a alegada ausência do procedimento legal.

Também não prosperam as alegações de suspeição das integrantes. As interações em redes sociais, a atuação política pretérita ou a sucessão em cargo anteriormente ocupado por agente público não comprovam interesse direto ou indireto no resultado da licitação, vínculo com as empresas participantes ou situação concreta capaz de comprometer a independência do julgamento. Impedimento e suspeição não se presumem e exigem demonstração objetiva, inexistente nos autos.

Quanto aos critérios de julgamento, expressões como criatividade, originalidade, adequação ao briefing e qualidade da solução são inerentes à avaliação de serviços intelectuais de publicidade. A sua utilização não configura subjetividade arbitrária quando o edital estabelece quesitos, faixas de pontuação, obrigação de motivação individual das notas e mecanismo de reavaliação sempre que a diferença entre as pontuações ultrapassar 20% do valor máximo do quesito ou subquesito. Tais salvaguardas permitem o controle da coerência e da fundamentação do julgamento.

A exigência de certificado de qualificação técnica igualmente não caracteriza restrição indevida, pois decorre da Lei nº 12.232/2010 e o edital admite documento emitido pelo CENP ou por entidade equivalente legalmente reconhecida. Do mesmo modo, a avaliação da capacidade de atendimento, da experiência e da estrutura operacional da licitante guarda pertinência com a execução de contrato de elevado vulto, desde que aplicada nos limites previamente estabelecidos no instrumento convocatório.

No tocante à minuta contratual, não há obrigatoriedade legal de inserção de matriz de riscos específica para contratos dessa natureza, sendo sua

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

previsão cogente apenas nas hipóteses estabelecidas pelo art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. De todo modo, o Termo de Referência identifica riscos e respectivas medidas de mitigação. A documentação também contempla mecanismos de fiscalização, emissão de ordens de serviço, autorização prévia de despesas, comprovação da veiculação, apresentação de notas fiscais, obtenção de cotações, repasse de descontos e bonificações, ateste do gestor e possibilidade de glosa, afastando a alegação de ausência absoluta de controle da execução e dos pagamentos.

Por fim, não foram comprovados o alegado vazamento antecipado do resultado técnico ou o direcionamento do certame. As notícias veiculadas em 19 de janeiro de 2026 foram apresentadas pelos próprios comunicadores como rumores e especulações, quando a avaliação técnica ainda não havia sido concluída. Já a divulgação ocorrida em 5 de fevereiro decorreu de sessão pública transmitida ao vivo, sendo plausível a reprodução imediata das informações pela imprensa. Inexistem provas de acesso privilegiado, quebra de sigilo, comunicação indevida ou conduta individualizada de agente público.

A classificação de apenas três das dezoito participantes também não configura, isoladamente, violação à competitividade. A nota mínima de 80 pontos estava expressamente prevista no edital e não foi impugnada oportunamente. O caráter seletivo da licitação não exige número mínimo de classificadas, mas aplicação uniforme e motivada dos critérios previamente estabelecidos, não havendo demonstração de manipulação das notas ou favorecimento de determinada concorrente.

Diante disso, impõe-se a **improcedência** das representações.

3 VOTO

Diante do exposto, **VOTO pela IMPROCEDÊNCIA das presentes Representações**, para reconhecer a regularidade da Concorrência Pública nº 004/2025-PMM, promovida pelo Município de Maringá.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I – Julgar **IMPROCEDENTE** as presentes Representações, para reconhecer a regularidade da Concorrência Pública nº 004/2025-PMM, promovida pelo Município de Maringá;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

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 de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 22 de outubro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KHYS