TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	458612/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO
INTERESSADO:	4° PROMOTORIA DE JUSTICA DA COMARCA DE TOLEDO, EDIMILSON DIAS BARBOSA, GABRIEL BUENO BAIERLE, SERAPIO COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	NADINE SODER
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1042/26 - Tribunal Pleno

Representação. Câmara Municipal. Contratação de agência de publicidade. Execução contratual. Concentração inicial de despesas. Regularidade. Estrutura remuneratória. Custos internos e desconto-padrão. Compatibilidade com o regime jurídico da publicidade. Adaptações de peças. Ausência de cobrança indevida. Fiscalização contratual. Fragilidade na aprovação técnica prévia. Recomendação. Pagamento pontual de honorários. Vedação contratual. Irrelevância econômica. Tratamento prospectivo. Procedência parcial.

Relatório

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, por meio da 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo, em face da Câmara Municipal de Toledo, por meio da qual noticia supostas irregularidades na execução do Contrato nº 11/2024, firmado com a empresa Serapio Comunicação Integrada Ltda., decorrente da Tomada de Preços nº 001/2023, cujo objeto consistiu na prestação de serviços de publicidade institucional.

A Representação foi recebida por este Relator por meio do Despacho nº 1113/25-GCFAMG (peça 13), ocasião em que determinei a regular tramitação do feito, com a citação dos interessados para apresentação de contraditório e posterior encaminhamento à análise técnica. No referido despacho, delimitei os principais pontos a serem apurados, especialmente o ritmo de execução financeira do contrato, a regularidade dos pagamentos e da forma remuneratória

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

adotada, a suficiência da fiscalização contratual e a natureza das cobranças relativas às adaptações de peças publicitárias.

Em atendimento à citação inicial, a Câmara Municipal de Toledo apresentou manifestação e documentos (peça 18), nos quais justificou a concentração de investimentos nos meses iniciais como decorrente de estratégia comunicacional, destacando a inclusão de diversos veículos, a ampliação do alcance das mensagens e a obtenção de parâmetros para decisões futuras. Sustentou, ainda, a regularidade das cláusulas remuneratórias previstas, a existência de fiscalização contínua pelo Departamento de Comunicação e a legitimidade das cobranças por adaptações, à luz das exigências técnicas dos veículos de comunicação e da tabela SINAPRO.

Na sequência, proferi o Despacho nº 1333/25-GCFAMG (peça 20), por meio do qual recebi a documentação apresentada e determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas, para manifestação.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar emitiu, então, a Instrução nº 730/25 (peça 21). Naquela oportunidade, reconheceu a existência de relatórios e controles posteriores à execução, mas apontou insuficiência de comprovação documental detalhada quanto às adaptações cobradas, bem como fragilidade no que se refere à aprovação técnica prévia formal pelo Departamento de Comunicação. Diante disso, sugeriu a realização de diligências, com intimação da Câmara Municipal e citação do Presidente da Câmara à época (exercício de 2024), bem como da empresa contratada.

Acolhendo a proposta, proferi o Despacho nº 1678/25-GCFAMG (peça 22), determinando a inclusão da empresa Serapio Comunicação Integrada Ltda. e do Sr. Edimilson Dias Barbosa no rol de interessados, com sua citação para apresentação dos documentos solicitados pela CAIS e eventual manifestação, bem como a intimação da Câmara Municipal de Toledo para apresentação das mesmas informações.

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

Em cumprimento a essa determinação, a Câmara Municipal encaminhou o Ofício nº 98/2025-DC (peça 31), subscrito pelo fiscal do contrato, acompanhado de documentação ilustrativa e explicações técnicas individualizadas sobre as adaptações realizadas ao longo da execução contratual, incluindo registros visuais das chamadas “artes-mãe”, das peças adaptadas e a indicação das respectivas notas fiscais.

A empresa Serapio Comunicação Integrada Ltda., por sua vez, apresentou manifestação (peça 41), na qual prestou esclarecimentos acerca dos pontos discutidos na Representação. Destacou a distinção entre controles internos de previsão e empenho e os documentos fiscais efetivamente emitidos, defendeu a legalidade da estrutura remuneratória adotada — envolvendo custos internos, honorários sobre serviços de terceiros e desconto-padrão de agência —, descreveu a dinâmica de definição dos veículos e valores pelo contratante e reiterou a justificativa técnica das adaptações, inclusive com pedido de esclarecimento ao SINAPRO quanto à interpretação do item “adaptação” da tabela de referência.

Consta dos autos, ainda, farta documentação contratual e fiscal demonstrativa da execução e do faturamento das campanhas, com notas fiscais e demonstrativos por campanha, incluindo, entre outras, “Institucional Política Pública” (novembro/2024), “Aplicativo Câmara” (dezembro/2024), “Aniversário 72 anos” (dezembro/2024), “Vídeo Informativo” (dezembro/2024) e campanhas posteriores, com a identificação dos valores e das rubricas relativas à criação, adaptações, veiculação e desconto-padrão, além de registros de veiculação.

Quanto ao Sr. Edimilson Dias Barbosa, foi expedido o Ofício nº 3848/25-OCN-DP (peça 27), por meio do qual foi regularmente citado para, querendo, apresentar contraditório no prazo de quinze dias, nos termos regimentais. Contudo, conforme Certidão de Decurso de Prazo nº 138/26 (peça 52), o prazo transcorreu sem apresentação de resposta, esclarecimentos ou documentos.

Após a complementação do contraditório e a juntada da documentação adicional, a CAIS exarou a Instrução nº 243/26 (peça 54), concluindo pela inexistência de irregularidades quanto ao excesso de despesas e quanto à estrutura remuneratória — inclusive no que se refere à coexistência entre custos

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

internos e desconto-padrão de agência —, bem como pela não comprovação de cobrança indevida de adaptações. Identificou, contudo, fragilidade no fluxo de governança contratual relativamente à aprovação técnica prévia formal pelo Departamento de Comunicação, opinando, assim, pela procedência parcial da Representação, com expedição de recomendação.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 126/26 (peça 55), acompanhou a procedência parcial, reconhecendo a regularidade da concentração inicial das despesas e das adaptações, bem como a compatibilidade geral da estrutura remuneratória com o regime jurídico aplicável. Todavia, apontou situação pontual ocorrida na campanha de dezembro de 2024, relativa à produção de vídeo informativo, na qual teria havido pagamento indevido de honorários de 10% sobre serviço de terceiro em hipótese contratualmente vedada, opinando, além da recomendação, pela expedição de determinação de ressarcimento do valor de R$ 1.988,88 e pela observância da vedação contratual enquanto vigente a redação do ajuste.

É o relatório.

Fundamentação

A controvérsia submetida à apreciação concentra-se em quatro pontos centrais: a alegação de excesso de despesas nos primeiros meses de execução do contrato; a regularidade da forma de remuneração da agência; a suficiência da fiscalização e da aprovação técnica das ações publicitárias; e a suposta cobrança indevida de adaptações. Soma-se a esses aspectos, conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, a análise de ocorrência pontual de pagamento de honorários em desconformidade com cláusula restritiva do ajuste.

De início, afasto qualquer alegação de nulidade por vício no contraditório. O Sr. Edimilson Dias Barbosa foi regularmente citado, com ciência das consequências do não exercício do contraditório, e o decurso de prazo sem manifestação foi formalmente certificado pela Diretoria de Protocolo. A inércia do interessado, portanto, não impede o julgamento do feito, tampouco autoriza presumir cerceamento de defesa, especialmente diante do amplo contraditório efetivamente

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

exercido pelos demais interessados e da volumosa documentação juntada aos autos.

No que se refere ao alegado excesso de despesas, a prova constante dos autos, analisada tanto pela CAIS quanto pelo Ministério Público de Contas, não autoriza concluir pela existência de irregularidade. Embora tenha havido a liquidação de parcela significativa do valor estimado do contrato em período inicial, não se demonstrou pagamento por serviços não executados, e o ajuste não estabeleceu cronograma físico-financeiro vinculante nem limitação mensal de desembolsos. A contratação de publicidade institucional, por sua própria natureza, organiza-se por campanhas, com variação conforme a demanda e a estratégia de comunicação, desde que haja comprovação da execução dos serviços e correlação entre serviços e pagamentos — circunstâncias reconhecidas pelos órgãos instrutórios. Dessa forma, a simples concentração temporal dos desembolsos, por si só, não é suficiente para caracterizar irregularidade.

Quanto à forma de remuneração, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar enfrentou a aparente contradição existente no instrumento convocatório e apontou impropriedade redacional no edital, a qual foi superada pela disciplina constante do termo de referência e do contrato. Esses instrumentos distinguiram adequadamente o ressarcimento de custos internos, os honorários incidentes sobre serviços de terceiros e o desconto-padrão de agência, em conformidade com o regime jurídico especial da publicidade institucional. O Ministério Público de Contas, por sua vez, reconheceu que a redação contratual afasta, na prática, a limitação editalícia indicada no item 17.1.2[1], qualificando-a como erro material e assentando a compatibilidade da disciplina contratual com a Lei nº 12.232/2010, especialmente no que se refere ao desconto-padrão como receita típica do setor. Afasta-se, assim, a tese de “remuneração dupla” irregular, pois a coexistência entre ressarcimento de custos internos, calculado com base em tabela sindical, e o desconto-padrão concedido pelos veículos de comunicação revelou-se

[1] 17.1.2 A Câmara Municipal de Toledo não ressarcirá os custos internos dos trabalhos realizados pela própria CONTRATADA e não pagará honorários ou qualquer remuneração sobre os custos de serviços realizados por terceiros referentes à produção de peças e materiais cuja distribuição proporcione à CONTRATADA o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação.

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

compatível tanto com o regime jurídico aplicável quanto com o contrato tal como celebrado.

No tocante às adaptações de peças publicitárias, a CAIS e o Ministério Público de Contas também convergiram ao reconhecer que a documentação juntada aos autos individualizou campanhas, formatos e justificativas técnicas, afastando a hipótese inicial de cobrança automática ou indevida. Os autos contêm explicações e material demonstrativo que diferenciam a chamada “arte-mãe” das peças adaptadas, com justificativas baseadas nas dimensões e especificações exigidas pelos veículos de comunicação, inclusive com exemplos de não cobrança quando as dimensões foram consideradas proporcionais. Não se identificou prova concreta de cobrança por adaptação sem lastro em alteração de dimensão ou formato, ou sem a correspondente realização de trabalho técnico, razão pela qual não se caracteriza a irregularidade apontada na inicial.

A procedência parcial do feito decorre, então, de achados que exigem tratamento articulado. O primeiro, comum à CAIS e ao Ministério Público de Contas, refere-se à fragilidade na governança da fiscalização e, sobretudo, no fluxo de aprovação técnica prévia. Embora existam relatórios e controles posteriores, não se evidenciou, de forma sistemática e formalizada, a aprovação técnica pelo Departamento de Comunicação antes da veiculação das campanhas. Tal aprovação constitui condição expressa para a própria execução dos serviços, nos termos do contrato[2]. A aprovação restrita à Presidência, ainda que legítima sob o ponto de vista administrativo para autorização da despesa, não substitui a avaliação técnica prévia do setor competente quando o ajuste condiciona a execução à aprovação formal do Departamento de Comunicação. Nessa perspectiva, mostra-se adequada a expedição de recomendação para ajuste dos fluxos internos, com instituição e guarda de registros formais da aprovação técnica prévia, conforme proposto pela CAIS e acolhido pelo Ministério Público de Contas.

---

[2] Cláusula VII, §5º, do Contrato nº 11/2024
(...)
CLÁUSULA VII – FISCALIZAÇÃO E ACEITAÇÃO
O Departamento de Comunicação fiscalizará a execução dos serviços contratados e verificará o cumprimento das especificações técnicas, podendo rejeitá-los, no todo ou em parte, quando não corresponderem ao desejado ou especificado.
(...)
Parágrafo Quinto
A CONTRATADA somente poderá executar qualquer tipo de serviço após a aprovação formal do Departamento de Comunicação.
(...)

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

No que diz respeito à campanha de dezembro de 2024, relativa à produção de vídeo informativo, o Ministério Público de Contas apontou a existência de pagamento de honorários de 10% incidentes sobre serviço de produção prestado por terceiro, em contexto no qual a veiculação do material também proporcionou a percepção do desconto-padrão de agência. Segundo o parecer ministerial, essa situação configuraria hipótese vedada pela redação vigente do Contrato nº 11/2024, especificamente pelo disposto na Cláusula VIII, § 3º, que afasta o pagamento de honorários sobre serviços de produção de terceiros quando a distribuição do material proporcionar desconto-padrão de agência.

A análise do conjunto probatório confirma que a situação descrita ocorreu de forma pontual e isolada, estando corretamente identificada pelo Ministério Público de Contas do ponto de vista fático-documental. Contudo, igualmente se verifica que o valor envolvido — R$ 1.988,88, em um contrato cujo valor global é de R$ 410.000,00 — é economicamente irrelevante quando comparado ao montante contratado (aproximadamente 0,48%), não sendo apto a caracterizar dano material significativo, nem a comprometer a economicidade, a finalidade pública ou a regularidade substancial da execução contratual.

Cumpre destacar, ainda, que não se está diante de irregularidade estrutural da forma remuneratória, a qual foi reconhecida como compatível com o regime jurídico da publicidade institucional tanto pela unidade técnica quanto pelo próprio Ministério Público de Contas. O apontamento reside exclusivamente na interpretação estrita de cláusula contratual específica, a qual estabelece limitação formal à cumulação de determinadas rubricas, sem que disso decorra, no caso concreto, qualquer indício de má-fé, superfaturamento, desvio de finalidade ou enriquecimento indevido.

Nesse contexto, compreendo que se mostra suficiente e proporcional o tratamento corretivo de natureza prospectiva, consistente na reafirmação da necessidade de observância estrita do contrato tal como pactuado enquanto vigente, aliado às recomendações voltadas ao aperfeiçoamento do fluxo de aprovação técnica e de fiscalização. A adoção de providência de ressarcimento, diante da ausência de impacto material relevante e da natureza meramente formal

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

da falha, revelar-se-ia excessiva, não contribuindo de forma efetiva para o aprimoramento do controle ou para a tutela eficiente do interesse público.

Assim, o reconhecimento do apontamento ministerial limita-se à sua dimensão formal e pedagógica, sem desdobrar-se na imposição de medida de recomposição financeira, preservando-se, de um lado, a coerência com as conclusões da CAIS acerca da regularidade global do contrato e, de outro, o enfrentamento explícito e devidamente fundamentado da manifestação do Ministério Público de Contas.

Registre-se, por fim, que o Contrato nº 11/2024 encontra-se com a sua vigência encerrada em 22/12/2025, circunstância que reforça o caráter pedagógico e prospectivo das providências ora adotadas, especialmente das recomendações expedidas, sem prejuízo da análise da regularidade da execução pretérita do ajuste.

Diante do exposto, voto:

- Pelo conhecimento da Representação e, no mérito, pela sua procedência parcial, para:

- Recomendar à Câmara Municipal de Toledo que promova a adequação dos fluxos internos de aprovação e fiscalização dos serviços publicitários, de modo a assegurar que todas as ações e inserções sejam previamente analisadas e formalmente aprovadas pelo Departamento de Comunicação, com a instituição e manutenção de registros documentais da aprovação técnica prévia, devidamente assinados pelo responsável competente e juntados aos respectivos processos administrativos;

- Assentar, quanto à campanha de dezembro de 2024 referente à produção de vídeo informativo, a necessidade de observância estrita das limitações previstas no Contrato nº 11/2024, especialmente no que se refere à vedação de pagamento de honorários de 10% sobre serviços de produção de terceiros quando a veiculação gerar desconto-padrão de agência, acolhendo o apontamento do Ministério Público de Contas apenas em sua dimensão formal e prospectiva, sem determinação de ressarcimento, diante da baixa relevância econômica do valor

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

envolvido, da ausência de dano material significativo e do caráter isolado e não sistêmico da ocorrência;

- Afastar as demais alegações de irregularidade, em especial aquelas relativas a excesso de despesas nos primeiros meses de execução contratual, suposta duplicidade remuneratória e cobrança indevida de adaptações de peças publicitárias, por não comprovadas, nos termos da instrução técnica da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e do parecer do Ministério Público de Contas.

- Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito;

- Posteriormente, encerrem-se os autos.

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:

I – **CONHECER** da Representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, julgá-la **PROCEDENTE EM PARTE**, para:

(i) expedir **RECOMENDAÇÃO** à Câmara Municipal de Toledo que promova a adequação dos fluxos internos de aprovação e fiscalização dos serviços

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

publicitários, de modo a assegurar que todas as ações e inserções sejam previamente analisadas e formalmente aprovadas pelo Departamento de Comunicação, com a instituição e manutenção de registros documentais da aprovação técnica prévia, devidamente assinados pelo responsável competente e juntados aos respectivos processos administrativos;

(ii) assentar, quanto à campanha de dezembro de 2024 referente à produção de vídeo informativo, a necessidade de observância estrita das limitações previstas no Contrato nº 11/2024, especialmente no que se refere à vedação de pagamento de honorários de 10% sobre serviços de produção de terceiros quando a veiculação gerar desconto-padrão de agência, acolhendo o apontamento do Ministério Público de Contas apenas em sua dimensão formal e prospectiva, sem determinação de ressarcimento, diante da baixa relevância econômica do valor envolvido, da ausência de dano material significativo e do caráter isolado e não sistêmico da ocorrência;

(iii) afastar as demais alegações de irregularidade, em especial aquelas relativas a excesso de despesas nos primeiros meses de execução contratual, suposta duplicidade remuneratória e cobrança indevida de adaptações de peças publicitárias, por não comprovadas, nos termos da instrução técnica da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e do parecer do Ministério Público de Contas;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito, bem como, o encerramento do processo e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e a Conselheira Substituta MURYEL HEY.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 14 de maio de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
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.EBFG.MPIU