



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 394950/19  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARINGÁ  
INTERESSADO: AGNALDO RODRIGUES VIEIRA, DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO, DOMINGOS TREVIZAN FILHO, DOUGLAS GALVAO VILARDO, EMERSON ANDUJAR, MUNICÍPIO DE MARINGÁ, NADIR DE LIMA, ROBERTA MARIA BARRETO, SOL PROPAGANDA LIMITADA, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS  
ADVOGADO / PROCURADOR: CESAR EDUARDO MISAEL DE ANDRADE, FRANCISCO BORBA IACOVONE, HUGO DANIEL SFASCIOTTI FRANCO, LEONARDO AUGUSTO SFASCIOTTI FRANCO  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 1628/20 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n. 8.666/93. Concorrência. Contratação de agência de publicidade. Impropriedades no julgamento das propostas técnicas e na atribuição de notas pela subcomissão técnica. Violação à isonomia e impessoalidade. Art. 3º, *caput*, e 44, §1º, da Lei n. 8.666/93. Procedência e determinação.

#### I. RELATÓRIO

Encerram os autos representação lastreada no art. 113, §1º, da Lei n.º 8.666/93, com pedido liminar de suspensão do certame, e formulada por SOL PROPAGANDA LTDA. - EPP, em face da Concorrência n.º 27/18, realizada pelo MUNICÍPIO DE MARINGÁ, que tem por objeto a contratação de agência de publicidade.

Da representação (peça 3), colhe que em cinco notas técnicas da representante, consoante alega, foram irregularmente descontadas, seja pelo fato de que os julgadores usaram como justificativa um critério diferente do previsto em edital, ou pelo fato de que a interpretação do mesmo critério não foi aplicada de forma igual para a primeira e a segunda colocada, autora da presente. Nesse sentido, eis as impropriedades apontadas: (i) equívoco na atribuição de nota relativa à “estratégia de comunicação publicitária” no critério “adequação e exequibilidade”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela avaliadora DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO (peça 6, fls. 151) que, após entender que a estratégia seria exequível (o que sustentaria a pontuação máxima), diminui a nota em razão da qualidade dos áudios (locuções) das peças eletrônicas; (ii) erro na atribuição de nota relativa à “ideia criativa” no critério “originalidade da combinação dos elementos que a constituem” pela avaliadora DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO (peça 6, fls. 152) que afirma serem as peças detentoras de originalidade (o que novamente sustentaria a pontuação máxima), rebaixando, posteriormente, a nota em razão do tamanho dos textos, o que não guarda relação com a originalidade aferida no quesito; (iii) desacerto na atribuição de nota relativa à “estratégia de mídia e não mídia” no critério “consistência demonstrada no usos dos recursos de comunicação próprios do Poder Executivo do Município de Maringá” pelo avaliador DOMINGOS TREVIZAN FILHO (peça 6, fls. 72), que descontou nota em razão do uso dos recursos não ter contemplado redes sociais, apesar de ter havido expressa previsão em relação a tais redes, e que houve diluição da verba em veículos de pouco retorno, o que deveria ser tratado no item relativo à “economicidade da aplicação da verba de mídia”; (iv) falha na atribuição de nota relativa à “estratégia de mídia e não mídia” no critério “consistência demonstrada no usos dos recursos de comunicação próprios do Poder Executivo do Município de Maringá” pelo avaliador EMERSON ANDUJAR (peça 6, fls. 112) que apontou poucas ações em redes sociais, diminuindo a nota nesse quesito, não considerando para a primeira colocada a mesma diminuição, eis que essa investiu menos recursos no quesito redes sociais; e (v) incorreção na atribuição de nota relativa à “estratégia de mídia e não mídia” no critério “consistência demonstrada no usos dos recursos de comunicação próprios do Poder Executivo do Município de Maringá” pela avaliadora DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO (peça 6, fls. 153), onde novamente houve diminuição da nota em razão de poucos investimentos em redes sociais, critério esse não observado na nota da primeira colocada, que apesar de ter investido menos recursos nesse quesito, a ela foi atribuída nota máxima.

A representação foi recebida (Despacho n.º 819/19, peça 31), no entanto, não foi concedido o pedido cautelar.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O contraditório foi aberto e citados os interessados (ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS, prefeito do município, DOUGLAS GALVÃO VILARDO, NADIR DE LIMA, AGNALDO RODRIGUES VIEIRA e ROBERTA MARIA BARRETO DE CARVALHO, membros da comissão de licitação, peças 33-43).

DOUGLAS GALVÃO VILARDO e ROBERTA MARIA BARRETO DE CARVALHO, em manifestação conjunta (peça 46), afirmaram que: (i) a representação carece de respaldo fático e material, pois se insurge contra a pontuação dos membros da subcomissão técnica, adentrando na seara da subjetividade, relativamente ao critério pessoal do julgador; (ii) a questão da subjetividade em contratações de agência de publicidade é de difícil enfrentamento, a não ser que a pontuação ofertada seja discrepante e desamparada de qualquer lastro, o que não teria ocorrido; e (iii) entre todas as doze participantes, apenas a representante questionou o entendimento da subcomissão, sem qualquer elemento fático robusto.

NADIR DE LIMA, em sua defesa (peça 49), reeditou os mesmos argumentos lançados na manifestação de DOUGLAS GALVÃO VILARDO e ROBERTA MARIA BARRETO DE CARVALHO.

Os outros interessados não apresentaram justificativas.

O feito foi encaminhado para manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 4596/19, peça 57), a qual considerou que: (i) a nota atribuída à “estratégia de comunicação publicitária” no critério de “adequação e exequibilidade” pela avaliadora DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO foi devidamente justificada, eis que “o fato de ter considerado a estratégia exequível não leva necessariamente a atribuição de nota máxima, caso contrário não faria sentido a gradação de 0 a 5” (fls. 3); (ii) a justificativa quanto à nota atribuída à “ideia criativa” no critério “originalidade da combinação dos elementos que a constituem” pela avaliadora DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO não “parece não se adequar ao item avaliado, que trata da originalidade, não apresentando relação com o tamanho dos textos” (fls. 3); (iii) apesar na justificativa apresentada pelo avaliador DOMINGOS TREVIZAN FILHO na nota relativa à “estratégia de mídia e não mídia” no critério “consistência demonstrada no usos dos recursos de comunicação próprios do Poder Executivo do Município de Maringá” de que o uso dos recursos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não contemplou redes sociais, houve na proposta da representante previsão de recursos para o impulsionamento de redes sociais, e que a mesma justificativa para a diminuição da nota (em razão da diluição da verba em veículos de pouco retorno) foi utilizada nesse item e no seguinte “economicidade da aplicação da verba de mídia, evidenciada no plano simulado de distribuição das peças e ou do material”, apenando-se a representante duas vezes; (iv) houve tratamento diverso entre a representante e a primeira colocada, eis que aquela foi apenada por ter previsto baixo valor para as redes sociais, enquanto essa deixou de ser, apesar não ter consignado valor algum para tal quesito, infirmo as justificativas apresentadas pelos avaliadores EMERSON ANDUJAR e DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO na atribuição de nota relativa à “estratégia de mídia e não mídia” no critério “consistência demonstrada no usos dos recursos de comunicação próprios do Poder Executivo do Município de Maringá”. Diante de tais argumentos, a unidade considerou parcialmente procedente a representação, no entanto, considerou a manutenção do certame como medida que mais se adequa ao interesse público, eis que o contrato já estaria em execução e que não houve prejuízo ao erário, opinando pela aplicação de multa apenas a DOUGLAS GALVÃO VILARDO, presidente da comissão de licitação, que foi responsável pelo indeferimento do recurso administrativo apresentado pela empresa representante.

De igual forma, o órgão ministerial (Parecer n.º 1147/19, peça 58), o qual acompanhou a unidade opinando pela procedência parcial da representação e aplicação de multa ao presidente da comissão de licitação.

É o relatório.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

Os opinativos que instruem o feito são unânimes em apregoar a procedência parcial da representação.

Assim, cumpre analisar pontualmente as irregularidades aventadas na atribuição das notas.

Antes, porém, forçoso reconhecer a subjetividade a impregnar o ato de julgamento da subcomissão técnica das propostas técnicas em licitações para a contratação de agências de publicidade.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Relativamente à primeira impropriedade, consistente em alegado equívoco na atribuição de nota relativa à “estratégia de comunicação publicitária” no critério “adequação e exequibilidade” pela avaliadora DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO, tem-se a seguinte justificativa formulada pela avaliadora:

“A estratégia de comunicação publicitária proposta para solução do problema é exequível, porém a locução (modelo escolhido) para veiculação do *spot*, bem como, o filme é estranha e passa a ser confusa em frases – como, por exemplo, quando fala sobre vasos de flores” (peça 6, fls. 151).

Aqui, a representante lança dois argumentos para infirmar a justificativa apresentada pela avaliadora: (i) ao considerar exequível a estratégia de comunicação publicitária, impor-se-ia a pontuação máxima; e (ii) não cabia no quesito “estratégia de comunicação publicitária” a avaliação da qualidade dos áudios (locuções) das peças eletrônicas, os quais seriam aferidos na nota relativa à “ideia criativa” no quesito “exequibilidade das peças e ou do material”. Descabida a primeira alegação da representante, eis que a simples afirmativa quanto à exequibilidade da estratégia de comunicação, não obriga, de forma automática, a atribuição da pontuação máxima, pois, por óbvio, há uma gradação da qualidade daquilo que se considera exequível, sendo razoável afirmar que determinadas estratégias podem ostentar menores ou maiores qualidades, a permitir a concessão de notas que podem variar da mínima à máxima, conforme definido no edital. Em relação ao segundo argumento, razão assiste à representante quando afirma que a justificativa (a baixa qualidade dos áudios das peças eletrônicas) foi utilizada em duas oportunidades para rebaixar suas notas, apenando duas vezes pelo mesmo fato. Veja-se que na nota “ideia criativa”, no quesito “exequibilidade das peças e ou do material”, a avaliadora assim justificou não ter a proposta da representante tido pontuação máxima:

“Com exceção do *spot* e o filme (que apresenta áudio ruim), todas as demais peças são exequíveis” (peça 6, fls. 152).

Destarte, ainda que se admita alguma subjetividade na aferição no cumprimento dos objetivos das propostas técnicas, não é razoável admitir que o mesmo fato tenha o condão de diminuir duas notas distintas da representante. Se



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assim o foi, por certo que em uma das notas o referido critério não deveria ter sido utilizado como parâmetro de avaliação.

No tocante à segunda impropriedade, relativa ao erro na atribuição de nota relativa à “ideia criativa” no critério “originalidade da combinação dos elementos que a constituem” pela avaliadora DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO, tem-se a seguinte motivação para a diminuição da nota:

‘Peças com originalidade, mas pecas nos tamanhos dos textos informativos, dificultando assim, a leitura do público idoso como o caso do Folder e Anúncio Jornal” (peça 6, fls. 152).

Novamente aqui, duas afirmações são feitas pela representante para colocar dúvida na fundamentação apresentada pela avaliadora: (i) ao considerar as peças com originalidade, obrigar-se-ia a atribuição da pontuação máxima; e (ii) a justificativa apresentada (tamanho das peças) não apresenta relação com o quesito, que se presta à avaliação da originalidade da proposta. De igual forma, descabida a primeira afirmação, pelos motivos já expostos na impropriedade anterior, pois a afirmação da existência de originalidade não impõe a atribuição de nota máxima, dada a possibilidade fática da gradação dessa originalidade. Quanto à segunda afirmação, necessária se mostra a concordância com a representante, eis que a justificativa (tamanho dos textos a dificultar a leitura pelo público idoso), não parece guardar relação com o quesito que está a se avaliar (originalidade), comprometendo a higidez da nota atribuída à representante.

No que concerne à terceira impropriedade, consistente no desacerto na atribuição de nota relativa à “estratégia de mídia e não mídia” no critério “consistência demonstrada nos usos dos recursos de comunicação próprios do Poder Executivo do Município de Maringá” pelo avaliador DOMINGOS TREVIZAN FILHO, foi trazida a seguinte motivação para o rebaixamento da nota:

“O uso dos recursos não contempla as redes sociais e dilui muito a verba entre veículos de pouco retorno” (peça 6, fls. 72)

Contraditando a justificativa apresentada, a representante afirma que na sua proposta abarcava as redes sociais e que a questão afeta à diluição da verba deveria ter sido considerada no item seguinte relativo à “economicidade da aplicação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da verba de mídia”. Novamente aqui uma irregularidade se explicita, eis que ao analisar a proposta da representante há expressamente a previsão de recursos para o impulsionamento de redes sociais, no montante de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), consoante o demonstra o próprio procedimento licitatório (peça 9, fls. 792). Ademais, tem-se como outra justificativa a diluição da “verba entre veículos de pouco retorno”, o que foi utilizado para a diminuição da mesma nota do critério seguinte “economicidade da aplicação da verba de mídia”, eis que restou como motivação que “a licitante buscou atender ao princípio de economicidade, mas falhou ao distribuir os recursos para um grande número de veículos”, o que em última análise importa na referida diluição.

Dito isso, forçoso concluir que o mesmo motivo se funcionalizou para a diminuição da nota em dois critérios distintos, o que se afigura irregular.

Por fim, aponta-se como irregularidade a diminuição da nota relativa à “estratégia de mídia e não mídia” no critério “consistência demonstrada no usos dos recursos de comunicação próprios do Poder Executivo do Município de Maringá” pelos avaliadores EMERSON ANDUJAR (peça 6, fls. 112) e DAIANA CRISTINA FRANCISCO VERDERIO. No caso, os referidos avaliadores consignaram, respectivamente, que

“Há falta de ações maiores em redes sociais. A licitante investe muito na mídia tradicional. Apesar de justificar essa escolha, relegar a segundo plano as redes sociais, nos dias de hoje é questionável” (peça 6, fls. 112)

“A licitante mostrou uso dos recursos de comunicação próprios do executivo, porém aponta pouco investimento nas redes sociais” (peça 6, fls. 153)

Cotejando a motivação lançada para a diminuição da sua nota, a representante afirma que o mesmo critério não foi utilizado para a avaliação da nota da licitante colocado em primeiro lugar, eis que ela investiu menos recursos que a representante em redes sociais, no entanto, não teve sua nota diminuída por isso. De fato, da proposta da licitante retira-se que à mesma foi atribuída a nota máxima sob os seguintes argumentos:

“O uso dos recursos foi feito de forma consistente pela licitante”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“A licitante apresenta boa consistência no uso dos recursos de comunicação próprio dos Poder Executivo”.

Ao que parece, o julgamento dado à proposta da representante não se mostra consentâneo com o atribuído à primeira colocada, eis que, como afirmado pela unidade técnica

“constata-se que a Sol previu o investimento de R\$ 9.000,00 nas redes sócias. Já a Única, embora tenha previsto um total de R\$ 88.400,00 para a internet, não trouxe previsão de qualquer valor para as redes sociais (fl. 158 dos autos do procedimento licitatório):

(...)

Desse modo, o tratamento dispensado às licitantes na avaliação pela subcomissão não foi isonômico, tendo em vista que, quando comparadas as duas propostas, fica nítido que as justificativas não se adequam às notas. Se os membros entenderam que a Sol trouxe previsão de poucos recursos para as redes sociais, o mesmo entendimento teria que ser seguido na análise da proposta da Única, que nada previu.

O Município, em contraditório, aponta que a nota da Sol se deu em razão da qualidade da publicidade. Contudo, as justificativas apresentadas são claras ao apontar a deficiência de investimentos nas redes sociais como motivo para a diminuição das notas” (peça 57, fls. 4-5).

Assim, procedente se apresenta a alegação da representante.

Por aquilo que acima se expôs, forçoso concluir pela procedência da representação, eis que houve franca violação ao princípio da igualdade e impessoalidade previstos expressamente na cabeça do art. 3º da Lei n.º 8.666/93.

Apesar do acolhimento da irregularidade no julgamento da proposta técnica da representante, é necessário concordar com a unidade técnica quando afirma que:

“considerando que o contrato já está em execução, bem como que a irregularidade na avaliação não resulta em qualquer prejuízo ao erário, entende-se que a manutenção do certame é medida que mais se adequa ao interesse público” (peça 57, fls. 5).

Nesse mesmo sentido se posicionou o Ministério Público de Contas (peça 58, fls. 4), impondo, portanto, a continuidade do contrato.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apesar disso, diante das impropriedades observadas no presente, é necessário concluir pela expedição de determinação ao MUNICÍPIO DE MARINGÁ para que, nas futuras licitações de objeto similar, atente-se, quando do julgamento das propostas, à observância dos princípios da igualdade e impessoalidade, em conformidade com o art. 3º, *caput*, e 44, §1º, da Lei n. 8.666/93, aplicáveis à contratação de serviços de publicidade de forma complementar (art. 2º da Lei n. 12.232/10).

Por derradeiro, procedente a representação, como ressoa dos opinativos que instruem o feito, cumpre avaliar o cabimento da sanção, eis que houve a sugestão de aplicação da pena de multa apenas para DOUGLAS GALVÃO VILARDO, presidente da comissão de licitação, o qual teria sido o responsável pelo indeferimento do recurso administrativo apresentado pela empresa representante em razão da violação ao art. 44, §1º, da Lei n.º 8.666/932.

Há que se pontuar que não se mostra razoável a aplicação da sanção na forma constante dos referidos opinativos, pois, em verdade, o presidente da comissão de licitação não tinha a atribuição para o julgamento do referido recurso, tendo em vista que o art. 11, §4º da Lei n.º 12.232/10, impõe o seguinte procedimento com a:

“publicação do resultado do julgamento da proposta técnica, com a indicação dos proponentes desclassificados e da ordem de classificação organizada pelo nome dos licitantes, abrindo-se prazo para interposição de recurso, conforme disposto na alínea *b* do inciso I do art. 109 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993”.

Assim, publicado o resultado da proposta técnica, abre-se o prazo para interposição de eventuais recursos, consoante a alínea *b* do inciso I do art. 109 da Lei n.º 8.666/93, e o recurso ali consignado é um recurso hierárquico, interposto em face do prolator da decisão, mas dirigido à autoridade superior, conforme prescrição contida no §4º do mesmo art. 109. E, de fato, foi isso que aconteceu. Embora a comissão de licitação tenha proferido manifestação foi a autoridade superior que decidiu recurso, no caso, o Secretário do SEPAT, PAULO SÉRGIO LARSON CARSTENS, conforme decisão acostada na peça 6, fls. 477. Assim, incabível a multa na forma sugerida, tendo em conta ainda que a manifestação da comissão de licitação foi subscrita não apenas por DOUGLAS GALVÃO VILARDO,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como presidente da comissão de licitação, mas também por AGNALDO RODRIGUES VIEIRA e NADIR DE LIMA, como membros da comissão, e DOMINGOS TREVIZAN FILHO, o qual após o seu “de acordo” (peça 6, fls. 472).

Dito isso, caso aceito o fundamento sugerido na instrução, de que caberia para a aplicação da sanção ao responsável pelo indeferimento do recurso interposto pela representante quando da licitação, a pena seria dirigida a PAULO SÉRGIO LARSON CARSTENS. Ocorre que o mesmo não integrou o presente expediente como parte, a impossibilitar o seu sancionamento ante o que prescreve o princípio do contraditório e da ampla defesa. Assim, deixa-se de aplicação a sanção pecuniária sugerida.

### III. VOTO

Destarte, VOTO:

- I) pela procedência da presente representação;
- II) pela expedição de determinação ao MUNICÍPIO DE MARINGÁ para que, nas futuras licitações de objeto similar, atente-se, quando do julgamento das propostas, à observância dos princípios da igualdade e impessoalidade, em conformidade com o art. 3º, *caput*, e 44, §1º, da Lei n.º 8.666/93, aplicáveis à contratação de serviços de publicidade de forma complementar (art. 2º da Lei n.º 12.232/10);
- III) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**

### ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar pela procedência da presente representação;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. Determinar ao MUNICÍPIO DE MARINGÁ que, nas futuras licitações de objeto similar, atente-se, quando do julgamento das propostas, à observância dos princípios da igualdade e impessoalidade, em conformidade com o art. 3º, *caput*, e 44, §1º, da Lei n.º 8.666/93, aplicáveis à contratação de serviços de publicidade de forma complementar (art. 2º da Lei n.º 12.232/10);

III. Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, determinar o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de julho de 2020 – Sessão Virtual nº 6.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente