



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Artação de Mattos Leão



PROCESSO Nº: 621560/21
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RIO BONITO DO IGUAÇU
INTERESSADO: **BLANCOLIMA COMUNICACAO E MARKETING EIRELI**
PROCURADORES: ALISSON RAMOS DA LUZ
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
DESPACHO: 1271/21

I - Trata-se de Representação c/c pedido cautelar formulada por **BLANCOLIMA COMUNICAÇÃO E MARKETING EIRELI**, em que noticia supostas irregularidades na **TOMADA DE PREÇOS n° 06/2021**, do **MUNICÍPIO DE RIO BONITO DO IGUAÇU**, tendo como objeto a “*contratação de agência de publicidade para execução dos serviços de divulgação, compreendendo a criação, produção, distribuição, veiculação e controle de campanhas institucionais e publicitárias do Poder Executivo de Rio Bonito do Iguaçu.*”

A Representante alega, em síntese, a ocorrência de ilegalidades e indícios de direcionamento no julgamento das propostas, eis que foi desclassificada em razão de equívoco, por parte da Comissão Permanente de Licitação, na contagem de laudas da documentação por ela encaminhada. Afirma que a licitante “**OLÉ PROPAGANDA**” extrapolou a verba máxima para a campanha simulada, incluindo em sua Estratégia de Mídia, recursos do Município, tais como o site e redes sociais, o que seria vedado pelo edital, gerando suspeitas de favorecimento no certame.

Por fim, requer, liminarmente, a suspensão do procedimento licitatório, sustentando a presença do *fumus boni iuris*, diante da ilegalidade da sua desclassificação, bem como do *periculum in mora*, fundado no risco iminente de homologação do certame e celebração de contrato, já que a sessão pública de abertura das propostas de preços ocorreu no dia 08/10/2021.

É o breve relato.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Artação de Mattos Leão



II - Compulsando os autos, observa-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 30 e 32 da Lei nº 113/2005, bem como dos artigos 275 e 277 do Regimento Interno, merecendo ser **RECEBIDA** a Representação. Verificam-se os indícios de irregularidade nos fatos narrados, tendo sido acostada aos autos documentação comprobatória destes, merecendo, portanto, ser analisada com mais cautela por esta Corte de Contas. Repise-se que a conclusão quanto à efetiva irregularidade será constatada somente após a fase instrutória.

No que tange ao pedido de liminar suspensão do certame, verifica-se, *a priori*, a presença dos requisitos para a sua concessão, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, senão vejamos.

Da análise perfunctória dos autos é possível verificar que a inabilitação da Representante ocorreu principalmente em razão de equívoco na atuação da Comissão Permanente de Licitação ao **se computar erroneamente o número de laudas da documentação apresentada**, identificando três páginas, onde havia apenas duas¹.

Não bastasse o erro crasso na análise da documentação, verifica-se que a hipótese que gerou a sua desclassificação (extrapolação ao número de páginas) representa, por si só, exigência desnecessária e formalismo exacerbado na condução do certame, em contrariedade à Lei de licitações, que veda a inclusão no edital de exigências impertinentes ou irrelevantes para o objeto do contrato², consoante doutrina e à jurisprudência pátrias.

A licitação se destina a garantir a proposta mais vantajosa à Administração, em estrita conformidade com o princípio da vinculação ao

¹ Peça 3, página 5.

² Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância **impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato**, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Artagão de Mattos Leão



instrumento convocatório, de modo que, uma vez identificada falha de tal natureza, caberia, no máximo, promover diligências destinadas a esclarecer a questão, consoante previsão no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, em atenção ao princípio do formalismo moderado.

Sobre o tema discorre Hely Lopes Meireles, *in verbis*:

*“Não se pode admitir que sejam feitas exigências inúteis ou desnecessárias à licitação; que se anule procedimento ou fase de julgamento; inabilite licitantes ou desclassifique propostas, **quando diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou proposta que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes.**”³(sem grifos no original)*

No mesmo sentido, leciona Marçal Justen Filho:

“a Administração está estrangida a adotar a alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e de seus fins. Não seria legal encampar decisão que impusesse exigências dissociadas da realidade dos fatos ou condições de execução impossível. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso. A medida limite é a salvaguarda dos interesses públicos e privados em jogo. Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger.”⁴

O procedimento licitatório deve ser concebido, desta forma, não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para se concretizar o bem material, prestigiando-se o interesse público, consoante consignado nas seguintes decisões:

*“MANDADO DE SEGURANÇA - REMESSA NECESSÁRIA - LICITAÇÃO PÚBLICA - INABILITAÇÃO DA EMPRESA PARTICIPANTE - IRREGULARIDADE - APRESENTAÇÃO DE CÓPIA XEROGRÁFICA DE CÓPIA DE DOCUMENTO AUTENTICADO - EXCESSO DE FORMALISMO - REMESSA CONHECIDA - SENTENÇA CONFIRMADA. 1. A Licitação Pública tem por escopo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, sempre prestigiando os princípios da supremacia do interesse público e da isonomia, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame ao maior número possível de concorrentes. 2. **A apresentação de cópia autenticada extraída de outra cópia autenticada de documento, não é suficiente para a inabilitação do participante do certame licitatório, devendo ser mitigado o excesso de formalismo, com o intuito de preservar a finalidade precípua da licitação.** 3. Remessa conhecida. Sentença confirmada.” (sem grifos no original) (2ª Câmara Cível do TJ-ES:*

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34ª Ed.; Malheiros. São Paulo. 2008, pg. 276

⁴ Citado por TOSCANO, Fabricio Santos. O princípio do procedimento formal e o formalismo. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3286, 30 jun. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22134>. Acesso em: 21 out. 2021.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Artagão de Mattos Leão



Remessa Ex-officio (REOAC) nº 2609002448-5, relator Desembargador
ÁLVARO MANOEL ROSINDO BOURGUIGNON. DJES de 17/09/2010)

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO DE LICITANTE. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. Em mandado de segurança, verificado que a documentação apresentada atendeu às exigências e ao objetivo do instrumento convocatório, afasta-se o ato administrativo que inabilitou a Impetrante no procedimento licitatório. A interpretação dos termos do edital de licitação não pode determinar a prática de atos que contrariem a finalidade do procedimento, restrinjam o número de concorrentes e prejudiquem a escolha da melhor proposta. Recurso não provido.” (sem grifos no original) (4ª Câmara Cível do TJ-MG: Apelação Cível (AC) nº 5874442-89.2009.8.13.0024; rel. Desembargador ALMEIDA MELO. DJMG 24/11/2010).

Sobre o tema, já se pronunciou o Tribunal de Contas da União:

“(…)em razão da jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.791/2006 e 1.734/2009-Plenário, entre outros), configura formalismo excessivo a desclassificação de empresa participante de certame licitatório em decorrência de mero erro material no preenchimento de anexo, desde que seja possível aferir a informação prestada, sem prejudicar o andamento da sessão, situação ocorrida no julgamento das propostas das empresas na Tomada de Preços” (sem grifos no original) (TCU. Processo TC no 032.051/2016-6. Acórdão no 342/2017 – 1ª Câmara. Relator: ministro Augusto Sherman)

“(…)As exigências para o fim de habilitação devem ser compatíveis com o objeto da licitação, evitando-se o formalismo desnecessário. Caberia, no máximo, por parte da instituição promotora da licitação “promover diligência destinada a esclarecer a questão, indagando da empresa a utilização ou não de menores aprendizes”, o que não configuraria irregularidade, qualquer que fosse a resposta obtida”. (TCU. Processo TC no 008.284/2005-9. Acórdão no 2003/2011– Plenário. Relator: ministro Augusto Nardes. 03.08.2011)

No mesmo sentido, decidiu este Egrégio Tribunal de Contas:

“Não se pode olvidar que, sempre que possível, deve o poder público em respeito ao princípio do formalismo moderado relevar pequenos erros ou obscuridades constantes das propostas apresentadas pelos licitantes de modo a alcançar a proposta mais vantajosa. Não compete ao pregoeiro ou à comissão de licitação atuar na condição de entidade saneadora das mais diversas e possíveis falhas incorridas pelos participantes do procedimento, sob pena de desrespeito ao princípio da vinculação ao ato convocatório como também da própria eficiência e agilidade que se espera na condução da contratação. Tendo em vista que a exigência que fora descumprida não era uma condição “sine qua non” para que o melhor concorrente fosse escolhido, acredito não haver irregularidade no prosseguimento do certame, em seguir os vários entendimentos jurídicos por ela apresentados à sua defesa, no sentido de que o excesso de formalismo da interpretação de Editais, salvo algumas exceções, pode sim prejudicar os processos licitatórios e seus principais objetivos..” (sem grifos no



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Artagão de Mattos Leão



original) (Acórdão nº 3845/19 - Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Sessão de 4 de dezembro de 2019)

*“Conforme assentado na jurisprudência dos Tribunais de Contas, no curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, **que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo exagerado.** Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nos termos da conhecida frase de Adilson Dallari, a “licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”. Por consequência, o rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, **devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas.**”(sem grifos no original) (Acórdão nº 937/19 - Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Sessão de 10/05/2019)*

Verifica-se, ademais, que o edital estabeleceu como verba total para a campanha simulada o valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), conforme previsão expressa no item 8.3.1 “b”⁵, apregoando ainda a “*desclassificação das licitantes que apresentassem propostas com valor superior ao mencionado(...)*” (item 8.3.1 “e”⁶).

No entanto, ao apresentar as razões para manutenção da *Olé Propaganda* no certame, a Comissão de licitação **deixou de aplicar a regra do valor máximo para a campanha simulada** (item 8.3.1 “b”), alegando que “*não logrou êxito em localizar o dispositivo*”, face a erro de digitação constante no edital (indicou o item 8.2.4 “b” quando deveria prever o 8.3.1 “b”), demonstrando ausência de julgamento objetivo, conforme se verifica da resposta aos recursos administrativos apresentados:

*“temos que da leitura do edital surge o entendimento que itens que ultrapassam concretamente ou ocultamente os valores previstos para as campanhas simuladas, não podem ser considerados para fins de julgamento pela Subcomissão julgadora, **devendo a Comissão, a seu critério e juízo,***

⁵ 8.3.1 A elaboração do Plano de comunicação com base na simulação da Campanha Publicitária Institucional deverá observar os seguintes pontos:

(...)

“b”: Para fins de cálculo da distribuição da verba para a produção e veiculação da campanha simulada, a licitante utilizará como referencial máximo o montante de R\$ 60.000,00

⁶ 8.3.1

(...)

“e”: Serão desclassificadas as licitantes que apresentarem propostas com valor superior ao valor mencionado no item 8.2.4 “b”, ou que consignarem preços inexequíveis.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Artação de Mattos Leão



desconsiderar qual item está em desconformidade com as regras do edital e consequentemente, não comutar tais elementos na nota atribuída para a proposta. Ainda, nota-se que não há qualquer previsão no edital que possa ensejar a desclassificação da campanha simulada por não descumprir o orçamento proposto, apesar de haver dispositivo constante na alínea "e" do item 8.3.1 com a seguinte redação: 'Serão desclassificadas as licitantes que apresentarem propostas com valor superior ao mencionado ao item 8.2.4 "b", ou que consignarem preços inexequíveis'. Ao buscar o item 8.2.4 "b" no edital, não logramos êxito em localizá-lo, tomando fatalmente a alínea "e" do item 8.3.1 do edital sem aplicabilidade."

Não compete ao pregoeiro ou à comissão de licitação atuar de forma a negar vigência a exigência do edital (especialmente em razão de mero equívoco remissivo), sob pena de desrespeito ao princípio da vinculação ao ato convocatório, ainda mais considerando se tratar de dispositivo essencial na preservação da livre concorrência entre os participantes. Neste sentido, aliás, determina o art. 41 da Lei 8.666/93: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada."

No caso dos autos, o julgamento deveria levar em consideração exclusivamente os critérios referidos no Edital, e não decidir com base em premissas subjetivas e desconhecidas, de modo a alterar as condições oferecidas aos licitantes, o que demonstra atuação apartada dos princípios da razoabilidade e legalidade, além de possível favorecimento, uma vez que as alterações deferidas de forma unilateral e no curso avançado da licitação não propiciaram ambiente equânime entre os proponentes, podendo ter contribuído para o afastamento e proposição de propostas mais vantajosas.

Sobre o tema, já se manifestou o Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada (art. 41 da Lei nº 8.666/1993). No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios **objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 44 da Lei nº 8.666/1993). **O julgamento das propostas será objetivo**, devendo a Comissão de Licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, **os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos**, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle (art. 45 da Lei nº 8.666/1993)" (sem grifos no**



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Artação de Mattos Leão



original) (TCU 00863420091, Relator: VALMIR CAMPELO, Data de Julgamento: 07/10/2009)

*“Ao administrador público não é permitido decidir com base em premissas obscuras ou desconhecidas, principalmente quando sua decisão afeta terceiros. Uma vez definidas as regras, em especial no caso de licitação, **não pode o gestor criar situação nova, que possibilite a alteração das condições oferecidas por licitante**, e alheia aos termos do edital.” (TC 13662/2001-1. Relator Ubiratan Aguiar)*

*“23. A despeito disso, entendo cabível realizar determinação no sentido de que aquela Fundação atente para a necessária observância de princípios fundamentais da licitação, em especial da igualdade e impessoalidade, a fim de garantir, também, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, consoante preceitua o art. 3º da Lei de Licitações, e de **evitar a ocorrência desclassificação de empresas que atendam às exigências contidas no Edital de Licitação relativas à especificação do objeto licitado, como verificado na licitação sob exame**. Impõe-se também a comunicação das ocorrências relatadas nestes autos ao Ministério da Saúde e à Coordenadoria do Projeto Reforsus, para que avaliem a pertinência de realizar monitoramento mais incisivo, se for o caso, das ações conduzidas por aquela Secretaria de Saúde.” (sem grifos no original) (Acórdão nº 369/2005-Plenário. Relator Benjamin Zymler. Sessão de 06/04/2005)*

Do exposto, diante dos indícios de afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade e da competitividade do certame, **DETERMINO** a sua **IMEDIATA SUSPENSÃO**, até ulterior julgamento de mérito.

III - Desta forma, **RECEBO** a Representação e **DEFIRO** o pedido liminar, para fins de **SUSPENDER** a **TOMADA DE PREÇOS N° 06/2021**, do **MUNICÍPIO DE RIO BONITO DO IGUAÇU**, a partir do ponto em que se encontra.

IV – Encaminhe-se à **Diretoria de Protocolo**, para que adote as seguintes medidas:

a) Efetue a inclusão na autuação de **ROBERTO JOSÉ KWAPIS**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, **ELINTON KRUGER** e **AMARILDO GOMES DE ALMEIDA**, membros da Comissão Permanente de Licitação, **SEZAR AUGUSTO BOVINO**, prefeito de **RIO BONITO DO IGUAÇU**;

b) Para que, nos termos do art. 404, parágrafo único, e art. 405, do Regimento Interno, proceda à imediata citação do **MUNICÍPIO DE RIO BONITO DO IGUAÇU** e do respectivo atual gestor, **SEZAR AUGUSTO BOVINO**, via comunicação processual eletrônica, contato telefônico, e-mail com certificação nos autos e ofício com aviso de recebimento, para que, se pronuncie acerca das medidas cautelares adotadas,



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete do Conselheiro Artagão de Mattos Leão



comprove o seu imediato cumprimento e, juntamente com **ROBERTO JOSÉ KWAPIS**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, **ELINTON KRUGER** e **AMARILDO GOMES DE ALMEIDA**, membros da Comissão Permanente de Licitação, no prazo de 15 (quinze) dias, exerça o contraditório em face das irregularidades noticiadas;

V – Ato contínuo, retornem conclusos para apreciação em sessão do Tribunal Pleno, em conformidade com o art. 400, § 1º, do Regimento Interno.

VI – Decorrido o prazo de defesa, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Gestão Municipal** e ao **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, para manifestações.

VII – Publique-se.

Gabinete, 22 de outubro de 2021.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

cgl