

**À ILUSTRÍSSIMA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ –  
SECRETARIA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL E DA CULTURA.**

**Concorrência Pública nº 001/2021/SECC – Contratação de Serviços de Publicidade  
Prestados por Intermédio de Agências de Propaganda**

**Ingresso Total Serviços Eletrônicos Eireli – AM4 Digital**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n.º 09.195.837/0001-08, com sede à Alameda do Ingá, 222, Vale do Sereno, Nova Lima, MG - CEP: 34006-042, vem, mui respeitosamente, a presença de Vossas Senhorias, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Licitação nº 001/2021/SECC, na forma do seu itens 5.1 e 5.3, bem como o art. 41, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, em decorrência de pontos desarmônicos no instrumento convocatório, com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

**I. SÍNTESE FÁTICA**

Trata-se de edital de licitação na modalidade de Concorrência, o qual tem por objeto: *“Contratação de 5 (cinco) agências de propaganda para a prestação de serviços de publicidade, para atender a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, incluídas as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades vinculadas.”*

Mais especificamente *“ 2.1 O objeto da presente concorrência é a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente, que tenham por objeto o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, a compra de mídia e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o intuito de atender ao*

*princípio da publicidade e ao direito à informação, de promover a venda de bens ou serviços, de difundir ideias e iniciativas, posicionar instituições e programas ou de informar e orientar o público em geral.”, **além de atividades complementares.***

Verifica-se, todavia, que embora se considere acertada a modalidade licitatória escolhida e a abrangência do objeto para atender o interesse público, verifica-se que alguns regramentos do instrumento preambular podem ser aperfeiçoados, visando a melhor competitividade e isonomia entre os concorrentes, princípios basilares da disputa e escolha administrativa.

## **II. DA TEMPESTIVIDADE**

Verifica-se que o Edital nº 001/2021/SECC prevê o prazo de 5 (cinco) dias anteriores à abertura da sessão pública para a apresentação de impugnação:

### **5. IMPUGNAÇÃO DO EDITAL**

5.1 Decairá do direito de impugnar os termos deste Edital, perante a Comissão Especial de Licitação, sem prejuízo da faculdade prevista no art. 113 § 1º, da Lei 8.666/1993:

I – o cidadão que não se manifestar em até 5 (cinco) dias úteis antes da data de recebimento das Proposta Técnica e de Preços.

II – os potenciais interessados em participar do certame que não o fizerem até 2 (dois) dias úteis antes da data do recebimento das Propostas Técnica e de Preços.

5.2 O pedido de impugnação, com a indicação das falhas ou irregularidades que supostamente viciam o Edital, deverá ser protocolizado, preferencialmente, mediante o Sistema Integrado de Documentos – eProtocolo (<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/>), nos termos do Decreto nº 7.304/2021 e Resolução SECC 022/2021, ou fisicamente no setor de Licitações, Contratos e Convênios/SECC, situado no Prédio do antigo Ginásio Paranaense e atual sede da Secretaria de Estado da Comunicação Social e da Cultura, Rua Ébano Pereira, 240, Centro, CEP, 80.410-240, Curitiba/PR, das 08h30 (oito horas e trinta minutos) às 12h00 (doze horas) e das 13h30 (treze horas e trinta minutos) às 18h00 (dezoito horas).

Considerando que a data para o recebimento dos invólucros com as Propostas Técnica e de Preços está programada para o dia 30/03/2022, ante o que prevê o item 7.1, há de se considerar tempestiva a presente impugnação.

## **III. DO MÉRITO**

### III.I. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DO CERTAME E DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

Levando em contas as particularidades das licitações relativas a *marketing*, propaganda e especialmente publicidade e a proximidade das Propostas Técnicas, é imperioso levantar os pontos que seguem.

A Lei de nº 12.232/2010, aplicado ao caso, trata de um regramento específico de rito e requisitos para as licitações de publicidade, mas que evidentemente não se completa ou encerra em si, devendo ser analisado em conjunto com o arcabouço normativo sobre a matéria.

Veja-se que, de maneira geral, o objeto não só se engloba o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, a compra de mídia e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, **mas também**, como **atividades complementares**, a elaboração de peças e ações publicitárias (incluindo a produção técnica dos materiais), bem como criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação, com posterior monitoramento das atividades.

Dada a magnitude do projeto, é compreensível a necessidade de mais de uma agência de publicidade, conforme indicado no Edital inicial. Todavia, considerando não só que a atividade publicitária deverá ser de ponta a ponta, mas demandará *sincronia de cadeia* entre os envolvidos e alta eficiência de cada um, revela-se plausível possibilitar-se o consórcio entre agências, respeitadas as regras gerais desse tema.

Aglutinar diversos serviços com poucas agências sem possibilidade de consórcio diminui a competitividade e permite, *no prisma principiológico da eficiência e proposta mais vantajosa à licitação*, uma ilustrativa comparação à unificação de itens de serviços/produtos em apenas um lote. Para que tal unicidade ou centralização ocorra é

especialmente importante demonstrar com elementos fáticos específicos a imprescindibilidade da medida<sup>1</sup>.

É reconhecido que ao obrigar uma empresa a realizar serviços diversos de especialidades heterogêneas diminui a eficiência/aproveitamento de cada atividade realizada, na medida em que toda e qualquer empresa se destaca em um aspecto ou outro sobre as demais, o que poderia ser feito por um *pool* maior de participantes, cada um com uma *expertise* destacada.

Não basta dizer que posteriormente haverá, conforme parâmetros internos da Administração, a utilização de cada uma das 5 (cinco) agências em dada situação conforme o nicho de destaque, **porque nesse novo momento não caberá mais qualquer questionamento de eventuais interessadas e aptas a entregar o serviço, já que a fase concorrencial estará superada.**

A atribuição de tarefas após a definição dos vencedores – ou mesmo a convocação de cada uma por tarefa -, por si só, não é apta a garantir a concorrência, especialmente quando ela não é definida *a priori* por contas ou áreas de atuação (equivalente a lotes).

Em síntese, há justificativas e motivos fáticos muito mais pendentes a possibilitar a abertura de novos participantes consorciados.

O item 6.2 dispõe que: “6.2 Não poderá participar desta concorrência a agência de propaganda: (...) i) que estiver reunida em consórcio;”.

---

<sup>1</sup> O parcelamento do objeto é medida que se impõe como regra geral, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado nem perda da economia de escala, conforme preconiza a jurisprudência consolidada no enunciado sumular 247 do TCU: “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, **tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade**”.

Todavia, o consórcio, embora não seja expressamente previsto na Lei nº 12.232/2010, é possibilitado pela aplicação subsidiária do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, tal qual já recorrentemente se fez em outros certames de publicidade de nosso país, abrangendo atividades complementares e a cadeia publicitária completa, do mesmo modo que no caso analisado. Cita-se exemplificativamente o caso da vultuosa licitação do Estado de Minas Gerais: [https://www.governo.mg.gov.br/Downloads/a2nyxjbq.nsaEDITAL\\_LICITACAO\\_PUBLIC\\_2019.pdf](https://www.governo.mg.gov.br/Downloads/a2nyxjbq.nsaEDITAL_LICITACAO_PUBLIC_2019.pdf) .

A situação, portanto, difere-se de licitações para publicidades pontuais ou sem atividades complementares, implementadas em Municípios menores brasileiros, em que os concorrentes locais e o interesse na licitação são mais restritos. Assim, deve-se permitir, *in casu*, a participação não só das empresas locais, mas também de outros locais com Brasil com igual experiência na área.

Por outro lado, os próprios conceitos de contratada, contrato e licitante da Instrução Normativa nº 03/2018<sup>2</sup> da Presidência da República na obtenção de serviços publicitários preveem que:

XII - contratada: a agência de propaganda ou **consórcio** contratado para prestar serviços de publicidade, objeto de um contrato;

XIII - contrato: o instrumento firmado entre órgão ou entidade e a agência de propaganda ou **consórcio** vencedor de um processo licitatório, para regulamentar a prestação dos serviços de publicidade, objeto do certame;

(...)

XVIII - licitante: a sociedade empresária, agência ou **consórcio** participante de um processo licitatório; (grifos nossos).

Na nova lei de licitações, cujos preceitos devem ser levados em consideração em face da constante evolução de entendimento que a experiência dos administradores e Tribunais de Contas trazem consigo, prevê no *caput* do seu art. 14: “(...) *salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio*”. Ou seja, para a lei atual, a regra geral é o consórcio.

---

<sup>2</sup> Disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo federal: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12923723](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12923723) Acesso em 17 de março de 2022.

Resta claro, portanto, que vedar o consórcio no presente caso não teria utilidade à manutenção da regularidade do certame e também desconsideraria, especialmente, a **sua efetiva adequação e recorrente uso nos casos de publicidade de mídia digital conjugada com a vinculação institucional.**<sup>3</sup>

Este é a questão que mais se pronuncia quando se fala em um certame que, dada sua importância e o seu grande valor, deve possibilitar a participação de *players* não só paranaenses, mas do mercado brasileiro, a fim de viabilizar a escolha mais vantajosa à Administração Pública. Isso fica claro **pela própria redação dos itens do Edital**, que viabilizam a participação de concorrentes externos à localidade da licitação, comprovados os requisitos de habilitação, mesmo quando situados fora da cidade e Estado de execução dos serviços.

Contudo, ante: **a)** a proximidade do certame e; **b)** a necessidade de definição de aspectos fulcrais e que demandam preparo documental e de peça publicitária, com organização documental e estrutural, especialmente considerando o que prevê o art. 33, II e III da Lei 8.666, **REQUER-SE a imediata suspensão** do Concorrência Pública nº 001/2021/SECC, o que é inafastável para a posterior análise de todos os pontos de mérito levantados, permitindo-se a posterior republicação do Edital não só com a previsão de consórcio, mas com os aspectos de mérito que se passa a expor.

### **III.II DA INSTALAÇÃO DA ESTRUTURA LOCAL**

É imperioso destacar, além da possibilidade de consórcio, quaisquer restrições territoriais devem ser devidamente fundamentadas, especialmente na modalidade de disputa cujo ponto fulcral é viabilizar a concorrência entre os participantes.

O art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 destaca o cuidado com a determinação de restrições irrelevantes ao atingimento do objeto, para que sejam devidamente justificadas. *A título de exemplo*, a própria previsão da possibilidade de restrição territorial

---

<sup>3</sup> Tal qual indicado pelo SINAPRO de São Paulo, “*Os consórcios têm sido utilizados, notadamente quando há atuação intensa de produção e veiculação digital da publicidade institucional, além da produção e veiculação tradicional.*”  
: [http://sinaprosp1.tempsite.ws/adm/upload/documento\\_sinaprosp\\_07f0d4fa7232d8e5f005e11bb9d189b7.pdf](http://sinaprosp1.tempsite.ws/adm/upload/documento_sinaprosp_07f0d4fa7232d8e5f005e11bb9d189b7.pdf) . Acesso em 18 de março de 2022.

prevista no Prejulgado nº 27 do TCEPR, em favor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, os quais já possuem amparo legal protetivo, exige certos requisitos mínimos<sup>4</sup>.

Nesse sentido, a exigência de haver uma estrutura local que atenda às demandas do Ente Licitante é um facilitador à entrega e encontrado em alguns certames dessa natureza. Todavia, é imperioso que se tenha em mente que tal estrutura pode ser instaurada em prazo razoável, sem desatender o interesse público.

O item 24.13.2 do Edital preambular prevê que:

24.13.2 No prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data da assinatura dos contratos, as contratadas deverão comprovar que possuem, em Curitiba ou na Região Metropolitana de Curitiba, estrutura de atendimento compatível com o volume e a característica dos serviços a serem prestados ao Governo do Estado, representada, no mínimo, pelos seguintes profissionais:

- a) três profissionais na área de atendimento, sendo dois de nível sênior e um de nível júnior;
- b) um profissional na área de planejamento;
- c) duas duplas de profissionais na área de criação, sendo uma específica para o meio digital;
- d) dois profissionais nas áreas de produção gráfica, eletrônica e de design/computação gráfica;
- e) quatro profissionais na área de mídia, sendo um supervisor de mídia; um coordenador de mídia, um mídia digital e um assistente de mídia.

E o item 24.13 ainda determina:

24.13 As contratadas centralizarão o comando da publicidade, objeto desta licitação, em Curitiba ou na Região Metropolitana, onde, para esse fim, manterão sede, escritório ou sucursal.

O prazo para a instalação de tal estrutura revela-se exíguo, sendo que, à luz da razoabilidade e isonomia, não haveria impedimento em aumentá-lo para 60 (sessenta) dias, enquanto, nesse interim, os trabalhos ainda assim podem se iniciar pela equipe sem prejuízo à Administração.

Além disso, questiona-se o grau de centralização de todas as atividades, em atenção ao item 24.13, na unidade curitibana. A uma porque não se sabe como a tomada de

---

<sup>4</sup> <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/prejulgado-n%C2%BA-27/323698/area/242> . Acesso em 17 de março de 2022.

decisões ou questões documentais – tal como, exemplificativamente, registro local em órgãos competentes – precisa ser feita. Tais incertezas geram contingência e risco não previsto aos participantes, porque, além de demandarem tempo maior de adequação, não se sabe de que modo atenderiam o requisito para efeitos do objeto contratual e se eventualmente terão de se adequar a exigências supervenientes da Administração. Nesse quesito, sobleva salientar que a clareza do objeto e sua execução, inclusive, é prevista no art. 40, I, da Lei 8.666/93.

Outra porque, para todos os efeitos, uma vez instalada a estrutura prevista no item 24.13.2, não se vislumbra quaisquer prejuízos a realização das atividades e à fiscalização das mesmas pela Administração Pública, revelando-se suficiente o exposto no item 24.13.2.

**III.a** São, portanto, 3 (três) os aspectos centrais que devem ser considerados:

- A necessidade de se permitir, como regra geral, a participação de consórcios;
- A facilitação, para empresas de outra localidade, na instalação de sua estrutura na cidade de Curitiba, por meio da dilação do prazo de 30 (trinta) dias previsto no item 24.13.2.;
- A necessidade de esclarecimento quanto à centralização da prestação de serviços, ante a ausência de clareza e especialmente considerando a proteção devida à competitividade no caso concreto.

Ante todo o exposto, requer-se seja suspenso o certame para a análise dos pontos levantados na presente impugnação.

#### **IV. DO PEDIDO FINAL**

Diante do exposto, requer-se:

- a) o recebimento da presente impugnação, vez que tempestiva;
- b) a suspensão imediata do Edital nº 01/2021/SECC, para que haja a adequação do Edital Preambular quanto aos apontamentos indicados no item **III.a**,

especialmente considerando o período exíguo para operar as correções necessárias e para que as empresas se adequem ao novo cenário, já que de outra forma haveria risco à competitividade e à isonomia;

d) Seja republicado o Edital com as adequações que se entende necessárias;

e) ao final, com o acolhimento dos requerimentos supra, o provimento da presente impugnação.

Nestes Termos,  
Pede Deferimento.

Nova Lima, 17 de março de 2022.

**Ingresso Total Serviços Eletrônicos Eireli**

**AM4 DIGITAL**

**CNPJ nº 09.195.837/0001-08**



Representante Legal: **Renato Soares Ribeiro**

**Gerente de Contas**

Carteira de Identidade **10497308-6 IFP**

CPF/MF **074.869.277-05**

Tel/Fax: (21) 2524-1776

E-mail: [renato@am4.com.br](mailto:renato@am4.com.br)