

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2021/SECC

**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE PRESTADOS POR
INTERMÉDIO DE AGÊNCIAS DE PROPAGANDA**

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

I. DAS PRELIMINARES:

Impugnação interposta tempestivamente pela empresa **Ingresso Total Serviços Eletrônicos Eireli – AM4 Digital**, encaminhada via e-mail no dia 22/03/2022, às 19h25, com fundamento nos itens 5.1 e 5.3 do Edital da Concorrência Pública nº 001/2021/SECC, bem como no art. 41, § 1º, da Lei n. 8.666/1993.

Visto que a impugnação foi encaminhada à SECC após o horário de expediente, considera-se o dia útil imediatamente posterior (23/03/2022) como sendo a data de referência para o cálculo do prazo legal de três dias úteis para a resposta, excluindo-se o dia de início e incluindo-se o dia de vencimento (art. 110 da Lei Federal nº 8.666/93¹ e art. 163 da Lei Estadual nº 15.608/2007²).

II. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A empresa impugnante requer que o edital seja suspenso para que a vedação à participação de agências reunidas em consórcio seja revista pela Administração. Isso porque, segundo a impugnante, o objeto, por ser complexo e englobar não apenas 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 as atividades complementares, a elaboração de peças e ações publicitárias (incluindo a produção técnica dos materiais), bem como criação e o desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação, com posterior monitoramento das atividades, ensejaria a necessidade de se permitir a participação de consórcios de agências, de modo a ampliar a competitividade e permitir que “um pool maior de participantes, cada um com uma expertise destacada” adentrasse na competição.

¹ “Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.”

² “Art. 163. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta lei exclui-se o dia do início e inclui-se o do vencimento, e consideram-se os dias, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.”

Ainda, alega a impugnante que a situação da presente concorrência 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, devendo-se, por isso, se permitir a participação não só das empresas locais, mas também de outros locais no Brasil com igual experiência na área.

Na sequência, a empresa requer 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. Para a impugnante, “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 a empresa quanto ao “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 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. (...) 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. DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

Em face das considerações expostas na peça impugnatória, a empresa requer, em síntese, que: a) haja o recebimento da 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 impugnação.

IV. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

Por ter sido interposta tempestivamente, a impugnação deve ter seu mérito analisado, já que atentou para os prazos estabelecidos no edital e nas leis que regem o certame em questão.

Todavia, as razões da impugnante não merecem prosperar haja vista a

fundamentação que segue.

IV.I. Vedação à participação de consórcios:

A Lei Federal nº 12.232/2010 é a lei que rege principalmente a concorrência em debate, sendo admitida a aplicação complementar da Lei nº 8.666/1993 e, no caso, também da Lei Estadual nº 15.608/2007, que é a lei que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná.

Pois bem. Válido consignar, a título de contextualização, que a contratação de serviços de publicidade e propaganda apresenta traços peculiares em relação a outros objetos, pois envolve basicamente a criatividade dos contratados, inseridos em mercado próprio e regulamentado, o que inviabilizava a avaliação puramente objetiva e unicamente pelos critérios adotados na Lei Geral de Licitações. A conjugação de características do mercado e das normas que regulamentam as profissões coligadas à publicidade com os aspectos procedimentais da Lei nº 8.666/1993, em especial os afetos aos tipos de licitação técnica e preço e melhor técnica, foi o cenário que permitiu a concepção de uma lei específica para o segmento, estabelecendo modelo próprio de contratação, em atendimento à competitividade, economicidade, eficiência e ao interesse público e proporcionando segurança jurídica ao gestor.

Ou seja, a Lei Federal nº 12.232/2010 foi estruturada justamente para minimizar as dificuldades enfrentadas pela Administração ao licitar esse complexo objeto, traçando normas gerais sobre a contratação de serviços de publicidade. E a própria lei estabelece que seus regramentos são aplicáveis a licitações e contratos de **atividades complexas de publicidade**, que envolvem serviços diferentes de **modo integrado**, e que, por essas características, sujeitar-se-ão a um procedimento mais complexo de avaliação técnica.

A respeito, oportunos os comentários de Rafael Wallbach Schwind:

“Serviços mais simplificados, ainda que possam ser considerados como de publicidade, não se submetem à Lei nº 12.232 se não apresentarem as características arroladas no artigo 2º da Lei. Mesmo os serviços indicados nesse dispositivo não se submeterão à nova Lei se não houver previsão de serem executados de modo integrado. Trata-se de questão de fundamental importância para a verificação do âmbito concreto de aplicação da Lei nº 12.232.”³

Ademais, em seu art. 2º, §1º, a Lei admite que sejam incluídos como atividades complementares ao objeto principal do contrato serviços especializados prestados por terceiros:

“Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se **serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente** que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de

³ SCHWIND, Rafael Wallbach. Considerações acerca da nova lei de licitações e contratos administrativos de serviços de publicidade (Lei nº 12.232/2010). Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 106, p. 3044, out. 2010.

divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.

(...)

Art. 14. Somente pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, nos termos do § 1º do art. 2º desta Lei.” (grifou-se)

A Lei, portanto, destina-se justamente para regulamentar a contratação de serviços complexos de publicidade, que necessitam ser executados de modo integrado, admitindo-se, outrossim, a inclusão de serviços complementares ao escopo principal do contrato a serem executados por terceiros especializados.

Marçal Justen Filho ao abordar o tema bem destaca que o regime dos contratos de serviços de publicidade é peculiar e eminentemente oriundo de regras privadas e das práticas do mercado publicitário. Nas palavras do autor:

“As dificuldades existentes decorrem da tendência à submissão dos contratos de serviços publicitários ao regime da Lei nº 8.666, ao invés de admitir a incidência das normas próprias da atividade privada.

O dilema entre contratação por parte da Administração ou sub-rogação clássica da Lei nº 8.666 é inaplicável, eis que existe uma solução diferenciada, inerente à contratação de serviços de publicidade a serem prestados por agências de publicidade.

Existem diversas evidências objetivas da especificidade do regime da contratação dos serviços técnicos complementares.

O art. 2º, no seu caput e §1º, da Lei nº 12.232, reconhece a distinção qualitativa entre os serviços de publicidade propriamente ditos e os serviços técnicos complementares. O diploma reconhece, inclusive, que os serviços de publicidade propriamente ditos devem ser prestados necessariamente por meio de agência de publicidade, tal como admite que os serviços complementares serão executados por outros terceiros.

Daí se segue a previsão do art. 2º, §1º, de que esses serviços complementares serão ‘incluídos’ nas contratações de publicidade. A expressão ‘incluídos’ reflete a concepção de que tais serviços são dotados de autonomia em face da atividade das agências de publicidade.

Mais precisamente, a expressão indica o reconhecimento de que tais serviços não se confundem com os serviços de publicidade propriamente ditos, que se encontram descritos no caput do mesmo art. 2º.

Nesse cenário, é previsível – mais, é necessária e inafastável – a contratação de terceiros para a prestação dos serviços complementares. Rigorosamente, a agência de publicidade nunca será contratada para prestar tais serviços, eis que é indiscutível a necessidade de seu desempenho por terceiros.

(...)

Como exposto, reputa-se que a agência de publicidade presta serviços à Administração Pública sob o regime de administração contratada. No entanto e admitindo-se, para argumentar, que assim não fosse, não caberia aplicar pura e simplesmente a Lei nº 8.666. Ter-se-ia que se reconhecer a existência de uma subcontratação especial.

(...)

Como reiteradamente afirmado, o modelo dos contratos de publicidade desenvolveu-se no direito privado e foi recepcionado pelo direito administrativo. Isso significa o descabimento de aspectos estruturais e marcantes do regime da contratação de serviços de publicidade ser sacrificado para a incidência das normas de direito público.

Um dos aspectos que dão identidade ao contrato de serviço de publicidade consiste na relação entre cliente e agência de publicidade e terceiros prestadores de serviços técnicos complementares.

Uma das características fundamentais desse tipo contratual consiste em que a agência de publicidade desempenha diretamente os serviços de publicidade propriamente ditos e intermedia a contratação de terceiros para os serviços técnicos complementares.

A supressão dessa modelagem desnaturaria o contrato dos serviços de publicidade”.⁴ (grifou-se)

Logo, o objeto da presente concorrência tem total amparo na Lei Federal nº 12.232/2010, a qual, ao ser elaborada pelo legislador, já levou em conta as práticas do mercado publicitário e as especificidades destes serviços, que são, de fato, complexos e envolvem a execução integrada por diversos prestadores, não somente as agências, mas os terceiros fornecedores dos serviços especializados, os quais, com autorização legal, serão “subcontratados”⁵ pelas agências em nome da Administração para, sob a coordenação daquela (agência), realizar os serviços complementares e necessários à regular consecução do objeto principal, qual seja, o serviço publicitário propriamente dito, que envolve a intelectualidade dos profissionais da agência e, por isso mesmo, não podem ser objeto de subcontratação.

E o fato de tal serviço ser complexo e envolver a execução de atividades complementares e especializadas não justifica, por si só, nem a aplicação da tese do parcelamento do objeto nem a permissão para participação no certame de empresas

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração*: Lei nº 12.232/2010. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 392-398.

⁵ Marçal Justen Filho bem aponta que esta “subcontratação” autorizada pela Lei Federal nº 12.232/2010 é uma “subcontratação especial”, pois possui traços peculiares em relação à subcontratação disciplinada na Lei Geral de Licitações. Ao tratar da contratação de terceiros pelas agências, o autor aponta que: “Essa subcontratação não se enquadra no modelo previsto na Lei nº 8.666. Não se trata de promover a execução para um terceiro de parcela do objeto contratado com o vencedor da licitação. (...) O ponto essencial reside em que o regime jurídico das contratações administrativas não é incompatível com a previsão de pagamento direto pelo Poder Público ao terceiro prestador do serviço complementar. Tal pode ocorrer no caso de administração contratada, tal como na hipótese de subcontratação especial. O entendimento acima não contraria a exigência de prévia licitação. Tal como previsto no próprio art. 2º, os serviços técnicos complementares são incluídos no objeto da contratação. Isso implica a regularidade de sua contratação desde que tenha sido promovida a licitação para a contratação da agência de publicidade”. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Contratos de Publicidade*..., p. 396-398.

reunidas em consórcio.

Pela lógica tradicional da Lei nº 8.666/93, o parcelamento é a regra, quando técnica e economicamente viável, para objetos divisíveis, distintos, complexos ou compostos de parcelas de natureza diversas:

“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(...)

Art. 23. (...)

(...)

§ 1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

§ 2º. Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.”

Porém, a Lei nº 12.232/2010, como dito, possui uma *ratio* própria e foi concebida justamente para propiciar que a licitação e contrato administrativo se desenvolvesse de modo compatível com as regras peculiares do mercado publicitário. E por isso mesmo a lei admite em seu art. 2º, §3º, a adjudicação do objeto a mais de uma agência, sem que isso implique no necessário parcelamento do objeto, na linha do que expõe Carlos Pinto Coelho Motta:

“Como se vê, há uma diferença fundamental entre a abordagem do tema da divisibilidade do objeto na lei geral de licitações (8.666/93) e na lei especial sobre licitações de publicidade (12.232/10).

(...)

No ritual adotado pela LNL, a divisão do objeto em parcelas é feita obrigatória e aprioristicamente; integra a própria descrição do objeto; o edital é concebido de forma a incorporar esse parcelamento; licitam-se ‘lotes’, ‘áreas’, etc.; a adjudicação é feita por itens e não pelo preço global. **Na concepção da Lei nº 12.232/10, licitar-se-á o objeto em seu todo, facultando-se a adjudicação desse objeto a mais de um executor; e somente depois de adjudicados e contratados os vencedores será feita a divisão e a atribuição de cada parcela a seu executor respectivo.**

(...)

Entenda-se, em síntese, que a licitação será feita em bloco, para um objeto descrito em sua totalidade. Nessa concepção, os critérios e parcelamento – embora, a nosso ver, devam ser previamente concebidos e oficialmente aprovados, juntamente com a metodologia – serão aplicados no momento da seleção interna subsequente à contratação”.⁶ (grifou-se)

Da mesma forma, já apontou o Tribunal de Contas da União:

“96. Tenho para mim, de um olhar mais amplo do que o citado artigo, que a lei guia a Administração a buscar, acima da proposta mais vantajosa, a contratação mais vantajosa. Isto inclui, antes do menor preço e da técnica mais apurada, obtidos da oferta do licitante,

⁶ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Divulgação institucional e contratação de serviços de publicidade. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 83-88.

também a definição, pelo poder público, da melhor maneira de execução do objeto. (...)

98. Dentro de um contrato de publicidade, no entanto, há subobjetos que, tecnicamente, podem ser incumbidos a pessoas distintas, sem causar nenhuma complicação para o resultado. Não haveria problema, por ilustração, que cada campanha fosse executada por uma agência, desde que respeitada a linha geral de comunicação da administração.

99. Ocorre que o serviço de publicidade, mesmo sendo divisível contratualmente, não o é para efeito de licitação, tanto da perspectiva econômica, quanto da de utilidade. Isto porque, além de ser dispendioso o lançamento de uma licitação para cada campanha, quando a necessidade de comunicação surge, em geral não se tem como esperar que o certame seja processado, sob pena de fazer a ação intempestiva. É próprio da informação publicitária o aproveitamento de oportunidades.

100. Exatamente por isso é que as agências de propaganda ficam de prontidão, para poderem agir de forma rápida quando convocadas. Do contrário, o poder público perderia a ocasião de se dirigir à população para transmitir mensagens relevantes.

101. Dadas as características peculiares da contratação de serviços de publicidade, acredito até que se torna mais interessante para um ente público ter mais de uma agência à sua disposição. De fato, assim se pode instaurar uma nova competição interna para a escolha da melhor solução para situações concretas. É como se fosse uma licitação dentro da outra. (...)

103. Posso deduzir, então, que, como justificado pela recorrente, **a disponibilidade de mais de uma agência para cuidar da publicidade faz a prestação do serviço tornar-se mais eficiente e conveniente para o ente público administração, na medida em que lhe acrescenta agilidade e qualidade.**⁷ (grifou-se)

Já em relação à permissão ou não de consórcios nas licitações públicas, é pacífico na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que esta é uma decisão discricionária do ente licitante, que define caso a caso esta possibilidade sempre com vistas à defesa do interesse público e ao aumento da competitividade, se o mercado em que está inserto o objeto da licitação assim o exigir. Conseqüentemente, não é todo e qualquer objeto que justificará a admissão de consórcios na licitação, sendo esse usualmente cabível para contratações de alta complexidade técnica e/ou vulto econômico, para as quais nenhuma ou poucas empresas do mercado específico do objeto da licitação possuiriam condições para se habilitar no certame de forma isolada, o que não se revela no caso em concreto.

Ou seja, ao contrário das alegações apresentadas, a autorização para participação nas licitações públicas reunidas em consórcio não é regra geral, consoante bem explica Marçal Justen Filho, em seus comentários à Lei nº 14.133/2021:

“Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso Direito. Assim se passa porque, como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejáveis.

A formação de consórcios acarreta risco da dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre os empresários.

No campo de licitações, a formação de consórcios poderia reduzir o impacto da disputa.

O consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição. Aliás, a composição entre os potenciais interessados para participar da licitação pode alcançar a dimensão da criminalidade.

Mas o consórcio também pode prestar-se a resultados positivos e compatíveis com a ordem

⁷ TCU. Acórdão nº 3.233/2010. Plenário.

jurídica. Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição. Isso se passa quando **parcela significativa de empresas, isoladamente, não dispuser de condições para participar da licitação.** Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar a ampliação do universo de licitantes. **É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto e as circunstâncias concretas exijam a associação entre os participantes. São as hipóteses em que apenas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para licitação.**⁸ (grifou-se)

Não é outro o posicionamento do Tribunal de Contas da União, que de longa data sinaliza o seguinte:

“Em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que **empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.** Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio.”⁹ (grifou-se)

“Não prospera também o argumento de que a possibilidade de formação de consórcio no Edital afastaria eventual restrição à competitividade da licitação. **A constituição de consórcio visa, em última instância, a junção de esforços de 2 (duas) ou mais empresas para realização de determinado empreendimento, objetivando, sob a ótica da Administração Pública, proporcionar a participação de um maior número de empresas na competição, quando constatado que grande parte delas não teria condições de participar isoladamente do certame.** No entanto, o caso não me parece requerer a formação de consórcio. Primeiro, porque se a licitação fosse realizada separadamente para fornecimento de serviços de telefonia e de centrais telefônicas, as empresas no mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Segundo, o consórcio, dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente farão parte das atividades do órgão.”¹⁰ (grifou-se)

Indiscutivelmente, esse não é o caso da presente licitação, em que existem inúmeras agências de publicidade no país aptas a se habilitarem no certame para executar o objeto do contrato, fato que foi sopesado pela Administração quando do planejamento do certame, levando em conta não apenas sua experiência pretérita com licitações/contratações semelhantes, como também em face da dinâmica do mercado na atualidade, em que se verifica não apenas em Curitiba e Região, mas em todo o país a existência de diversas agências com expertises compatíveis com a expectativa dos serviços a serem contratados e que podem se habilitar no certame para disputar o objeto licitado. Aliás, licitações dessa espécie são sempre muito disputadas, o que demonstra que a não admissão de agências reunidas em consórcio de modo algum prejudica ou restringe a competitividade.

Frisa-se, o fato de haver a inclusão no objeto contratual de serviços complementares não é motivo para haver a permissão de participação de agências

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 292-293.

⁹ TCU. Acórdão 22/2003. Plenário.

¹⁰ TCU. Acórdão 1.591/2005. Plenário.

reunidas em consórcio, já que a própria lei de regência do certame autoriza que estes serviços complementares sejam contratados com terceiros alheios à disputa.

A título de comparação, destaca-se como exemplo a licitação promovida pelo Governo Federal, muito mais vultuosa do que a contratação em tela, que igualmente não permitiu a participação de consórcios entre as agências¹¹, bem como o certame promovido pelo Distrito Federal¹².

Em suma, pelas razões expostas, a impugnante não apresentou fundamento jurídico plausível ou elementos que pudessem demonstrar que a vedação de participação de consórcios, nesse caso, de fato está restringindo a isonomia e a competitividade do certame, logo não há motivos para que a Administração revise sua decisão e altere o edital neste ponto.

IV.II. Da instalação da estrutura local e do prazo para o cumprimento da obrigação pelas agências contratadas:

Neste quesito, a própria empresa impugnante reconhece a validade de se exigir a estrutura local, prática que é comum em editais de licitações com objetos semelhantes¹³, posto que a condição é indispensável para a regular e satisfatória execução dos serviços, bem como a agilidade no atendimento.

Como se sabe, a prestação de serviços publicitários exige a coordenação de diversas atividades realizadas de modo integrado e a proximidade com o cliente-anunciante se demonstra fundamental, pois toda a publicidade institucional é desenvolvida segundo os seus anseios e necessidades, que no caso da Administração Pública, está voltada para o atendimento do interesse público, no sentido de concretizar o seu direito à informação acerca dos atos, programas, obras e serviços desenvolvidos pelos órgãos públicos em favor da coletividade.

Assim há a necessidade de realização de diversas reuniões para o alinhamento das ideias, definição do briefing, concepção das campanhas e, posteriormente, aprovação das peças gráficas produzidas, recebimento de materiais, documentos, interlocução com os representantes locais dos veículos de comunicação, etc.

E o grande volume de campanhas e ações de publicidade institucional em prol da população desenvolvidas pelo Estado do Paraná exige pronto e ágil atendimento, fato que justifica a exigência de uma estrutura local, com profissionais próximos e disponíveis para suprir as necessidades da Administração nesse sentido.

Importante registrar que à Secretaria da Comunicação Social e da Cultura compete gerenciar, coordenar e controlar todas essas ações de publicidade

¹¹ Edital e anexos disponíveis em <<https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos-1/concorrenca>>. Acesso em 23.03.2022.

¹² Edital e anexos disponíveis em <<https://www.comunicacao.df.gov.br/concorrenca-01-2021/>>. Acesso em 23.03.2022.

¹³ Mais uma vez, cita-se o edital promovido pelo Distrito Federal, que também faz exigência neste sentido e concede o mesmo prazo para a instalação.

institucional realizadas pelos diversos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Estadual, de acordo com o disposto na Lei Estadual nº 19.848/2019, art. 6º, V, c/c art. 16, e o Decreto nº 8.352, de 13 de agosto de 2021, que aprova o Regulamento da SECC, razão pela qual as atividades devem estar centralizadas na Região de Curitiba, onde está sua sede e de onde emanam todas as decisões relativas à comunicação social e publicidade institucional do Estado.

E o fato de se exigir uma estrutura local, a ser providenciada apenas pela licitante vencedora após a assinatura do contrato, não prejudica a possibilidade de a agência contratada utilizar de sua matriz ou de seus representantes em outros Estados para serviços de criação e de produção ou outros complementares ou acessórios que venham a ser necessários, desde que garantidas as condições previamente acordadas, nos termos do subitem 24.13.1 do edital.

Vê-se, portanto, que inexistente neste ponto qualquer vício de legalidade ou ofensa à competitividade e à isonomia, já que as exigências feitas são razoáveis, pautam-se em justificativas técnicas, são relevantes e indispensáveis para a esmerada execução do objeto e estão direcionadas precipuamente a atender o interesse público tutelado pela SECC.

Sobre o assunto, aliás, pertinente trecho do Acórdão nº 2287/2020-Plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

“Conforme ressaltei, o ordenamento jurídico brasileiro permite que limitações à regra da ampla participação em licitações públicas sejam impostas, com efeito sobre o princípio da competitividade do certame, quando razões técnicas evidenciarem a necessidade de atender o interesse público”.

Da mesma forma, pondera Marçal Justen Filho ao dizer que “não há vedação à previsão de exigências rigorosas nem impossibilidade de exigências que possam ser cumpridas somente por determinadas pessoas”, pois “a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa limitação com o objeto da licitação e com os critérios de seleção da proposta mais vantajosa”.¹⁴

Por fim, quanto ao prazo estipulado para a instalação da referida estrutura local também inexistente qualquer irregularidade ou desproporcionalidade. O prazo de 30 dias após a assinatura do contrato tem se mostrado suficiente e razoável. Nas contratações pretéritas, em que também foi feita a mesma exigência, as agências em nenhum momento tiveram dificuldades nesse sentido.

Não é demais pontuar, inclusive, que o edital foi objeto de exame não só pela D. Procuradoria-Geral do Estado, como também pelas empresas interessadas do ramo, pelas entidades do mercado publicitário e pela sociedade em geral, que tiveram a oportunidade de contribuir com melhorias quando da realização da audiência pública e, em nenhum momento, os pontos aqui levantados foram suscitados. O edital também foi submetido à análise da Assessoria Jurídica da FENAPRO – Federação Nacional das Agências de Propaganda, a qual, através de correspondência encaminhada a esta Secretaria por intermédio do SINAPRO/PR,

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações...*, p. 234.

não apontou nenhuma irregularidade ou impertinência quanto as exigências ora combatidas.

Logo, por estarem as exigências feitas lastreadas em justificativas técnicas adequadas, não subsiste razão para a suspensão da abertura do certame nem para quaisquer alterações no edital.

V. DA DECISÃO

Em face de toda fundamentação exposta e da legislação aplicável, conheço da impugnação apresentada pela empresa **Ingresso Total Serviços Eletrônicos Eireli – AM4 Digital**, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Curitiba, 28 de março de 2022.

Diego de Oliveira Nogueira
Presidente da Comissão Especial de Licitação/SECC