



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 193235/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO: ADEMAR NITSCHKE, BOLSA DE LICITAÇÕES E LEILÕES DO BRASIL, ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
ADVOGADO / PROCURADOR: AMANDA SCHNEIDER DE ALMEIDA PRIOTTO, JULIA VINHESKI, THIAGO ANTONIO DE LEMOS ALMEIDA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 497/25 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Ponta Grossa. Admissibilidade parcial. Convênio firmado para utilização de plataforma digital de licitações. Pareceres uniformes. Procedência com expedição de determinações corretivas.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em face de BLL Bolsa de Licitações e Leilões¹ e do Município de Ponta Grossa, mediante a qual noticiou supostas irregularidades na utilização da plataforma digital de licitações ofertada pela primeira representada.

A parte representante narrou, inicialmente, que a utilização dos pregões eletrônicos tem sido frequentemente adotada pelos entes licitantes, por se tratar de alternativa ágil e econômica para os processos de compras públicas. Assim, fez-se cada vez mais necessário o uso de plataformas digitais para tal finalidade, o que vem sendo feito por entidades federais, estaduais e municipais mediante softwares disponibilizados pelo próprio Poder Público.

Neste contexto, apontou a atuação da representada BLL Bolsa de Licitações e Leilões, entidade sem fins lucrativos que surgiu como uma terceira via

¹ Segundo qualificação apresentada pela parte representante, trata-se de associação civil sem fins lucrativos sediada em Pinhais-PR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para disponibilizar *“sem custo para a Administração licitante, mediante o respectivo instrumento de convênio, uma plataforma eletrônica com melhorias e atendimento em tempo real diante das demandas e provocações da licitante, toda a instrumentalização digital necessária para a condução, realização e gerenciamento dos pregões eletrônicos e com a ‘grande vantagem do custo zero para a Administração licitante’”*.

Aduziu o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que geralmente a remuneração das pessoas jurídicas fornecedoras das plataformas se dá pela cobrança *“por cada item fornecido à Administração licitante pela empresa ou fornecedor vencedor(a) do pregão eletrônico, cujo montante é definido livremente e em geral fixado em ‘valor ínfimo’ em termos de moeda corrente ou percentual do valor do item adquirido via pregão eletrônico”*.

Ainda, aduziu que este tipo de compromisso vem sendo instrumentalizado mediante contrato de adesão e que *“não apenas provavelmente, senão com certeza absoluta, tal custo adicional gerado para o licitante vencedor expresso pelo percentual ou valor em moeda pago à fornecedora da plataforma eletrônica acarretará uma de duas situações: a) ou será necessariamente incluída no custo da proposta do(s) licitante(s) no procedimento de pregão eletrônico, integrando por via de consequência o orçamento e impactando diretamente no valor cobrado junto à entidade pública contratante; b) ou ensejará discussão judicial posterior entre a fornecedora vencedora do(s) pregão(ões) eletrônico(s) e a entidade fornecedora da plataforma que pode acarretar em travas operacionais, econômicas e jurídicas que prejudiquem futuros pregões eletrônicos, levando-os inclusive a serem desertos e emperrando o processo de compras públicas via tal modalidade licitatória”*.

A parte representante asseverou que o tema já foi objeto de análise por esta Corte de Contas que respondeu a Consulta nº 273240/20² nos seguintes termos:

² Conforme ACÓRDÃO Nº 2043/21 - Tribunal Pleno, exarado em 19/08/2021, nos autos de Consulta nº 273240/20. O voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES; o voto do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral não foi secundado. Esteve presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...] OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I. Responder à consulta formulada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa no sentido de que:

- a contratação de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico deve ser precedida de estudo acerca das soluções tecnológicas existentes, não contemplando apenas o critério financeiro;
- caso se entenda vantajosa a contratação de plataforma não disponibilizada gratuitamente (v.g. o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia), e existindo possibilidade de competição entre interessados, a realização de licitação é forçosa;
- os custos de manutenção das plataformas digitais não mantidas por órgãos públicos são suportados diretamente pelos participantes de licitações (e, indiretamente, pela Administração Pública), não se podendo dispensar a respectiva licitação com fulcro no disposto no art. 24, II, da Lei 8.666/93 [...]

Nada obstante, o ente representante noticiou que o tema foi objeto de exame pelo Ministério Público do Estado do Paraná, cujo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público orientou aos membros titulares que adotem *“medidas de monitoramento e controle no que se refere aos gastos adicionais custeados indiretamente pela Administração Pública contratante em face do repasse dos custos dos licitantes vencedores dos pregões eletrônicos para o Poder Público contratante”*, situação identificada no Município de Ponta Grossa.

Acerca das irregularidades e efeitos negativos ocasionados pela prática questionada na exordial, a parte representante afirmou que os convênios questionados sujeitam os licitantes vencedores a pagar determinado percentual em favor da entidade que disponibiliza a plataforma eletrônica, obrigando-os a aderir ao contrato padrão, com custo adicional sem possibilidade de discussão e que tal custo acaba sendo repassado à Administração na precificação das propostas e lances durante o pregão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acompanham a exordial documentos que indicam o ajuizamento de ações de repetição de indébito em desfavor da representada BLL Bolsa de Licitações e Leilões, bem como há argumentação da parte representante sobre o *“risco iminente de discussão judicial entre o(s) fornecedor(es) do Poder Público vencedor(es) do(s) pregão(ões) eletrônico(s) e a(s) entidade(s) fornecedora(s) da plataforma digital para pregões eletrônicos”*.

Por fim, a parte representante discorreu sobre a necessidade de concessão de medida cautelar, defendendo a existência concomitante de *periculum in mora* e *fumus boni iuris* que, em síntese, estariam consubstanciados nos seguintes pontos: **a)** a utilização da plataforma digital da BLL Bolsa de Licitações e Leilões gera dispêndio indireto aos entes públicos contratantes, na medida em que o critério de remuneração aplicado (aplicação dos percentuais sobre cada item a ser fornecido pelo(s) vencedor(es) dos pregões) gera reflexos na precificação das propostas e dos lances; **b)** há custo adicional para o Erário, o qual não ocorreria acaso se utilizassem plataformas de acesso efetivamente gratuitas como, por exemplo; **c)** há descumprimento de decisão desta Corte, haja vista que, ao contrário do que foi decidido na Consulta nº 273240/20, está ocorrendo contratação sem prévia licitação; **d)** vários outros Municípios do Estado estão utilizando a plataforma fornecida pela BLL Bolsa de Licitações e Leilões sem licitação.

Derradeiramente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ora representante, formulou os seguintes pedidos:

20.1) A expedição de medida cautelar inaudita altera pars a fim de expressamente impedir a BLL Bolsa de Licitações e Leilões a continuar firmar convênios com os Municípios sob a jurisdição de contas do TCE/PR sem a necessária licitação prévia, em face mesmo do já decidido no Acórdão 2.043/21 decorrente do processo da Consulta 273.240/20;

20.2) Que esteja abrangida na cautelar a determinação para que o Município de Ponta Grossa cancele imediatamente o convênio firmado com a BLL Bolsa de Licitações e Leilões para uso da plataforma digital desta e inicie os estudos exigíveis nos termos do Acórdão 2.043/21, após o que deverá promover licitação para escolha da plataforma digital a ser utilizada ou, em assim



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desejando ou apontando seus estudos, utilize-se de alguma plataforma gratuita oferecida pelo próprio Poder Público com custo efetivo zero, como por exemplo o Comprasnet do Ministério da Economia;

20.3) Sejam citados tanto o Município de Ponta Grossa quanto a BLL Bolsa de Licitações e Leilões a responderem os termos desta representação utilizando-se de seu amplo direito de defesa;

20.4) Seja intimada a Coordenadoria-Geral de Fiscalização deste TCE/PR, já em sede de liminar, a emitir Nota Técnica para que reste atendido integralmente o decidido no Acórdão 2.043/21 do Pleno do Tribunal de Contas do Estado como instrumento de proteção da própria consolidação de entendimento de seus órgãos deliberativos;

20.5) No mérito, seja confirmada a medida cautelar ao final do processo com julgamento de procedência definitivo da presente representação.

Considerando a prevenção suscitada pelo representante na peça exordial, determinei a remessa dos autos ao Gabinete do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, o qual motivadamente declinou sua competência para relatoria do feito, conforme Despacho nº 287/22 (peça nº 14).

Por meio do Despacho nº 461/22 (peça nº 15), determinei a intimação do Município de Ponta Grossa e da BLL Bolsa de Licitações e Leilões, por seus representantes legais, para que se manifestassem³ sobre os fatos noticiados na peça exordial.

O Município de Ponta Grossa apresentou manifestação preliminar (peça nº 22), na qual aduziu que o TCE-PR já enfrentou o tema em outros processos, explicando que a questão do pagamento de taxa e da legalidade de utilização do sistema já foram objeto de decisão transitada em julgada, havendo

³ Diante do documento juntado à peça nº 3, notadamente os artigos 17 e ss. do Regulamento do Sistema Eletrônico de Licitações BLL Compras, determinei à municipalidade que informasse nos autos, com a respectiva documentação, como ocorre a remuneração da BLL Bolsa de Licitações e Leilões no Poder Executivo de Ponta Grossa.

Ainda, determinei que juntasse aos autos cópia do instrumento legal de formalização de vínculo com a referida pessoa jurídica, informando: **a)** se a contratação foi precedida de estudo acerca das soluções tecnológicas existentes; **b)** se a contratação foi precedida de estudo de impacto financeiro acerca dos dispêndios indiretos; **c)** se houve prévia licitação; **d)** por quais motivos a municipalidade optou por contratar pessoa jurídica de direito privado para o oferecimento de solução tecnológica disponível gratuitamente.

À representada BLL Bolsa de Licitações e Leilões, por sua vez, determinei que informasse todos os vínculos formalizados com licitantes vencedores de certames no Município de Ponta Grossa no exercício de 2022, apresentando cópia dos últimos 10 (dez) contratos (ou outros instrumentos de formalização de vínculo utilizados).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

coisa julgada. Assim, entende que a representação deve continuar somente no que diz respeito a discussão sobre a exigência de licitação.

Ainda, explicou que a entidade representada já está realizando estudos para abertura de processo licitatório, bem como está engendrando esforços para encontrar os meios objetivos para se realizar a relação formal em conformidade com a orientação mais recente do Tribunal de Contas, a partir de licitação.

Ao fim, asseverou que a concessão da medida liminar na forma solicitada pelo MPjTC trará mais desvantagens e prejuízos ao erário e ao interesse público do que manter a relação com a BLL Bolsa de Licitações e Leilões até que se realize o procedimento licitatório.

Ante ao esforço que o ente já está empregando para definir critérios objetivos para disputa e realização de licitação, requisitou prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se atender a decisão contida no Acórdão 2.043/2021 do Pleno do TCE-PR.

A BLL Bolsa de Licitações e Leilões também apresentou manifestação preliminar (peça nº 25) e documentos (peças nº 26 a 40). Na sequência, apresentou também razões de contraditório (peça nº 42).

Alegou, inicialmente, que não há que se falar em contratação direta pelo Poder Público. O vínculo atacado pelo órgão ministerial consiste em convênio firmado entre a BLL e a municipalidade, instrumentalizado sem a necessidade de prévia realização de procedimento licitatório.

Afirmou que não há qualquer urgência que justifique a concessão da cautelar pleiteada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, haja vista que não há nos autos qualquer prova pré-constituída de que os convênios firmados entre a BLL e o Poder Público estejam gerando custos indevidos (ou de qualquer natureza) para este último, que mereçam ser obstados de imediato. Afirmou, também, que não há notícias de que a plataforma ofertada pela BLL não esteja gerando os resultados esperados pelo Poder Público. Pelo contrário, há documentos nos autos que comprovam vantagens tanto para os órgãos e entidades que o utilizam quanto para os licitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Discorreu sobre a possibilidade de utilização de plataformas eletrônicas de licitação disponibilizadas por particulares, argumentando que a permissão está prevista no art. 2º, § 2º, da Lei nº 10.520/2002, e no 175, §1º da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). Além disso, defendeu que o tema já foi analisado em diversas oportunidades pelo TCE-PR, que ratificou tal entendimento, inclusive por ocasião da prolação do Acórdão nº 2.043/2021, juntado aos autos pela parte representante. Assim, entende que há coisa julgada administrativa formada no âmbito do próprio TCE-PR.

No mesmo sentido, buscou demonstrar que a legalidade da utilização da plataforma virtual ofertada pela representada por órgãos e entidades integrantes da Administração Pública já foi confirmada pela 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nos autos nº 0000905-91.2018.8.16.0118, de relatoria do Desembargador Carlos Mansur Arida.

Sobre a natureza jurídica do vínculo questionado, asseverou que “o *convênio aplicável ao caso não se confunde com um contrato administrativo*”, na medida em que não há uma relação formada a partir de interesses antagônicos, não havendo nenhuma indicação legislativa que exija que a natureza do vínculo a ser firmado para instrumentalizar utilização de plataforma eletrônica privada decorra de procedimento licitatório.

Aduziu que, ao contrário do que sugere a exordial, nem mesmo o Acórdão nº 2.043/2021, prolatado na Consulta que embasou o pleito ministerial, veta a formalização de convênios (ou contratos) destinados a regulamentar a utilização, pela Administração pública, de plataformas virtuais disponibilizadas por sujeitos de direito privado, sem prévia licitação. É o que se retira da sua própria redação ao mencionar o termo “e *existindo possibilidade de competição*”: “*caso se entenda vantajosa a contratação de plataforma não disponibilizada gratuitamente (v.g. o ‘COMPRASNET’, do Ministério da Economia), e existindo possibilidade de competição entre interessados, a realização de licitação é forçosa*”.

Entende a parte representada que a análise de vantajosidade imposta pelo Acórdão TCE nº 2.043/2021, segundo expresso em seu próprio texto, não se restringe ao aspecto financeiro. Isso significa que a aferição de outras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vantagens⁴, pela Administração Pública, pode justificar eventuais custos financeiros indiretos.

Ainda nas razões preliminares, asseverou a BLL que não há qualquer indício nos autos de risco de responsabilidade subsidiária para a Administração Pública pelo uso de sua plataforma, havendo somente de mera conjectura da parte representante⁵.

Destacou que as alegações da parte representante padecem de plausibilidade jurídica. Além disso, não preenchem os requisitos ensejadores de medida cautelar, haja vista a inexistência de risco, na medida em que: **i)** a utilização da plataforma virtual disponibilizada pela BLL não gera qualquer tipo de custo indireto para a Administração Pública; **ii)** a referida plataforma virtual tem gerado considerável economia de recursos financeiros aos órgãos e entidades que a utilizam, os quais tem logrado êxito em realizar procedimentos licitatórios competitivos, com grandes deságios entre o preço de referência dos pregões e o valor de arrematação dos objetos; **iii)** não há notícias de que a plataforma virtual de licitações disponibilizada pela BLL esteja apresentando alguma falha de funcionamento ou gerando contratempos operacionais à Administração Pública.

Pelas razões acima sintetizadas, afirmou que a eventual concessão de medida cautelar ensejaria dificuldades operacionais aos órgãos e entidades que

⁴ A BLL cita as seguintes vantagens não financeiras da utilização da plataforma BLL: "(i) Participação dos licitantes de forma gratuita, com a cobrança apenas do vencedor do certame; (ii) Plataforma intuitiva, totalmente autoexplicativa; (iii) Ferramenta leve e eficiente, com a possibilidade de realização dos certames em conexões 3G e 4G; (iv) Disponibilização de relatórios gerados automaticamente em PDF, conforme as atualizações das fases do certame; (v) Integração de dados da plataforma BLL COMPRAS com dezenas de sistema de gestão; (vi) Fornecimento gratuito de Banco de Preços, oportunizando a pesquisa, por parte do Órgão Público, com a finalidade de auxiliar a gestão pública a compor sua base de preço; (vii) Atendimento personalizado com amplo suporte técnico aos Órgãos e Entes Públicos aderentes, além de treinamentos presenciais e online; (viii) Suporte técnico constante para os fornecedores; (ix) Sistema de fomento para realizar a prospecção de um número mais de concorrentes, com ampla divulgação dos editais publicados";

⁵ A representada explica que a petição juntada à exordial pelo MPJTC não diz respeito ao mesmo assunto e não é apta a comprovar o alegado risco de responsabilidade solidária, uma vez que "a simples análise da demanda judicial trazida pela DIMEVA deixa clara a inexistência de nexo de causalidade entre a conduta da Administração e o suposto dano alegado pelo autor, o que evidentemente afasta a responsabilização do ente público". Sobre a referida causa judicial, aduziu ainda que "trata-se de Ação de Repetição de Indébito ajuizada pela empresa DIMEVA. A lide diz respeito à política aplicada pela BLL que prevê o reembolso parcial de valores em casos nos quais há diferença entre o valor adjudicado e o empenhado na licitação, dentro do prazo de 3 (três) meses após o término do contrato. A empresa sustentou que foi vencedora da licitação e foi cobrada por todo o valor adjudicado. Ocorre que a ação em questão sequer foi julgada. O juízo competente a extinguiu, sem resolução do mérito, por reconhecer a eficácia, validade e existência de cláusula arbitral";



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

já tomaram as providências técnicas para assinar convênios com a BLL, havendo, portanto, perigo de dano reverso⁶.

Quanto à sistemática de remuneração da plataforma, a representada destacou que *“somente o vencedor da licitação realiza desembolsos, mediante o pagamento de taxa de utilização, que é cobrada somente após o encerramento do certame (1,5%) com o teto máximo de R\$ 600,00. As receitas decorrentes desse baixíssimo ‘custo’ assumido exclusivamente pelo licitante vencedor servem exclusivamente para custear as despesas com os recursos de tecnologia da informação da plataforma, tais como suporte a cadastro, atendimento, acesso a editais e treinamentos/capacitações – todos disponibilizados gratuitamente”*.

Sobre valores e economicidade, afirmou que o caráter competitivo das licitações tem se acentuado e os concorrentes têm elaborado ofertas com preços consideravelmente baixos, gerando economicidade para a Administração Pública⁷. Ainda, asseverou que a plataforma da BLL *“se mostra vantajosa até mesmo em face da utilização do sistema COMPRASNET, cuja utilização (supostamente) é gratuita”*.

Acerca de tal ponto, asseverou que o sistema COMPRASNET apresenta problemas que afetam diretamente a eficiência e a economicidade das licitações, além de exigir treinamentos de pessoal que demanda custos e recursos humanos. Além disso, destacou que o referido sistema é estruturado a partir da lógica organizacional adotada pela Administração Pública Federal, com dificuldades operacionais e contratempos para uso em estados e municípios.

Por fim, sublinhou que formalização de convênio instrumentaliza a conjugação de esforços entre 2 (dois) ou mais sujeitos que não desejam lucro, mas sim alcançar objetivos comuns. Dada a existência de interesses em comum como

⁶ Ressaltou que *“as plataformas virtuais de licitação precisam ser compatíveis com outros sistemas eletrônicos utilizados pelos órgãos ou entidades que delas fazem uso”* e que tempo e esforço serão necessários para providenciar uma solução alternativa para as necessidades da Administração Pública.

⁷ Aduziu, neste sentido, que em 2020 *“a utilização da plataforma da BLL gerou uma economia de R\$ 1.612.958.366,81 aos cofres públicos. Registrou-se um total de 145.259 propostas de fornecedores cadastradas, média de 8 (oito) licitantes por edital e índice de apenas 4% dos certames desertos”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

base da relação, a definição das partes a serem envolvidas no convênio costuma se dar em virtude das características pessoais dos futuros conveniados⁸.

Pugnou, então, pelo indeferimento do pedido de tutela de urgência cautelar formulado pelo MPJTC. Quanto ao mérito, pugnou pela improcedência do feito.

Por meio do Despacho nº 892/22-GCILB (peça nº 46), recebi a Representação parcialmente, apenas para apuração da legalidade/regularidade referente à contratação de empresas/instituições privadas fornecedoras de plataforma de licitação a entes públicos sem prévia licitação. Na ocasião, indeferi o pedido cautelar por entender que os requisitos ensejadores de tutela de urgência não restaram claramente demonstrados, não havendo indícios nos autos de que licitantes estão efetivamente embutindo custos na proposta de preços.

Na mesma oportunidade determinei a citação dos responsáveis. A representada Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil - BLL apresentou defesa à peça nº 42, reiterando, em síntese, a argumentação deduzida em oitiva prévia. Por outro lado, a municipalidade e sua representante legal, embora devidamente citadas, quedaram-se inertes e deixaram de apresentar contraditório, conforme Certidão de Decurso de Prazo nº 966/22 da Diretoria de Protocolo (peça nº 58).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 5736/22 (peça nº 59), opinou pela procedência da Representação com expedição de determinações corretivas a serem comprovadas no prazo de 180 (cento e oitenta) dias. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 329/23-2PC (peça nº 60), corroborou o opinativo técnico.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

⁸ Neste sentido, defende que a escolha seria personalíssima, de modo que a formalização de convênios não é precedida da realização de procedimentos licitatórios. A BLL "sabidamente detém notório conhecimento na estruturação de ferramentas desse tipo, e, a plataforma virtual de licitações ora analisada, comprovadamente gera vantagens econômicas, técnicas e operacionais para o Poder Público. Daí porque se justifica a escolha personalíssima da BLL e de sua plataforma virtual de licitações."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaco, preambularmente, que o escopo de análise cinge-se tão somente à apuração da **legalidade/regularidade referente à contratação de empresas/instituições privadas fornecedoras de plataforma de licitação a entes públicos sem prévia licitação**, uma vez que os demais pontos aventados na petição inicial não foram admitidos por já estarem sedimentados pela coisa julgada administrativa, nos termos do Despacho nº 892/22-GCILB (peça nº 46).

Feitas estas considerações, passo ao exame de mérito da Representação.

Compulsando os autos verifico que assiste razão à unidade técnica e ao órgão ministerial, **cabendo a procedência do feito, com expedição de determinações**.

Em que pese os argumentos de defesa apresentados pela parte representada, verifica-se que entre o Município de Ponta Grossa e a empresa BLL Bolsa de Licitações e Leilões **há um contrato** – e não um convênio, como se quer afirmar.

Como bem destacado pela unidade técnica, a verificação acerca da natureza convenial ou contratual da avença não depende da nomenclatura aposta no instrumento, mas sim do regime jurídico adotado para execução do objeto. E, no caso em exame, o que se verificou é que a relação jurídica estabelecida entre as partes representadas engloba uma relação obrigacional bilateral, com direitos e obrigações recíprocos.

Conquanto as partes pretendam descaracterizar tal fato, há uma evidente contraprestação financeira em decorrência do serviço prestado, marcada pelo interesse do particular pelo lucro, acentuando o caráter contratual da avença.

Neste sentido, transcrevo trechos da instrução técnica exarada pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 59), o qual adoto como razões de decidir no presente voto:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...] No caso em exame, a despeito da nomenclatura que foi atribuída pelas partes, o instrumento firmado entre o Município de Ponta Grossa e a entidade privada BLL possui nítida natureza contratual haja vista que os interesses são antagônicos, ou seja, o poder público almeja a prestação dos serviços de disponibilização de plataforma digital apto a viabilizar os seus certames licitatórios e a contratada almeja o pagamento de um preço como contrapartida.

No caso em exame o preço cobrado pelo serviço perfaz o percentual de 1,5% sobre o valor de adjudicação do lote, limitado ao teto máximo de R\$600,00 (seiscentos reais), senão vejamos:

*“CUSTO PELA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA – ÓRGÃOS PÚBLICOS - Pregões eletrônicos ou cotações eletrônicas não optantes pelo sistema de registro de preços: **1,5% sobre o valor da adjudicação do lote, com vencimento em 45 dias após a adjudicação –limitado ao teto máximo de R\$ 600,00 (seiscentos reais), cobrados mediante boleto bancário em favor da Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil.** -Pregões eletrônicos realizados pelo sistema de registro de preços: 1,5% sobre o valor da adjudicação do lote, com vencimento parcelado em parcelas mensais (equivalentes ao número de meses do registro) e sucessivas 45 dias após a adjudicação –com limitação do custo global ao teto de R\$ 600,00 (seiscentos reais), mediante boleto bancário em favor da Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil. O não pagamento dos boletos acima mencionados sujeitam o usuário ao pagamento de multa de 10% e juros moratórios de 1% ao mês, assim como inscrição em serviços de proteção ao crédito (SPC/SERASA) e cadastro dos inadimplentes da Bolsa.”*

Em que pese o valor remuneratório previsto no termo de adesão seja imposto ao licitante vencedor é evidente que esse custo é embutido no preço a ser pago pela administração pública, uma vez que as sociedades empresárias visam precipuamente o lucro e este jamais seria possível caso desconsideradas as despesas inerentes ao desenvolvimento de sua atividade principal.

Caso a sociedade empresária não repassasse no preço final do seu produto ou do seu serviço todos os custos existentes na cadeia produtiva, o que inclui não tão somente as despesas diretamente ligadas ao desenvolvimento do produto ou do serviço, mas também toda e a qualquer despesa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acessória que os onera, o empreendimento certamente estaria fadado à ruína.

Assim, é falacioso o argumento defensivo no sentido de que os recursos de tecnologia da informação da plataforma são ofertados gratuitamente à administração pública, eis que há o repasse indireto pelo licitante vencedor.

Considerando que a inclusão de todos os custos do produto ou serviço no seu preço final é condição "*sine qua non*" para que qualquer atividade empresarial seja minimamente viável, forçoso reconhecer que essa prática se enquadra no conceito de fato notório, nos termos preconizados pelo art. 374 do Código de Processo Civil Brasileiro, razão pela qual independe de prova, sendo a sua existência presumida.

Ancorada nesse raciocínio esta unidade técnica, com a devida vênia, discorda do entendimento estampado na decisão do Tribunal de Justiça do Paraná referida pela defesa de que não seria possível presumir que os licitantes embutiriam no preço os custos relativos ao uso da plataforma digital.

Por tudo o que foi exposto, há que se reconhecer que o pacto firmado entre as partes não tem por pressuposto interesses comuns, mas sim antagônicos, mediante a prestação de um serviço em contrapartida a um preço pago, ainda que de forma indireta.

Conforme já salientado anteriormente, o interesse do Município de Ponta Grossa é a obtenção de plataforma digital capaz de conferir agilidade e eficiência às suas contratações locais, a fim de alcançar a maior vantajosidade possível na aquisição de produtos ou serviços.

Esse claramente não é o interesse da BLL, pois o que a entidade privada almeja é o recebimento da remuneração pelos serviços que prestou, ou seja, não há mútua colaboração ou interesse comum a indicar a natureza convenial do pacto.

E nem se diga que por se tratar de entidade privada sem fins lucrativos a BLL não poderia obter lucro decorrente de suas operações, pois o que a legislação veda é tão somente a distribuição desses lucros, nada impedindo que a entidade desenvolva atividades lucrativas desde que o resultado seja reinvestido no desenvolvimento de seus objetivos sociais. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Seguindo a linha de raciocínio exposta, verifica-se a presença de todas as características de um contrato, quais sejam: formalismo (há instrumento com requisitos intrínsecos e extrínsecos); comutatividade (caracterizada pela equivalência entre as obrigações ajustadas); confiança recíproca (entre partes que se escolheram e decidiram firmar ajuste de livre vontade) e bilateralidade (marcada pelo fato de que há revisão de obrigações para ambas as partes)⁹.

Firmada essa premissa - de que a relação jurídica questionada nestes autos caracteriza contrato, e não convênio – imperioso destacar que a avença depende de prévia licitação, a fim de que outras empresas possam igualmente concorrer, em atenção aos princípios da legalidade, competitividade, impessoalidade e isonomia.

Nada obstante, forçoso destacar que este Tribunal já decidiu sobre a matéria ao responder à Consulta nº 273240/20, nos termos do Acórdão nº 2.043/2021, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Guimarães:

ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I. Responder à consulta formulada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa no sentido de que:

- a contratação de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico deve ser precedida de estudo acerca das soluções tecnológicas existentes, não contemplando apenas o critério financeiro;
- caso se entenda vantajosa a contratação de plataforma não disponibilizada gratuitamente (v.g. o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia), e existindo possibilidade de competição entre interessados, a realização de licitação é forçosa;
- os custos de manutenção das plataformas digitais não mantidas por órgãos públicos são suportados diretamente pelos participantes de licitações (e, indiretamente, pela Administração

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. p. 146



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pública), não se podendo dispensar a respectiva licitação com fulcro no disposto no art. 24, II, da Lei 8.666/93.

A necessidade de licitação no caso em espécie está igualmente consignada no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Derradeiramente e a título argumentativo, destaco a ponderação da unidade técnica, de que “ainda que fosse acolhida a tese da representada de que o instrumento firmado entre as partes teria natureza conveniente, o que se admite apenas a título de argumentação, seria imperiosa a seleção dos interessados de forma isenta e imparcial por meio da necessária realização de chamamento público, apto a assegurar a igualdade de condições”.

Diante de todo o exposto, acompanho os pareceres e **VOTO** pelo conhecimento e pela **procedência** da presente Representação, a fim de que sejam expedidas **determinações** ao atual gestor do Município de Ponta Grossa, ou quem vier a substituí-lo, com fundamento no art. 244, II, § 3º¹⁰, do Regimento Interno e 28,

¹⁰ Art. 244. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em:

I - recomendações;

II - determinação legal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II¹¹, da Lei Complementar no 113/2005, para que, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, contados nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, cancele o convênio firmado com a BLL Bolsa de Licitações e Leilões e promova a realização do devido procedimento licitatório para a contratação do serviço.

O cumprimento da presente determinação será monitorado nos termos do artigo 175-L, e 259, parágrafo único do Regimento Interno¹², mediante o encaminhamento a esta Corte de Contas do procedimento licitatório a ser realizado pela Municipalidade para a contratação do serviço de oferta de plataforma digital. Na hipótese de não cumprimento das determinações acima estabelecidas, seja quanto ao prazo ou modo de atendimento, deverá ser aplicada ao responsável a sanção de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “f”¹³, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, além do impedimento de obtenção de certidão liberatória, nos termos do art. 85, V, e 95 do aludido dispositivo legal.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências determinadas no julgado.

III - ressalvas.

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.

§ 2º Ressalvas constituem as observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

§ 3º Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.

¹¹ Art. 28. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididas em: I – recomendação; II – determinação legal; III – ressalva

¹² Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

(...)

XV – monitorar o cumprimento das determinações expedidas em processos de competência das Coordenadorias, incluída a verificação do cumprimento de decisões; (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

Art. 259. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Parágrafo único. Também podem ser submetidas a monitoramento as recomendações de que trata o art. 267-A, § 2º, a fim de possibilitar a verificação da efetividade da atuação do Tribunal, de ocorrência de dano ao erário ou de situação sancionável ocorrida após a fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

¹³ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: [...]

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: [...]

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Conhecer e no mérito, julgar **procedente** a presente Representação, a fim de que sejam expedidas **determinações** ao atual gestor do Município de Ponta Grossa, ou quem vier a substituí-lo, com fundamento no art. 244, II, § 3º¹⁴, do Regimento Interno e 28, II¹⁵, da Lei Complementar no 113/2005, para que, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, contados nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, cancele o convênio firmado com a BLL Bolsa de Licitações e Leilões e promova a realização do devido procedimento licitatório para a contratação do serviço;

II – estabelecer, para que seja **monitorado**, o cumprimento da presente **determinação**, nos termos do artigo 175-L, e 259, parágrafo único do Regimento Interno¹⁶, mediante o encaminhamento a esta Corte de Contas do procedimento licitatório a ser realizado pela Municipalidade para a contratação do serviço de oferta de plataforma digital. Na hipótese de não cumprimento das

¹⁴ Art. 244. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em:

I - recomendações;

II - determinação legal;

III - ressalvas.

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.

§ 2º Ressalvas constituem as observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

§ 3º Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.

¹⁵ Art. 28. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididas em: I – recomendação; II – determinação legal; III – ressalva

¹⁶ Art. 175-L. Compete à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

(...)

XV – monitorar o cumprimento das determinações expedidas em processos de competência das Coordenadorias, incluída a verificação do cumprimento de decisões; (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

Art. 259. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

Parágrafo único. Também podem ser submetidas a monitoramento as recomendações de que trata o art. 267-A, § 2º, a fim de possibilitar a verificação da efetividade da atuação do Tribunal, de ocorrência de dano ao erário ou de situação sancionável ocorrida após a fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinações acima estabelecidas, seja quanto ao prazo ou modo de atendimento, deverá ser aplicada ao responsável a sanção de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “f”¹⁷, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, além do impedimento de obtenção de certidão liberatória, nos termos do art. 85, V, e 95 do aludido dispositivo legal;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências determinadas no julgado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

¹⁷ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: [...]

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: [...]

f) descumprir determinação dos órgãos deliberativos do Tribunal de Contas;
[...]