



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 665316/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RESERVA
INTERESSADO: JESSICA HERNISKI SZEREMETA, LUCAS MACHADO RIBEIRO,
MUNICÍPIO DE RESERVA, SINDICATO DAS AGENCIAS DE
PROPAGANDA DO ESTADO DO PARANA
ADVOGADO /
PROCURADOR ANA PAULA VIANA BARMANN
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1060/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concorrência Eletrônica. Contratação de serviços de publicidade. Supostas irregularidades: (i) possibilidade de realização de contratação por preço global e por meio eletrônico de prestação de serviço de publicidade e propaganda; e (ii) utilização de plataforma digital de licitações. Procedência parcial. Determinações.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, encaminhada pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Paraná – SINAPRO/PR, em virtude de supostas irregularidades no edital da Concorrência Eletrônica 005/2025 do Município de Reserva, que tem por objeto a “seleção de propostas visando a contratação de serviços de publicidade para realização de atividades integradas que possibilitem o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e da distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, para atendimento das necessidades da Prefeitura Municipal de Reserva”, com valor máximo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e prazo contratual de 12 (doze) meses, prorrogáveis.

Relata a representante que o município incorreu em erro grosseiro ao tomar como normativa regente do certame a Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contratos Administrativos), em detrimento da Lei 12.232/2010, a qual dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Sustenta que a Lei 12.232/2010 é norma específica, devendo prevalecer sobre a norma geral de licitações.

Aduz que os serviços contratados são de natureza técnica e, portanto, suas propostas devem ser cobertas por sigilo, impondo-se que o certame licitatório seja necessariamente presencial. Indica, inclusive, que a quebra do sigilo na abertura dos invólucros deve ensejar a nulidade do certame.

Questiona, também, a necessidade de prévio cadastramento na plataforma BLL, a execução dos serviços em regime de empreitada por preço global, a necessidade da estruturação da licitação ser oriunda de um briefing e a necessidade de as propostas serem processadas e julgadas por Comissão Permanente ou Comissão Especial de Licitação, com exceção das Propostas Técnicas, que são analisadas e julgadas por Subcomissão Técnica, nos termos do artigo 10 da Lei 12.232/2010.

Assim, requer que a licitação e a assinatura do contrato sejam suspensas, bem como que a Representação seja acatada, visando à elaboração de um novo edital, com as devidas correções.

Após manifestação preliminar, o expediente foi parcialmente recebido pelo Despacho 1890/25 (peça 33), para verificar: i) a possibilidade de realização de contratação por preço global e por meio eletrônico de prestação de serviço de publicidade e propaganda, essencialmente com fito de assegurar a inviolabilidade das propostas, conforme preceitua a Lei 12.232/2010; e ii) como foi feita a contratação da plataforma e se existe efetiva gratuidade para participação no certame ou necessidade de pagamento de valores pelos licitantes, seja no momento do cadastro ou posteriormente à adjudicação do objeto. O pleito cautelar não foi deferido.

Por conseguinte, foram citados o Município de Reserva, na pessoa de seu representante legal, e a Sra. Jéssica Herniski Szeremeta (condutora do processo de contratação).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os esclarecimentos foram prestados às peças 38/41.

Em instrução (238/26, peça 44), a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar manifestou-se pela procedência da Representação, com a expedição das seguintes determinações:

I – considerando o descumprimento do art. 5º da Lei 14133/2021, arts.13 e 15 da Lei nº 12232/2010, realize, no prazo de 30 (trinta) dias, aditivo ao contrato proveniente da Concorrência nº 05/2025, no que diz respeito à previsão dos pagamentos para que ocorram com a observância dos seguintes critérios: a) aprovação da ação/campanha/publicidade pelo ente; b) conferência de valores com as previsões da Tabela Referencial vigente do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Paraná – SINAPRO/PR; c) aplicação do desconto conforme a proposta de desconto apresentada pela empresa contratada durante a fase licitatória; d) caso o serviço não esteja previsto na Tabela Referencial do SINAPRO/PR, seja comprovado o valor de mercado mediante a apresentação de, no mínimo, três orçamentos.

O cumprimento da presente determinação será monitorado nos termos do artigo 175-L, e 259, parágrafo único do Regimento Interno, mediante a apresentação do aditivo e respectiva publicação;

II – considerando o descumprimento do art. 5º da Lei 14133/2021, arts.13 e 15 da Lei nº 12232/2010, bem como as disposições do art. 117 da Lei nº 14133/2021, realize fiscalização do contrato proveniente da Concorrência nº 05/2025, mediante fiscal designado durante todo o período da vigência contratual, a qual contemple a verificação dos requisitos para pagamento firmados no aditivo contratual do item anterior;

O cumprimento da presente determinação será monitorado nos termos do artigo 175-L, e 259, parágrafo único do Regimento Interno, mediante o envio de relatórios de fiscalização elaborados pelo fiscal do contrato de forma semestral, durante o prazo de um ano;

III – considerando o descumprimento do art. 37, XXI, da Constituição, cancele, no prazo de 180 dias, o contrato firmado com a Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil – BLL Compras e promova o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devido procedimento licitatório para contratação do serviço.

O cumprimento da presente determinação será monitorado nos termos do artigo 175-L, e 259, parágrafo único do Regimento Interno, mediante a apresentação de: a) de cópia da publicação da rescisão do contrato com a BLL Compras; b) do procedimento licitatório para contratação de serviço de plataforma digital para realização de licitações.

O Ministério Público de Contas, da mesma forma, opinou pela procedência da demanda, “no tocante à impossibilidade de realização de contratação por preço global, à irregularidade na contratação da plataforma BLL ante a ausência de realização de procedimento licitatório, e à irregularidade na operacionalização da plataforma BBL pela existência de custo indireto à Administração Pública”, com expedição das determinações sugeridas pela unidade técnica, nos termos do Parecer 135/26 (peça 45).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Segundo relatado, a Representação foi recebida quanto aos seguintes pontos: i) possibilidade de realização de contratação por preço global e por meio eletrônico de prestação de serviço de publicidade e propaganda, essencialmente com fito de assegurar a inviolabilidade das propostas, conforme preceitua a Lei 12.232/2010; e ii) como foi feita a contratação da plataforma e se existe efetiva gratuidade para participação no certame ou necessidade de pagamento de valores pelos licitantes, seja no momento do cadastro ou posteriormente à adjudicação do objeto.

Quanto ao primeiro item – contratação por meio eletrônico –, o município defendeu que “A Lei nº. 12.232/2010 exige que as propostas técnicas apresentadas pelas agências de publicidade sejam avaliadas em condição de absoluta confidencialidade. A legislação, entretanto, não exige que tal sigilo seja



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assegurado exclusivamente em ambiente presencial. O requisito legal refere-se ao efeito (sigilo), e não ao meio (presencial ou eletrônico)” (peça 39).

Assegurou que a pregoeira “realizou análise prévia da plataforma BLL Compras para confirmar sua capacidade técnica de garantir tais requisitos. A plataforma confirmou possuir campo específico e lacrado para o envio dos arquivos técnicos, mecanismos de dissociação entre conteúdo e identidade do licitante, e logs completos de auditoria”.

Concluiu que “A forma eletrônica, assim, não apenas cumpriu a Lei nº. 12.232/2010, mas trouxe maior audibilidade, transparência e segurança do que a tradicional entrega presencial de envelopes”.

Pois bem.

De início, transcrevo trechos da Instrução 238/26-CAIS (peça 44) a respeito da forma eletrônica para a contratação de serviços de publicidade:

O ponto central da discussão acerca da aplicação da Lei nº 12232/2010 nestes autos reside da obrigatoriedade da forma presencial para o certame, envolvendo questões atinentes ao sigilo das propostas. A nova lei de licitações, Lei nº 14133/2021 não revogou a lei que trata de contratações de serviços de publicidade pela administração e é aplicada de forma subsidiária.

A Lei nº 14133/2021 dá preferência ao formato eletrônico, garantindo ampla participação e transparência nas licitações. A lei específica, Lei nº 12232/2010, estava mais alinhada a modalidades de licitação que foram revogadas, como o convite. Além disso, possui disposições específicas sobre a forma e formato de apresentação de propostas, forma de apreciação e julgamento, formação de comissão técnica, entre outras diretrizes.

A questão do sigilo das propostas, com o fim de evitar que se identifique o proponente responsável pela elaboração, está prevista no art. 6º, XII e XIII, da mencionada lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso em tela, entendo que a municipalidade logrou justificar a utilização da forma eletrônica e demonstrar que foi observada a necessária inviolabilidade das propostas.

Constam da peça 40, fls. 06/08, prints de consulta efetuada pela pregoeira junto ao suporte da plataforma de compras, a fim de assegurar se o procedimento utilizado estaria em conformidade com a Lei 12.232/10. A representante também anexou prints demonstrando que, de fato, não houve identificação das propostas e das empresas participantes.

Assim, tem-se que o requisito essencial para a contratação foi observado, qual seja, a inviolabilidade das propostas, inexistindo irregularidade neste ponto.

Sobre a realização de contratação por preço global, o gestor justificou que a Lei 12.232/10 não vedou tal formato para serviços de publicidade, apontando que “a escolha pelo regime de preço global é usual nesses contratos, pois a prestação envolve planejamento, criação, veiculação e acompanhamento, atividades que formam um escopo unitário e multidisciplinar”.

Nesse item, a demanda merece procedência.

Como bem sustentou a unidade técnica, nas contratações por preço global “o contrato é por preço certo e total”, sendo necessário que o projeto básico contenha um grau de detalhamento, com estimativas adequadas dos quantitativos e dos serviços envolvidos.

O edital em apreço, porém, previu que “não há quantitativo fixo dos serviços contratados, já que a produção dos mesmos é proporcional às demandas da gestão” (item 1.2 do Termo de Referência). Ainda, dentro das justificativas para a contratação, consta o seguinte registro:

Considerando a demanda apresentada, a Concorrência, na forma eletrônica, do tipo Técnica e Preço, por se tratar de contratação onde não podemos mensurar ao certo a necessidade real, tendo em vista que esta depende da demanda de serviços de divulgação baseados na execução de projetos e políticas públicas adotadas por esta Administração. Conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em licitação de serviços de publicidade e propaganda, caso seja comprovada a impossibilidade de membros da sociedade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observa-se, então, que não há um projeto básico definindo quantitativos e serviços, que ampare o regime de execução adotado pelo município. Vale dizer, “há um item autointitulado de *especificação detalhada* dos serviços a serem executados, mas que não estipula quantitativo algum. A própria especificação de cada linha é genérica e não é possível certificar qual seria a entrega da etapa. Há menção, inclusive, acerca da impossibilidade de se estipular quantitativos, em razão da falta de definição da própria demanda dos serviços de divulgação que a administração irá solicitar”, conforme destacou a instrução (peça 44).

No mesmo sentido, o parecer ministerial (peça 45):

No presente caso, o regime de empreitada por preço global não pode ser aplicado, uma vez que há uma dificuldade na previsibilidade e metrificação dos serviços de publicidade, fato exposto no próprio edital.

A título exemplificativo, o item 1.2. do Termo de Referência (peça nº. 6, p. 34) ressalta que não há quantitativo fixo dos serviços contratados, já que a produção dos mesmos é proporcional às demandas da gestão. De igual forma, a descrição dos serviços a serem contratados (peça nº. 6, p. 35) é genérica, limitando-se a citar elementos como criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária e produção e execução técnica das pelas e projetos publicitários criados.

Em que pese a Municipalidade defender o regime de execução pela definição dos serviços de publicidade serem o conjunto de atividades realizadas integradamente, eles surgem conforme a demanda municipal e sua política de comunicação. Assim, não é a natureza do objeto que define o regime de contratação, mas sim a necessidade e possibilidade de detalhar o projeto do serviço contratado.

Percebe-se então, pelo próprio instrumento convocatório, que o objeto em comento não se enquadra na hipótese, de modo que não é possível realizar a contratação pelo regime de preço global.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, a CAIS aponta outras irregularidades decorrentes da adoção da contratação por preço global, referentes aos pagamentos e à fiscalização do contrato, considerando as seguintes previsões da minuta contratual:

CLÁUSULA TERCEIRA – DA CONDIÇÃO DE PAGAMENTO

- 3.1. O pagamento será realizado conforme cronograma estabelecido na Portaria n.º 2321/2018: <https://www.reserva.pr.gov.br/uploads/legislacao/PORTARIA-NR-2321-2018.pdf>, após o recebimento definitivo, mediante apresentação da respectiva nota fiscal, através de transferência eletrônica para o banco e conta corrente indicadas pela licitante na proposta de preços: Banco _____; AG: _____; C/C PJ _____.
- 3.2. A Contratada deverá informar na nota fiscal o número da licitação e o número da nota de empenho.
- 3.3. Em caso de devolução da Nota Fiscal ou Fatura para correção, o prazo para o pagamento passará a fluir após a sua reapresentação.
- 3.4. A nota fiscal/fatura deverá ser emitida pela própria Contratada, obrigatoriamente com o número de inscrição no CNPJ apresentado nos documentos de habilitação e das propostas de preços, bem como da Nota de Empenho, não se admitindo notas fiscais/faturas emitidas com outros CNPJs.
- 3.5. Para efetivação do pagamento correspondente a Contratada deverá comprovar que estão mantidas todas as condições demonstradas quando da habilitação a presente licitação, as quais deverão ser mantidas durante todo o período de execução do contrato, a não apresentação suspenderá o devido pagamento até que se regularize.
- 3.6. No caso de atraso do pagamento, desde que a Contratada não tenha concorrido de alguma forma para tanto, fica estipulada correção monetária pelo índice do INPC (IBGE) entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

A respeito, confira-se a instrução (peça 44):

(...) a ausência de quantitativos e especificação de valores respectivos torna o regime de execução de empreitada por preço global absolutamente incompatível com a natureza do objeto licitado. Essa situação fica agravada no caso da licitação em questão quando se observa as disposições da minuta do contrato que integra o edital acerca da forma de pagamento:

(...)

Duas irregularidades surgem. A primeira reside no fato de que basta a apresentação de nota fiscal para que o ente efetue o pagamento, o que representa verdadeiro “cheque em branco” ao contratado. Relembre-se que não há precificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prévia pelo edital. A segunda consiste no desrespeito às outras previsões do edital, que vinculam os valores à tabela de referência do sindicato da categoria, como por exemplo o item 8.1.2 do edital (fl. 16 da peça 6) e o item 7 do Termo de Referência (fl. 42 da peça 6), além do descumprimento do art. 13 e 15 da Lei nº 12232/2010, os quais dispõe:

Art. 13. A definição do objeto do contrato de serviços previstos nesta Lei e das cláusulas que o integram dar-se-á em estrita vinculação ao estabelecido no instrumento convocatório da licitação e aos termos da legislação em vigor.

Parágrafo único. A execução do contrato dar-se-á em total conformidade com os termos e condições estabelecidas na licitação e no respectivo instrumento contratual.

(...)

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

(grifo nosso)

Compreende-se assim pela necessidade de alteração das disposições contratuais acerca do pagamento da empresa contratada, bem como da efetiva fiscalização contratual, sob pena de nulidade do contrato. Importa notar que alguns itens licitados representam conceitos fluidos, como “criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária” (item 2.1 Termo de Referência de peça 6), “planejamento e execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado” (item 2.1 do Termo de Referência de peça 6). Esses itens, tal como descritos, inexistem na Tabela Referencial da Categoria, a qual prevê os valores das diferentes formas de publicidade em si.

Diante disso, concluiu a CAIS:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) considerando a lógica inerente aos processos licitatórios de serviços de publicidade, tal como concebida na antes mencionada decisão desta Corte, a qual não possui pesquisa prévia de mercado nem quantitativos definidos quando o próprio planejamento está a cargo da contratada, os pagamentos do contrato celebrado pelo Município de Reserva com a licitante vencedora deverão ficar condicionados: em primeiro lugar, à aprovação da campanha/ação pelo ente; em segundo, à prévia conferência dos itens entregues em relação à tabela referencial da categoria; em terceiro ao desconto aplicado pela empresa em sua proposta apresentada na licitação. Relembre-se que o critério de julgamento da licitação foi técnica e preço, com pontuação para descontos. Ademais, qualquer serviço além do previsto na tabela referencial deverá ser pago mediante a apresentação de cotações junto a empresas, de modo a comprovar os valores praticados no mercado.

Assim, acolhendo o opinativo técnico, reputo procedente a Representação neste item, cabendo a expedição de determinação ao Município de Reserva para que, no prazo de 30 (trinta) dias, “realize aditivo ao contrato proveniente da Concorrência 05/2025, no que diz respeito à previsão dos pagamentos, para que ocorram com a observância dos seguintes critérios: a) aprovação da ação/campanha/publicidade pelo ente; b) conferência de valores com as previsões da Tabela Referencial vigente do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Paraná – SINAPRO/PR; c) aplicação do desconto conforme a proposta de desconto apresentada pela empresa contratada durante a fase licitatória; d) caso o serviço não esteja previsto na Tabela Referencial do SINAPRO/PR, seja comprovado o valor de mercado mediante a apresentação de, no mínimo, três orçamentos”. Ainda, deverá ser designado fiscal para verificar os requisitos para pagamento firmados no aditivo contratual.

Por fim, a respeito da contratação da plataforma BLL Compras e da efetiva gratuidade para participação no certame, o Despacho 1890/25 (peça 33) destacou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, embora o Município tenha alegado a gratuidade genérica da utilização da plataforma “BLL Compras”, verifica-se do edital a existência da cláusula 2.21, cujo texto dispõe:

2.21. O custo de operacionalização e uso do sistema ficará a cargo do licitante que pagará a Bolsa de Licitações do Brasil, provedora do sistema eletrônico, o equivalente aos custos pela utilização dos recursos de tecnologia da informação, conforme Regulamento Operacional da Bolsa de Licitações e Leilões, que pode ser verificado no site www.bll.org.br.

Por sua vez, o Regulamento Operacional da Bolsa de Licitações e Leilões – BLL10, traz em seu capítulo VIII – Do Custo pela Utilização do Sistema – a possibilidade de utilização mediante dois planos: i) Plano por Período; e ii) Plano por Taxa Variável.

No primeiro, chamado de Plano por Período, consoante art. 17, I do Regulamento Operacional, o licitante poderá participar livremente das licitações, pelo prazo de 90 (noventa) dias, pelo valor de R\$ 567,00 (quinhentos e sessenta e sete reais).

Já no Plano Taxa Variável, apenas o licitante vencedor será responsável pelo pagamento da taxa de sucesso, sendo a cobrança de 1,5% (um vírgula cinco por cento) sobre o valor do lote adjudicado, limitado ao teto máximo de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por lote, quando o valor do lote for superior a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), após a adjudicação.

Dessa forma, em atenção aos documentos acostados não resta claro como se deu a contratação da plataforma nem se há efetiva gratuidade ou necessidade de pagamento de valores pelos licitantes, seja no momento do cadastro ou posteriormente à adjudicação do objeto, adiciono que falta informação e fundamentação da escolha pela não utilização de plataforma pública, situação que merece aprofundamento para análise de consonância com outras decisões desta Corte.

Em sua defesa, o gestor argumentou que “não houve contratação onerosa da plataforma pelo município, tampouco qualquer despesa pública decorrente de sua utilização”. Acrescentou que “O sistema é disponibilizado gratuitamente à Administração Pública mediante cadastro institucional” (peça 39).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também juntou manifestação apresentada pela BLL Compras declarando que “A utilização da plataforma pelo Município ocorreu por meio de termo de adesão, não havendo contrato oneroso ou qualquer outra forma de contratação formal que gere obrigação financeira à Administração” (peça 41). No entanto, há custo aos licitantes para participação em certames realizados na plataforma BLL, existindo os seguintes planos:

- Plano por Período: Participação livre nas licitações por 90 dias, pelo valor de R\$ 567,00 (quinhentos e sessenta e sete reais).
- Plano Taxa Variável: Somente o vencedor paga 1,5% por lote adjudicado, limitado a R\$ 600,00 (seiscentos reais) por lote adjudicado.
- Modalidade Leilão: Taxa fixa de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) por processo, com pagamento somente pelo licitante vencedor.

Nesse ponto, assiste razão à unidade técnica quanto à procedência da demanda.

Segundo restou esclarecido pela defesa, há assinatura de contrato de adesão pelo município com a plataforma BLL Compras, isto é, há relação contratual entre as partes. Diante disso, seria necessária prévia licitação para a contratação de plataforma digital para a realização de licitações, conforme já definido no Acórdão 2043/21 do Tribunal Pleno¹ (Consulta 273240/20):

ACÓRDÃO Nº 2043/21 – Tribunal Pleno

Consulta: Contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico. Dispensa de licitação em razão do pequeno valor. Impossibilidade. Conhecimento e resposta.

(...)

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

¹ Maioria absoluta: 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 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.

Situação similar já foi enfrentada nos autos de Representação 193235/22, Acórdão 497/25 do Tribunal Pleno², o qual destacou a necessidade de prévia licitação para a contratação de plataformas digitais:

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.

(...)

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 convencional 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

² Unanimidade: Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (relator), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

(...)

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).

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.

Ademais, sobre os valores, a defesa apontou que há custos aos licitantes para participação em certames realizados na plataforma BLL, conforme planos já apresentados. Nesse aspecto, conclui-se que “As sociedades empresárias participantes da licitação invariavelmente irão embutir os custos inerentes ao uso da plataforma em suas propostas, vez que seu objetivo primordial é a obtenção de lucro e este seria obstado caso as despesas inerentes ao desenvolvimento de sua atividade não fossem repassadas”, nos termos da instrução (peça 44).

Nesse contexto, acompanhando a CAIS, julgo procedente este item da demanda, para o fim de expedir determinação ao Município de Reserva para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, cancele o contrato firmado com a Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil – BLL Compras e promova o devido procedimento licitatório para contratação do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação da Lei de Licitações, para o fim de DETERMINAR ao Município de Reserva que:

a) Realize, no prazo de 30 (trinta) dias, aditivo ao contrato proveniente da Concorrência 05/2025, no que diz respeito à previsão dos pagamentos, para que ocorram com a observância dos seguintes critérios: a) aprovação da ação/campanha/publicidade pelo ente; b) conferência de valores com as previsões da Tabela Referencial vigente do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Paraná – SINAPRO/PR; c) aplicação do desconto conforme a proposta de desconto apresentada pela empresa contratada durante a fase licitatória; d) caso o serviço não esteja previsto na Tabela Referencial do SINAPRO/PR, seja comprovado o valor de mercado mediante a apresentação de, no mínimo, três orçamentos. Ainda, deverá ser designado fiscal para verificar os requisitos para pagamentos firmados no aditivo contratual; e

b) Cancele, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o contrato firmado com a Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil – BLL Compras e promova o devido procedimento licitatório para contratação do serviço.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para as providências cabíveis.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, para o fim de **DETERMINAR** ao Município de Reserva que:

(i) realize, no prazo de 30 (trinta) dias, aditivo ao contrato proveniente da Concorrência 05/2025, no que diz respeito à previsão dos pagamentos, para que ocorram com a observância dos seguintes critérios: a) aprovação da ação/campanha/publicidade pelo ente; b) conferência de valores com as previsões da Tabela Referencial vigente do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Paraná – SINAPRO/PR; c) aplicação do desconto conforme a proposta de desconto apresentada pela empresa contratada durante a fase licitatória; d) caso o serviço não esteja previsto na Tabela Referencial do SINAPRO/PR, seja comprovado o valor de mercado mediante a apresentação de, no mínimo, três orçamentos. Ainda, deverá ser designado fiscal para verificar os requisitos para pagamentos firmados no aditivo contratual; e

(ii) cancele, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o contrato firmado com a Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil – BLL Compras e promova o devido procedimento licitatório para contratação do serviço.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão, à Coordenadoria de Medidas Executórias para as providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e a Conselheira Substituta MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 14 de maio de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente