



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 553992/25
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO: BDS SISTEMAS, INFORMATICA E CONSULTORIA LTDA,
MUNICIPIO DE MARINGA, NELCINA JORGINA GOMES
MATTJE, NP TECNOLOGIA E GESTAO DE DADOS LTDA,
RUDIMAR BARBOSA DOS REIS, SILVIO MAGALHAES
BARROS II
ADVOGADO / PROCURADOR: FAGNER FRANCISCO CASTILHO, FERNANDO VEIGA
BRETONES FILHO, MARCELO CELESTRINO
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 1093/26 - Tribunal Pleno

Denúncia. Município de Maringá. Contratação de plataforma de pesquisa de preços por inexigibilidade de contratação. Ausência de planejamento adequado da solução e de demonstração de inviabilidade de competição. Pedidos de expedição de uniformização e de orientações gerais sobre o tema incabíveis. Atuação da Corte que se restringe aos seus jurisdicionados e em relação a outras entidades demandaria processo específico, com indícios de irregularidades e respeito ao contraditório. Descabimento de expedição de orientação atestando existência de mercado competitivo. Instrução da CAIS e parecer do MPC pela limitação ao processo de contratação tratado nos autos e, neste, pela procedência da denúncia com expedição de determinação ao Município. Pelo Conhecimento e Procedência com expedição de determinação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia apresentada pela empresa BDS SISTEMAS, INFORMATICA E CONSULTORIA LTDA. em face da empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA., dando conta de possível irregularidade na contratação de serviços de software de plataforma de pesquisa de preços, especificamente do Processo nº 01.05.00088451/2025.61, Inexigibilidade nº 144/2025, formalizado pelo MUNICÍPIO DE MARINGÁ com a empresa denunciada, no valor de R\$ 246.000,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como anteriormente pontuado, a denunciante afirma que a empresa denunciada vem sendo sucessivamente contratada por inexigibilidade de contratação pela Administração Pública de modo irregular, pois o objeto contratado não teria singularidade.

A empresa BDS SISTEMAS, INFORMATICA E CONSULTORIA LTDA. afirma que a empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA. comercializa a solução denominada “Banco de Preços”, que consiste na marca registrada de seu produto no Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, com fornecimento de licenças de acesso individualizadas por servidor e contratações realizadas pela Administração Pública com fundamento em uma exclusividade inexistente.

Argumenta que as contratações visam a uma plataforma de pesquisa de preços, o que se encontra difundido no mercado, com várias empresas que ofertam tecnologias similares ao sistema “Banco de Preços”, inclusive com diferenciais que trariam maior eficiência, amplitude de funcionalidades e melhor custo-benefício. Como exemplo citou seu produto e o fornecido pelas empresas Promáxima, LicitaMais, A & M Soluções Públicas, Preço Estimado, SisCotação, Média Fácil.

Afirma que as contratações por inexigibilidade confundem a exclusividade da marca “Banco de Preços” com exclusividade do efetivo objeto da contratação, consistente em uma plataforma de pesquisa de preços, com uso de fundamentos incabíveis, como mera afirmação de contratação por outros órgãos públicos; uso de pareceres jurídicos privados produzidos no exclusivo interesse daquela empresa; uso de expressões comerciais que induzem à ausência de concorrência, sem comprovação técnica; e uso de atestado de exclusividade emitido pela Associação Brasileira das Empresas de Software – ABES que atesta exclusivamente a marca do software denominado “Banco de Preços”, não o “*serviço de disponibilização de plataforma tecnológica destinada à coleta, organização e análise de preços públicos*”, que seria difundido no mercado.

Além de inexistência de exclusividade, pondera que a contratação de licenças unitárias por servidor estabelecida naquelas contratações é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desvantajosa para a Administração, em comparação com outras contratações que permitem acesso simultâneo ilimitado a um custo significativamente inferior, tendo trazido como exemplos as contratações formalizadas pela Câmara Municipal de Buri/SP, pela Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande/PR e pelo TCE/PR.

Com base nestes fundamentos requereu a concessão de medida cautelar para imediata suspensão da contratação decorrente da Inexigibilidade nº 144/2025 do MUNICÍPIO DE MARINGÁ e, no mérito, a uniformização de entendimento pela Corte no sentido de que o serviço de sistema de pesquisa de preços para licitações é comum e passível de disputa competitiva; a determinação de medidas para identificação de todos os contratos firmados por inexigibilidade com a empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA. no âmbito do Estado do Paraná e, caso constatadas irregularidades, a recomendação de não renovação dos instrumentos contratuais; e a expedição de normativa vinculante aos jurisdicionados do Estado do Paraná em relação aos requisitos legais para adoção da inexigibilidade de licitação, em especial, atenção ao distanciamento entre marca e objeto, à prova da inviabilidade de competição e à impessoalidade na análise de atestados de exclusividade e de pareceres privados.

Por meio do Despacho nº 1215/25-GCAZ¹ determinei a intimação do Município para manifestação prévia quanto aos termos da denúncia, o que foi atendido com a apresentação de esclarecimentos e cópia do processo de contratação².

O MUNICÍPIO DE MARINGÁ sustentou, em síntese, a regularidade da Inexigibilidade, com a afirmação de que a contratação direta atende ao art. 74, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, diante da inviabilidade de competição e, especificamente, ao inciso I, razão pela qual não se exigiria singularidade do objeto na sistemática da Lei nº 14.133/2021, apenas inviabilidade de competição, o que teria sido comprovado por atestado idôneo (ABES) e amparado pela legislação de direitos autorais e proteção de software, bem como que a existência de soluções similares no mercado não afastaria a inexigibilidade para o produto “Banco de Preços”. Defendeu que a contratação é realizada nestes moldes desde 2014, com

¹ Peça nº 11.

² Peça nº 14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

observância aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e motivação; menciona, ainda, como reforço, que solução equivalente foi contratada pelo TCU.

Na sequência, a denunciante apresentou petição intermediária, na qual defendeu não imputar má-fé aos agentes públicos, mas a conduta irregular da empresa denunciada para ludibriar a Administração Pública e afastá-la da contratação mais vantajosa, com reiteração dos fundamentos da inicial em relação ao descabimento da inexigibilidade na contratação³.

Após, a Denúncia foi recebida com indeferimento da cautelar, consoante Despacho nº 1282/25-GCAZ⁴.

O Município apresentou informações e um despacho firmado pela Sra. NELCINA JORGINA GOMES MATTJE como defesa⁵. Já a empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA. apresentou suas razões de contraditório⁶.

O Município argumentou que foram realizadas pesquisa de mercado para verificar outras soluções semelhantes e capazes de atender a demanda da Administração Pública, e que *“após uma avaliação detalhada, constatou-se que, embora existam outras ferramentas disponíveis no mercado, nenhuma oferece a mesma abrangência e atualização constantes que o programa BANCO DE PREÇOS, especialmente no que diz respeito à integração com diversas bases de dados, geração de relatórios detalhados e a confiabilidade das informações de preços praticados no mercado”*. Sobre os pagamentos antecipados, afirmou que decorreram do caráter contínuo da contratação.

A empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA. sustenta, em síntese, que a denúncia extrapola a contratação apontada como irregular e tem pedidos gerais que não podem ser acolhidos, bem como parte de premissas equivocadas ao presumir que a existência de outras plataformas de pesquisa de preços tornaria, por si só, obrigatória a licitação. Afirma que o cerne jurídico da inexigibilidade é a demonstração, no caso concreto, de que o conjunto de

³ Peça nº 19.

⁴ Peça nº 22.

⁵ Peça nº 31.

⁶ Peça nº 39.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

funcionalidades requerido pela Administração e que constitui a melhor solução é o software fornecido com exclusividade pela NP TECNOLOGIA, o que caracteriza a inviabilidade de competição. Aduz que não há confusão entre marca e objeto, pois a escolha decorre do planejamento, realizado por meio dos instrumentos previstos na legislação, e de avaliação técnica das necessidades específicas. Argumenta que o entendimento do TCU exarado no Acórdão nº 511/2023-Plenário, evidenciou que apenas a ferramenta “Banco de Preços” atendia às exigências do órgão naquele caso, cujas premissas se aplicam à contratação analisada na denúncia e defende, ainda, a idoneidade do atestado de exclusividade da ABES como meio legítimo de prova da exclusividade. Afasta as imputações do uso de estratégia para ludibriar a Administração, afirmando que notas técnicas, comparativos e pareceres privados seriam elementos instrutórios complementares, sem substituir a análise jurídica oficial, e trouxe excertos de contratação promovida pelo TCU a partir da Inexigibilidade de Licitação nº. 016/2025 como ilustrativa da análise das funcionalidades que apenas o software “Banco de Preços” possuiria. Por fim, refuta críticas ao modelo de licenciamento por usuário e ao pagamento anual antecipado, alegando tratar-se de prática técnica e econômica usual em softwares, com conclusão pela manutenção do indeferimento cautelar e pelo reconhecimento da improcedência dos pedidos.

Na sequência, a empresa BDS SISTEMAS, INFORMATICA E CONSULTORIA LTDA. apresentou complementação de informações e argumentos nos quais defendeu a existência de grupo econômico entre as empresas NP TECNOLOGIA, CAPACITAÇÃO LEGAL e outras empresas correlatas, com compartilhamento de estrutura e oferta de produtos equivalentes, o que, por si só, já demonstraria a existência de mercado competitivo e a viabilidade de competição no objeto do certame. Apresentou tabela comparativa de funcionalidades dos softwares fornecidos pelas empresas NP TECNOLOGIA, CAPACITAÇÃO LEGAL e pelo produto por ela fornecido, a evidenciar a ausência de funcionalidades que justifiquem a contratação por inexigibilidade. Defendeu a existência de sobrepreço e risco de dano ao erário nas contratações diretas, com valores superiores aos verificados nos casos em que há disputa, com argumentação de elevação artificial em contratações diretas pela empresa NP TECNOLOGIA, enquanto a empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CAPACITAÇÃO LEGAL praticaria preços substancialmente inferiores em certames com disputa. Por fim, aduz existir indução à contratação direta por meio de portal da empresa onde constam modelos padronizados fornecidos pela própria interessada, requerendo o reconhecimento da viabilidade de competição, a inadequação da inexigibilidade e providências de controle e concluiu que a NP TECNOLOGIA, a CAPACITAÇÃO LEGAL e demais empresas coligadas integram, ao menos em tese, um mesmo núcleo econômico-operacional; fornecem produtos substancialmente idênticos em funcionalidades, desprovidos de qualquer singularidade técnica, e os preços praticados sob a alegação de inexigibilidade apresentam elevação artificial expressiva em comparação com os preços observados em disputas ⁷.

Após, a empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA. apresentou manifestação complementar em relação à petição da empresa BDS SISTEMAS, INFORMATICA E CONSULTORIA LTDA ME⁸ na qual argumentou a inexistência de grupo econômico entre as empresas NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA. (fornecedora do sistema “Banco de Preços”) e CAPACITAÇÃO LEGAL - TREINAMENTOS LTDA. (fornecedora do sistema “Preço Estimado”), cujos elementos indicativos seriam conjecturas da denunciante, tratados individualmente na manifestação; e a inexistência de identidade entre os sistemas “Banco de Preços” e “Preço Estimado”, ao defender que *“O desenvolvimento, a manutenção, o suporte, a evolução tecnológica, bem como a comercialização e o relacionamento com os clientes do “Banco de Preços” são integralmente conduzidos por equipes próprias e exclusivas da NP TECNOLOGIA, inexistindo qualquer forma de compartilhamento de pessoal, infraestrutura tecnológica, códigos-fonte, bases de dados ou know-how com a CAPACITAÇÃO LEGAL ou com qualquer outra empresa, bem como a inadequação da comparação de preços, “uma vez que o sistema “Banco de Preços”, por sua natureza exclusiva, é invariavelmente comercializado por inexigibilidade de licitação”, solução jamais ofertada em ambientes competitivos, em razão de suas características específicas.*

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Apoio e Instrução

⁷ Peça nº 49.

⁸ Peça nº 64



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Suplementar (CAIS), por meio da Instrução nº 76/26-CAIS⁹, argumentou que parte dos pedidos formulados na denúncia extrapola os limites da jurisdição do TCE-PR, por apresentarem pretensões de natureza regulatória/abstrata e voltadas à revisão de modelo de negócio privado, enquanto o controle externo se dirige a atos administrativos concretos. Defendeu a reclassificação do processo para Representação da Lei de Licitações e o consequente levantamento do sigilo. No mérito, apontou planejamento deficiente na contratação por inexigibilidade para solução de TIC denominada “Banco de Preços”, dotado de fragilidades no Estudo Técnico Preliminar, que teria partido da solução previamente escolhida, sem definição independente da necessidade, sem mapeamento e comparação efetiva de alternativas de mercado, e sem análise comparativa de custos/custo total de propriedade e de modelos de licenciamento, em desconformidade com os arts. 11, 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021, além de apontar a aplicação de diretrizes federais como parâmetro interpretativo qualificado, e concluiu pela procedência da Denúncia, com modulação de efeitos para correções prospectivas em futuras contratações.

O D. Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 68/26-2PC¹⁰, manifestou concordância com a unidade técnica, tendo opinado pela procedência da denúncia com expedição da determinação ao Município.

É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de se adentrar ao mérito necessário tratar do sigilo processual da denúncia previsto no art. 33 da Lei Orgânica¹¹ e no art. 281, *caput*, do Regimento Interno¹², aliada à postulação da unidade técnica pela reclassificação da autuação para Representação da Lei de Licitação, bem como a delimitação do objeto de acordo com a competência desta Corte.

O sigilo da denúncia, por força dos dispositivos citados, conjugado

⁹ Peça nº 65.

¹⁰ Peça nº 66.

¹¹ Art. 33. O Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria, a fim de preservar direitos e garantias individuais.

¹² Art. 281. Os processos de denúncia possuem caráter sigiloso e acesso restrito às partes, até o julgamento definitivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com o disposto no art. 3º, § 2º, incisos I e IV¹³ da Instrução Normativa nº 82/2012, se encerra com a “*decisão definitiva*”, que segundo o art. 3º, § 9º, inciso I, referida normativa¹⁴ é “*aquela que extingue o processo, com ou sem resolução de mérito*”, de modo que a presente decisão não é alcançada pelo sigilo processual.

Dessa forma, embora tecnicamente precisa e correta a proposição da unidade técnica, já que a Denúncia se fundamenta em irregularidade ocorrida em contratação específica fundamentada na Lei de Licitações, a finalidade de levantar o sigilo é alcançada com a conclusão do processo, inexistindo prejuízo na manutenção do processo como denúncia, o que prioriza a celeridade processual e cumpre a finalidade para a qual é prevista, de acordo com a instrumentalidade das formas.

Pontuado isto, além da irregularidade na contratação realizada no processo de Inexigibilidade nº 144/2025 pelo Município de Maringá, o denunciante traz pedidos gerais, relacionados à atividade comercial da empresa denunciada, que vão além do objeto do processo e da competência da Corte, além de postular a fixação de entendimento consolidado sem existência de controvérsia ampla sobre a matéria e demonstração de que todas as contratações por inexigibilidade foram irregulares.

Em relação ao mérito da denúncia, há de se concluir pela ausência de fundamentação adequada para a inexigibilidade da contratação do software “Banco de Preços”, diante da inexistência de planejamento adequado que demonstre ser a única solução que atende às necessidades da Administração e caracterizar inviabilidade de competição.

A contratação por inexigibilidade teve regulamentação alterada na Nova Lei de Licitações, sem que tenha modificado a essência do instituto, voltado

¹³ Art. 3º (...)

§ 2º Nos processos de denúncia, a consulta interna fica disponível às unidades do Tribunal, observando-se quanto ao sigilo o disposto no artigo 33 da Lei Complementar nº 113/2005, e no artigo 281, *caput*, do Regimento Interno, e ainda os seguintes procedimentos:

I – para disponibilização no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, a emissão dos atos processuais, até a decisão definitiva, conterá nos campos de autuação o número do processo e o nome do assunto, não constando o(s) nome(s) do(s) denunciante(s), denunciado(s), da entidade e demais sujeitos dos processos, fazendo-se, nestes campos, expressa remissão ao art. 33 da Lei Complementar nº 113/2005;

(...)

IV – para os termos/extratos de autuação e para a disponibilização no Diário Eletrônico da pauta de julgamento do órgão colegiado e da decisão definitiva, não se aplica o contido nos incisos I e II, devendo constar, além do número do processo e o nome do assunto, os nomes do(s) denunciante(s) e denunciado(s), da entidade e demais sujeitos dos processos, bem como o(s) nome(s) completo do(s) respectivo(s) procurador(s), se houver;

¹⁴ Art. 3º (...)

§ 9º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I – decisão definitiva aquela que extingue o processo, com ou sem resolução de mérito;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para os casos em que não há viabilidade de competição, previsto no art. 74 da Lei 14.133/21¹⁵, cujos incisos são exemplificativos. Embora a nova legislação não exija a singularidade do objeto para reconhecimento de cabimento de contratação por inexigibilidade, continua a exigir, por sua natureza, a inviabilidade de competição. Neste ponto que reside a controvérsia, não na singularidade do objeto.

Em síntese, a empresa BDS defende, que há uma gama de softwares capazes de atender à necessidade da administração por uma plataforma para pesquisa de preços públicos, inclusive que o uso do “Banco de Preços” seria uma confusão entre marca registrada e objeto da contratação. Já o Município fundamenta que o software “Banco de Preços” seria o único com especificações e técnicas capazes de atender às necessidades da Administração.

De plano, tem-se que o primeiro fundamento da empresa BDS, consistente na confusão entre marca e objeto, não encontra respaldo na instrução. Inexiste tal confusão na contratação e a administração local demonstrou inequivocamente que tem consciência de estar contratando uma plataforma específica, denominada “Banco de Preços”, em razão de considerar possuir atributos superiores e exclusivos em relação às demais plataformas para pesquisa de preços públicos disponíveis no mercado, o que justificaria a contratação por inexigibilidade. Inexiste confusão, mas efetiva aplicação das disposições legais sobre o instituto, com divergência jurídica sobre o seu cabimento no caso.

A defesa do Município sustenta que estaria comprovada a inviabilidade de competição, bem como que a legislação não exigiria singularidade

¹⁵ Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

- I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
- II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
- III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
 - a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
 - b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
 - c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
 - d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
 - e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
 - f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
 - g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
 - h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
- IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
- V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do objeto, que ainda assim estaria comprovada pela demonstração de que apenas a empresa NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda pode comercializar o software denominado “Banco de Preços”, conforme certidão de exclusividade emitida pela Associação Brasileira das Empresas de Software – ABES.

Aqui repousa a irregularidade. O processo de licitação em nenhum definiu adequadamente o objeto da contratação, identificou o mercado disponível e demonstrou a ausência de competição sobre este objeto, medidas aptas e necessárias para demonstrar que apenas o software denominado “Banco de Preços” atenderia às necessidades da administração.

Como bem pontuado pela unidade técnica, o ETP partiu do software “Banco de Preços” como solução definida, lastreado em sucessivas contratações semelhantes realizadas desde 2014, sem análise do mercado e das outras plataformas disponíveis e sem identificação precisa e fundamentada das especificações técnicas exclusivas que fundamentam a escolha do “Banco de Preços”, acompanhada de demonstração de que não existem nas plataformas alternativas. Como bem sintetizado na instrução:

(...)

Verifica-se, inicialmente, que o ETP não parte de uma definição objetiva e independente das necessidades administrativas nem dos requisitos mínimos e suficientes que a solução deveria atender. O estudo descreve diretamente as funcionalidades do software BANCO DE PREÇOS, partindo da solução previamente conhecida para justificar sua manutenção, o que inverte a lógica do planejamento e compromete a função do ETP como instrumento de escolha racional da solução.

(...)

Ressalte-se, ainda, que a denúncia indica, de forma expressa (peça 3, f.10), a existência de múltiplas soluções concorrentes ao software contratado, mencionando nominalmente plataformas como BDS, Promáxima, LicitaMais, A & M Soluções Públicas, Preço Estimado, SisCotação e Média Fácil, além de apresentar referências concretas de valores praticados por alguns desses fornecedores em contratações realizadas por outros entes públicos. Tais informações evidenciam que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mercado fornecedor não era desconhecido nem indeterminado à época da contratação.

(...)

O art. 18 da Lei de Licitações traz as normas sobre planejamento de contratação, que exigem análise de mercado com abordagem de todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão, a descrição da necessidade da contratação e a definição do objeto para o atendimento da necessidade, para então se chegar na definição da solução, o que consta expressamente do “*caput*” e dos incisos I e II¹⁶. Somente após todo este processo, que não foi realizado, poderia se concluir pela inviabilidade de competição e cabimento da inexigibilidade.

O processo de Inexigibilidade de Licitação nº 016/2025, promovido pelo TCU e citado pela empresa NP TECNOLOGIA na defesa é ilustrativo¹⁷, nele consta a análise de plataformas específicas e os motivos pelos quais não atendem às necessidades do órgão. Ainda assim é incompleto, já que deixou de analisar algumas soluções existentes, especificamente as citadas pela empresa BDS:

(...)

A despeito de existir no mercado outros fornecedores com o mesmo propósito, qual seja, de servir de fonte para a obtenção de preços praticados em outros órgãos públicos, como o Painel de Preços Painel PNCP em Números do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), fornecido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; a Cotação Zênite, fornecida pela empresa Zênite; a Fonte de Preços, fornecida pela empresa Promáxima Gestão Empresarial; e o Banco de Preços oferecido NP Capacitações e Soluções Tecnológicas Ltda, conclui-se, após análise das propostas e reunião com os respectivos representantes comerciais, que:

¹⁶ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

(...)

¹⁷ Peça nº 39, págs. 20-21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Em relação ao Painel de Preços, constatou-se frequente instabilidade no sistema e excessiva lentidão para carregar as informações solicitadas, fato que iria de encontro às necessidades deste Serviço que opera com grande número de demandas de outras Unidades do Tribunal.

b) Em relação à Cotação Zênite, o sistema não é comercializado e o acesso gratuito apresentou poucos recursos de filtro de pesquisa e importação de resultados em relação ao Banco de Preços - apenas o arquivo do Edital; o que engendraria insuficiência de informações para este Serviço.

c) Em relação à Fonte de Preços, a proposta comercial da empresa (peça 03) não contempla recursos de (i) Sistema de elaboração da especificação do objeto, (ii) Fórmulas de cálculo, (iii) Detalhamento de propostas e lances do Pregão e (iv) Consulta de atas e intenções de registro de preços, amplamente utilizadas para a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares, Planilhas de Custos Estimativas, Termos de Referência e demais artefatos de planejamento. Tais recursos são oferecidos pelo software Banco de Preços, atualmente utilizados pelo Searp.

Conforme previsão expressa na Lei 14.133, de 2021, para a contratação por inexigibilidade de licitação, exige-se atestado de exclusividade, documento que comprova a exclusividade de determinado produto ou serviço prestado por uma empresa, ou seja, que não há outro igual no mercado. Razão pela qual, não há necessidade de realizar processo licitatório para aquisição do bem ou serviço fornecido de forma exclusiva pela empresa. Considerando esta exigência, a Administração Pública deverá realizar a contratação na modalidade inexigibilidade de licitação, em razão da falta da concorrência, em conformidade com o art. 74 da Lei 14.133, de 2021.

Embora incompleto, o processo referencial seguiu as premissas legais, identificou a necessidade, analisou o mercado, encontrou as soluções possíveis, promoveu análise crítica dessas soluções, identificou os pontos críticos que tornaram as alternativas inadequadas e a solução definida a escolha adequada, sem que exista outra semelhante, a justificar a inviabilidade de competição, providências que não foram realizadas no processo de contratação realizado pelo Município de Maringá.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso, a empresa BDS SISTEMAS trouxe na manifestação complementar uma análise específica das funcionalidades de sistemas disponíveis no mercado, a indicar a ausência de especificidades que justifiquem a contratação por inexigibilidade entre os sistemas elencados e o “Banco de Preços”, o que não foi especificamente afastado pela empresa NP TECNOLOGIA na sua manifestação complementar, que se resumiu a afirmar a ausência de comprovação das alegações e reafirmar, de forma geral, os diferenciais de seu produto.

Ocorre que no processo de contratação a regra é a licitação com ampla competitividade, de modo que o ônus de provar a ausência de mercado competitivo é da entidade promovente da contratação em conjunto com o fornecedor que se diz detentor de solução específica e única, que inviabiliza a competição, que constitui exceção. Ausente a comprovação da inviabilidade de competição pelas características e funcionalidades do software indicado, descabe a contratação por inexigibilidade.

Isso não consiste na afirmação de que descabe a inexigibilidade para este objeto, mas a contratação por esta modalidade deve observar os preceitos legais, sem adoção de atalhos, uso de definições já adotadas em contratações anteriores sem análise crítica e verificação de atualização das funcionalidades de outras plataformas já existentes ou surgimento de novas tecnologias. Descabe, ainda, a aceitação de modelos pré-concebidos dos próprios fornecedores e uso exclusivo de pareceres privados como fundamento.

Como bem fundamentado na instrução técnica, plenamente adequado o uso de normativas federais sobre contratações em TI, emitidas a partir de princípios constitucionais e de normas gerais de licitações públicas, cuja competência é privativa da União, como bem explanado na instrução processual:

No caso concreto, a contratação refere-se ao licenciamento de software destinado ao apoio à pesquisa de preços, o que atrai expectativas normativas qualificadas quanto ao planejamento. Tais expectativas decorrem não apenas da Lei nº 14.133/2021, mas também das diretrizes técnicas consolidadas no modelo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comunicação (TIC), positivadas no âmbito do Poder Executivo Federal, e inspiradas em resultados de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Destas, destaca-se a Instrução Normativa SGD/ME Nº 94, de 23 de dezembro de 2022.

Cumpre registrar, contudo, que essa regulamentação não se impõe automaticamente aos entes municipais sob o prisma estritamente formal, sendo utilizada, neste exame, como parâmetro interpretativo qualificado, na medida em que densifica comandos constitucionais e legais aplicáveis a toda a Administração Pública.

Nesse sentido, a doutrina reconhece que o modelo normativo de contratação de soluções de TI, ainda que positivado por meio de instruções normativas federais, encontra fundamento direto na Constituição Federal e na legislação nacional de licitações, irradiando efeitos interpretativos para além do âmbito subjetivo do Poder Executivo Federal. Conforme leciona o Ministro-Substituto do TCU, Augusto Sherman Cavalcanti:

“O novo modelo de contratação fundamenta-se em um conjunto de diretrizes que necessitam ser observadas por quaisquer instituições públicas, vez que plenamente amparadas no ordenamento jurídico vigente. Muito embora essas diretrizes tenham-se condensado por meio de Instrução Normativa editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pode-se dizer que, por estarem amparadas em leis e na Constituição Federal, vinculam todos os órgãos e entidades da Administração Pública e não apenas aqueles sujeitos às normas editadas pela referida Secretaria.” (CAVALCANTI, Augusto Sherman. O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015). (Grifou-se)

A adequação da contratação por acessos simultâneos também é elemento que deve ser analisado no planejamento da contratação, com justificativa para adoção, inclusive a possibilidade de adoção de soluções diversas e combinadas, para aproveitamento de funcionalidades específicas, aliado à economicidade. O uso dessa modalidade de venda, por si só, não é irregular e, como afirma o próprio denunciante, é adotado por outras plataformas de pesquisa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de preços públicos, de modo que caracteriza prática de mercado que se encontra na autonomia negocial privada.

Cumpre ao agente público analisar adequadamente este elemento e sopesar a vantajosidade de sua adoção no planejamento da contratação, a ser evidenciado no ETP, o que também se aplica à adequação de eventual pagamento antecipado, cabível apenas de modo excepcional, com a devida fundamentação da hipótese, nos termos do art. 145 da Lei 14.133/21¹⁸.

Sobre a existência de grupo econômico entre as empresas NP TECNOLOGIA, CAPACITAÇÃO LEGAL e outras empresas correlatas, tese incluída na manifestação complementar pela empresa BDS SISTEMAS, registro que não restou demonstrada e, ainda que o fosse, não há irregularidade na sua constituição, desde que executada para fins lícitos, dentro de uma estratégia empresarial permitida pela autonomia privada, cujo controle, a exemplo de outros itens já citados, não compete à Corte. Assim, eventual existência de ajuste entre empresas com produtos diversos e destinados a contratações específicas, como disputas e contratações diretas, por si só, não representa irregularidade, ressalvadas hipóteses de fraude ou dolo, do que não há elementos nos autos, cumprindo aos agentes públicos apurar eventual identidade entre as soluções fornecidas por ambas as empresas e, caso exista, optar pela licitação.

Assim, constata a irregularidade consistente na ausência de adequado planejamento a evidenciar a inviabilidade de competição para a contratação da plataforma denominada “Banco de Preços”, conclui-se ser procedente a representação, sendo adequada expedição da determinação sugerida pelo *Parquet* para as futuras contratações, com a adequação de redação necessária a incluir as medidas sugeridas pela unidade técnica.

Quanto à delimitação do objeto, além desta contratação o denunciante apontou a irregularidade no processo de contratação do software “Banco de Preços” pelo Município de Maringá e requereu a adoção de medidas

¹⁸ Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

§ 2º A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.

§ 3º Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gerais e abstratas, inclusive sobre práticas negociais privadas, que escapam à competência desta Corte.

Como explanado pela CAIS, descabe à Corte promover medidas econômicas ou normativas em relação a agentes privados no mercado, cuja atuação se dá nos limites do art. 75 da Constituição do Estado do Paraná¹⁹, aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública e aos agentes privados exclusivamente nas relações com aqueles.

A análise das irregularidades deve-se cingir à contratação apontada como irregular e seus impactos na Administração Pública, com medidas para correção e aperfeiçoamento, além de eventuais sanções cabíveis a agentes públicos responsáveis, sem abstração e ampliação do objeto àqueles que não participaram do processo.

Os pedidos de uniformização de jurisprudência, fiscalização geral dos contratos da empresa NP TECNOLOGIA, abstenção geral de renovação de contratações e expedição de normativa vinculante são descabíveis pela natureza do processo e inexistência de pressupostos para acolhimento. A uniformização de jurisprudência é processo contínuo que depende de pluralidade de precedentes no mesmo sentido e não de análise de um caso isolado. A fiscalização dos demais contratos firmados com a empresa NP TECNOLOGIA depende de indícios de irregularidades e de análise de cada caso concreto com respeito ao contraditório dos envolvidos, sendo incabível medida genérica sobre o tema. A expedição de

¹⁹ **Art. 75.** O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VI - homologar os cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios, dando ciência à Assembléia Legislativa;

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo de até trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

normativa vinculante não encontra fundamento jurídico a partir de denúncia e a adoção de processo de inexigibilidade em cumprimento à legislação é decorrência desta, descabendo orientação genérica para este fim, que somente pode ser reputada adequada após análise de situação concreta que demonstre irregularidade específica e a demande, como no presente caso.

Também descabem os pedidos complementares, já que não compete à Corte atestar a existência de mercado competitivo sobre determinado objeto, ressalva situação teratológica, cuja atribuição é competência de cada órgão ou entidade promovente da contratação, de acordo com sua necessidade e as peculiaridades da contratação, devidamente apurada no planejamento, conforme fundamentado no mérito do processo.

3. VOTO

Ante todo o exposto, em consonância com a manifestação da unidade técnica e com o posicionamento do Ministério Público de Contas, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PROCEDÊNCIA** da Denúncia, em razão da ausência de planejamento adequado para a contratação da plataforma “Banco de Preços” por inexigibilidade de licitação, com a expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o **MUNICÍPIO DE MARINGÁ**, caso entenda necessária nova contratação de solução destinada à pesquisa de preços para licitações, não promova a simples renovação contratual, tampouco utilize novamente a inexigibilidade de licitação sem prévio e robusto planejamento, que identifique e compare as soluções disponíveis no mercado, avalie os diferentes modelos de licenciamento, pondere os riscos de dependência tecnológica e demonstre, de forma objetiva, a escolha da alternativa mais vantajosa.

Para além, com o trânsito em julgado do presente, dispensado o monitoramento diante da natureza de obrigação futura da determinação, encaminhe-se à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe, e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.



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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - **CONHECER**, em consonância com a manifestação da unidade técnica e com o posicionamento do Ministério Público de Contas, e julgar **PROCEDENTE** a Denúncia, em razão da ausência de planejamento adequado para a contratação da plataforma “Banco de Preços” por inexigibilidade de licitação, com a expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o MUNICÍPIO DE MARINGÁ, caso entenda necessária nova contratação de solução destinada à pesquisa de preços para licitações, não promova a simples renovação contratual, tampouco utilize novamente a inexigibilidade de licitação sem prévio e robusto planejamento, que identifique e compare as soluções disponíveis no mercado, avalie os diferentes modelos de licenciamento, pondere os riscos de dependência tecnológica e demonstre, de forma objetiva, a escolha da alternativa mais vantajosa;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, dispensado o monitoramento diante da natureza de obrigação futura da determinação, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para a adoção dos procedimentos de praxe e à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

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

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente