

EXMO. SR. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA AO RELATOR FERNANDO AUGUSTO MELLO  
GUIMARÃES, RELATOR PARA O ACÓRDÃO 2043/21  
(PROTOCOLO 273240/20)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** comparece r. à presença de V. Exa. através do Procurador abaixo subscrito, em face de descumprimento da decisão emanada do referido acórdão em consulta respondida pelo TCE/PR em 19/08/21, para o fim de propor nos termos dos arts. 32, 35 e 53 parágrafos 1º e 2º, IV da LC nº 113/05 e do Regimento Interno desta Colenda Corte a seguinte

## REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR

### contra as seguintes pessoas jurídicas:

**1º)** a empresa **BLL Bolsa de Licitações e Leilões**, pessoal jurídica de direito privado sob a forma de associação civil “sem fins lucrativos”, CNPJ 10.508.843/0001-57 com sede na Avenida Camilo de Lellis, 348, sala 109, Centro em Pinhais-PR - cujo regulamento constituidor segue em anexo (**ANEXO 1**), responsável que é pela comercialização de sistema de plataformas eletrônicas para gestão e organização de pregões eletrônicos por Municípios e demais entidades da Administração Pública mediante convênio e sem licitação prévia;

**2º)** também o **Município de Ponta Grossa**, CNPJ 76.175.884/0001-87 com sede na Avenida Visconde de Taunay, 950, bairro Ronda, Ponta Grossa-PR, representado por sua Prefeita a Sra. Elizabeth Silveira Schmidt inscrita no CPF sob o nr. 256.285.859-04.

### ***PRELIMINAR DE DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA:***

Considerando as disposições do Código de Processo Civil Brasileiro, notadamente aquelas afetas ao artigo 55 e seus parágrafos que tratam das hipóteses de conexão e continência, bem como o artigo 286 referente à distribuição de processos por dependência, este Ministério Público reputa aplicável subsidiariamente tal conjunto normativo ao procedimento perante a Jurisdição de Contas em sede de representação com pedido de medida cautelar, porquanto os assuntos estejam diretamente interligados, embora tenha sido instaurada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa perante o TCE/PR o processo de Consulta 273.240/20 cujo Relator para o Acórdão foi o Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, ao passo que os representados neste expediente são o **Município de Ponta Grossa** e a **BLL Licitações e Leilões**. A matéria todavia é a mesma.

Por certo a causa de pedir e os pedidos são diversos, dado que na Consulta o TCE/PR limitou-se a responder não ser possível a utilização de plataformas digitais para realização e promoção de pregões eletrônicos sem licitação. Contudo inegável a íntima relação entre os pedidos formulados mais adiante neste expediente e aqueles da Consulta, cuja matéria ao fim e ao cabo é a mesma. Atendida pois a situação do artigo 286, I do CPC.

### ***I - DOS FATOS E DO DIREITO:***

1. Inicialmente observe-se que a utilização dos pregões eletrônicos tem se demonstrado o procedimento mais efetivo, ágil e econômico para os processos de compras públicas via licitações, tanto é verdade que a nova Lei de Licitações, a Lei Federal 14.133/21 o torna a regra para as entidades integrantes da Administração Pública.

2. Ocorre que a fim de os Municípios e demais entidades públicas viabilizarem o andamento de licitações na modalidade “pregão eletrônico” há necessidade de uso de uma plataforma digital compatível, o que vem sendo feito pelas

entidades federais, estaduais e municipais através de softwares disponibilizados pelo próprio Poder Público como é exemplo o Sistema *Comprasnet*, inclusive no âmbito territorial do Estado do Paraná. Outrossim, aquelas entidades mais robustas e com maiores possibilidades podem eventualmente desenvolver suas próprias plataformas, a considerar inclusive o uso mais intenso e os custos que tenham para desenvolvimento.

3. Contudo, uma terceira via surgiu com a oferta por parte de entidades com ou sem fins lucrativos, as quais disponibilizariam “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”. Dentre as entidades fornecedoras das tais plataformas digitais está a **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** conforme inclusive aponta seu Regulamento de criação, especialmente seu art. 1º, V e também arts. 2º, 4º e 5º **(ANEXO 1)**.

4. O assunto ganha em importância ao questionar-se de onde sairia o lucro a remunerar tais pessoas jurídicas fornecedoras destas plataformas de “custo zero para a Administração”. Em geral, o caminho utilizado pelas mesmas é a remuneração cobrada 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. Tal compromisso vem sendo instrumentalizado por um “contrato de adesão” junto aos fornecedores interessados em participar dos pregões eletrônicos promovidos pelos Municípios conveniados à entidade fornecedora da plataforma eletrônica.

5. Entretanto seguindo uma linha de raciocínio lógica, identifica-se 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, tornada regra pela recente Lei Federal 14.133/21, como já referido acima.

6. Justamente em face de tal ordem de complicações é que a questão ensejou discussão no âmbito do Controle Externo, tanto no Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto perante o Ministério Público Estadual, senão vejamos.

7. A Corte de Contas do Paraná foi provocada a manifestar-se a respeito do assunto em sede de **Processo de Consulta protocolado sob o nr. 273.240/20** que teve como Relator para o acórdão o Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. O teor da consulta residia basicamente em o TCE/PR decidir se é possível às entidades públicas e aos Municípios conveniarem-se a entidades que forneçam softwares de plataformas digitais sem custos para contratação direta vale dizer, sem licitação.

8. A linha que logrou êxito na decisão adotada pelo Plenário do Tribunal de Contas do Paraná adotou como premissa o fato de que:

**8.1)** a contratação de plataforma digital para viabilizar a realização de pregões eletrônicos deve necessariamente ser precedida de estudo a respeito das soluções tecnológicas existentes para além dos critérios meramente financeiros;

**8.2)** caso identifique-se maior vantajosidade do que plataformas disponibilizadas gratuitamente, por exemplo o “*Comprasnet*” do Ministério da Economia, e existindo possibilidade de competição entre os interessados, o que sublinhe-se sempre ocorrerá dadas as centenas de empresas que operam a produção e distribuição de softwares customizados, é indispensável licitar;

**8.3)** inegavelmente há custos financeiros indiretos para a Administração nas situações em que o uso inicialmente gratuito para o Poder Público implica em remuneração feita pelo fornecedor, vencedor do pregão eletrônico, o qual incluirá tal custo na formação do preço apresentado em sua proposta e quando não o faça acarretará discussão judicial que pode inviabilizar os pregões eletrônicos futuros tornando-os desertos.

9. Tal ordem de considerações restou bem assentada no dispositivo do **Acórdão nr. 2.043/21** do órgão deliberativo Pleno do TCE/PR, proferido no

juízo ocorrido em 19 de agosto de 2021<sup>1</sup> e cujo teor integral é anexado à presente em arquivo PDF **(ANEXO 2)**.

10. Também o Ministério Público do Estado do Paraná se debateu com o assunto em meio à Consulta formulada no âmbito de seu Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público e que culminou com orientação aos membros titulares de tais Promotorias para que adotassem 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, o que fora identificado ocorrer no Município de Ponta Grossa conforme menção expressa da referida consulta **(ANEXO 3)**, **o que justifica inclusive referida Municipalidade integrar o pólo passivo nesta representação com pedido de medida cautelar**, fator que se acentua particularmente em compras plúrimas como por exemplo nos procedimentos de pregão eletrônico para compras públicas de medicamentos, dado que em geral tais procedimentos são instaurados e têm como objeto lotes múltiplos com ao todo mais de duzentos medicamentos, sendo que para cada um deles haverá a necessidade do fornecedor vencedor do leilão pagar determinado percentual em favor da entidade disponibilizadora da plataforma eletrônica. Em o(s) Município(s) se conveniando a tal entidade, não resta outra alternativa para o(s) fornecedor(es) interessados em participar do pregão eletrônico senão aderir ao contrato-padrão da entidade e sujeitar-se a tal custo adicional, o que resulta em inevitável aumento de custos para a Administração contratante em face da repercussão deste custo adicional na precificação das propostas e lances durante o pregão.

11. Nem se mencionem os desdobramentos a que tal ordem de coisas pode levar. Apenas a título de exemplo colaciona-se nesta representação, o que aliás fundamenta inclusive o pedido de expedição de medida cautelar, o risco iminente de

---

**<sup>1</sup> “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 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.

Sala de Sessões, 19 de agosto de 2021.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZACAMARGO  
Presidente”

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. Coincidentemente o caso expresso em arquivo anexo a esta inicial que contém petição inicial de ação judicial em trâmite perante o Fórum de Pato Branco-PR (**ANEXO 4**) retrata justamente a **BLL Bolsa de Licitações e Leilões**, não por acaso ora representada. Trata-se de ação de repetição de indébito promovida contra a mesma pela empresa **Dimeva Distribuidora e Importadora Ltda** perante o juízo cível de Pato Branco-PR cujo objeto consiste basicamente em pedido de devolução de valores cobrados pela associação civil “sem fins lucrativos” que sofre esta representação ministerial, justamente mediante a sistemática descrita neste expediente, em face do fornecimento de itens medicamentosos por parte da autora da ação a partir de adjudicações de objetos licitatórios em pregões eletrônicos promovidos por Municípios e Consórcios Intermunicipais.

12. O que agrava a situação é que a **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** sequer vem cumprido cláusula de contrato de adesão, o qual fora por ela mesma minutado e assinado junto a seus “clientes” – as empresas vencedoras de pregões eletrônicos – consistente no chamado “reembolso parcial”. Conforme exposto na petição inicial da ação judicial referida (**ANEXO 4**), a situação consiste em verdadeira “sinuca de bico” para as empresas distribuidoras de medicamentos na medida em que, para poderem tomar parte nos pregões eletrônicos, sujeitam-se necessariamente a concordar com o mencionado “contrato de adesão” oferecido pela **BLL Bolsa de Licitações e Leilões**, sob pena de ter tolhido seu direito de apresentar os lances.

13. A questão é ainda mais jocosa porquanto conforme referido na petição inicial constante do já mencionado **ANEXO 4** a esta inicial, muitas vezes os licitantes firmam os contratos de fornecimento com a Administração Pública licitante, mas a execução de seus objetos é apenas parcial, embora a **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** já cobre o percentual por cada item do contrato antecipadamente. Dando-se a execução parcial, por exemplo em “Ata de Registro de Preços”, a ora Representada assume o compromisso de fazer a devolução chamada de **Reembolso Parcial**. Contudo sequer tal obrigação vem sendo cumprida pela Representada, o que motivou a ação judicial de repetição de indébito retratada (**ANEXO 4**).

14. A planilha consistente no **ANEXO 5** desta inicial de representação constante de Relatório da própria **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** a que teve acesso o autor da ação judicial mencionada acima, retrata uma amostra do panorama em pregões eletrônicos em diferentes Municípios com as diferenças entre os valores objeto de Atas de Registro de Preços e o efetivamente contratado com as repercussões proporcionais a serem necessariamente reembolsadas pela **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** aos fornecedores de medicamentos em processos de

compras públicas e que não necessariamente vem sendo cumpridas pela Representada.

## **II - DO PODER GERAL DE CAUTELA NO ÂMBITO DO TCE/PR E DOS REQUISITOS DO “PERICULUM IN MORA” E DO “FUMUS BONI IURIS”**

15. Considerando o que consta da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como de seu Regimento Interno, não parecem subsistir dúvidas no que tange à possibilidade e premência de defesa de riscos de demora na proteção do patrimônio público, pelo que fundamenta-se assim o pedido de expedição de medida cautelar em sede antecipatória para que cessem tais convênios e contratações sem licitação a teor do que já fora decidido pelo TCE/PR no Acórdão 2.043/21.

16. Com efeito, em havendo necessário dispêndio indireto dos Municípios e Consórcios Intermunicipais nas compras decorrentes dos contratos firmados a partir dos pregões eletrônicos que promovam, na medida em que já está havendo acréscimo nos custos de seus fornecedores por conta do critério de remuneração da **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** mediante a aplicação dos percentuais sobre cada item a ser fornecido pelo(s) vencedor(es) dos pregões, **como se dá no caso do Município de Ponta Grossa, co-representado neste expediente**, inevitavelmente isto será considerado e terá – já está tendo – reflexos na precificação das propostas e dos lances. A consequência é custo adicional para o Erário em prejuízo daquilo que ocorreria se fossem utilizadas as plataformas de acesso efetivamente gratuito como o *Comprasnet* ou então, alguma outra alternativa, mas devidamente sujeita à escolha em prévia licitação como decidira o TCE/PR na Consulta já tantas vezes mencionada.

17. As discussões judiciais já iniciadas, do que é exemplo a petição constante do **ANEXO 4**, parecem reforçar a necessidade de urgência na proteção decorrente da jurisdição de contas, especialmente diante do fato de **estar sendo descumprida a decisão emanada da Consulta 273.240/20 (Acórdão 2.043/21)**, ao menos pelo Município de Ponta Grossa, mas potencialmente em vários outros que sejam “clientes” da **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** no Estado do Paraná. Daí a necessidade do polo passivo contemplar também e principalmente referida empresa travestida de “associação sem fins lucrativos”.

18. A situação de urgência comprobatória do *periculum in mora* que reforça ainda mais a necessidade de expedição da cautelar é o fato de vários outros

Municípios do Estado estarem utilizando a plataforma fornecida pela **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** sem licitação, o que pode ser facilmente depreendido em editais objeto de anexos a esta inicial de representação como são exemplos Toledo (**ANEXO 6**), Colombo (**ANEXO 7**), Tijucas do Sul (**ANEXO 8**), Ortigueira (**ANEXO 9**) dentre outros. Imperativa inclusive a atuação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização do TCE/PR conforme requerido mais adiante.

19. Seja em face do já decidido pelo TCE/PR no acórdão referido, seja em razão dos iminentes prejuízos para todos os Municípios que venham a ser provocados pela **BLL Bolsa de Licitações e Leilões** a conveniarem-se a ela para uso de sua plataforma digital, seja mesmo no caso do Município de Ponta Grossa já aderente ao software, tanto a “fumaça do bom direito” quanto o “risco de demora do provimento” restam presentes e demonstrados, pelo que necessária a expedição da medida cautelar.

### III - DOS PEDIDOS:

20. Isto considerado, o Ministério Público de Contas entende prementes e urgentes, requerendo-se desde já:

**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 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.

Nestes termos,  
Pede-se o deferimento.

Curitiba, 22 de março de 2022.

ASSINATURA DIGITAL

**FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI**

**Procurador do Ministério Público de Contas do Paraná**