TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	711059/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE MATINHOS
INTERESSADO:	EDUARDO ANTONIO DALMORA, MUNICÍPIO DE MATINHOS, RAFAEL RAMTHUN, TERCONS TERCEIRIZACAO DE MAO DE OBRA, CONSULTORIA E LOCACOES LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	MAIRA NAJARA CROCETTI, MICHEL LAUREANTI
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3302/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Matinhos. Deferimento de medida cautelar. Despacho n° 2007/25 - GCMRMS. Homologação.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 2007/25–GCMRMS (peça 18), abaixo reproduzido, em que deferi a medida cautelar pleiteada pela empresa **TERCONS TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA, CONSULTORIA E LOCAÇÕES EIRELI**, por verificar a presença de indícios de irregularidades no Edital de Licitação Especial para Contrato Público de Solução Inovadora – CPSI n. 001/2025, do **MUNICÍPIO DE MATINHOS**.

> "I. Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de cautelar, formulada por **TERCONS TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA, CONSULTORIA E LOCAÇÕES EIRELI**, em face do **MUNICÍPIO DE MATINHOS**, contra o Edital de Licitação Especial, para Contrato Público de Solução Inovadora – CPSI n. 001/2025, no valor de R$ 1.460.000,00, com data de abertura da sessão pública prevista para o dia **13/11/2025, às 10h00min**.
>
> Sustenta que o objeto real do procedimento licitatório é serviço comum de videomonitoramento urbano (bens e serviços de TI padronizados), já amplamente ofertado no mercado, inclusive com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN

uso de IA. Portanto, a invocação da LC 182/2021 (que institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador) seria indevida, caracterizando tentativa indevida de afastar o regime da Lei n. 14.133/2021, que impõe Pregão Eletrônico para bens e serviços comuns (arts. 6º, XL, e 29, II).

Aponta os seguintes vícios no Procedimento:

a) O Edital rotula como "solução inovadora" um sistema de videomonitoramento com IA, mas o Termo de Referência descreve funcionalidades típicas e padronizadas do mercado.
b) A "Contextualização" e "Resultados Esperados" revelam finalidades clássicas de segurança pública e gestão de espaços, com captação/armazenamento/processamento de imagens e relatórios em tempo real.
c) Requisitos técnicos (câmeras Full HD, visão noturna, OCR de placas, cobertura 360°, sensores, software centralizado, nuvem/servidor, manutenção, LGPD, treinamento) são próprios de videomonitoramento comum.
d) Metas e cronograma (diagnóstico, instalação, início e continuidade da operação) confirmam implantação de serviço de monitoramento, não P, D&I.
e) Critérios de julgamento ampliam discricionariedade (p.ex., item 10.3.7.2) e admitem tecnologias "em desenvolvimento" e "protótipos", incompatíveis com uso em segurança pública e potencialmente geradores de vieses.
f) Edital e Termo de Referência, embora façam menção à exigência de adequação a LGPD, não dispõem sobre: validação humana de decisão final, obrigação de dupla validação, margem de erro, proibição de uso isolado de algoritmo como fundamento único para medidas coercitivas, auditoria ou comissão independente para aferição sobre taxas de erro por grupo demográfico.
g) Termo de Referência restringe a aplicação da Lei n. 14.133/2021 a fases residuais (formalização, publicidade e controle), buscando reger o certame pela LC 182/2021 sem justificativa técnica-jurídica idônea.
h) A tentativa de aplicar o art. 15 da LC 182/2021, inexistindo efetiva inovação, conduziria a contratação direta indevida (dispensa) e violaria a legalidade e a competitividade.

Afirma que, por se tratar de serviço comum de TI, o procedimento adequado é o da Lei n. 14.133/2021 (Pregão Eletrônico). A adoção do Contrato Público

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN

de Solução Inovadora (CPSI), na forma da LC n. 182/2021, sem a comprovação de ineditismo ou solução inovadora, afronta a legalidade, a isonomia e a competitividade (art. 37, caput, CF), sujeitando o certame à nulidade e à responsabilização do gestor (art. 156, Lei n. 14.133/2021).

Assim, requer o conhecimento da representação, a concessão de cautelar para suspender o CPSI n. 001/2025 e, no mérito, a declaração de nulidade do Edital por violar legalidade, isonomia, competitividade e economicidade, com a determinação de observância da Lei n. 14.133/2021 em procedimento adequado ao objeto (serviço comum de videomonitoramento). Acostou cópia do Edital (peça 4).

Pelo Despacho 2000/2025 (peça 9), antes do recebimento ou da análise sobre a medida cautelar requerida, determinei a intimação do **MUNICÍPIO DE MATINHOS**, na pessoa do seu representante legal, a fim de que, no prazo de 48h (quarenta e oito) horas, apresentasse manifestação preliminar, inclusive, com a juntada do Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR) e Parecer Jurídico, caso existentes.

Em resposta, o **MUNICÍPIO DE MATINHOS** apresentou Petição Intermediária n. 714104/25 (peças 11-16) sustentando que a licitação não se limita à compra de câmeras, mas à criação de um ecossistema de segurança pública inteligente, envolvendo desenvolvimento e integração de tecnologias de ponta para fusão de dados, análise preditiva e interoperabilidade, com entrega de informação acionável em tempo real para Segurança, Trânsito e Educação.

Com base no Termo de Referência, descreve justificativas e requisitos que superam soluções de prateleira: plataforma unificada, cruzamento automático com bases externas, segurança de APIs, baixa latência e relatórios analíticos para decisões estratégicas.

Exemplifica cenários operacionais com leitura de placas e rastreio multi-câmeras, identificação de foragidos em grandes eventos e monitoramento preditivo do entorno escolar.

Alega que a complexidade técnica afasta o pregão e confirma a adequação do Contrato Público de Solução Inovadora, citando entendimentos de Cortes de Contas que distinguem serviços comuns de atividades de desenvolvimento e customização intensiva (como plataformas de IA).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN

Quanto à cautelar, afirma inexistir probabilidade de direito, por estar o procedimento alinhado à LC 182/2021, e que o perigo da demora é inverso, pois a suspensão prejudicaria o interesse público ao manter um modelo de segurança pouco eficiente. Ao final, pediu o indeferimento da cautelar e a improcedência total da representação, com reconhecimento da legalidade e regularidade dos atos praticados no certame.

É o breve relato.

II. Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 30 e 32 da Lei Complementar n. 113/2005, bem como dos artigos 275 e 277 do Regimento Interno, recebo a Representação.

Em análise preliminar dos argumentos da Representação, Manifestação Prévia, Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Parecer Jurídico e do Edital impugnado, **entendo a necessidade de suspender**, por dever de cautela, o Procedimento Licitatório Especial n. 001/2025, destinado à celebração de Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) com fundamento na LC 182/2021.

Os argumentos e informações trazidos apontam para possível violação dos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, vinculação ao instrumento convocatório, motivação e economicidade; (ii) do dever de planejamento e padronização; (iii) da adequada escolha da modalidade; (iv) da objetividade e transparência dos critérios de julgamento; e (v) da governança e proteção de dados pessoais.

Inicialmente, observo que a descrição do objeto, nos termos do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Edital, se coaduna com especificações técnicas típicas e padronizadas de mercado (câmeras FHD, OCR de placas, armazenamento em nuvem, software de monitoramento, suporte e manutenção), o que indica que o objeto se refere, na realidade, a serviço comum e põe em dúvida a adição do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI).

O art. 12, I, da Lei Complementar n. 182/2021, esclarece que a contratação de soluções inovadoras tem como objetivo “resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia”. Portanto, admite-se a utilização deste procedimento licitatório especial

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN

quando for necessário ao desenvolvimento de novas soluções, indisponíveis no mercado.

Ocorre que, não há nos autos demonstração técnica robusta de ineditismo, risco tecnológico ou de inexistência de soluções funcionalmente equivalentes já disponíveis, pressupostos que, conforme exposto, justificariam a via especial da LC 182/2021.

Os casos da cidade de São Paulo (Smart Sampa), citado pela representante em exordial, e do Estado de Goiás, disponível na íntegra no portal de compras públicas (PNCP), evidenciam que soluções de videomonitoramento com Inteligência Artificial, integração de bases e analíticos de reconhecimento fácil já vêm sendo licitadas no país, com ampla participação do mercado, inexistindo carência que justifique o desenvolvimento de nova solução.

No Pregão Eletrônico n. 079/SMSU/2022 do Município de São Paulo houve 12 propostas e exigiu-se prova de conceito para aferição técnica da plataforma, o que demonstra a existência de diversos fornecedores aptos e produtos disponíveis no mercado para atendimento da demanda.

Já em Goiás, o Edital n. 109617/2024, na modalidade pregão eletrônico sob a Lei 14.133/2021, licitou serviços que incluem plataforma de análise de vídeo, leitura de placas, análise de características de pessoas e veículos e licenças específicas para reconhecimento facial, indicando mercado ativo e competitivo para tais funcionalidades. Ressalta-se, contudo, que as modalidades adotadas nesses precedentes foram pregões eletrônicos, e a escolha por CPSI somente se justificaria diante de efetivo ineditismo e ausência de soluções equivalentes já consolidadas e testadas no mercado.

A utilização indevida do procedimento da LC n. 182/2021 e a previsão de restrição da aplicação subsidiária da Lei n. 14.133/2021 a fases limitadas, detém potencial esvaziamento de garantias concorrenciais e de controle, sendo evidente a probabilidade de direito neste ponto.

Para além da inadequação do procedimento, destaca-se que, os “critérios e quesitos” de pontuação, previstos no Anexo II, do Edital (peça 4, fls.21-25), são amplos e potencialmente subjetivos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN

01.01. A solução inovadora proposta apresenta potencial de resolução da contextualização do problema público apresentado neste edital? A solução inovadora proposta apresenta uma provável economia para a administração pública?	
Sim, a solução inovadora proposta apresenta alto potencial de resolução da contextualização do problema público apresentado neste edital, com possibilidades de aprimoramento da solução, durante o transcurso contratual. Sendo classificada com o maior potencial de resolução proposta dentre as propostas apresentadas. A solução inovadora proposta apresenta uma provável economia para a administração pública.	40 PONTOS
Sim, a solução inovadora proposta apresenta potencial de resolução de toda a contextualização do problema público apresentado neste edital.	20 PONTOS
A solução inovadora proposta apresenta baixo potencial de resolução de toda a contextualização do problema público apresentado neste edital	10 PONTOS

A ausência de objetividade nos critérios de avaliação representa afronta ao princípio do julgamento objetivo e do tratamento isonômico entre as participantes, ao passo em que sujeita a escolha da vencedora à escolha discricionária do Município de Matinhos.

Ademais, a admissão de soluções "em desenvolvimento" ou "protótipos" para ambiente sensível (segurança pública e escolas), acentua o risco de discricionariedade e de falhas operacionais. Não há fundamento para que a Administração opte por desenvolver nova solução que exerça as mesmas funções já exercidas por soluções consolidadas e comercializadas no mercado.

Os editais encontrados apontam para a existência de sistemas de segurança que, com emprego da inteligência artificial, Deep Learning e Machine Learning, possam ser utilizados no processamento de dados de naturezas distintas, com as finalidades pretendidas pela municipalidade.

A previsão de possível contratação subsequente de fornecimento, com base na LC n. 182/2021, sem que as salvaguardas técnicas e jurídicas estejam plenamente delineadas desde a fase interna, amplia o risco ao erário e aos direitos dos administrados.

Não obstante, da análise do instrumento convocatório, identifico fragilidades de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN

planejamento (estimativa orçamentária ancorada em valor-teto sem demonstração metodológica suficiente; necessidade de aprimoramento da matriz de riscos; definição incompleta de interoperabilidade e governança técnica), que podem resultar em contratação inexequível e, por consequência, prejudicial ao município.

Por fim, quanto à adequação legal da contratação, há lacunas de conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.853/2019) e governança de Inteligência Artificial para tratamento massivo e sensível de dados pessoais. Não há no instrumento convocatório requisitos claros de relatório de impacto à proteção de dados, base legal e finalidade específicas, validação humana obrigatória, métricas de erro ou vieses e regras de uso não exclusivo de decisões automatizadas, trilhas de auditoria e política de segurança cibernética aplicável ao ambiente escolar, dentre outras especificações necessárias para assegurar a adequação do sistema com as normativas aplicáveis.

Assim, quanto ao pedido cautelar, verifico o preenchimento dos requisitos autorizadores da medida cautelar pleiteada. A probabilidade de direito resta demonstrada na plausibilidade das alegações, conforme considerações tecidas acima.

No que tange ao perigo de demora, observo que a iminência da abertura das propostas **(13/11/2025)** e a possibilidade de rápida adjudicação e contratação podem produzir efeitos de difícil ou impossível reversão, com a consumação do certame e vinculação da Administração aos atos subsequentes.

A manutenção do cronograma licitatório agrava a lesão e pode tornar ineficaz a tutela final, recomendando-se a suspensão imediata do procedimento até a completa análise e revisão das possíveis irregularidades apontadas.

Ademais, não há prova de situação emergencial específica (ameaça atual, evento crítico iminente nas escolas) que justifique a indispensabilidade imediata da contratação.

O risco abstrato de “ineficiência” não configura perigo qualificado à ordem pública. A Administração pode reforçar medidas já disponíveis, como patrulhamento, protocolos de acesso, integração de bases já existentes, manutenção dos sistemas atuais, enquanto corrige o edital.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN

Portanto, não se verifica o perigo de dano reverso ou inverso. O perigo maior decorre de prosseguir com um certame potencialmente viciado e de alto impacto sobre dados sensíveis, orçamento e direitos fundamentais. Assim, a suspensão cautelar é medida necessária, proporcional e alinhada ao interesse público para viabilizar a pronta correção dos supostos vícios e a contratação segura.

III. Diante do exposto, **RECEBO** a presente Representação e **DEFIRO** a liminar.

IV. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo, para que adote as seguintes medidas:

a) Inclusão na autuação como interessados de **RAFAEL RAMTHUN**, Agente de Contratação e de **EDUARDO ANTÔNIO DALMORA**, Prefeito do Município de Matinhos.

b) Expedição, pelos meios de comunicações disponíveis (telefone, aplicativo de mensagens, fax, etc.), em razão da urgência, de **INTIMAÇÃO** ao **MUNICÍPIO DE MATINHOS**, na pessoa de seu representante legal, para que promova a imediata suspensão do Procedimento Licitatório Especial n. 001/2025, destinado à celebração de Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) com fundamento na LC n. 182/2021, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação.

c) Também, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos artigos 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, promova-se as **CITAÇÕES** do **MUNICÍPIO DE MATINHOS**, por meio de seu representante legal, do Agente de Contratação, **RAFAEL RAMTHUN** e do Prefeito do Município de Matinhos, **EDUARDO ANTÔNIO DALMORA** para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, defesa quanto aos fatos narrados pelo Representante.

V. Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à **Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS)** e ao **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, para suas respectivas manifestações.

VI. Após, voltem-me conclusos.

VII. Publique-se.”

2 VOTO

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Encaminhem-se à Diretoria de Protocolo para que se aguarde a resposta aos ofícios de contraditórios (peças 21 e 22).

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 2007/25–GCMRMS (peça 18).

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

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

Plenário Virtual, 19 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.RKTN