TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	266136/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE MATINHOS
INTERESSADO:	EDUARDO ANTONIO DALMORA, GRACIOSA TRANSPORTE E TURISMO LTDA, MUNICÍPIO DE MATINHOS
ADVOGADO / PROCURADOR	GABRIEL ZONATTO, NAYARA LUIZA BITTENCOURT SILVA
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 158/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico de Registro de Preços. Município de Matinhos. Limitação de horário para protocolo eletrônico de impugnação ao edital e interposição de recurso administrativo. Formalismo excessivo. Procedência. Determinação.

Relatório

Trata-se de Representação da Lei de Licitações apresentada pela empresa Graciosa Transporte e Turismo Ltda em face do Município de Matinhos, em razão de possíveis irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico de Registro de Preços nº 022/2025, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de locação de ônibus com condutor, destinados ao transporte coletivo municipal urbano gratuito, no valor máximo de R$ 6.942.792,96.

A Representante apontou como irregularidades do processo licitatório: (i) a limitação indevida de horário para protocolo de impugnações e interposição de recursos administrativos, uma vez que o sistema eletrônico estabeleceu que a prática de tais atos seria possível somente até às 17 horas da data limite para apresentação dos expedientes; e (ii) a exigência de locação de veículo biarticulado para estradas mistas, bem como de veículos equipados com wi-fi, câmeras de monitoramento interno e sistema de monitoramento eletrônico, o que restringiu a competitividade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

Sob esse entendimento, ao final, requereu: (i) a suspensão imediata do Pregão Eletrônico nº 022/2025; (ii) a retificação do edital para excluir a exigência de locação de dois ônibus articulados, com republicação e reabertura do prazo para propostas; (iii) a supressão ou flexibilização da cláusula que prevê aparato de monitoramento eletrônico, garantindo maior competitividade; ou, alternativamente, (iv) no caso de manutenção da referida cláusula, que fosse concedido prazo para adequação às exigências pela empresa vencedora, também com republicação e renovação do prazo para apresentação de propostas.

Com a inicial, juntou documentos às peças 4 e 5.

Antes do juízo de admissibilidade e da análise do pleito cautelar, o Município de Matinhos foi instado a se manifestar acerca dos apontamentos de irregularidades, nos termos do Despacho nº 561/25 – GCFAMG (peça 7).

Nesse ínterim, a Representante apresentou emenda à petição inicial (peça 9), acrescentando às alegações outrora realizadas o apontamento de irregularidades relativas à ausência de justificativas para a locação de veículos articulados, bem como à falta de especificações dos itinerários a serem cumpridos pelos veículos locados, com vistas a fundamentar a descrição do objeto licitado. Argumentou que este não se encontra adequadamente motivado, em clara violação ao regime jurídico das licitações públicas, reiterando o pedido cautelar e a retificação do edital do Pregão Eletrônico Registro de Preços nº 022/2025.

À peça 14, em razão da emenda à inicial, o Município de Matinhos requereu a reabertura do prazo para manifestação, o que foi deferido por meio do Despacho nº 620/25-GCFAMG (peça 15), determinando o recebimento da manifestação intermediária e a intimação do Representado.

Em sede de defesa preliminar (peça 18), o Município de Matinhos sustentou que o Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 022/2025 observou integralmente a Lei nº 14.133/2021 e os princípios constitucionais.

Quanto à limitação do horário para protocolo de impugnações, afirmou que o prazo de três dias úteis foi respeitado e que a restrição até às 17 horas decorreu da capacidade operacional e do horário de expediente previsto no edital, visando eficiência e segurança jurídica. Nessa linha, pontou que não há

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

obrigação legal para permitir protocolos até 23h59min, devendo prevalecer a razoabilidade e a vinculação ao instrumento convocatório, de modo que a Representante teve prazo suficiente para apresentar sua manifestação e não o fez por falta de planejamento.

Sobre as especificações técnicas do objeto licitado, defendeu que sua definição se insere no poder discricionário da Administração Pública, fundamentado no interesse público, estando justificadas as exigências de ônibus articulados, idade máxima da frota, wi-fi, câmeras e sistema de monitoramento no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência. Reforçou, ainda, que a municipalidade buscou, com tais requisitos, assegurar a qualidade, a segurança e a eficiência do serviço, e não restringir a competitividade, pois permitiu a participação de qualquer empresa que atendesse às condições estabelecidas. Citou, ademais, jurisprudência do TCU acerca de exigências técnicas indispensáveis e justificadas, afirmando que o Município procurou a melhor solução para a coletividade.

Em relação à alegação de ausência de fundamentação do objeto licitado e conformidade do ETP, do Edital e do Termo de Referência, alegou que a necessidade da contratação, a solução escolhida e a viabilidade técnica e econômica do pregão encontram-se devidamente demonstradas nos autos do processo licitatório, alinhando-se à política pública “Tarifa Zero”, que visa à inclusão social, à mobilidade urbana e ao desenvolvimento econômico local, de cujas diretrizes decorrem as especificações técnicas estabelecidas, não havendo que se falar em ausência de motivação para a contratação realizada.

Já no que se refere à definição dos itinerários, a Administração Municipal declarou tratar-se de prerrogativa do poder público local, inserida no planejamento urbano e na organização dos serviços públicos, estando descritas no Termo de Referência as rotas e a quilometragem, como especificações suficientes para a elaboração das propostas, sendo desnecessário detalhar cada trecho pavimentado ou não. Acrescentou que a referência a estradas mistas constitui informação relevante para a composição de custos, não configurando restrição, mas característica do serviço, e ressaltou que os licitantes tiveram oportunidade de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

realizar vistoria técnica ou de declarar ciência das condições, o que reforça a transparência do certame.

Por fim, sustentou a ausência dos requisitos para concessão de medida liminar, justificando que o certame observou rigorosamente os ditames legais e que sua suspensão causaria grave prejuízo ao interesse público, por se tratar de contratação de serviço essencial de transporte coletivo, consignando que o pregão atraiu ampla participação (sete licitantes no Lote 1 e seis no Lote 2), afastando a alegação de restrição à competitividade apresentada pela Representante.

Juntou com a defesa documentos às peças 19 a 22.

Por meio do Despacho nº 650/25-GCFAMG (peça 24), o pedido cautelar formulado pela Representante foi indeferido e a Representação foi recebida parcialmente, apenas quanto ao apontamento relativo à limitação do horário para protocolo eletrônico de impugnações e recursos administrativos, com vistas à formação de jurisprudência sobre a matéria no âmbito deste Tribunal, não sendo acolhidas as demais alegações, por se encontrarem devidamente fundamentadas no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Determinou-se, assim, a citação do Município de Matinhos para apresentação de contraditório e posterior remessa à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para manifestação.

À peça 28, em sede de contraditório, o Município de Matinhos defendeu a legalidade e razoabilidade da limitação do horário para protocolo eletrônico de impugnações, sustentando que a observância do prazo estipulado está em conformidade com o princípio da vinculação ao edital, que fixou três dias úteis para apresentação das manifestações. Argumentou, ainda, que inexiste norma que imponha registro até 23h59min, cabendo à Administração, no exercício de sua discricionariedade, organizar seus procedimentos conforme capacidade operacional e horário de expediente, assegurando eficiência e segurança jurídica.

Nessa linha, ressaltou que não houve cerceamento de defesa ou prejuízo à competitividade, pois todos os licitantes tiveram igual prazo e o certame contou com ampla participação. Por fim, afirmou que não há jurisprudência consolidada sobre o tema e que qualquer entendimento contrário deve ter efeitos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

prospectivos, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica, requerendo a improcedência da Representação ou, subsidiariamente, que eventual orientação seja aplicada apenas a licitações futuras, sem implicar na anulação do certame objeto da presente representação.

Em nova manifestação à peça 31, a Representante apresentou pedido de desistência nos autos, requerendo o arquivamento do processo sem julgamento de mérito sob o argumento de que o pleito encontra respaldo em precedentes desta Corte, que já admitiram a extinção de processos em razão da desistência da parte.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar – CAIS, na Instrução nº 251/25 (peça 32), concluiu pela procedência da Representação, não obstante o pedido de desistência formulado pela parte, considerando que a limitação de horário para protocolo eletrônico ora analisada violou o artigo 213 do Código de Processo Civil (CPC), que permite a prática de atos eletrônicos até as 24 horas do último dia do prazo. Assim, opinou pela aplicação de recomendação ao Município de Matinhos para que observe estritamente a norma jurídica apontada em futuras contratações, assegurando a possibilidade de protocolo eletrônico até o termo final do prazo legal.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela procedência da Representação (peça 34), destacando que a limitação de horário para protocolo eletrônico imposta é incompatível com o artigo 213 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável supletivamente aos processos administrativos (art. 15 do CPC), que permite a prática de atos até as 24 horas do último dia do prazo. Considerou que o edital não previa expressamente horário para impugnações e que, mesmo se previsto, seria contrário aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e formalismo moderado, diante da natureza eletrônica do sistema. Assim, para fins de formação de jurisprudência, opinou pela determinação ao Município representado para que, em futuros certames, observe o artigo 213 do CPC, assegurando suporte técnico à plataforma ou meios subsidiários para envio da documentação em caso de falhas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

É o relatório.

Fundamentação

Acompanhando, nos aspectos convergentes, os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, a procedência da presente Representação da Lei de Licitações, no que se refere à restrição de horário para a realização eletrônica de atos em procedimentos digitais, configura medida que se impõe pelos fundamentos que passo a expor.

Conforme delineado no Despacho nº 650/25-GCFAMG, discute-se, no presente caso, a compatibilidade da limitação de horário para apresentação de impugnações e interposição de recursos administrativos em processos licitatórios realizados por meio eletrônico, visando à formação de jurisprudência nesta Corte.

Não obstante o pedido de desistência apresentado pela Representante, o expediente em tela encontra-se devidamente instruído e maduro para análise de mérito. Assim, em observância ao princípio do aproveitamento dos atos processuais, passo à resolução do mérito da questão, visando proporcionar solução definitiva à controvérsia e garantir a efetividade da jurisdição de contas.

Pois bem.

De início, cumpre observar que a diretriz que orienta a adoção e prevalência do processo eletrônico na administração pública tem fundamento, sobretudo, no princípio da eficiência, previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que impõe à Administração o dever de garantir a melhor utilização dos recursos públicos, promovendo celeridade e transparência nos atos administrativos.

Especificamente em relação às licitações públicas, a Lei nº 14.133/2021 dispõe, em seu artigo 12, inciso VI, que:

> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
>
> (...)
>
> VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

> comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

Sob tal orientação, incluem-se, entre os preceitos que sustentam e orientam o processo eletrônico, o acesso à informação, a modernização da gestão pública, a segurança jurídica, a sustentabilidade e a redução da burocracia, abarcando esse último, em suas nuances, a vedação ao formalismo excessivo.

Em sintonia com a diretiva de inovação, a adoção dessa tecnologia pela Administração Pública, além de simplificar rotinas, permite sua adaptação às novas demandas sociais, promovendo uma gestão mais eficiente, responsiva e acessível.

Assim, limitações impertinentes e puramente restritivas, sem motivação que justifique sua exigência, caracterizando mera imposição formal, não se mostram compatíveis com a promoção de um sistema mais informatizado, acessível e justo, alinhado aos direitos dos cidadãos e às necessidades da sociedade contemporânea.

Ademais, em um contexto de crescente e irreversível digitalização, o uso de meios eletrônicos para a prática de atos deve racionalizar a tramitação dos processos administrativos, sem restringir suas potencialidades.

Nessa perspectiva, é preciso ver a flexibilização de prazo para a prática de atos processuais em um ambiente informatizado não como um canal para deixar de observar prazos legais, mas sim como uma via para cumpri-los de forma aderente aos avanços da conectividade.

Isso é o que estabelece, aliás, o artigo 213 do Código de Processo Civil, ao impor o dever de observância do prazo processual, sem limitá-lo a um horário de expediente, restrição desnecessária em um sistema eletrônico que permite a prática dos atos processuais de forma ágil e acessível, sem comprometer valores essenciais como a integridade e a segurança jurídica do processo.

No caso em análise, conforme consignado no parecer ministerial, verifica-se que o item 11 do Edital do Pregão Eletrônico de Registro de Preços nº 022/2025 estabelece prazo de três dias úteis para a formulação de pedidos de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

esclarecimento, apresentação de impugnações e protocolização de recursos, sem, contudo, explicitar o horário para a prática desses atos. Já os horários indicados no item 18.1 do instrumento convocatório não se relacionam à apresentação de impugnações ou recursos, restringindo-se à definição do expediente do Departamento de Licitações Municipal. Assim, a exigência de que o protocolo eletrônico ocorra exclusivamente dentro do horário de funcionamento do ente, revela-se incompatível com a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, que privilegia a efetividade e a desburocratização dos procedimentos.

Isso porque a Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer prazos em dias e não em horas, e diante da ausência de regulamentação específica sobre o tempo dos atos em processos licitatórios realizados em meio eletrônico, permite a interpretação de que a prática eletrônica possa ocorrer até as 24 horas do último dia do prazo, ainda que fora do horário de expediente do órgão público, com fundamento nas disposições do Código de Processo Civil, especialmente nos artigos 15 e 213 (*caput)*, abaixo transcritos:

> Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.
>
> Art. 213. A prática eletrônica de ato processual pode ocorrer em qualquer horário até as 24 (vinte e quatro) horas do último dia do prazo.

Nesse sentido, tanto a doutrina especializada[1] quanto a jurisprudência do Tribunal de Contas da União[2] convergem para o entendimento de que a limitação ao horário de expediente do órgão público para a apresentação de atos em processos licitatórios eletrônicos configura condição restritiva, especialmente diante da natureza contínua das plataformas eletrônicas utilizadas, que permitem protocolos até o último minuto do último dia do prazo legal,

[1] Disponível em < https://portal.sollicita.com.br/Noticia/18690 > e < https://portal.sollicita.com.br/Noticia/19190/tcu:-%C3%A9-irregular-limitar-impugna%C3%A7%C3%A3o-ao-hor%C3%A1rio-de-expediente >

[2] Disponível em < https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520NUMACORDAO%253A969%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 >

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

assegurando ampla participação dos interessados e eficiência nos processos licitatórios.

Assim, a defesa apresentada pelo Município de Matinhos, com vistas a sustentar a legalidade e a razoabilidade da limitação de horário para o protocolo eletrônico de impugnações e interposição de recursos administrativos, não deve prosperar, pois tal restrição afronta os princípios da proporcionalidade e do formalismo moderado, além de desconsiderar a harmonização normativa com o artigo 12 da Lei nº 14.133/2021 e com os artigos 15 e 213 do Código de Processo Civil, que autorizam a prática de atos processuais eletrônicos até o término do prazo, independentemente do horário de expediente.

Em face de todo o exposto, voto pela procedência de Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação, determinando ao Município de Matinhos que, em futuros processos licitatórios eletrônicos, assegure aos interessados no certame o protocolo eletrônico até as 24 horas do último dia do prazo, com suporte técnico ou meios subsidiários para envio em caso de falhas.

Após o trânsito em julgado, encaminhem os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, para acompanhamento da determinação (art. 175-S, IV do RITCEPR); à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro (art. 513 do RITCEPR); e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo (art. 168, VII e art. 398, §1º do RITCEPR).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BSS

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 unanimidade, em:

I – Julgar **PROCEDENTE** a Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação e **DETERMINAR** ao Município de Matinhos que, em futuros processos licitatórios eletrônicos, assegure aos interessados no certame o protocolo eletrônico até as 24 horas do último dia do prazo, com suporte técnico ou meios subsidiários para envio em caso de falhas;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, para acompanhamento da determinação (art. 175-S, IV do RITCEPR); à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para registro (art. 513 do RITCEPR); e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo (art. 168, VII e art. 398, §1º do RITCEPR).

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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
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.EBFG.3BSS