



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 803964/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE IRATI
INTERESSADO: EMANUELLE GARCIA GUIDORIZZI DA SILVA, EMILIANO
AUGUSTO ROCHA GOMES, MUNICÍPIO DE IRATI,
TRANSITECH LTDA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 164/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Exigência editalícia indevida. Monocraticamente deferida cautelar suspendendo o certame. Homologação da cautelar.

Relatório

A Empresa TRANSITECH LTDA formalizou Representação em desfavor do Município de Irati, em razão de supostas impropriedades contidas no Edital do Pregão Eletrônico 040/2025, cujo objeto é a “Contratação de empresa especializada no fornecimento de licenciamento de software e de hardwares móveis e fixos para controle de estacionamento regulamentado e similares”.

Aduz a proponente:

Não obstante a natureza do objeto, o Edital dispõe no seu item 9.1.6, alínea “r” apresenta exigências indevidas como requisitos para qualificação técnica, com a alínea “s” agravando a restrição ao determinar que deverão ser apresentados os documentos que comprovem a habilitação dos profissionais, bem como o vínculo com a empresa licitante” na data de entrega dos envelopes:

[...]

A inclusão de atividades típicas de urbanismo e engenharia de tráfego, como análise e planejamento da implantação das vagas, avaliar políticas de mobilidade e a consequente exigência de um Arquiteto e Urbanista no quadro da empresa de TI configura aglutinação indevida de serviços distintos. Contrariando o entendimento consolidado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU):

[...]

Se o Município necessita de projetos de sinalização, deve permitir que esta parcela seja atendida mediante subcontratação, consórcio, ou licitar este serviço separadamente, e não impor tal profissional como requisito de habilitação da licitante principal, violando os princípios basilares da licitação, estabelecidos no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021:

[...]

Além disso, o Edital restringe a qualificação técnica à figura do Engenheiro de Software. No Brasil, a profissão de TI não é regulamentada com reserva de mercado para engenheiros, já que profissionais graduados em ciência da computação, análise de sistemas, sistemas de informação ou processamento de dados possuem plena competência legal e técnica para executar o objeto licitado.

Ao exigir a titulação específica de Engenheiro, a Administração exclui injustificadamente empresas cujos responsáveis técnicos possuem outras formações na área de TI, violando o art. 9º, inciso I, alínea 'a' da Lei 14.133/2021, que veda cláusulas que comprometam o caráter competitivo do certame:

[...]

Por fim, cabe citar que a exigência de apresentação de listagem de funcionários como prova de capacidade técnico-operacional confunde a capacidade de realizar com a disponibilidade imediata de recursos. Tal exigência obriga o licitante a contratar ou manter profissionais ociosos apenas para participar de uma disputa que não tem garantia de vencer:

Conclusivamente, é requerida medida cautelar para suspender o Pregão; ao final, solicita-se a determinação de retificação das supostas irregularidades editalícias.

Em análise inaugural contida no Despacho 1800/25-GCFAMG (Peça 09), recebi apenas parcialmente a Representação, bem como determinei a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realização de diligência para manifestação prévia do Município, nos seguintes termos:

2. Análise

2.1 “inclusão de atividades típicas de urbanismo e engenharia de tráfego” – A atuação do arquiteto e urbanista em projetos que envolvem implantação, correção e adequação de vagas com aderência às normas urbanísticas e de sinalização é não apenas pertinente, mas estratégica, mesmo quando o edital tem como núcleo um sistema de software. Isso se fundamenta na Resolução CAU/BR nº 51/2013, atualizada pela Resolução nº 210/2021, que define como campo profissional atividades como projeto urbanístico, planejamento de espaços públicos e elaboração de relatórios técnicos urbanísticos. Embora algumas dessas competências possam ser compartilhadas com outras profissões, quando o objeto envolve dimensionamento de vagas, compatibilização com mobilidade urbana e sinalização inserida no espaço urbano, a presença do arquiteto é essencial.

O papel do arquiteto vai além de desenhar vagas. Ele garante que a solução seja integrada ao contexto urbano, respeitando normas técnicas e urbanísticas, como a NBR 9050 sobre acessibilidade, diretrizes de mobilidade e legislação local, incluindo Plano Diretor, Código de Obras e Lei de Uso e Ocupação do Solo. Isso significa pensar não apenas nas dimensões das vagas, mas na fluidez dos fluxos de pedestres, ciclistas e veículos, na segurança e na legibilidade da sinalização, além da harmonia estética com o espaço público.

Mesmo em edital centrado em tecnologia, como Sistema de Gestão para Estacionamento Rotativo, a etapa de implantação física e adequação urbanística é inseparável do sucesso do sistema. O software depende de dados corretos e planejamento físico para operar. Para que o sistema funcione, é necessário mapear fisicamente as vagas, definir sua localização exata e dimensões conforme normas, compatibilizar a solução com a mobilidade urbana, garantir que as vagas não prejudiquem fluxos, planejar sinalização adequada com placas, pintura e orientação visual integrada ao sistema, e até prever eventual integração com fiscalização eletrônica. Essas definições são pré-requisito para alimentar o software com dados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

confiáveis. Sem isso, o sistema não terá base para indicar disponibilidade, cobrar corretamente ou gerar relatórios. O sistema gerencia as vagas, mas o arquiteto define onde e como elas existirão; o software calcula ocupação, mas depende de cadastro físico preciso feito com critérios urbanísticos; a interface mostra sinalização digital, mas ela deve corresponder à sinalização física planejada.

Portanto, a presença do arquiteto e urbanista nesse tipo de escopo é justificada pela necessidade de conformidade legal e técnica, integração com mobilidade urbana e planejamento do espaço público, e garantia de qualidade e segurança do ambiente urbano, assegurando que a solução seja sustentável e inclusiva.

2.2 “se o Município necessita de projetos de sinalização, deve permitir que esta parcela seja atendida mediante subcontratação” – Parece-me que o edital não está pedindo que a empresa desenvolva projeto de sinalização como um serviço separado, mas que o profissional arquiteto/urbanista da equipe tenha experiência comprovada em projetos de sinalização viária vertical e horizontal. Isso aparece claramente na exigência de habilitação técnica: o arquiteto deve demonstrar experiência nesse tipo de projeto, além de participação em planos e políticas públicas de mobilidade urbana

Tal imposição é necessária (conforme já visto) porque o escopo do edital envolve implantação, correção e adequação das vagas, garantindo conformidade com normas urbanísticas e de sinalização. Ou seja, não basta instalar sistema digital; é necessário que as vagas estejam corretamente dimensionadas e sinalizadas conforme legislação. Essa adequação faz parte da integração entre o espaço físico e o sistema informatizado. O software depende de dados corretos e de uma sinalização coerente para que a operação seja segura e funcional.

Portanto, o Município não está contratando “projeto de sinalização” como serviço autônomo, mas exigindo que a solução tecnológica venha acompanhada da responsabilidade técnica de profissional habilitado, capaz de garantir que a implantação física das vagas e sua sinalização estejam adequadas às normas. Isso é diferente de terceirizar ou subcontratar um projeto separado: a empresa licitante deve apresentar arquiteto vinculado à equipe, com experiência comprovada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

porque essa competência é parte integrante do objeto contratado.

2.3 “o Edital restringe a qualificação técnica à figura do Engenheiro de Software” – Partindo de premissas básicas do direito administrativo e do regime de licitações, toda exigência de habilitação técnica deve ser necessária, proporcional e justificada em função do objeto, sob pena de restringir indevidamente a competitividade e ferir a isonomia entre os licitantes. Esse balizamento decorre diretamente do art. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, que tratam da habilitação e determinam que o edital só pode exigir documentos “necessários e suficientes” para demonstrar a capacidade de realizar o objeto. Portanto, a Administração pode e deve exigir qualificação robusta, mas não pode criar reservas de mercado sem base legal específica ou sem demonstração técnica de imprescindibilidade.

Assim, a menção do edital a “*Engenheiro de Software: responsável pelo desenvolvimento, integração e manutenção dos softwares e módulos que suportarão o monitoramento e o controle das vagas em tempo real*” precisa ser lida como uma descrição de atribuições da camada tecnológica crítica, e não como exclusividade de exercício profissional. No Brasil, a área de Tecnologia da Informação não possui lei federal que reserve o desenvolvimento de sistemas a um único título profissional; ao contrário, o Ministério da Educação reconhece, por Diretrizes Curriculares Nacionais, a formação em Ciência da Computação, Sistemas de Informação, Engenharia de Computação e Engenharia de Software, todas aptas a formar profissionais com competências para projetar, integrar e manter sistemas complexos.

A boa técnica licitatória recomenda, portanto, que o requisito seja formulado por competências e comprovado por resultados e experiência, e não por título exclusivo. Em termos práticos, quando o objeto envolve uma plataforma em nuvem com alta disponibilidade, integração com OCR, aplicativos móveis e segurança da informação, o edital pode exigir responsável técnico com formação superior em TI e experiência comprovada em desenvolvimento e integração de sistemas em tempo real; pode exigir demonstração por prova de conceito; pode exigir certificações e práticas de segurança. Tudo isso é legítimo e alinha qualidade com finalidade pública. O que não é legítimo é converter a referência a engenheiro de software em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

uma barreira que impeça a participação de profissionais com formação reconhecida em computação, sem motivação técnica específica que demonstre que apenas aquele título consegue entregar o objeto com segurança, especialmente porque a própria Lei 14.133 orienta que a qualificação técnica seja exigida na medida do indispensável.

2.4 “a exigência de apresentação de listagem de funcionários como prova de capacidade técnico-operacional confunde a capacidade de realizar com a disponibilidade imediata de recursos” – A exigência de atestados técnicos é legítima na Lei 14.133/2021 para aferir capacidade de realizar. O edital reproduz a lógica legal ao pedir comprovação de desempenho pretérito em serviços equivalentes, o que serve para mitigar risco e dar previsibilidade. Esse trecho, portanto, não confunde disponibilidade imediata com aptidão.

Já quanto à listagem e comprovação de vínculo dos profissionais na habilitação, verifica-se ponto sensível. O edital exige que esses profissionais já pertençam ao quadro até a data da recepção dos envelopes e que o vínculo com a licitante esteja documentado, o que tende a obrigar o licitante a manter contratação ou reserva de profissionais mesmo antes de vencer o certame, o que deve ser reconhecido como oneroso e potencialmente anticompetitivo. Note-se que, no próprio edital, há reconhecimento de que as “normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa” (item 16.5) e a ênfase em não comprometer o princípio da isonomia e a competitividade (itens 16.5 e 16.8). Em licitações de serviços de tecnologia e operação continuada, é adequado exigir responsável técnico e comprovação de qualificações profissionais, mas a discussão jurídica costuma separar qualificação (ter profissional habilitado e comprometido com a empresa, por exemplo por declaração de disponibilidade, contrato de prestação futura, ou termo de compromisso) de disponibilidade imediata, que seria o ônus de já manter empregados ociosos. Quando o edital, como aqui, usa expressões como “possuir, em seu quadro” e vincula essa prova ao momento de habilitação, sem aceitar formas menos gravosas de compromisso (ex.: carta de intenção, contrato de prestação de serviços condicionado à adjudicação), ele se aproxima da situação questionada pela Representante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Do ponto de vista do próprio texto do edital, há sinais de que a Administração pretende só exigir mobilização efetiva depois da contratação (ex.: “indicar prepostos” até 2 dias úteis após a assinatura; cronograma físico-financeiro escalonado ao longo dos trimestres; prova de conceito apenas do melhor classificado e habilitado), o que revela que a disponibilidade plena dos recursos humanos seria operacionalizada na execução, e não antes. Porém, a exigência de que os profissionais já estejam vinculados no momento da habilitação (e não apenas identificados e comprometidos com disponibilidade) pode ser lida como excesso em face do objetivo de ampliar a disputa, sobretudo em mercado com atores que se estruturam por parcerias e contratos de disponibilidade *on demand*.

Apesar de realizadas as devidas comunicações (v. Peças 10), nenhuma resposta foi encaminhada pelo Município de Irati.

Por meio do Despacho 86/2026-GCFAMG (Peça 13), determinei cautelarmente a suspensão da licitação (ou de seus atos subsequentes), com a seguinte fundamentação:

Passo ao exame do pedido de urgência, de suspensão do Pregão Eletrônico 040/2025.

Registro, inicialmente, que o Município, embora regularmente intimado a se manifestar acerca das impropriedades apontadas na Representação, inclusive diante do pedido de suspensão do certame, quedou-se absolutamente inerte, deixando de apresentar quaisquer esclarecimentos ou elementos técnicos. Tal postura, ainda que não configure presunção de irregularidade, acaba por fragilizar a posição da Administração e expor seus próprios procedimentos ao risco de medidas cautelares de natureza suspensiva, o que não se revela como a melhor técnica de condução.

Ressalte-se, ademais, que a Representação versa sobre questões de natureza simples e objetivamente delimitadas, cujo enfrentamento poderia ser plenamente viabilizado. A ausência de qualquer contradita impede a adequada ampliação do debate técnico e afasta a possibilidade de que a visão da Administração contribísse para a formação de um juízo diverso ou para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

esclarecimento de aspectos relevantes, circunstância que, em última análise, não favorece o interesse público nem a própria regularidade do procedimento licitatório.

2.3 “o Edital restringe a qualificação técnica à figura do Engenheiro de Software” – Para compreender se é razoável exigir exclusivamente o título de Engenheiro de Software, e não admitir outras formações de tecnologia da informação, tais como Ciência da Computação, Engenharia de Computação ou Sistemas de Informação, é necessário dar um passo atrás e explicar como funcionam as regras de habilitação em licitações, o alcance da regulamentação profissional, o papel do CREA e o que as boas práticas e a jurisprudência de controle dizem sobre restrições de competitividade.

Em licitações regidas pela Lei 14.133/2021, a Administração deve desenhar requisitos do termo de referência e de habilitação técnica que sejam estritamente necessários e proporcionais ao atendimento do interesse público, evitando especificações excessivas ou irrelevantes que restrinjam a competição. Os requisitos da contratação não podem exceder o necessário, devendo as áreas requisitante e técnica motivar as exigências e demonstrar sua aderência à necessidade, sob pena de ofensa à isonomia e à seleção da proposta mais vantajosa.

O ponto sensível, portanto, não é “ter alguém de TI”, mas justificar tecnicamente por que apenas uma diplomação específica (Engenheiro de Software) seria indispensável, quando o objeto envolve atividades de desenvolvimento, integração e operação de software que também integram o repertório formativo de outras graduações da área de computação, amplamente utilizadas pelo mercado e pela própria Administração.

Do lado da regulamentação profissional, é verdade que o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia inseriu formalmente o título de Engenheiro de Software no Sistema CONFEA/CREA por meio da Resolução 1.100/2018, delimitando suas atividades e competências no âmbito da engenharia, com possibilidade de registro e fiscalização pelos CREAs. Mencionada Resolução explicita que o engenheiro de software integra a modalidade eletricitista e pode atuar em requisitos, sistemas e soluções de software, integração local e remota, evolução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de software e afins, sem prejuízo dos direitos e prerrogativas conferidos por leis e normativos a outros profissionais da engenharia e demais profissionais da área da computação.

Essa referência é importante por dois motivos, primeiro, porque comprova que a profissão Engenheiro de Software existe e pode ser validamente apontada como responsável técnico. Segundo, porque o próprio CONFEA reconhece que há demais profissionais da área da computação, o que evidencia a natureza multidisciplinar do campo e afasta a ideia de exclusividade absoluta do título para todo e qualquer desenvolvimento e integração de software.

Também ajuda saber que, segundo orientação pública do CREA-MG¹, a fiscalização do CREA recai tipicamente sobre atividades de engenharia (por exemplo: hardware, eletrônica, instalação/manutenção técnica etc.), ao passo que empresas/profissionais que desenvolvem, aplicam, instalam ou prestam suporte em informática na área de software não são, em regra, fiscalizados por não haver regulamentação legal específica abrangendo a maioria das profissões de TI. Em conclusão, portanto, embora Engenheiro de Software seja uma profissão reconhecida dentro do Sistema CONFEA/CREA, o desenvolvimento e a integração de software não são, por definição, monopólio desse título. Profissionais formados em Ciência da Computação, Engenharia de Computação, Sistemas de Informação e áreas correlatas também detêm formação típica para conduzir as mesmas tarefas de engenharia de software do ponto de vista técnico, e a ausência de registro no CREA não torna ilícito seu exercício em atividades de software, pois tais profissões de TI não foram tornadas exclusivas por norma legal geral, e o próprio Sistema CONFEA/CREA admite a coexistência de competências na área da computação.

Qualquer exigência que reduza o universo concorrencial sem ser estritamente necessária ao objeto deve ser evitada ou, no mínimo, devidamente motivada em linguagem técnica que demonstre o porquê de outras formações não atenderem ao resultado esperado. Requisitos de habilitação e especificações contratuais precisam ser proporcionais e voltados à garantia do resultado, não ao fechamento indevido do mercado, sob pena de violação aos princípios da isonomia e

¹<https://www.crea-mg.org.br/faq/o-crea-faz-o-registro-de-empresas-com-area-de-atuacao-em-hardware-ou-software>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competitividade, bem como do risco de impugnações e representações que atrasem a contratação.

Quando se analisa o objeto concreto do Edital (ecossistema de software de gestão, aplicativos móveis, módulos de fiscalização, integrações com OCR móvel e fixo, chatbot de WhatsApp, segurança da informação e operação em nuvem), percebe-se que a competência essencial é experiência técnico-operacional no tipo de solução, e não um diploma único. O próprio termo de referência descreve um conjunto de requisitos funcionais e não funcionais (alta disponibilidade, logs, criptografia, apps Android/iOS, pagamento com Pix/cartão, relatórios, rotas de fiscalização, leitura automática de placas com acerto $\geq 90\%$, hospedagem com certificações e prova de conceito) que qualquer equipe de TI madura e multidisciplinar, liderada por profissional sênior com experiência comprovada, pode cumprir, independentemente de o diploma ser Engenharia de Software, Ciência/Engenharia de Computação ou “Sistemas de Informação. O que deve ser preservado é o lastro de experiência no mesmo domínio (estacionamento rotativo, OCR, tempo real e apps), já exigido pelo Edital e perfeitamente aferível por atestados e prova de conceito.

Em termos práticos e jurídicos, portanto, não é necessário, nem minimamente razoável, restringir a função de responsável técnico de software exclusivamente a Engenheiro de Software.

2.4 “a exigência de apresentação de listagem de funcionários como prova de capacidade técnico-operacional confunde a capacidade de realizar com a disponibilidade imediata de recursos” – A análise cuidadosa do Edital revela que, embora haja uma série de exigências robustas e detalhadas relacionadas à comprovação de capacidade técnica, o instrumento convocatório não exige que os profissionais indicados pela licitante estejam previamente mobilizados, disponíveis ou alocados no momento da habilitação.

Quando o Termo de Referência estabelece que a empresa deve “possuir, em seu quadro, os profissionais” e que deve apresentar “documentos que comprovem a habilitação dos profissionais [...] bem como o vínculo com a empresa licitante”, isso não significa que esses profissionais devam estar dedicados ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contrato, prontos para iniciar as atividades antes mesmo da assinatura. Significa apenas que a empresa deve demonstrar que tem acesso legítimo aos profissionais necessários, seja por meio de contrato de trabalho ou contrato de prestação de serviços, e que esses profissionais possuem as qualificações exigidas. Em nenhum ponto há qualquer referência à necessidade de apresentar lista de funcionários, folha de pagamento, relação de empregados ativos ou qualquer prova de disponibilidade operacional imediata.

O Edital deixa ainda mais claro esse entendimento ao prever expressamente que a indicação de prepostos para acompanhar os serviços ocorrerá somente após a assinatura do contrato, e dentro do prazo de dois dias úteis posteriores à formalização contratual, reforçando que a Administração não exige disponibilidade imediata de profissionais durante a fase de habilitação, mas apenas capacidade de provê-los no momento oportuno da execução contratual. Essa previsão confirma que a exigência de equipe técnica mínima existe para assegurar que a empresa licitante tem condições técnicas de executar o objeto, mas não para obrigá-la a manter profissionais ociosos antes de saber se será contratada, o que seria incompatível com os princípios da razoabilidade e competitividade.

Voto

Considerando o disposto no § 1º, do art. 282, do RITCE/PR, encaminho ao Plenário desta Corte o contido no Despacho 86/26-GCFAMG para homologação, entendendo que a deliberação monocrática deve ser ratificada pelo Órgão Colegiado.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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:

HOMOLOGAR o Despacho 86/26-GCFAMG (peça 13).

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