



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 787837/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: ANDRE LUIZ GABARDO, ELAINE MATEUS DA ROCHA, LUCAS GRUBBA PIGATTO, MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, R6 ESTACIONAMENTO ROTATIVO LTDA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 180/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de São José dos Pinhais. Pregão Eletrônico nº 190/2025. Concessão de medida cautelar para determinar a imediata suspensão do certame, sob pena de responsabilização. Homologação do despacho.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, encaminhada por R6 Estacionamento Rotativo Ltda., em virtude de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 190/2025 do Município de São José dos Pinhais, que tem por objeto a *“Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de mobilidade urbana, referente à locação e manutenção de uma única plataforma integrada de gestão de estacionamento rotativo, compreendendo parquímetros multivaga e multisserviço; aplicativo para smartphone - módulo usuário, portal ‘web’, terminal de autoatendimento para ponto de venda (pdv), fiscalização embarcada veicular com câmeras e leitura de placas, software de fiscalização manual de uso de vagas, software integrador de gestão, e demais equipamentos, serviços e suporte à operação estacionamento rotativo nas vias públicas do Município, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A abertura do certame estava prevista para 16/12/2025, às 9h, pelo valor máximo de R\$ 5.814.129,85.

A representante aponta que, na etapa de Prova de Conceito (POC), o edital estabeleceu que a licitante provisoriamente vencedora deverá atender integralmente aos itens avaliados, sob pena de desclassificação, o que contraria o Acórdão nº 2299/24, deste Tribunal, que reconheceu ser inadequado exigir aderência tão elevada na fase inicial, recomendado a previsão da obrigatoriedade de *“cumprimento de, no máximo, 70% (setenta por cento) dos requisitos no início do período de implementação, salvo hipóteses excepcionais e previamente justificadas por razões técnicas e circunstanciadas no processo licitatório”*.

Defende que, nessa etapa, *“há variáveis técnicas relevantes — como integração com sistemas legados, parametrizações, utilização de dados reais e configuração de ambientes de testes — que podem resultar em conformidades parciais, sem, contudo, comprometer a plena capacidade do fornecedor de entregar a solução final”*.

Desse modo, argumenta que *“a exigência de percentuais elevados, como o cumprimento integral (100%) de todas as exigências da Prova de Conceito, conforme disposto nos subitens 9.4 e 9.6 do Edital, configura restrição excessiva e injustificada à competitividade do certame, em afronta aos princípios da isonomia e da ampla participação previstos na legislação licitatória”*, bem como *“viola o princípio da busca pela proposta mais vantajosa, que orienta os procedimentos licitatórios, na medida em que impede a participação de licitantes plenamente aptas a apresentar propostas economicamente mais vantajosas, sem prejuízo da qualidade dos serviços ou produtos ofertados”*.

Aponta, ademais, que, embora o Anexo VII detalhe, de forma objetiva, os itens da prova de conceito a serem avaliados, os subitens 9.2 e 9.3 do instrumento convocatório *“acabam por esvaziar a finalidade desse roteiro ao preverem que poderão ser exigidas, na POC, quaisquer funcionalidades descritas, no Termo de Referência e no Edital”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Argumenta que as funcionalidades selecionadas no roteiro da prova de conceito não podem ser ampliadas por cláusulas genéricas, implicando infringência aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica e do julgamento objetivo, *“pois retira do licitante a previsibilidade necessária para preparar-se adequadamente para a POC”*, além de violação direta aos princípios da isonomia e da impessoalidade, já que a avaliação *“passa a ser suscetível a juízos discricionários da Comissão”*.

Aduz, ainda, que o edital, no subitem 7.21 do Termo de Referência, ao estabelecer que os parquímetros deverão possuir, entre seus parâmetros operacionais, *“período de horário de verão”*, faz exigência *“anacrônica, irrelevante e destituída de utilidade prática, uma vez que não há mais horário de verão vigente no território nacional, conforme revogação expressa do Decreto nº 9.772/2019”*, direcionando o certame a sistemas que contenham tal funcionalidade e limitando indevidamente a competitividade e a isonomia.

Ressalta que *“a ausência de ajuste automático para o horário de verão não compromete, em absolutamente nada, a execução do serviço, tampouco interfere em sua eficiência, precisão ou operação”*.

Ao final, requer:

“A. Seja feita a retificação do edital com a exclusão da exigência de atendimento integral (100%) dos itens na Prova de Conceito, permitindo-se, em substituição, a adoção de um percentual mínimo de 70%, em conformidade com o Acórdão nº 2299/24, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

B. Seja feita a retificação do edital a fim de estabelecer de forma inequívoca que a Prova de Conceito deverá se limitar exclusivamente aos itens descritos no Anexo VII, afastando-se qualquer interpretação que autorize a cobrança de requisitos não previstos no roteiro que orienta a etapa avaliativa.

C. Seja feita a retificação do edital com a exclusão do subitem 7.21 do Termo de Referência nº.94/2025, referente ao ajuste de horário de verão.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 2140/25-GCILB¹, foi determinada a intimação do Município de São José dos Pinhais para manifestar-se, previamente ao juízo de admissibilidade e à análise do pleito cautelar, quanto às insurgências da requerente, devendo apresentar cópia integral do procedimento questionado.

Em atenção ao solicitado, o município apresentou defesa prévia e documentação às peças 12-19, pugnando pelo não recebimento do expediente ou, no mérito, pelo indeferimento da cautelar e improcedência da representação.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Por ocasião do exercício do juízo de admissibilidade, concedi medida cautelar por meio do Despacho nº 2159/25-GCILB², nos seguintes termos:

“O exame dos autos revela que a representação deve ser recebida, visto que preenche os requisitos do art. 170, § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021³, bem como dos artigos 30 e 34 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁴ e dos artigos 275 e 276, caput e § 1º, do Regimento Interno⁵.”

Em juízo de cognição sumária, assiste razão à representante no que diz respeito ao excesso na exigência de que a empresa provisoriamente vencedora atenda a todos os itens avaliados na Prova de Conceito (POC), sob pena de

¹ Peça 10.

² Peça 20.

³ “Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no [§ 3º do art. 169 desta Lei](#). (...)

§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.”

⁴ “Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações. (...)

Art. 34. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente. Parágrafo único. O denunciante deverá fornecer identificação e dados de onde poderá ser encontrado.”

⁵ “Art. 275. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal.

Art. 276. A denúncia será dirigida ao Presidente do Tribunal, não sendo conhecida denúncia anônima ou insubsistente.

§ 1º O denunciante deverá anexar cópia de documento que comprove a sua legitimidade, fornecer os dados de onde poderá ser encontrado, expor com clareza os fatos e anexar, quando possível, documentação comprobatória.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desclassificação, nos termos dos itens 9.4 e 9.6 do edital:

'9.4. Caso a empresa classificada em primeiro lugar não atenda a todas as exigências da Prova de Conceito, a Pregoeira convocará a empresa classificada em segundo lugar para realizar a mesma prova nas mesmas condições acima descritas, e em caso de nova desclassificação será convocada a terceira colocada e assim sucessivamente.

(...)

9.6. São avaliados quesitos básicos, sendo obrigatório o atendimento de cada um dos itens avaliados.'

Conforme evidenciado na peça inaugural, esta Corte, no Acórdão nº 2299/24-STP⁶, de minha relatoria, já se pronunciou no sentido de que, em procedimentos licitatórios para fornecimento de softwares, a exigência de 100% dos requisitos da prova de conceito é admitida somente em casos excepcionais, mediante prévia justificativa, entendendo-se razoável que seja exigido o atendimento a 70% dos requisitos no início do período de implementação. Confira-se:

'(...) como bem pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a Diretoria de Tecnologia da Informação desta Corte já analisou o tema anteriormente, ocasião em que asseverou que a exigência da comprovação de adesão a 100% dos requisitos exigidos somente deve ser admissível em casos excepcionais, mediante prévia justificativa. Na mesma oportunidade, a Diretoria de Tecnologia da Informação entendeu razoável a exigência de 70% de cada categoria no início do período de implementação.

Desta forma, julgo a representação procedente quanto a este ponto, acatando a sugestão do segmento técnico no sentido de recomendar ao ente representado que, em futuros processos licitatórios para o fornecimento de softwares, passe a prever a obrigatoriedade de cumprimento de, no máximo, 70% dos requisitos no início do período de implementação, salvo casos excepcionais, justificados de modo prévio e por razões técnicas

⁶ Representação da Lei de Licitações nº 17707/24. Unânime: Conselheiros Ivan Lelis Bonilha – relator, Fabio de Souza Camargo, Ivens Zschoerper Linhares, Maurício Requião de Mello e Silva e Augustinho Zucchi e Conselheiro Substituto Livio Fabiano Sotero Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devidamente circunstanciadas no processo licitatório.'

Embora o município argumente que o precedente citado refere-se a softwares de gestão (ERP), que permitem implantação modular, não podendo ser comparados tecnicamente com o objeto licitado, que visa à locação de plataforma pronta, entendo plausível, ao menos nessa fase processual, a alegação da requerente de que 'há variáveis técnicas relevantes — como integração com sistemas legados, parametrizações, utilização de dados reais e configuração de ambientes de testes — que podem resultar em conformidades parciais, sem, contudo, comprometer a plena capacidade do fornecedor de entregar a solução final'.

Da mesma forma, em relação à apontada indeterminação dos critérios da prova de conceito, observa-se que, para além dos requisitos definidos no Anexo VII⁷, o instrumento convocatório estabelece que poderão ser exigidas quaisquer funcionalidades descritas no Termo de Referência ou no edital. Note-se:

'9.2. Esta etapa será conduzida pelo MUNICÍPIO, com a participação da equipe técnica da Secretaria Municipal de Inovação, Modernização e Transformação Digital (SIMOT). Durante essa etapa, deverão ser demonstradas as funcionalidades previstas e exigidas no ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA, bem como todos os requisitos constantes no ANEXO VII - PROVA DE CONCEITO (POC).

9.3. Na Prova de Conceito, sob pena de desclassificação, a empresa convocada deverá demonstrar que funcionalidades do sistema atendem ao exigido no presente Edital e Termo de Referência, que os equipamentos, produtos e serviços objeto da contratação, em especial no que diz respeito à sua qualidade, durabilidade, desempenho e funcionalidade, são efetivamente compatíveis com os requisitos e as especificações contidas no Termo de Referência.'

Se, por um lado, o município precisa resguardar-se de contratar um sistema que atenda às suas necessidades, de outro, as empresas devem estar amparadas em regras editalícias claras e precisas,

⁷ P. 30-35 da peça 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que lhes permitam participar do certame com segurança.

Desse modo, a possibilidade de que o ente, durante a avaliação, extrapole as exigências prévia e objetivamente definidas como essenciais para a prova de conceito pode redundar em violação aos princípios do julgamento objetivo e da impessoalidade e, até mesmo, em um eventual direcionamento da licitação.

Quanto à exigência de horário de verão nos parâmetros operacionais dos parquímetros, o Termo de Referência⁸ assim estabelece:

‘Período de Horário de Verão: Todos os modelos de parquímetros deverão permitir a programação das datas inicial e final do horário de verão, adiantando e atrasando o relógio automaticamente nas respectivas datas.’

Contudo, a hora de verão no território nacional encontra-se encerrada desde a edição do Decreto Federal nº 9.772/2019, sem que haja perspectiva de retorno, diante do que, em princípio, não se mostra razoável a alegação do município de que seu eventual restabelecimento exigiria custos elevados para adaptação.

Nesse norte, dito requisito contido no Termo de Referência, sem justificativa plausível, constitui exigência desnecessária e capaz de restringir indevidamente a competitividade e implicar direcionamento.

Diante disso, recebo a presente demanda para o fim de apurar possíveis irregularidades atinentes a a) excesso na exigência de cumprimento integral dos requisitos da prova de conceito, b) indeterminação dos critérios da prova de conceito e c) exigência de programação de horário de verão nos parquímetros.

Cabe salientar que, nesse juízo preliminar, a existência de incertezas quanto à efetiva ocorrência dos fatos narrados na Representação da Lei de Licitações não se resolve em favor da parte representada, mas sim do interesse público. Assim, ao menos nesta fase processual, incide o princípio do in dubio pro societate, motivo pelo qual recebo a presente demanda, nos termos acima.

⁸ P. 20 da peça 19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre o pleito cautelar, entendo que estão preenchidos os requisitos autorizadores da concessão da medida.

O fummus boni iuris resta demonstrado na plausibilidade das alegações apresentadas pela representante. O periculum in mora também está caracterizado, já que a continuidade do processo licitatório pode ocasionar uma contratação dissonante dos ditames legais e dos princípios da competitividade, da segurança jurídica, do julgamento objetivo e da impessoalidade, em prejuízo do próprio interesse público.

Diante do exposto, defiro o pleito de medida cautelar, com a finalidade única de suspender, no estado em que se encontra, o certame questionado, até ulterior julgamento de mérito.

Advirto desde logo aos representados que o descumprimento da ordem cautelar de suspensão do certame exarada por esta Corte pode ensejar a aplicação de sanções e multas administrativas previstas na Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica TCE-PR). Ainda, advirto que a constatação de ilegalidades no curso processual pode culminar na ordem de nulidade de atos licitatórios, inclusive de contratos já firmados.

Pelo exposto, decido:

a) Receber a presente Representação da Lei de Licitações, nos termos acima;

b) Suspender cautelarmente o Pregão Eletrônico nº 190/2025, realizado pelo Município de São José dos Pinhais, no estado em que se encontrar e até ulterior decisão de mérito, com fundamento no art. 53, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005⁹, bem como no art. 32, inciso XII e no art. 282, § 1º, ambos do Regimento Interno¹⁰;

⁹ “Art. 53. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Regimento Interno.

(...)

§ 2º As medidas cautelares referidas no caput são as seguintes:

(...)

IV – outras medidas inominadas de caráter urgente.”

¹⁰ “Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:

(...)

XII - exercer o juízo de admissibilidade, presidir a instrução, relatar e adotar as medidas necessárias, inclusive de natureza cautelar, nos processos de denúncia e representação, bem como na hipótese do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e nas comunicações originárias da Ouvidoria;

(...)

Art. 282. A representação prevista na Lei nº 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar nº 113/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para adoção das seguintes providências:

(i) efetuar a intimação, pelas vias mais céleres disponíveis, do Município de São José dos Pinhais (na pessoa de seu representante legal) e da Pregoeira, Senhora Elaine Mateus da Rocha¹¹, para que cumpram imediatamente a presente ordem cautelar, sob pena de responsabilização;

(ii) proceder à citação, por meio de ofício, do Município de São José dos Pinhais, na pessoa de seu representante legal, do Senhor Lucas Grubba Pigatto (Secretário Municipal de Urbanismo, Transportes e Trânsito e subscritor do edital¹²) e do Senhor André Gabardo (Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações e subscritor do edital¹³), a fim de que, querendo, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias¹⁴, apresentem defesa, conjunta ou separadamente, devendo, a entidade licitante, juntar aos autos cópia integral do processo licitatório, informando em que estado se encontra o certame e se já houve contratações/pagamentos;

(iii) incluir na autuação, no campo destinado aos 'representados', as pessoas físicas e jurídicas citadas.

Após atendimento pela DP do disposto no item 'c', retornem os autos antes da próxima sessão do Tribunal Pleno, haja vista a necessidade de submeter à apreciação do colegiado a decisão cautelar proferida, conforme artigos 32, inciso XIII, e 282, § 1º, do Regimento Interno¹⁵.

§ 1º Caso comporte decisão cautelar a mesma será proferida com urgência pelo Conselheiro Relator, produzindo efeitos imediatamente, sendo submetida à deliberação do Plenário na sessão subsequente, independentemente de inclusão em pauta."

¹¹ P. 1 da peça 4.

¹² Peça 4.

¹³ Peça 4.

¹⁴ Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

"Art. 35. A denúncia e a representação tramitarão em regime de urgência, devendo:

(...)

II – em dez dias, ser despachada liminarmente pelo Conselheiro Relator, que, se a entender regularmente apresentada:

a) quando suficientemente instruída, mandará citar o responsável para apresentar defesa, no prazo improrrogável de quinze dias;"

¹⁵ "Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:

(...)

XIII - submeter à apreciação do Tribunal Pleno, na primeira sessão subsequente, as decisões que concederem ou revogarem medidas cautelares, em processos de competência de denúncia e representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Publique-se.”

Assim, em atenção ao art. 400, § 1º-A, do Regimento Interno¹⁶,
VOTO pelo referendo da medida cautelar concedida.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 2159/25-GCILB (peça 20)

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.

(...)

Art. 282. A representação prevista na Lei nº 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar nº 113/2005.

§ 1º Caso comporte decisão cautelar a mesma será proferida com urgência pelo Conselheiro Relator, produzindo efeitos imediatamente, sendo submetida à deliberação do Plenário na sessão subsequente, independentemente de inclusão em pauta.”

¹⁶ “Art. 400. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação.

(...)

§ 1º-A. No âmbito das competências desta Corte poderá haver determinação incidental de suspensão de ato ou procedimento impugnado a ser deferida pelo relator, que surtirá efeitos imediatos, devendo ser encaminhada aos demais Conselheiros e submetida ao órgão julgador competente, na primeira sessão subsequente à decisão, para apreciação, independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos, nos termos do art. 429, § 4º, I.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente