TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	793019/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL
INTERESSADO:	ANDREY CHAVES WACTAVSKI, BETHA SISTEMAS LTDA MATRIZ, FERNANDA GARCIA SARDANHA, MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL
ADVOGADO / PROCURADOR	CARLOS ANTONIO SOUZA VILLELA, EMELLI GEORGIA FERNANDES, MARIA LUIZA DOS SANTOS BUZANELO
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 251/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de São Mateus do Sul. Edital de Eletrônico nº 40/2024. Contratação de solução de software em ambiente web. 1) Existência de razões técnicas idôneas e proporcionais que afastam o precedente dos Acórdãos nº 321/24-STP e nº 3565/24-STP no caso em apreço. 2) As reduções de pagamento decorrentes do descumprimento de Acordos de Nível de Serviço não devem ser interpretadas como penalidades, e sim como adequações pelo não atendimento das metas estabelecidas, em complemento à mensuração dos serviços efetivamente prestados. 3) A razoabilidade da exigência deve ser aferida em confronto com as melhores práticas de mercado, a criticidade do serviço e a viabilidade técnica. 4) O § 2º do art. 122 da Lei Federal nº 14.133/2021 é claro e expresso ao autorizar a Administração Pública a vedar ou condicionar a subcontratação quando necessário para assegurar a adequada execução do objeto. Improcedência.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 170, §4º[1], da Lei Federal n.º 14.133/2021, formulada por **BETHA SISTEMAS LTDA** em face do **MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL** em razão de

[1]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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

possíveis irregularidade no Edital de Pregão Eletrônico nº 40/2024 cujo objeto é a prestação de serviços de tecnologia da informação envolvendo o licenciamento de uso de software, em ambiente web e sob o modelo de computação em nuvem, para gestão municipal no valor total estimado de R$ 1.786.843,40 (um milhão, setecentos e oitenta e seis mil, oitocentos e quarenta e três reais e quarenta centavos).

Em síntese, requer-se a alteração do certame devido à violação do art. 9º, I, da Lei Federal nº 14.133/21[2] dado o suposto cerceamento a competitividade em razão das seguintes irregularidades: ***(i)*** prova de conceito em flagrante afronta à jurisprudência do TCU e TCEPR (fls. 7 a 11 da Peça nº 3); ***(ii)*** ilegalidade quanto a contratação dos técnicos residentes (cessão de mão de obra) com grave afronta ao art. 48 da Lei Federal nº 14.133/21, IN nº 05/2017 e a Súmula 331 do TST (fls. 11 a 15 da Peça nº 3); ***(iii)*** retenção ilegal dos pagamentos pelos serviços executados, denominada "SLA para liberação dos pagamentos" (fls. 15 a 20 da Peça nº 3); ***(iv)*** acordo de nível de serviço (SLA) inexequível (fls. 20 a 26 da Peça nº 3) e ***(v)*** vedação à subcontratação (fls. 26 a 27 da Peça nº 3).

Também foi requerida, cautelarmente, a suspensão da tramitação do Edital de Pregão Eletrônico nº 40/2024 e, no mérito, a declaração de nulidade do Processo Licitatório nº 93/2024 (fl. 28 da Peça nº 3).

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria, conforme Termo nº 6243/24-DP (Peça nº 6).

Com fundamento nos artigos nº 32, I e XII[3], e 404[4] do Regimento Interno, foi determinada, mediante Despacho nº 1567/24-GCAZ (Peça nº 7), a intimação do Município de São Mateis do Sul para fins de oitiva prévia e

---

[2]Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:
a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

[3] Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:
I - presidir a instrução do feito, determinando todas as providências e diligências, e proferindo as decisões preliminares necessárias àquele fim, respeitados os atos normativos do Tribunal;
[...]
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;

[4] Art. 404. Se o órgão colegiado ou o Relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até 5 (cinco) dias úteis.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

atendimento de diligências, sendo que a Representada, por meio da Petição Intermediária nº 828939/24 (Peças nº 11 a 14), acostou ao autos cópia integral do Processo Administrativo nº 74/2024 (Peças 12 a 14) e prestou os seguintes esclarecimentos:

> ***(a)*** a fase preparatória da contratação atendeu aos ditames da Lei de Licitações, tendo sido produzido, durante a fase de planejamento, o documento de formalização da demanda, os estudo técnico preliminar e o respectivo termo de referência (fls. 2/3 da Peça nº 11);
>
> ***(b)*** a Representante é a atual prestadora de serviços da municipalidade, sendo plausível inferir que o objetivo central desta representação é a tentativa de perpetuar sua posição como contratada do Município (fl. 4 da Peça nº 11);
>
> ***(c)*** a exigência da prova de conceito possui amparo legal no artigo 17 da Lei nº 14.133/2021, que permite a realização de testes práticos para avaliação das propostas, sendo que tal procedimento busca assegurar que a solução contratada seja efetiva, confiável e adequada às necessidades da administração (fl. 5 da Peça nº 11);
>
> ***(d)*** a aplicação da prova de conceito para os itens funcionais do sistema no edital justifica-se por diversos aspectos, quais sejam:
>
> ***(d.i)*** **Garantia de Funcionalidade Essencial:** a exigência de atendimento de 90% dos requisitos técnicos na etapa 01 e 80% das especificações na etapa 02 desde o início da contratação assegura que o software supra às necessidades essenciais mínimas, garantindo a continuidade operacional e minimizando possíveis impactos negativos, como atraso na prestação de contas e até mesmo a não contemplação de funcionalidades essenciais para a boa prestação de serviço à população em geral, o que reduz o risco de atrasos significativos ou falhas graves que possam comprometer a eficácia da solução e gerar custos adicionais e até mesmo uma nova licitação (fl. 5 da Peça nº 11);
>
> ***(d.ii)*** **Adequação ao Contexto de Implantação**: Considerando que a implantação de um novo software pode demandar ajustes e adaptações no ambiente operacional, a entrega dos 10% e 20% restantes no prazo de implantação permite uma integração mais fluida e efetiva do sistema como um todo, sendo que essa estratégia busca

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

equilibrar a necessidade de atender aos requisitos fundamentais desde o início com a flexibilidade necessária para ajustes e melhorias ao longo do processo de implantação (fl. 5 da Peça nº 11);

(d.iii) **Garantia de Conformidade e Segurança:** a exigência de atendimento dos itens relacionados ao padrão tecnológico e de segurança assegura que o software adquirido estará alinhado com as normas e regulamentações vigentes, garantindo a conformidade legal e reduzindo potenciais riscos de segurança cibernética (fl. 5 da Peça nº 11);

(d.iv) **Proteção de Dados Sensíveis:** ao exigir um alto nível de aderência aos padrões de segurança, como criptografia de dados, autenticação robusta e controle de acesso, protege-se informações sensíveis da área pública, mitigando riscos de vazamentos ou acessos não autorizados (fls. 5/6 da Peça nº 11);

(d.v) **Redução de Vulnerabilidades:** exigir o percentual de atendimento dos requisitos de conformidade visa minimizar brechas de segurança e vulnerabilidades no software, tornando-o mais resistente a ataques cibernéticos e mantendo a integridade dos dados e sistemas da área pública (fl. 6 da Peça nº 11);

(d.vi) **Resiliência e Continuidade operacional:** ao adotar um padrão tecnológico sólido e medidas de segurança robustas, aumenta-se a resiliência do sistema, garantindo a continuidade das operações mesmo diante de potenciais incidentes ou ameaças (fl. 6 da Peça nº 11);

(d.vii) **Credibilidade Institucional:** a exigência de alto padrão tecnológico e de segurança demonstra o compromisso da instituição pública com a proteção dos dados e a excelência na gestão de tecnologia, gerando confiança tanto internamente quanto para o público atendido pela área pública (fl. 6 da Peça nº 11);

(e) foram detectados outros editais em que a exigência de atendimento mínimo de funcionalidades durante a prova de conceito é prática consolidada, com percentuais variados entre 70% - 80% - 90% e até 100% em casos específicos dos requisitos obrigatórios e requisitos modulares (fl. 7 da Peça nº 11);

(f) a contratação de analistas residentes está em conformidade com o artigo 48 da Lei 14.133/2021, que autoriza a terceirização de atividades complementares, desde que não configurem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

vínculo empregatício ou ingerência da Administração sobre os funcionários da contratada (fl. 8 da Peça nº 11);

(g) a Lei nº 14.133/2021 prevê que a remuneração do contratado deve estar vinculada ao cumprimento das metas e resultados estabelecidos, isso significa que o pagamento pode ser condicionado ao atendimento de indicadores de resultado, como os SLAs, tal abordagem visa garantir que os serviços sejam prestados com a qualidade e eficiência esperadas, promovendo a responsabilização do contratado pelo resultado apresentado (fl. 9 da Peça nº 11);

(h) o nível de SLA físico de no mínimo 99,999% se refere exclusivamente à disponibilidade do datacenter, este nível de disponibilidade é amplamente aceito no mercado como um padrão adequado para assegurar a continuidade das operações críticas de infraestrutura de TI, sendo que a certificação TIER III+ garante que o datacenter possui redundância nos componentes essenciais, minimizando falhas e interrupções (fl. 10 da Peça nº 11);

(i) a Cláusula 12ª da minuta do contrato, no item 12.1.8 (SLA - Tempos de Atendimento), prevê que o pagamento será proporcional ao cumprimento do SLA acordado, assim, atingido o percentual de 95% dos chamados dentro do prazo estipulado, o pagamento será integral, por outro lado, se o percentual de cumprimento for inferior a 95%, o pagamento será ajustado ao percentual de atendimentos aferidos dentro do prazo (fl. 10 da Peça nº 11);

(j) o art. 122 da Lei 14.133/2021 prevê que a execução do contrato deverá observar as condições estabelecidas no edital e no contrato, permitindo à vedação ou condicionamento à subcontratação quando isso for necessário para garantir a execução adequada do objeto, sendo que o instrumento convocatório cumpre o regra legal na medida que restringe a subcontratação, garantindo que a execução contratual seja realizada diretamente pela contratada, evitando riscos relativos à perda do controle da qualidade e a fragilização da fiscalização (fl. 11 da Peça nº 11);

(l) no tocante à competitividade do certame, em especial quanto à habilitação de uma única participante no certame, como motivo para deferimento da liminar, não se mostra razoável, por si só, ante aos diversos procedimentos no estado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

> do Paraná em que também ocorreu o mesmo (fl. 12 da Peça nº 11).

A admissibilidade do feito deu-se por meio do Despacho nº 1666/24-GCAZ (Peça nº 15) e de maneira parcial, porquanto não foi recebido o apontamento relativo à ilegalidade quanto a contratação dos técnicos residentes (cessão de mão de obra) com grave afronta ao art. 48 da Lei Federal nº 14.133/21, IN nº 05/2017 e a Súmula 331 do TST.

Ao final, foi determinada a citação do Secretário Municipal de Planejamento e Gestão (Sr. Andrey Chaves Wactavski), pasta responsável pela condução do certame, e da Prefeita Municipal de São Mateus do Sul (Sra. Fernanda Garcia Sardanha), signatária do Edital de Pregão Eletrônico nº 40/2024.

A Representante, mediante Petição nº 848751/24 (Peça nº 17), interpôs pedido de reconsideração a fim rever o indeferimento do seu pleito cautelar, o qual foi indeferido diante da ausência de fatos supervenientes ou de impugnação específica e contundente aos fundamentos do Despacho nº 1666/24 - GCAZ (Peça nº 15), conforme Despacho nº 23/25-GCAZ (Peça nº 20).

Feitas as comunicações processuais (Peças nº 21 a 25), foi protocolado contraditório, mediante Petição nº 93963/25 (Peça nº 27 e 68), em que foram reiteradas, em suma, as teses defensivas arguidas na Petição da Peça nº 11.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), conforme Instrução nº 61/25-CGM (Peça nº 73), opinou pela improcedência da representação da Lei de Licitações, eis que:

> ***(a)*** as circunstâncias fáticas e técnicas do caso em apreço justificariam a exigência de percentuais diferenciados para fins de satisfação de requisitos técnicos em sede de Prova de Conceito;
>
> **(b)** a exigência de disponibilidade de 99,999% (peça 12 – f. 18 – requisito 5) corresponde, em tese, à classificação TIER III+ de infraestrutura de datacenter, comumente adotada em ambientes de missão crítica, sendo que embora tal índice imponha padrão elevado, não é, por si, inexequível, especialmente quando o serviço for subcontratado de empresas como Amazon, Google ou Microsoft, sendo que a existência do requisito de 99,999% de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

> disponibilidade, mesmo que contenha imprecisão quanto à forma de comprovação, não tem o condão, por si só, de viciar todo o certame ou de justificar sua anulação, sendo juridicamente admissível que se interprete a cláusula como compromisso futuro de performance, a ser monitorado durante a execução contratual, mediante apresentação de relatórios técnicos e indicadores de nível de serviço (SLA);
>
> ***(c)*** a vedação à subcontratação não viola a legislação, desde que se restrinja às atividades essenciais e estratégicas do objeto, como no caso presente.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 713/25 - 7PC (Peça nº 75), arguiu que a análise técnica considerou a jurisprudência do Tribunal quanto à prerrogativa do gestor na definição da solução tecnológica e quanto ao risco de excesso de requisitos, mas apontou que não houve enfrentamento específico da diretriz firmada nos Acórdãos nº 321/24-STP e nº 3565/24-STP. Segundo o *Parquet, n*esses precedentes, esta Corte entendeu que o atendimento de, no máximo, 70% dos requisitos no início da implementação seriam suficientes para resguardar a competitividade, ressalvados os casos excepcionais devidamente justificados.

Em nova manifestação, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), por meio da Instrução nº 447/25-CAIS (Peça nº 77), esclareceu que o caso em apreço não se enquadra ao parâmetro decisório dos Acórdãos nº 3565/24 e 321/24, ambos do Tribunal Pleno, porquanto a análise qualitativa demonstrou que, do total de 183 requisitos previstos para a primeira fase da POC, cerca de 19% correspondem a características estruturais da arquitetura tecnológica definida no edital – execução em ambiente web, modelo SaaS, banco de dados relacional, escalabilidade, protocolos de segurança, entre outros. Tais condições não configuram diferenciais competitivos, mas sim requisitos básicos de aderência à arquitetura escolhida pela municipalidade. Em outras palavras, o licitante que não disponha de solução nativamente desenvolvida para esse ambiente sequer ingressa validamente na disputa, uma vez que não atende ao objeto licitado em sua concepção elementar. Por essa razão, esses requisitos são satisfeitos automaticamente por qualquer fornecedor apto a participar do certame, não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

representando barreiras adicionais nem restringindo indevidamente a competitividade. Ao final, a unidade instrutiva reiterou o seu opinativo pela improcedência desta Representação da Lei de Licitações.

O Órgão Ministerial, em manifestação conclusiva, acolheu integralmente os argumentos suscitados pela unidade instrutiva e pugnou pela improcedência desta Representação da Lei de Licitações, consoante Parecer nº 1002/25-7PC (Peça nº 79).

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inexistindo questões preliminares a serem consideradas, passo a análise de mérito.

No tocante à **prova de conceito em flagrante afronta à jurisprudência do TCU e TCEPR**, a Representante alegou que a exigência de percentuais mínimos de atendimento de 90% dos requisitos obrigatórios na primeira etapa da Prova de Conceito (POC) e 80% na segunda etapa configurava restrição indevida à competitividade, em afronta à jurisprudência deste Tribunal, que estabeleceu um parâmetro máximo de 70% para o início da implementação.

A argumentação central reside no entendimento de que tais índices, por serem superiores ao patamar usualmente admitido, criariam uma barreira intransponível para a maioria dos licitantes, privilegiando a licitante vencedora do certame e frustrando o caráter competitivo da licitação.

O ordenamento jurídico que rege a matéria, notadamente a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 17, § 3º, autoriza expressamente a Administração Pública a realizar testes práticos, ou Prova de Conceito, para comprovação da eficácia da solução proposta.

A jurisprudência desta Corte de Contas, consubstanciada nos Acórdãos nº 321/24-STP[5] e nº 3565/24-STP[6], efetivamente estabeleceu uma diretriz

[5] Processo nº 223197/23. Relator: Conselheiro Agustinho Zuchi. Ementa: Representação. Município de Arapoti. Pregão Eletrônico nº 13/2023-PMA. Contratação de Software. A exigência de software nativamente web é regular, por estar no âmbito

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

no sentido de que o atendimento de, no máximo, 70% dos requisitos no início da implementação seriam, como regra geral, suficientes para resguardar a competitividade. No entanto, este mesmo entendimento jurisprudencial salienta que percentuais superiores são admissíveis em hipóteses excepcionais, desde que devidamente justificados por razões técnicas e operacionais específicas.

Denota-se do exposto que os precedentes não consagram um limite absoluto e intransponível, mas sim uma baliza prudencial que deve ser sopesada com a discricionariedade do gestor na definição da solução tecnológica mais adequada ao interesse público, sendo tal conclusão ressoa com a *ratio decidendi* dos Acórdãos nº 1579/18[7] e nº 321/24 do TCE-PR.

Nessa perspectiva, tem-se que a razoabilidade da exigência editalícia não pode ser aferida por um critério meramente quantitativo, mas, também, por uma análise qualitativa dos requisitos exigidos e das justificativas apresentadas.

Pois bem, os elementos de convicção acostados nas folhas nº 9 a 14 da Instrução nº 61/25-CAIS (Peça nº 73) e na Instrução nº 477/25-CAIS (Peça nº 77) realçam a inaplicabilidade dos precedente retrocitados (regra geral dos 70%) ao caso concreto em virtude das peculiaridades fáticas que legitimam a exigência de percentuais mais elevados.

Conforme demonstrado de forma pormenorizada, dos 183 requisitos previstos para a primeira fase da POC, aproximadamente 19% (35 requisitos) correspondem a características estruturais e intrínsecas da arquitetura tecnológica definida no edital, tais como execução nativa em ambiente web, modelo de entrega SaaS (Software as a Service), arquitetura em três camadas, utilização de

da discricionaridade do gestor. Pesquisa de preços deve obter referência de diversas fontes e a ausência de obtenção deve ser suficientemente justificada. A exigência de requisitos técnicos e funcionais dos sistemas no início da implantação deve se limitar a percentual razoável, com recomendação de 70%, salvo hipóteses excepcionais justificadas de modo técnico e específico para cada item que compõe a solução. Instrução da CGM e Parecer do MPC pela parcial procedência com aplicação de multas e expedição de recomendação. Pela Procedência Parcial com Determinação.

[6] Processo nº 714979/22. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Ementa: Representação da Lei de Licitações. Divergência parcial. Exigência de softwares nativos de plataforma web. Afastamento da irregularidade diante das justificativas apresentadas e dos precedentes desta Corte. Procedência parcial, em razão de restar configurado o excesso no quantitativo exigido para atestar a capacidade técnica de sistemas, bem como na obrigatoriedade de cumprimento do percentual de 90% dos requisitos no início do período de implementação (prova de conceito), com imposição de determinação e afastamento das multas.

[7] Processo nº 120407/18. Relator: Ivens Zschoerper Linares. Citação: “Assiste razão à unidade técnica. Por se tratar de duas opções plenamente viáveis, cada uma com suas vantagens e desvantagens, a escolha entre elas é uma questão de conveniência e oportunidade resolvida através do exercício do poder discricionário pelo órgão licitante. Não cabe a esta Corte de Contas, portanto, se substituir ao gestor da Câmara Municipal na análise da opção mais vantajosa para as suas necessidades”.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

banco de dados relacional, escalabilidade, balanceamento de carga e protocolos de segurança (HTTPS, criptografia).

Tais elementos não se afiguram como funcionalidades incrementais ou diferenciais competitivos, mas sim como requisitos básicos de aderência à plataforma escolhida pela Administração. Um licitante que não disponha de solução desenvolvida para esse ambiente sequer atende ao objeto licitado em sua concepção elementar, motivo pelo qual a integral satisfação desses requisitos é condição *sine qua non* para a participação válida no certame, ocorrendo de forma automática para qualquer fornecedor apto.

Não bastasse isso, parte significativa dos demais requisitos está vinculada à conformidade com normas e sistemas de âmbito nacional, como as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCASP), o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), o Sistema de Gestão de Convênios (SICONV), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária (SIAFIC), orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e sistemas de fiscalização do TCE-PR.

A estes somam-se exigências robustas de segurança da informação e proteção de dados, como criptografia, autenticação multifatorial e controle de acesso. Tais requisitos decorrem de obrigações legais e regulamentares imperativas impostas à Administração Pública, não sendo passíveis de flexibilização ou atendimento parcial sem que se comprometa a legalidade, a segurança e a integridade da solução.

Em outros termos, o fornecedor que não estiver apto a atender integralmente a essas balizas normativas e de segurança não está em condições de entregar um produto válido e regular, sendo possível concluir que o percentual de 90% não incide sobre um universo homogêneo de requisitos facultativos, mas sobre um conjunto no qual uma parcela substancial é composta por condições elementares de participação e conformidade legal.

A Administração Municipal, por sua vez, apresentou justificativas técnicas detalhadas e específicas para a adoção dos referidos percentuais,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

fundamentadas na necessidade de assegurar: ***(i)*** a continuidade operacional e o resguardo de serviços públicos essenciais, evitando impactos negativos à população; ***(ii)*** a conformidade imediata com o vasto arcabouço normativo nacional; ***(iii)*** a segurança da informação e a proteção de dados sensíveis da administração; e ***(iv)*** a mitigação de riscos de uma implantação incompleta, que poderia gerar custos adicionais e até a necessidade de uma nova licitação.

Tais argumentos, devidamente comprovados nos autos, demonstram a existência de razões técnicas idôneas e proporcionais que afastam o precedente dos Acórdãos nº 321/24-STP e nº 3565/24-STP no caso em apreço e legitimam a exigência editalícia, sem configurar restrição indevida à competitividade.

No que diz respeito a alegação de **retenção ilegal dos pagamentos pelos serviços executados, denominada "SLA para liberação dos pagamentos,** a Representante, em síntese, suscita que a cláusula contratual que condiciona os pagamentos ao cumprimento dos níveis mínimos estabelecidos no Acordo de Nível de Serviço (SLA) configura uma "retenção ilegal" e uma "sanção administrativa" sem previsão legal, caracterizando ilegalidade na forma de pagamento.

O entendimento jurisprudencial e doutrinário é consolidado no sentido de que a vinculação do pagamento ao desempenho mensurado por SLAs é instrumento legítimo e recomendável. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 717/2010-Plenário[8], firmou orientação administrativa no sentido de que "as reduções de pagamento decorrentes do descumprimento de Acordos de Nível de Serviço não devem ser interpretadas como penalidades, e sim como adequações pelo não atendimento das metas estabelecidas, em complemento à mensuração dos serviços efetivamente prestados".

Esse posicionamento está alinhado com o princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88) e com o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que prioriza a obtenção de resultados nas contratações públicas. A Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022, que rege contratações de TI no âmbito federal, prevê expressamente em seu art. 18, IV, que a "forma de pagamento" pode ser "efetuado em função dos

[8] Processo nº 9.511/2009-6. Relator Ministro Augusto Sherman.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

resultados obtidos".

No caso em apreço, a cláusula questionada pelo Representante estabelece que o pagamento será integral se o fornecedor atingir o percentual de 95% de chamados atendidos dentro do prazo estipulado no SLA. Caso o índice de cumprimento seja inferior a 95%, o pagamento sofrerá um ajuste proporcional.

Como bem destacado nas folhas 12 e 13 da Instrução nº 61/25-CAIS (Peça nº 73), a sistemática amolda-se ao permissivo legal e, por conseguinte, não tem natureza sancionatória, mas sim de contraprestação proporcional. O pagamento está sendo condicionado à efetiva entrega da qualidade de serviço pactuada. Se o nível de serviço for inferior ao acordado, o valor pago será correspondentemente menor, refletindo o valor real do serviço prestado naquele período.

Trata-se, portanto, de mecanismo de gestão contratual que assegura a economicidade e a eficiência do gasto público, garantindo que os recursos públicos sejam desembolsados em estrita correspondência com os resultados efetivamente alcançados. A alegação da representante de que se trataria de sanção sem amparo legal deve ser, portanto, afastada devido a adequação do instrumento aos princípios que regem a administração pública.

Quanto a alegação de inserção de **acordo de nível de serviço (SLA) inexequível**, a Representante sustentou que o nível de disponibilidade de 99,999% exigido para a infraestrutura era inexequível, configurando uma exigência técnica abusiva e desproporcional.

As informações disponíveis nas folhas nº 14 a 16 da Instrução nº 61/25-CAIS (Peça nº 73) evidenciam que o índice de 99,999% se referia especificamente à disponibilidade da infraestrutura física do datacenter (SLA físico), sendo compatível com o padrão TIER III+, sendo que a razoabilidade da exigência deve ser aferida em confronto com as melhores práticas de mercado, a criticidade do serviço e a viabilidade técnica.

Nessa perspectiva, a unidade de instrução técnica apurou[9] que este

[9] Informação extraída das folhas nº 14 e 15 da Instrução nº 61/25-CAIS (Peça nº 73).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

padrão é amplamente adotado no mercado para ambientes de missão crítica, sendo oferecido por grandes provedores de cloud computing, como Amazon Web Services (AWS), Google Cloud Platform e Microsoft Azure, e ponderou, também, que embora a comprovação cabal desse nível de disponibilidade durante uma Prova de Conceito seja inviável – pois demanda medição ao longo de um período extenso –, a exigência em si não é tecnicamente inexequível. A orientação técnica foi no sentido de que a exigência pode ser satisfeita por meio da apresentação, pelo licitante, de declaração ou certificado do provedor de infraestrutura de nuvem atestando que a mesma atende ou excede os requisitos do padrão TIER III.

Neste termo, e diante das especificidades do caso concreto, proponho que seja afastada à alegação relativa à inexequibilidade do referido acordo de nível de serviço (SLA), reconhecendo-se que a exigência, ainda que elevada, estava alinhada com a criticidade do objeto (sistema de gestão municipal) e com padrões técnicos existentes e acessíveis no mercado.

Por fim, quanto a **vedação à subcontratação,** a Representante impugnou a cláusula do edital que veda a subcontratação de partes do objeto licitado, alegando que tal restrição limitava injustamente a capacidade dos licitantes de contratarem serviços especializados de terceiros, notadamente para hospedagem e infraestrutura de datacenter, o que, em sua visão, cerceava a competitividade.

O § 2º do art. 122 da Lei Federal nº 14.133/2021 é claro e expresso ao autorizar a Administração Pública a "vedar ou condicionar a subcontratação quando necessário para assegurar a adequada execução do objeto". A norma confere ao gestor discricionariedade para, diante das particularidades do contrato, avaliar se a subcontratação pode ou não comprometer a qualidade, a integralidade, a responsabilização e a fiscalização do objeto licitado. A vedação, portanto, não é *per se* ilegal, mas uma opção legislativamente admitida para preservar o interesse público na fiel execução contratual.

No caso concreto, o Município de São Mateus do Sul fundamentou a vedação com base na necessidade de garantir o domínio técnico integral da contratada sobre a solução de software ofertada, assegurando a consistência e a integração entre todos os módulos do sistema. A restrição visa, outrossim, a evitar

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

conflitos de interface e problemas de interoperabilidade que poderiam surgir com a fragmentação do desenvolvimento, além de centralizar a responsabilidade pelo suporte técnico e pela manutenção, facilitando sobremaneira a fiscalização do contrato pela Administração.

É crucial destacar que a vedação, conforme esclarecimento prestado pelo próprio Município e acolhido pela unidade instrutiva[10], não é absoluta. A cláusula se restringe às atividades essenciais e modulares do sistema, que constituem o cerne do objeto contratual. A subcontratação de serviços acessórios e complementares, como a infraestrutura de datacenter e hospedagem, permanece expressamente permitida, desde que a contratada mantenha a responsabilidade integral pelo fornecimento, funcionamento e suporte técnico da solução global.

Dessa forma, a restrição mostrou-se proporcional e direcionada a proteger a qualidade e a unidade do objeto, estando plenamente amparada no dispositivo legal mencionado e não configurando obstáculo injustificado à competitividade.

Diante do exposto e em anuência ao posicionamento da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho o julgamento pela improcedência desta Representação da Lei de Licitações.

3. VOTO

Diante do exposto, acolho integralmente as manifestações uníssonas da unidade de instrução técnica e do *Parquet* e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação da Lei de Licitações.

Com o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Diretoria de Protocolo para encerramento, consoante §1º do art. 398 do Regimento Interno.

.

[10] Conforme consta nas folhas 16 e 17 da Instrução nº 61/25-CAIS (Peça nº 73).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WFJ

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, acolher integralmente as manifestações uníssonas da unidade de instrução técnica e do *Parquet* e julgar **IMPROCEDENTE** esta Representação da Lei de Licitações;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa destes autos à Diretoria de Protocolo para encerramento, consoante §1º do art. 398 do Regimento Interno.

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.

AUGUSTINHO ZUCCHI
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.4WFJ