



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 174529/26
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ
INTERESSADO: ADRIANO RAMOS, CLEVERSON DOS SANTOS FERREIRA,
IPM SISTEMAS LTDA, MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ
ADVOGADO /
PROCURADOR ALAN CARDOSO BARBOSA, ALAN DENIS SILVEIRA SILVANO,
JOÃO GUILHERME VILLANOVA FERREIRA, JOSE MAURICIO
RIBAS PASSOS, RICARDO ELIAS MATEUS GUAGLIARDO,
TAMARA MEDEIROS FERREIRA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 933/26 - Tribunal Pleno

EMENTA: Representação da Lei de Licitações.
Medida cautelar de suspensão de procedimento
licitatório. Homologação.

RELATÓRIO

Regressam os presentes autos após a apresentação de manifestação preliminar pelo MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ, em expediente de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar *inaudita altera parte*, formulada por IPM SISTEMAS LTDA., em face de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 90011/2026, para a contratação de empresa especializada para fornecimento de licenças de uso de sistema de gestão pública integrada.

A exordial (peça 3) afirma a ocorrência de direcionamento da licitação a determinada empresa, em razão da exigência daquilo que qualifica como “*especificações periféricas, estéticas e irrazoáveis*” em detrimento de “*requisitos de software verdadeiramente utilizados e necessários ao funcionamento da Prefeitura e dos serviços municipais*” (fls. 8). Consoante o representante, o alegado direcionamento foi estruturado a partir das seguintes impropriedades:

(i) irregularidades no padrão tecnológico e na prova de conceito;

(a) contradição lógica na prova de conceito (PoC), pois, embora o edital preveja aprovação com atendimento mínimo de 70% dos requisitos, simultaneamente impõe desclassificação automática pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

descumprimento de qualquer item rotulado como obrigatório, esvaziando a regra percentual e transformando-a em critério meramente aparente;

(b) excesso de itens obrigatórios, dado que dos quarenta requisitos previstos, vinte e oito são classificados como obrigatórios, resultando, na prática, em exigência de aderência quase integral ao padrão definido;

(c) exigência de demonstração visual da infraestrutura de datacenter e microsserviços, vedando comprovação por documentação técnica, o que expõe informações sensíveis de segurança, ignora práticas usuais em soluções Software as a Service (SaaS) e afasta fornecedores que observam boas práticas de governança e segurança da informação; e

(d) exigências arquitetônicas inadequadas ou obsoletas, como: (1) definição obrigatória de formato específico de backup (".backup") (Item 2.0); (2) imposição de estrutura interna de banco de dados e organização de tabelas (Item 5.0); (3) exigência de autorização manual de usuários para atualizações sistêmicas (Item 16); (4) obrigatoriedade de "central de integrações" manual em sistemas que deveriam ser nativamente integrados (Item 19); (5) exigência de integração obrigatória dos lançamentos de receita e despesas dos entes (município e câmara), o que configura ingerência indevida na arquitetura do banco de dados das licitantes (Item 21); (6) imposição de geração de links para todas as abas em sistemas web modernos (Item 27); (7) exigência de uma linha do tempo (*timeline*) para eventos de folha de pagamento (Item 13.0); (8) especificação excessiva de acessibilidade, com lista fechada de funcionalidades visuais, em vez de exigir conformidade com padrões normativos reconhecidos (WCAG/eMAG) (Item 23); (9) conexão direta e nativa de usuários ao banco de dados (Item 37); (10) autenticação via redes sociais comerciais (Google, Govbr e Facebook) (Item 24); (11) adoção compulsória de arquitetura "imutável", interferindo indevidamente na engenharia da solução (Item 34); (12) excesso de detalhamento da interface e das telas, inclusive permitindo execução de comandos SQL por usuários, o que conflita com o modelo SaaS e amplia riscos de integridade e segurança (Item 36);

(ii) irregularidade na exigência de especificação técnica dos módulos, dada a exigência de integração obrigatória do módulo de atendimento virtual com redes sociais específicas (WhatsApp, Instagram, Facebook e Telegram), a qual seria desprovida de justificativa técnica, incompatível com sistemas críticos de gestão pública, com o tratamento de dados sensíveis e com as boas práticas de segurança e Lei Geral de Proteção de Dados, além de criar restrição artificial à concorrência, ao excluir soluções baseadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em portais institucionais, aplicativos próprios ou assistentes virtuais independentes, em afronta aos princípios da isonomia, proporcionalidade e competitividade;

(iii) irregularidades contratuais e econômicas, a impor ônus econômico desproporcional: (1) exigência de prestação gratuita de serviços complexos e contínuos (como: customizações evolutivas, personalização de relatórios, consultorias técnicas, apoio à prestação de contas, intervenções em banco de dados e capacitação recorrente de servidores); e (2) obrigação de manter o sistema disponível para consulta após o término do contrato: por até doze meses no datacenter da contratada, ou indefinidamente em ambiente da Administração, sem previsão de remuneração, confundindo devolução de dados com manutenção de infraestrutura;

(iv) inconsistência entre os quantitativos de técnicos residentes, a significar falhas formais graves no planejamento, pois enquanto a planilha de custos, utilizada para a definição do valor estimado do certame, prevê cento e vinte unidades de técnicos (o que corresponde a cinco profissionais), o termo de referência prevê setenta e duas unidades (equivalente a três profissionais), o que gera incerteza quanto ao escopo real do contrato, comprometendo a formulação das propostas, a isonomia entre licitantes e a exequibilidade dos preços;

(v) ingerência indevida da Administração na gestão de pessoal da contratada, ao exigir que técnicos residentes permaneçam fixos durante toda a vigência contratual e ao condicionar qualquer substituição de pessoal à autorização prévia do município; e

(vi) fragilidade dos requisitos tecnológicos, dado que o edital não estabelece requisitos mínimos adequados para sistemas críticos em nuvem (como: criptografia de dados em trânsito e em repouso, SLAs mínimos de disponibilidade, políticas de gestão de incidentes de segurança, certificações de segurança do datacenter, governança e ciclo de vida dos dados e monitoramento de acessos privilegiados), preferindo ater-se às exigências superficiais de aplicação, sem definição de arquitetura de segurança da informação.

Por meio do Despacho n.º 303/2026 (peça 20), o feito foi encaminhado para manifestação do município.

Em sua resposta preliminar (peça 32), a municipalidade destacou que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (i) as alegações da representante, estruturadas em supostos vícios como direcionamento, fragilidade tecnológica e irregularidades procedimentais, não encontram respaldo nos elementos objetivos dos autos, notadamente diante do fato de que o edital decorreu de planejamento técnico consistente, amparado em Estudo Técnico Preliminar e em conformidade com a Lei n.º 14.133/2021 e com as normas relativas ao SIAFIC, inexistindo indícios concretos de restrição à competitividade ou favorecimento indevido;
- (ii) o certame contou com nove licitantes e disputa efetiva na fase de lances, circunstância que afastaria, em tese, hipóteses de direcionamento ou esvaziamento concorrencial;
- (iii) a própria representante optou por não participar da fase competitiva, inexistindo impedimento concreto à sua atuação;
- (iv) a contratação emergencial da representante decorreu do exaurimento iminente dos contratos vigentes, tratando-se de medida excepcional e transitória para garantir a continuidade dos serviços públicos;
- (v) todos os atos do procedimento licitatório foram integralmente registrados no sistema Compras.gov, assegurando publicidade, transparência e plena rastreabilidade;
- (vi) a existência de trilha auditável completa inviabiliza alegações de manipulação do certame ou de condução indevida, por inexistirem decisões dissociadas dos registros oficiais;
- (vii) as desclassificações ocorridas decorreram de avaliações técnicas individualizadas, fundamentadas em pareceres da equipe especializada e acolhidas pela autoridade competente, não havendo atuação arbitrária ou direcionada. As inabilitações teriam resultado de falhas objetivas, como ausência de documentos, insuficiência técnico-operacional ou econômico-financeira, o que evidenciaria a observância estrita aos critérios editalícios e afastaria a alegação de exclusões artificiais;
- (viii) a condução do certame observou modelo decisório tecnicamente qualificado, com análise prévia das propostas por equipe especializada e as decisões administrativas baseadas em parecer técnico encontram respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas, sobretudo em contratações de elevada complexidade tecnológica;
- (ix) quanto à prova de conceito, a eventual inconsistência operacional foi identificada e sanada pela Administração mediante exercício legítimo do poder-dever de autotutela, com retorno do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimento à fase adequada, inexistindo supressão de etapas, prejuízo à competitividade ou violação à isonomia, mas simples correção procedimental;

(x) o modelo tecnológico adotado está alinhado às diretrizes normativas vigentes, especialmente quanto à implementação do SIAFIC, à governança digital e à modernização da infraestrutura tecnológica. Ademais, a adoção do modelo SaaS e das exigências técnicas previstas no edital não configura restrição indevida, mas necessidade de superação de modelo tecnológico defasado, sendo incompatível com o interesse público a redução das exigências para acomodar limitações de fornecedores;

(xi) o perigo da demora incide contra a Administração Pública, configurando hipótese de dano reverso, pois os contratos vigentes se encerram em 04/04/2026 e que a implantação da nova solução tecnológica demanda prazo técnico mínimo aproximado de 180 dias, necessários à migração de grande volume de dados sensíveis, de modo que eventual suspensão do certame acarretaria risco concreto de ruptura operacional e comprometeria serviços públicos essenciais;

(xii) a representação integraria estratégia deliberada voltada à criação de cenário artificial de urgência, com o objetivo de inviabilizar o certame e induzir a adoção de soluções emergenciais em favor da própria representante, o que configuraria tentativa de instrumentalização do controle externo para fins concorrenciais, em afronta à boa-fé e à finalidade pública do processo de controle; e

(xiii) os elementos constantes dos autos são suficientes para a formação do juízo de admissibilidade, sendo desnecessária qualquer dilação instrutória adicional, inclusive para fins de análise cautelar.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Pois bem.

Examinando detidamente a manifestação preliminar apresentada pelo município, constata-se que, não obstante a extensão do arrazoado defensivo e o tom assertivo com que se proclama a regularidade global do certame, não houve, em rigor técnico-jurídico, o efetivo enfrentamento das impropriedades pontualmente apontadas na representação, tampouco a realização do indispensável cotejo analítico entre as exigências editalícias questionadas e os parâmetros normativos, tecnológicos e econômicos aplicáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao revés, a defesa municipal estrutura-se predominantemente em argumentação genérica, fundada em três eixos centrais:

- (i) afirmação da existência de competitividade do certame, com base no número de licitantes;
- (ii) invocação do chamado dano reverso como óbice à concessão de cautelar; e
- (iii) desqualificação da postura da representante, imputando-lhe motivações concorrenciais.

Tais argumentos, contudo, não se prestam a elidir as irregularidades técnicas individualizadas, como se passa a demonstrar.

A representante apontou contradição estrutural na modelagem da PoC, na medida em que o edital prevê aprovação mediante atendimento mínimo de 70% dos requisitos, mas, simultaneamente, impõe desclassificação automática pelo descumprimento de qualquer item rotulado como obrigatório, esvaziando o critério percentual.

Sobre tal impropriedade, o município limita-se a afirmar, de modo genérico, que teria havido *“leitura parcial do procedimento”* e que *“eventual inconsistência operacional foi prontamente identificada e sanada”* (peça 32, fls. 7) por meio do exercício da autotutela administrativa. Todavia, não se explica como se harmonizam, em termos lógicos e normativos, o critério percentual e a obrigatoriedade absoluta, nem se indica qual teria sido a correção efetuada, em que momento, por qual instrumento formal e com quais efeitos concretos sobre o julgamento das propostas.

Há, portanto, ausência completa de resposta específica à contradição apontada.

A alegação de que, dos quarenta requisitos previstos, vinte e oito foram qualificados como obrigatórios – o que importaria aderência quase integral ao padrão definido – tampouco foi enfrentada.

A defesa municipal restringe-se a sustentar, em termos amplos, que as exigências seriam compatíveis com a complexidade do objeto e amparadas por planejamento técnico robusto, sem qualquer demonstração concreta da necessidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica de tamanha rigidez, nem justificativa individualizada para o elevado número de requisitos eliminatórios.

Novamente, verifica-se inexistência de cotejo técnico, substituído por afirmação genérica de adequação.

A impropriedade relativa à exigência de demonstração visual da infraestrutura, com riscos à segurança da informação, incompatibilidade com boas práticas SaaS e exclusão de fornecedores que se valem de documentação técnica, não recebeu qualquer resposta direta.

Em nenhum ponto a manifestação preliminar justifica tecnicamente a exigência visual ou explica por que relatórios, certificações ou documentação técnica não seriam suficientes ou, ainda, enfrenta os riscos inerentes à exposição de arquitetura sensível.

O ponto é simplesmente silenciado, o que evidencia a não refutação da irregularidade.

As múltiplas exigências arquitetônicas questionadas, tais como imposição de formato específico de backup, ingerência na estrutura interna de bancos de dados, autenticação por redes sociais comerciais, acesso direto de usuários ao banco, imposição de arquitetura “imutável” e detalhamento excessivo de interfaces, não são analisadas individual ou conjuntamente.

O município limita-se a sustentar, de forma abstrata, que seria *“incompatível com o interesse público qualquer tentativa de nivelamento por baixo das exigências tecnológicas”* (peça 32, fls. 8). Contudo, não demonstra por que cada uma dessas exigências seria necessária, atual ou compatível com soluções modernas em ambiente SaaS, tampouco enfrenta os riscos de segurança, governança e indevida ingerência técnica apontados.

Trata-se, portanto, de negação genérica, desacompanhada de fundamentação técnica mínima.

A exigência de integração compulsória com WhatsApp, Instagram, Facebook e Telegram, apontada como restritiva, incompatível com sistemas críticos e problemática sob a ótica da LGPD, não é objeto de qualquer enfrentamento específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A manifestação municipal não apresenta justificativa técnica para a escolha dessas plataformas, análise de riscos relacionados a dados sensíveis ou razão objetiva para exclusão de alternativas tecnológicas neutras.

O silêncio, novamente, é revelador da ausência de cotejo técnico.

As impropriedades de natureza econômico-contratual - exigência de serviços complexos gratuitos e obrigação de manutenção do sistema após o término do contrato, sem remuneração - não recebem qualquer análise, ou seja, o tema simplesmente não é enfrentado, a despeito da sua relevância jurídica.

A divergência entre os quantitativos previstos na planilha de custos e no termo de referência, a qual é indicativa de falha grave de planejamento, não é sequer mencionada. No caso, não se esclarece qual número prevalece, tampouco se reconhece o impacto da inconsistência sobre a formulação das propostas, a isonomia entre licitantes e a exequibilidade dos preços.

As exigências de manutenção de técnicos fixos e de autorização prévia para substituições não são objeto de justificativa jurídica ou técnica, inexistindo qualquer ponderação acerca da autonomia da contratada ou da razoabilidade das imposições.

Por fim, a alegação de ausência de requisitos mínimos de segurança para sistemas críticos em nuvem (como: criptografia de dados em trânsito e em repouso, SLAs mínimos de disponibilidade, políticas de gestão de incidentes de segurança, certificações de segurança do datacenter, governança e ciclo de vida dos dados e monitoramento de acessos privilegiados) não é contraditada em nenhum momento.

A defesa afirma, mais uma vez, de modo genérico, que o modelo tecnológico é adequado, mas não demonstra a existência de arquitetura mínima de segurança da informação, o que reforça, ao invés de afastar, a plausibilidade da irregularidade.

A insuficiência da manifestação apresentada revela-se, antes de tudo, na ausência do indispensável cotejo técnico entre as impropriedades concretamente apontadas e as exigências editalícias que lhes deram causa. Em matéria de licitações, não basta à Administração afirmar, de forma abstrata, que o certame foi bem planejado ou que observou a legislação; exige-se que ela confronte,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ponto a ponto, cada crítica técnica formulada, demonstrando, com base em dados, critérios objetivos e justificativas racionais, a compatibilidade das exigências com o objeto contratado. Quando essa confrontação não ocorre, o discurso defensivo permanece no plano retórico, sem capacidade real de afastar as impropriedades identificadas.

Essa deficiência metodológica se agrava porque a municipalidade não contesta objetivamente nenhuma das irregularidades listadas, sobretudo aquelas de maior densidade técnica – de natureza tecnológica, arquitetônica, econômica e de planejamento. Impropriedades desse tipo não se resolvem com proclamações genéricas de legalidade ou com a simples afirmação de que o objeto é complexo. O silêncio ou a evasão, nesses casos, não neutralizam a crítica; antes, reforçam sua plausibilidade.

Em razão desse conjunto de insuficiências, a manifestação apresentada não elide o *fumus boni iuris* das irregularidades apontadas, que permanecem hígdas sob o prisma da plausibilidade jurídica e técnica. O *fumus* não exige prova plena ou certeza definitiva; basta que as alegações apresentem coerência lógica e respaldo normativo suficiente para justificar o aprofundamento da análise. Quando a Administração deixa de refutar tecnicamente os pontos sensíveis – especialmente aqueles relacionados à arquitetura de sistemas, segurança da informação, equilíbrio econômico-financeiro e coerência do planejamento –, mantém-se intacta a aparência de irregularidade.

Da mesma forma, a invocação do dano reverso desloca o debate do plano da legalidade para o plano das consequências práticas, invertendo a lógica do controle: em vez de demonstrar que as regras são corretas, sustenta-se que seria inconveniente corrigi-las naquele momento, o que não se admite.

A ausência de resposta adequada alenta a conclusão de que as exigências ali colocadas podem efetivamente deslocar, artificialmente, a vitória do certame a um licitante específico, não restando caracterizada a impessoalidade que deveria se pautar o presente procedimento e daí a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, a significar perigo de dano, no caso de continuidade do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, o *periculum in mora* está caracterizado, pois a celebração de contrato, sem o enfrentamento prévio das questões ora discutidas pode resultar em prejuízos ao erário, em razão da possível violação a um dos objetivos da licitação: a busca da proposta mais vantajosa.

Diante do acima exposto, por meio do Despacho nº 484/26, deferi o pleito de medida cautelar para suspender o certame vergastado, no estado em que se encontra e o eventual contrato dele decorrente.

Posto isso, VOTO:

I – Pela homologação do Despacho n.º 484/26, que determinou a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n.º 11/2026, no estado em que se encontra, e o eventual contrato dele decorrente, com fundamento no inciso IV do § 2º do artigo 53 da Lei Orgânica, bem como no inciso VII do artigo 32, no § 1º do artigo 282 e no inciso V do artigo 401 do RITCEPR, considerando que houve o preenchimento dos requisitos autorizadores da sua concessão, estando presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, como acima demonstrado;

II – Publicada a decisão remeta-se os autos à Diretoria de Protocolo para controle de prazo;

III – Após o decurso dos prazos para apresentação das defesas, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Análise e Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Homologar o Despacho n.º 484/26-GCDA, que determinou a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico n.º 11/2026, no estado em que se encontra, e o eventual contrato dele decorrente, com fundamento no inciso IV do §



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2º do artigo 53 da Lei Orgânica, bem como no inciso VII do artigo 32, no § 1º do artigo 282 e no inciso V do artigo 401 do RITCEPR, considerando que houve o preenchimento dos requisitos autorizadores da sua concessão, estando presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, como acima demonstrado;

II. Publicada a decisão, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para controle de prazo;

III – Após o decurso dos prazos para apresentação das defesas, encaminhar os autos à Coordenadoria de Análise e Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos TIAGO ALVAREZ PEDROSO e MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Virtual nº 6.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência