



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 332163/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ
INTERESSADO: ADRIANO RAMOS, FRANCISCO LEUDOMAR NOBREGA DOS SANTOS, MARCIO LUIZ GONCALVES, MULTIWAY COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA, MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ, PEDRO LUIS CANDIDO DA COSTA
ADVOGADO / PROCURADOR: ACYR CORREIA NETO, ADRIANA PENICHE DOS SANTOS, ALEXANDRE GONÇALVES RIBAS, AMANDA DOS SANTOS DOMARESKI FRANCO, ANA CARLA MENEZES PATRIOTA, ANTONIO JULIO MACHADO LIMA FILHO, CARLOS EDUARDO FERLA CORREA, EDISON SANTIAGO FILHO, FERNANDA GRECA MARTINS, FILIPE ALMEIDA DOMINGUES, FLAVIA GARCIA QUADROS HACKE, FRANCIENY GABRIELI DAS NEVES MATOZO, KELLY CHRISTINA FROTA KRAVITZ PECINI, LEÃO SALOMÃO NETO, LISIENNE DO ROCIO DE MELLO MARON MACHADO LIMA, MARIO SANFINS JUNIOR, PAULA SCOMACAO PEREIRA DE CARVALHO, PAULO CHARBUB FARAH, REGINALDO MARTINS, ROBERTO TSUGUIO TANIZAKI
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1084/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Paranaguá. Pregão Eletrônico n.º 006/2025-SEMSEG. Contratação de solução integrada de segurança pública, escolar e defesa civil, com fornecimento de equipamentos, *softwares*, conectividade, armazenamento em nuvem, suporte e treinamento. Alegações de ausência de Estudo Técnico Preliminar, omissões técnicas, indevida exigência de solução integralmente baseada em navegação pela rede mundial de computadores, prazo exíguo para prova de conceito, fragilidades na qualificação econômico-financeira e omissão quanto às condições de pagamento. Planejamento formal existente. Estudo Técnico Preliminar elaborado, porém não disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas. Informações técnicas do edital reputadas suficientes para formulação das propostas. Prova de conceito com caráter meramente demonstrativo, critérios objetivos e prazo compatível. Ausência de exigência de garantia contratual inserida na discricionariedade administrativa. Irregularidade na modelagem da habilitação econômico-financeira por inobservância do artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Falhas de planejamento quanto à descrição da migração de bancos de dados e à clareza das condições de pagamento. Inexistência de elementos que evidenciem direcionamento, erro grosseiro ou dano ao erário. Parcial procedência. Reconhecimento de irregularidades formais. Expedição de determinações ao Município. Ausência de aplicação de multa aos gestores.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Representações da Lei de Licitações**, com pedido de medida cautelar, formulada por **Multiway Comércio e Representações Ltda.** (peça 2) e **Márcio Luiz Gonçalves Kammers** (peça 3 dos autos em apenso, n.º 346750/25), em face do Município de Paranaguá, em razão de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 006/2025-SEMSEG, Processo Administrativo n.º 12.495/2025, destinado à contratação de empresa especializada para implementação de solução integrada voltada à segurança pública, escolar e defesa civil, com treinamento, fornecimento de *hardware* e manutenção, visando à interligação das forças de atendimento do Município, sob valor estimado de R\$ 4.652.460,00.

Na petição inicial, a **Multiway Comércio e Representações Ltda.** sustentou, em síntese, as seguintes ocorrências: i) ausência de disponibilização do Estudo Técnico Preliminar; ii) insuficiência de informações técnicas para correta precificação das propostas, notadamente quanto a pontos de implantação, quantitativos, licenças e integrações; iii) fragilidade da habilitação econômico-financeira, por exigir-se apenas certidão negativa de falência ou execução patrimonial; iv) indevida dispensa de garantia contratual; v) exiguidade do prazo de 5 dias úteis para a Prova de Conceito; vi) inconsistências técnicas relativas ao armazenamento de imagens, migração de banco de dados e exigência de solução 100% *web*; e vii) omissão sobre as condições e o cronograma de pagamentos.

Por meio do **Despacho n.º 530/25 - GCFSC** (peça 7), determinei previamente intimação do Município para manifestação preliminar. Em resposta (peças 10 a 12), a municipalidade defendeu a regularidade do certame, afirmando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o Estudo Técnico Preliminar havia sido elaborado e juntado ao processo administrativo, que os elementos técnicos constavam do Termo de Referência, que a solução em nuvem e a Prova de Conceito estavam adequadamente disciplinadas e que a modelagem adotada observava a discricionariedade administrativa e o interesse público.

Na sequência, por meio do **Despacho n.º 583/25 - GCFSC** (peça 14), recebi o presente o expediente como Representação da Lei de Licitações e indeferi o pedido cautelar, determinando a citação do Município de Paranaguá, do Prefeito Adriano Ramos, do Secretário Municipal de Segurança Francisco Leudomar Nóbrega dos Santos e do Pregoeiro Pedro Luis Candido da Costa para apresentação de contraditório.

Já nos autos n.º 346750/25 (despacho pelo qual se ordenou o apensamento anexado à peça 21), também versando sobre o mesmo pregão eletrônico, o representante **Márcio Luiz Gonçalves Kammers** alegou, em suma, indevido direcionamento técnico (em favor da solução comercial “Muralha Digital Sentry”), omissão quanto a licenças operacionais, ausência de projeto executivo, desproporcionalidade de exigências de qualificação técnica, indeferimentos padronizados e desarrazoados de impugnações e incoerência entre os critérios econômico-financeiros adotados neste certame e em outra licitação municipal de menor complexidade.

O **Município de Paranaguá** apresentou manifestação (peças 24 e 26), restringindo-se a tratar de tópicos suscitados nos autos n.º 346750/25. Apesar das especificações detalhadas, salientou que inexistiu direcionamento técnico para a solução comercial específica de “Muralha Digital Sentry”. A respeito do projeto executivo, alegou que ele será elaborado após a contratação, em razão de envolver solução integrada e não obra de engenharia. Sustentou que a responsabilidade pela obtenção das licenças operacionais seria da licitante, não caracterizando omissão do instrumento convocatório. Rechaçou a comparação entre diferentes contratações, apontando que os respectivos requisitos visam atender à proporcionalidade e à adequação ao risco contratual. Pugnou pelo arquivamento do feito.

Ato contínuo, o **Município de Paranaguá**, o Sr. **Adriano Ramos**, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sr. **Francisco Leudomar Nóbrega dos Santos** e o Sr. **Pedro Luis Candido da Costa** apresentaram contraditório de forma conjunta (peças 33 e 34). Reiteraram que o Estudo Técnico Preliminar foi elaborado e integrado ao procedimento administrativo, nos termos legais. Quanto às especificações técnicas, afirmaram inexistir direcionamento e sustentaram que as restrições do objeto foram devidamente justificadas.

Alegaram que a integração dos sistemas seria responsabilidade da contratada, sem possibilidade de pagamento por custos adicionais. Sustentaram que foram fornecidas quantidades precisas de equipamentos, afastando a existência de omissões. Defenderam a adoção da mobilidade “100% web” devido à suposta fundamentação técnica e estratégica, bem como a razoabilidade do prazo para Prova de Conceito. Em relação à qualificação econômico-financeira, afirmaram que a definição do grau de rigor das exigências insere-se na discricionariedade administrativa.

Alegaram que a exigência de garantia contratual seria facultativa e dependeria de motivação específica. Sustentaram, por fim, que as opções adotadas visaram ampliar a competitividade e alcançar a proposta mais vantajosa. Requereram o arquivamento da presente Representação da Lei de Licitações.

A **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar**, na Instrução n.º 780/25 - CAIS (peça 35), opinou pela parcial procedência da representação, sugerindo a aplicação de multa administrativa ao Sr. Francisco Leudomar Nóbrega dos Santos e a expedição de recomendações ao Município de Paranaguá, especialmente quanto à publicização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ao detalhamento de banco de dados a migrar, à motivação técnica da escolha da solução 100% web, à definição das condições de pagamento, à identificação das licenças exigíveis e à observância do art. 69, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 na habilitação econômico-financeira.

Posteriormente, o **Município e o Secretário Municipal de Segurança** apresentaram nova manifestação (peças 37 a 50), defendendo a suficiência da consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) para verificação da aptidão econômico-financeira da vencedora, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desnecessidade de exigir documentos em duplicidade e a inexistência de dano ao erário, favorecimento ou restrição competitiva, requerendo o afastamento da multa proposta ou, subsidiariamente, o reconhecimento de mera falha formal.

Em razão dessa nova juntada, os autos retornaram à unidade técnica, que, na Instrução n.º 67/26 - CAIS (peça 53), ratificou integralmente o entendimento anterior. A **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar** destacou que a ausência de previsão, no Edital e na fase de planejamento, de coeficientes e índices econômicos devidamente justificados, bem como da apresentação de balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, configura afronta ao art. 69, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 e caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sendo insuficiente, para sanar a irregularidade, a posterior consulta ao SICAF ou a juntada tardia de certidão do sistema relativamente à empresa vencedora.

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n.º 44/26 - 2PC (peça 54), acompanhou substancialmente a unidade técnica; reconheceu a parcial procedência da representação, reputou adequada a multa sugerida ao Secretário Municipal de Segurança e acolheu as recomendações propostas pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, destacando que o procedimento adotado pela municipalidade revelou duas irregularidades no campo da habilitação econômico-financeira: a ausência de exigência de demonstrações contábeis nos moldes do art. 69, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 e a utilização do SICAF sem previsão editalícia e sem definição prévia dos índices a serem aplicados.

É, em síntese, o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A licitação em exame diz respeito à solução tecnológica de alta complexidade, destinada à segurança pública, escolar e defesa civil, com integração de equipamentos, *softwares*, conectividade, armazenamento em nuvem e serviços de manutenção e treinamento, representando compromisso financeiro superior a quatro milhões e seiscientos mil reais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme ressaltado pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, o Pregão Eletrônico n.º 006/2025 - SEMSEG, com fundamento na Lei n.º 14.133/2021, foi conduzido com critério de julgamento de menor preço, contou com a participação de três empresas e resultou na adjudicação do objeto à empresa CPN Tecnologia Ltda., com subsequente celebração do Contrato n.º 213/2025, fato registrado em consulta ao Portal da Transparência e ao Portal de Informações para Todos deste Tribunal de Contas.

Tal contexto implica a necessidade de planejamento qualificado, de adequada publicidade dos elementos técnicos e de observância rigorosa das regras legais de habilitação e de definição das condições contratuais.

Passo, a seguir, às questões apresentadas pelos representantes, seguindo a ordem das linhas colocadas pela unidade técnica (peças 35 e 53).

1. Do Estudo Técnico Preliminar e de sua publicidade

A representante aduz que a inexistência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) no procedimento conduzido pelo Município compromete a transparência, a eficiência e o adequado planejamento da contratação, especialmente diante da alta complexidade tecnológica do objeto. S ustenta que o Estudo Técnico Preliminar constitui documento obrigatório da fase preparatória, previsto na Lei n.º 14.133/2021, destinado a demonstrar a necessidade da contratação, a viabilidade da solução proposta e a alternativa mais adequada para o atendimento do interesse público, servindo de base para a elaboração do termo de referência e das demais peças técnicas.

Argumenta, além disso, que a ausência desse estudo impede o exame dos critérios técnicos que orientaram a escolha da solução, aumenta o risco de direcionamento da licitação e pode levar, inclusive, à nulidade do certame por falhas relevantes de planejamento e violação aos princípios da legalidade e da publicidade.

A previsão de divulgação do Estudo Técnico Preliminar no processo licitatório está disposta no art. 18 da Lei n. 14.133/2021 e tem fundamentação na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caracterização do interesse público envolvido na contratação, bem como nas delimitações para sua melhor prestação pelos concorrentes:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII, do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidas:

I – a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; [...].

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo **deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação**, e conterá os seguintes elementos: [...]. [Grifos nossos.]

Conforme consta da Instrução n.º 780/25 - CAIS (peça 35), o Estudo Técnico Preliminar foi efetivamente elaborado e integrou o Processo Administrativo n.º 39112/2025 (peça 11, fl. 5) da contratação, circunstância suficiente para afastar a alegação inicial de inexistência material do documento.

Todavia, também ficou evidenciado que o Estudo Técnico Preliminar não foi disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas, mesmo após a homologação do certame, em descompasso com a diretriz de publicidade extraída do art. 174, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, como expressamente reconhecido pela unidade técnica (peça 35, fl. 12).

Nessa extensão, não se identifica vício apto, por si só, a macular integralmente o certame, mas subsiste falha formal relevante de publicidade, a justificar expedição de **determinação** ao ente municipal – **diante da obrigatoriedade decorrente do § 2º, inciso III, do art. 174 da Lei de Licitações**¹ –

¹ **Art. 174.** É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para que, nos próximos procedimentos licitatórios, promova a disponibilização do Estudo Técnico Preliminar no Portal Nacional de Contratações Públicas, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo.

2. Das alegações de insuficiência de informações técnicas para formulação das propostas

A representante Multiway afirmou que o edital seria omissos quanto a elementos técnicos indispensáveis, como (i) locais dos pontos de implantação, (ii) número máximo de câmeras a serem instaladas, (iii) quantidade de câmeras com funcionalidade de reconhecimento óptico de caracteres, (iv) quantitativo de licenças do aplicativo de emergência, e (v) custos e responsabilidade pelo serviço de integração com sistemas externos – o que poderia gerar custos imprevistos e dificultar a correta formação das propostas.

O Município, por sua vez, alegou que todos os elementos técnicos e funcionais do objeto foram criteriosamente definidos com base no Estudo Técnico Preliminar e detalhados no Termo de Referência, em concordância aos dispostos nos arts. 18 e 22 da Lei n.º 14.133/2021, que determina à Administração o dever de planejar e especificar adequadamente as contratações públicas.

Quanto às impugnações atinentes à suposta ausência de elementos mínimos para a formulação das propostas, a unidade técnica foi minuciosa ao examinar o Termo de Referência e o Edital, concluindo que o instrumento convocatório continha quantitativos essenciais e especificações funcionais suficientes para a elaboração de propostas exequíveis, inclusive com a indicação dos principais equipamentos e parâmetros do objeto.

O estudo do Termo de Referência e do próprio Edital demonstra que o instrumento convocatório apresenta os quantitativos essenciais no item 3.2, bem

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

[...]

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

[...]

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como especificações funcionais compatíveis com a sua natureza tecnológica, permitindo a elaboração de propostas exequíveis.

Conforme exposto na instrução técnica, o Edital especifica tais parâmetros de forma expressa, não apresentado, a princípio, omissão ou insuficiência técnica. Vejamos:

		ARTIFICIAL		
3	500	CAMERA IP BULLET	R\$ 70.000,00	R\$ 840.000,00
4	124	CAMERA IP BULLET COM DETECÇÃO FACIAL	R\$ 64.480,00	R\$ 773.760,00
5	4	ESTAÇÃO METEOROLOGICA	R\$ 23.000,00	R\$ 276.000,00
6	700	SERVIÇOS DE ARMAZAMENTO E VMS	R\$ 47.250,00	R\$ 567.000,00
7	101	LINK DE DADOS	R\$ 53.025,00	R\$ 636.300,00
8	1	DO SISTEMA DE GESTÃO , ATENDIMENTO , DESPACHO E INTELIGENCIA	R\$ 34.450,00	R\$ 413.400,00
			R\$ 387.705,00	R\$ 4.652.460,00

Nesse cenário, a inexistência de definição prévia de licenças mínimas revela-se compatível com a arquitetura em nuvem adotada, cuja escalabilidade afasta a necessidade de estipulação de número fixo de usuários.

De igual maneira, no que diz respeito à alegação de flexibilidade indefinida para futuras alterações nos pontos de coleta, prevista no item 2.3.13.3, não se identifica a irregularidade suscitada, tendo em vista que o subitem apenas contempla a possibilidade de ajustes na localização dos pontos de coleta, condicionados à viabilidade técnica e à anuência entre as partes. Ademais, o Edital apresenta a relação integral dos pontos previstos. Verifica-se:

2.3.13.3. Os pontos podem sofrer alterações do local na implantação do projeto, havendo viabilidade técnica e aceite entre as partes.

Ponto	Endereço	Faixas	Qtd	Latitude	Longitude
P01	Av. Governador Bento Munhoz da Rocha Neto, 3073 – Sentido 01	02	01	25°33'05"S	48°32'58"W
P02	Av. Governador Bento Munhoz da Rocha Neto, 3073 – Sentido 02	02	01	25°33'05"S	48°32'58"W
P03	Av. Cel. Santa Rita, 1134 – Sentido 01	02	01	25°30'58"S	48°31'14"W
P04	Av. Cel. Santa Rita, 1134 – Sentido 02	02	01	25°30'58"S	48°31'14"W
P05	R. Eduardo Nascimento Viana, 26 – Sentido 01	01	01	25°35'15"S	48°33'55"W
P06	R. Eduardo Nascimento Viana, 26 – Sentido 02	01	01	25°35'15"S	48°33'55"W
P07	Av. Senador Atilio Fontana, 4209 – Sentido 01	02	01	25°33'00"S	48°33'19"W
P08	Av. Senador Atilio Fontana, 4209 – Sentido 02	02	01	25°33'00"S	48°33'19"W
P09	Rotatória, R. Prof. Oziel Prado Tavares	01	01	25°31'25"S	48°30'27"W
P10	Av. Gov. Bento Munhoz da Rocha Neto, 6286 – Sentido 01	02	01	25°34'14"S	48°34'29"W
P11	Av. Gov. Bento Munhoz da Rocha Neto, 6286 – Sentido 02	02	01	25°34'14"S	48°34'29"W
P12	Av. Belmiro Sebastião Marques, 4033	02	01	25°34'11"S	48°33'46"W
P13	Av. Ayrton Senna da Silva, 3465 – Sentido 01	02	01	25°31'58"S	48°31'47"W
P14	Av. Ayrton Senna da Silva, 3465 – Sentido 02	02	01	25°31'58"S	48°31'47"W

Quanto ao aludido item 4.4.1.3.1, a Coordenadoria de Apoio e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Instrução Suplementar registrou (peça 35, fl. 16) que ele não está previsto no Termo de Referência, razão pela qual não subsiste a irregularidade apontada.

Ao final, no que se refere ao item 2.19.1, atinente à integração com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Nacionais (Cemaden), acompanha-se o entendimento da unidade técnica, que por sua vez acolheu a defesa municipal, no sentido de que não se faz necessário maior detalhamento das integrações no Edital, incumbindo à empresa contratada assegurar a adequada implementação dos procedimentos estabelecidos.

Diante dos pontos suscitados, sigo a posição da unidade técnica de que o edital observou o disposto no art. 18, inciso VII, da Lei n.º 14.133/2021², o qual impõe à fase preparatória a análise de todos os aspectos técnicos e mercadológicos capazes de influenciar a contratação, abrangendo, entre outros elementos, a definição dos quantitativos necessários. Portanto, não se verifica ausência de informações em grau tal que impeça a formulação de propostas.

3. Das exigências de habilitação e da falta de garantia da contratação

A representante Multiway alegou que o item 14.7.1³ do Edital se mostra restrito no que diz respeito à comprovação da capacidade econômico-financeira, por basear suas exigências apenas na apresentação de certidão negativa de falência e de recuperação judicial e extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física.

Em razão do expressivo valor envolvido e do elevado montante de recursos públicos a ser despendido, defendeu a adoção de maior rigor mínimo, a fim de assegurar a segurança da contratação.

² **Art. 18.** A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

³ **14.7.1.** Certidão negativa de falência e recuperação judicial e extrajudicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, questionou o item 20⁴, constante da página 44 do Edital, apontando a inexistência de qualquer exigência contratual voltada à proteção do erário por meio de garantia mínima, especialmente diante da magnitude da despesa prevista. Por esse motivo, requereu a imposição da apresentação de garantia contratual, por entendê-la como requisito essencial a ser demonstrado no certame como fator de segurança da contratação.

O Município, por sua vez, por meio do documento de Análise e Fundamentação Jurídica (peça 34), sustentou que a dispensa de garantia contratual encontra-se em plena conformidade com o art. 98 da Lei n.º 14.133/2021, o qual dispõe:

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Assim, asseverou que a exigência de garantia tem natureza facultativa, competindo à Administração avaliar a conveniência e a oportunidade de sua imposição. Nessa linha, sustentou que a simples ausência de garantia contratual não caracteriza irregularidade, especialmente porque a Administração adotou outros mecanismos de controle contratual, como a fiscalização contínua prevista no item 26 do edital.

No tocante à qualificação econômico-financeira, afirmou que o Edital exigiu, no item 14.7⁵, a apresentação de certidão negativa de falência, de recuperação judicial e extrajudicial, ou de execução patrimonial, o que, segundo sustentou, atende diretamente ao disposto no art. 69 da Lei n.º 14.133/2021, nos seguintes termos:

⁴ 20.1. Fica dispensada a apresentação de garantia contratual para fins de celebração de contrato oriundos deste certame.

⁵ 14.7. Documentos relativos à qualificação econômico-financeira: (art. 69 da Lei n.º 14.133/2021):

14.7.1. Certidão negativa de falência e recuperação judicial e extrajudicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Acrescentou que o entendimento do Tribunal de Contas da União confirma que a Administração dispõe de discricionariedade para graduar o nível de rigor das exigências econômico-financeiras, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da vedação à restrição indevida da competitividade. Desse modo, afirmou que tanto a opção pela não exigência de garantia contratual quanto a previsão de documentos econômico-financeiros básicos encontram respaldo na Lei n.º 14.133/2021.

A garantia contratual configura mecanismo jurídico destinado a resguardar a adequada execução das obrigações assumidas pelo contratado frente à Administração Pública, encontrando previsão no artigo 96 da Lei n.º 14.133/2021, que autoriza, *“a critério da autoridade competente, em cada caso, a exigência de garantia, desde que haja previsão no edital, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos”*. Em outras palavras, a lei confere à Administração a faculdade de exigir ou não a garantia, desde que tal escolha seja motivada e compatível com o risco e as características do ajuste.

Mesmo diante do valor expressivo da contratação, da ordem de R\$ 4.652.460,00 (quatro milhões seiscentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e sessenta reais), a opção de não exigir garantia encontra amparo na legislação, pois o próprio artigo 96 da Lei n.º 14.133/2021 esclarece que a adoção dessa medida se insere no espaço de discricionariedade administrativa, cabendo ao gestor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstrar, no processo, as razões pelas quais reputa necessária ou desnecessária a sua imposição. Segundo a unidade técnica, a garantia deve ser vista como providência excepcional, recomendada apenas quando as circunstâncias técnicas e de risco realmente o justificam, sob pena de se aplicada sem fundamentação adequada ou em patamar desproporcional, elevar os preços ofertados, restringir a participação de licitantes e comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa.

De igual modo, a escolha pela não exigência de garantia contratual não exime a Administração de analisar os riscos e adotar instrumentos substitutivos para resguardar o interesse público, como um arranjo rigoroso de fiscalização, mecanismos de controle interno e cláusulas sancionatórias proporcionais.

No caso concreto, conforme averiguou a unidade técnica, o Município estruturou um regime de fiscalização que condiciona a aceitação dos bens e serviços, bem como a autorização de pagamentos, à verificação prévia de conformidade com o termo de referência, o edital e o contrato, atribuindo ao fiscal do contrato o dever de acompanhar a execução, registrar todas as ocorrências em livro próprio e comunicar eventuais falhas à autoridade competente, sem prejuízo da responsabilidade integral da contratada por vícios técnicos, defeitos e fornecimento de materiais inadequados. Sob essa óptica, a decisão de dispensar a garantia contratual mostrou-se coerente com o modelo de fiscalização delineado, permanecendo dentro dos limites da discricionariedade conferida pela Lei n.º 14.133/2021.

Diversa, entretanto, é a situação da habilitação econômico-financeira. A Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 69, inciso I⁶, prevê, de forma imperativa, que a demonstração da capacidade econômico-financeira do licitante se dá, entre outros elementos, por meio de balanço patrimonial, demonstração de resultado do exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, aliados a coeficientes e índices econômicos previamente estabelecidos no edital e devidamente justificados no processo licitatório. A intenção

⁶ **Art. 69.** A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:
I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do legislador é assegurar que apenas empresas com solidez financeira comprovada assumam contratos de maior complexidade e valor, o que se revela especialmente relevante no caso concreto

No Edital em exame, contudo, confirme instrução técnica, não foram exigidas as demonstrações contábeis nem foram definidos coeficientes ou índices para a avaliação da situação econômico-financeira, tendo a Administração limitado a habilitação à apresentação de certidão negativa de falência e recuperação judicial e extrajudicial ou de execução patrimonial. Essa modelagem, ainda que justificada pelo propósito de simplificar o procedimento e ampliar a competitividade, acabou por afastar parte do conteúdo mínimo previsto no artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021, configurando descumprimento do comando legal.

Reconhece-se, portanto, que há irregularidade na forma como a habilitação econômico-financeira foi estruturada, na medida em que não foram observadas integralmente as exigências objetivas impostas pela norma geral de licitações.

Porém, com a devida vênia à área técnica e ao Ministério Público de Contas, entendo que **não se mostra adequada, em tese, a proposta de aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”⁷**, por se tratar de dispositivo de natureza residual e genérica, expressamente destinado a condutas não tipificadas em outros incisos do mesmo artigo.

A irregularidade reconhecida nos autos – consistente na inobservância das exigências legais relativas à habilitação econômico-financeira, notadamente pela não exigência das demonstrações contábeis e dos critérios objetivos previstos no art. 69 da Lei n.º 14.133/2021 – encontra enquadramento específico no art. 87, inciso III, alínea “d”⁸, que trata, de forma precisa, do

⁷ **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

[...]

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

[...]

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário;

⁸ **Art. 87.** As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

[...]

III - No valor de 30 (trinta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

descumprimento de formalidade legal no âmbito do processo licitatório. A aplicação da penalidade prevista no inciso IV, alínea “g”, quando já existe tipificação expressa e mais adequada no inciso III, alínea “d”, consistiria em negativa de vigência da lei, afrontando os princípios da legalidade, tipicidade, especialidade e da proporcionalidade.

De todo o modo, analisando as circunstâncias do caso concreto, em especial a inexistência de demonstração de dano ao erário, a participação de mais de uma empresa no certame, a busca declarada de desburocratização e a própria defesa do Município no sentido de que adotou consulta a cadastros públicos como forma de aferição de capacidade, entendo que não se caracteriza, aqui, a hipótese de erro grosseiro a justificar a aplicação de multa ao agente responsável.

Ademais, à luz das funções constitucionalmente atribuídas ao controle externo, ressalto o caráter orientativo, preventivo e pedagógico da atuação deste Tribunal, especialmente em situações como a presente, nas quais se reconhecem falhas formais de planejamento e de conformidade normativa, sem evidências de dolo, má-fé ou direcionamento do certame. Em tal contexto, revela-se mais proporcional e consentâneo com as finalidades do controle público o privilégio à adoção de medidas corretivas prospectivas, por meio de determinação clara e objetiva voltadas ao aperfeiçoamento das futuras licitações, em detrimento da imediata aplicação de sanção pecuniária.

Nesse contexto, mostra-se suficiente o reconhecimento da irregularidade e a expedição de **determinação** – **diante da obrigatoriedade, e não mera faculdade, da norma do art. 69 da Lei de Licitações** – ao Município de Paranaguá para que, em futuras licitações, passe a exigir, na habilitação econômico-financeira, os documentos e informações previstos no artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021 – balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais –, com a apresentação de coeficientes e índices econômicos, a serem devidamente justificados no processo licitatório e publicados no edital.

[...]

d) deixar de observar, no processo licitatório, formalidade determinada em lei, incluindo-se a não exigência de certidões negativas e de regularidade fiscal, podendo ser aplicada ao presidente da comissão de licitação, ao emitente do parecer técnico ou jurídico e ao gestor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Do prazo insuficiente para a realização da Prova Objetiva de Conceito (POC) e da alegação de ausência de detalhamento sobre ambiente de testes, critérios de avaliação ou estrutura para a prova

A Multiway sustentou que o prazo previsto para a realização da Prova Objetiva de Conceito (POC) é inadequado, considerando a complexidade da solução a ser contratada. Argumentou, além disso, que o Edital não explicita de forma suficiente a dinâmica de execução da prova. Com base nesses fundamentos, pleiteou a alteração da cláusula correspondente, com a consequente ampliação do prazo estabelecido.

De seu lado, o Município defendeu que a fixação do prazo de 5 (cinco) dias para apresentação da Prova Objetiva de Conceito decorre da necessidade de assegurar maior agilidade ao procedimento licitatório, sem prejuízo da verificação concreta e imediata da solução ofertada. Para tanto, mencionou o art. 5º da Lei n.º 14.133/2021⁹, que impõe à Administração a observância do princípio da eficiência na condução das contratações públicas. Também invocou o art. 11, inciso I¹⁰, da Lei, destacando que a busca pela proposta mais vantajosa envolve igualmente a definição de prazos compatíveis com as características do objeto licitado.

No tocante à alegada falta de detalhamento, o Município afirmou que o Edital contém disciplina suficiente acerca da Prova Objetiva de Conceito. Segundo sustentou, o item 16.3.4¹¹ apresenta matriz técnica com parâmetros objetivos de avaliação para os diversos módulos da solução, tais como “VMS”, despacho, rastreamento e “BI”, adotando sistemática de verificação binária, consistente em “Atende” ou “Não atende”. Acrescentou que o item 16.3.3.4¹² prevê a imediata desclassificação da licitante que deixar de cumprir qualquer requisito mínimo exigido,

⁹ **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

¹⁰ **Art. 11.** O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

¹¹ **16.3.4** Requisitos técnicos avaliados

16.3.4.1 A Comissão de Avaliação verificará, de forma objetiva, os seguintes requisitos mínimos obrigatórios para cada um dos sistemas objeto do Edital:

¹² 16.3.3.4 Não atendimento de algum dos requisitos exigidos neste Termo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

razão pela qual buscou refutar a alegação de ausência de especificação adequada.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, na Instrução n.º 780/25 - CAIS (peça 35), analisou o roteiro da Prova Objetiva de Conceito e constatou que a prova tem caráter de demonstração funcional, baseada em solução já existente do proponente, em ambiente de computação em nuvem, não exigindo implantação integral no ambiente do Município.

Adicionalmente, os critérios de avaliação são objetivos, vinculados a requisitos listados no Edital e em seus anexos, com verificação binária (“cumpre” ou “não cumpre”).

Portanto, o prazo de cinco dias úteis, considerando que as empresas participantes são do setor de tecnologia e podem utilizar soluções já desenvolvidas, foi reputado compatível com a complexidade da demonstração exigida.

Ademais, o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, no seu Parecer n.º 44/26 - 2PC (peça 54), reforçou que a Prova Objetiva de Conceito foi estruturada de modo a verificar, com objetividade e proporcionalidade, a adequação da solução ofertada, sem que se constate exigência desarrazoada que inviabilize a participação de competidores capacitados.

Desse modo, conclui-se que, diante da natureza meramente demonstrativa da Prova Objetiva de Conceito, da objetividade dos critérios de avaliação definidos em Edital e da possibilidade de uso de soluções já operacionais pelas licitantes, não procede a alegação de violação a princípios licitatórios ou de comprometimento da competitividade, motivo pelo qual o pedido da representante deve ser rejeitado nesse ponto.

5. Das supostas inconsistências técnicas prejudiciais ao funcionamento do sistema

No ponto, a representante Multiway sustentou a existência de falhas técnicas capazes de comprometer o adequado funcionamento da solução: o prazo de apenas trinta dias para armazenamento das imagens, a omissão de dados relevantes sobre o banco de dados a ser migrado e os riscos da adoção de estrutura integralmente baseada em navegação pela rede mundial de computadores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao prazo de guarda das imagens, adoto a ponderação lançada pelo Ministério Público de Contas no Parecer n.º 44/26 - 2PC (peça 54), no sentido de que o período de trinta dias se harmoniza com aquilo que se verifica em contratações análogas de segurança pública, não se revelando, isoladamente, como parâmetro tecnicamente inadequado ou desarrazoado.

Situação diversa se verifica na disciplina da migração do banco de dados. Aqui, tanto a unidade técnica quanto o órgão ministerial foram claros em apontar deficiência de planejamento: o Edital transfere à contratada a responsabilidade pela migração, sem fornecer qualquer indicação minimamente concreta acerca do volume, da estrutura ou da complexidade do banco de dados existente.

Essa omissão, a meu ver, fragiliza a etapa de formulação das propostas, dificulta o correto dimensionamento de esforço e recursos pelas licitantes e, por consequência, projeta risco sobre a fase de execução contratual. Nessa linha, reputo **configurada falha de planejamento**, que não conduz à nulidade do certame, mas impõe a necessidade de **determinação** ao Município para que, nos próximos procedimentos, **detalhe de forma suficiente os bancos de dados a serem migrados, sempre que tal atividade fizer parte do objeto.**

No tocante à exigência de solução integralmente baseada em navegação pela rede mundial de computadores, reconheço que o Município apresentou razões de ordem técnica e operacional, simplicidade de manutenção e celeridade na implantação, mas registro, acompanhando a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, que o Estudo Técnico Preliminar deixou de apresentar uma análise comparativa mais densa com outras arquiteturas possíveis, especialmente aquelas de modelo híbrido ou instaladas localmente. A ausência desse cotejo não chega a configurar vício capaz de macular o certame, até porque houve disputa entre mais de um interessado, mas evidencia motivação incompleta em tema sensível à competitividade, **o que impõe aperfeiçoamento dos futuros estudos técnicos.**

À vista desse quadro, concluo que: (i) o prazo de trinta dias para armazenamento das imagens não se mostra, por si, tecnicamente inadequado; (ii)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

há falha de planejamento quanto ao tratamento da migração de dados, a exigir determinação para que o Município, em contratações futuras, descreva de modo claro e detalhado o banco de dados a ser migrado; e (iii) a opção pela solução integralmente baseada em navegação pela rede mundial de computadores, embora não invalide o certame, demanda que, doravante, o ente municipal registre, nos respectivos Estudos Técnicos Preliminares, análise comparativa consistente entre as alternativas tecnológicas existentes, sempre que a escolha possa repercutir na competitividade do certame.

Por fim, reconheço que não se comprovam inconsistências técnicas de tal gravidade que justifiquem a invalidação do certame ou a imposição de sanções aos responsáveis, mas apenas falhas de planejamento que devem ser corrigidas. Nesse cenário, de modo a concretizar os princípios da transparência, da publicidade, do planejamento, da eficácia, e da competitividade, exigidos pelo art. 5º da Lei de Licitações, **proponho a expedição de determinações ao Município de Paranaguá para que:**

(i) detalhe, sempre que houver migração de bases legadas, as características essenciais dos bancos de dados a serem transferidos, de modo a assegurar a competitividade e mitigar possíveis riscos na execução; e

(ii) faça constar, nos Estudos Técnicos Preliminares, análise comparativa consistente das alternativas tecnológicas disponíveis quando optar por requisitos potencialmente restritivos, como a adoção de solução integralmente baseada em navegação pela rede mundial de computadores.

6. Da suposta omissão sobre regras para a realização do pagamento

No ponto, a representante Multiway sustentou que o Edital teria sido omisso quanto às regras de pagamento, sobretudo porque a implantação integral da solução se projeta ao longo de alguns meses, ao passo que o Termo de Referência apenas prevê que o pagamento será efetuado em até trinta dias após a emissão da nota fiscal. A seu ver, a ausência de maior detalhamento, como indicação de etapas, marcos de faturamento e eventual fracionamento, geraria insegurança quanto ao fluxo financeiro da contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da leitura do Edital, a unidade técnica constatou que a disciplina adotada é genérica e não atende ao disposto no art. 92, inciso V, da Lei de Licitações¹³: limita-se a consignar o prazo de até trinta dias para pagamento, sem esclarecer se haverá pagamento único ao final da implantação, se o desembolso será parcelado por fases ou se alguma parcela será condicionada a marcos específicos de execução. Ainda que essa lacuna não implique, por si só, autorização de pagamento antecipado, ela dificulta a compreensão, pelas licitantes, da dinâmica econômico-financeira do ajuste.

O Ministério Público de Contas do Estado do Paraná no Parecer n.º 44/26 - 2PC (peça 54) bem observou que o artigo 25 da Lei n.º 14.133/2021¹⁴ exige que o edital contenha as condições de pagamento, o que envolve não apenas a indicação do prazo para quitação, mas também a forma de pagamento, sua periodicidade, eventual fracionamento e vinculação a etapas da execução, especialmente em contratos de implantação mais complexa. Tal indefinição pode gerar dúvidas relevantes às licitantes e, em hipóteses extremas, ser compreendida como abertura para pagamento antecipado não justificado, hipótese que a própria lei trata como excepcional e dependente de motivação robusta.

Nessas circunstâncias, embora não haja qualquer elemento nos autos que aponte para irregularidades concretas na execução financeira do contrato, entendo que a ausência de especificação das condições de pagamento caracteriza falha de planejamento e de clareza editalícia, que merece ser corrigida para os próximos certames.

Concluo, assim, que se está diante de impropriedade formal, que não compromete a validade do pregão, mas impõe o aperfeiçoamento das práticas do Município de Paranaguá. Por isso, **diante da exigência expressa da Lei de Licitações acerca do detalhamento das condições de pagamento** (arts. 25 e 92), proponho que se dirija **determinação** ao ente municipal para que, nas futuras licitações de natureza semelhante, observe com rigor o disposto nos artigos 25 e 92,

¹³ **Art. 92.** São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

¹⁴ **Art. 25.** O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, descrevendo de maneira clara e completa as condições de pagamento, inclusive quanto à periodicidade, ao fracionamento e aos marcos de execução, de modo a conferir maior segurança jurídica às licitantes e transparência ao planejamento das contratações.

7. Dos supostos vícios graves e dos pontos ignorados na resposta administrativa

Neste e nos próximos tópicos, analiso a Representação da Lei de Licitações formulada por Márcio Luiz Gonçalves Kammers (autos em apenso).

Verifica-se que a Representação tratou de supostas irregularidades atribuídas ao Município, as quais, em síntese, consistiriam em: 1) indevido direcionamento técnico, sob o argumento de que o Termo de Referência reproduziria integralmente especificações da plataforma “Muralha Digital Sentry”; 2) omissão quanto à previsão de licenças indispensáveis, uma vez que a municipalidade teria transferido integralmente à futura contratada a incumbência de obter autorizações essenciais, como aquelas relativas ao uso de postes da Copel, bem como às travessias no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem no Paraná (DER/PR) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), desconsiderando o dever da Administração de contemplar tais necessidades ainda na fase de planejamento da contratação, nos termos do art. 18 da Lei n.º 14.133/2021; 3) ausência de definição precisa dos pontos de instalação, tendo em vista que a cláusula que admite alteração posterior dos locais não estabelecerá critérios objetivos; 4) inexistência de projeto executivo, já que o Edital apresentaria apenas descrição genérica no Termo de Referência; e 5) imposição de exigências desarrazoadas de qualificação técnica, diante da previsão editalícia de atestados que envolvem a execução de múltiplos itens, em percentual elevado e com identidade integral de escopo.

Em sentido contrário, a municipalidade sustentou não proceder a alegação de que o Edital teria simplesmente reproduzido características do produto “Muralha Digital Sentry”, afirmando que o Termo de Referência foi elaborado pela Secretaria Municipal de Segurança com base em critérios técnicos, operacionais e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de integração tecnológica. Nessa perspectiva, defendeu que compete à Administração Pública, ao promover licitação de objeto dotado de elevada complexidade, estabelecer especificações técnicas minuciosas, de modo a assegurar que a solução contratada efetivamente atenda às suas demandas.

Acrescentou não haver elementos que evidenciem direcionamento a marca ou produto determinado, pois, em resposta à impugnação, teria sido expressamente esclarecido que outros produtos disponíveis no mercado também estariam aptos a satisfazer os requisitos técnicos previstos, a exemplo dos sistemas “IRIS” e “CCONET”, entre outros (peça 11).

No tocante às licenças obrigatórias, o Município argumentou que a responsabilidade pela obtenção das autorizações necessárias à instalação e ao funcionamento da solução, notadamente perante Copel, DER/PR e DNIT, foi validamente atribuída à contratada. Alegou que tais providências se inserem na fase de execução contratual, não se confundindo com requisitos de habilitação. Para amparar essa tese, invoca o art. 92, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021¹⁵, que autoriza a Administração a imputar ao contratado as medidas necessárias ao atendimento da legislação aplicável.

Quanto à ausência de projeto executivo, mencionou o art. 46, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021¹⁶, segundo o qual é admissível a elaboração do projeto executivo pela própria contratada, especialmente em hipóteses envolvendo soluções complexas que compreendam o fornecimento e a instalação de equipamentos integrados. Sustentou, assim, que o essencial é a presença, no Termo de Referência, de elementos técnicos suficientes para caracterizar adequadamente a necessidade administrativa, requisito que, segundo defendeu, teria sido integralmente observado.

Por fim, em relação às alegadas exigências excessivas de qualificação técnica, o Município afirmou que o Edital exige a comprovação de

¹⁵ **Art. 92.** São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

¹⁶ **Art. 46.** Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

[...]

§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

execução mínima correspondente a 20% de cada item, em conformidade com os parâmetros legais, com a finalidade de assegurar que a futura contratada comprove ter a experiência necessária para executar empreendimento de tamanha complexidade.

Sintetizadas as questões, conforme interpreta a unidade técnica, o regime jurídico das licitações sob a Lei n.º 14.133/2021 admite, como regra, a neutralidade quanto a marcas e modelos, permitindo a sua indicação apenas em hipóteses estritamente excepcionais. O artigo 40, § 3º, inciso III¹⁷, ao tratar do planejamento de compras e do fracionamento do objeto, veda soluções que conduzam, na prática, à escolha de fornecedor exclusivo em razão de processo de padronização ou eleição de determinada marca, salvo quando presentes as situações expressamente autorizadas pelo artigo 41¹⁸ da Lei, que admite a indicação de marcas ou modelos somente quando houver: necessidade de padronização; necessidade de compatibilidade com plataformas já utilizadas; inexistência de alternativas que atendam às necessidades da Administração; ou uso de marca ou modelo apenas como referência, sem direcionamento.

Nessa perspectiva, ao examinar o Termo de Referência impugnado, a área técnica não verificou indicação explícita de marca ou modelo que permitisse concluir, de plano, por direcionamento em favor da plataforma comercial mencionada pelo representante. As especificações constantes do instrumento convocatório são redigidas em termos funcionais e de desempenho, e o próprio Município, ao responder às impugnações, registra a existência de outras soluções disponíveis no mercado capazes de atender às mesmas exigências, citando expressamente alternativas como “IRIS” e “CCONET”, o que, em princípio, afasta a conclusão de que tenha sido imposta solução única.

¹⁷ **Art. 40.** O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

[...]

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

¹⁸ **Art. 41.** No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante às licenças operacionais, observa-se que o Edital atribui à contratada a responsabilidade de obter, com os órgãos competentes (como concessionária de energia, órgãos rodoviários e afins), as autorizações necessárias à instalação e ao funcionamento da solução, prática essa usual em contratos que envolvem implantação de infraestrutura tecnológica em domínio de terceiros, segundo a unidade técnica, a qual esclarece que a Lei n.º 14.133/2021 admite que o instrumento convocatório preveja obrigações a serem cumpridas na fase de execução, inclusive delegando ao contratado a adoção de providências operacionais indispensáveis, desde que em conformidade com a legislação setorial.

Todavia, a unidade instrutiva não constatou, nos autos, indicações claras e específicas de quais licenças seriam exigidas, o que caracteriza omissão relevante, pois dificulta a adequada mensuração de custos e riscos pelas licitantes. Por essa razão, é pertinente **determinar** ao Município, **em consonância com os princípios da publicidade, da eficiência, da transparência, da eficácia, da segurança jurídica e da razoabilidade**, que, em futuros certames, identifique de forma expressa, no edital, as licenças e autorizações mínimas necessárias à execução do objeto, de modo a conferir maior previsibilidade às propostas e reduzir o risco de onerosidade excessiva ou descumprimento contratual.

Quanto à discussão sobre a exigência de projeto executivo, a Lei n.º 14.133/2021¹⁹ o define como o conjunto de elementos técnicos necessários à execução completa de obra, com detalhamento das soluções previstas no projeto básico, especificação de serviços, materiais e equipamentos, conforme as normas aplicáveis. Nesse sentido, o projeto executivo tem vocação típica para contratações de obras de engenharia, sendo possível, em determinados casos, que sua elaboração seja atribuída à própria contratada, desde que haja previsão legal e contratual nesse sentido. No caso concreto, o objeto licitado consiste em solução integrada de segurança pública, com fornecimento, instalação e interligação de equipamentos e sistemas, de natureza predominantemente tecnológica; nessa moldura, é juridicamente aceitável que o projeto executivo, entendido aqui como

¹⁹ **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXVI - projeto executivo: o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

detalhamento técnico final da solução, seja produzido pela contratada após a contratação, sob supervisão e aprovação da Administração, não se caracterizando irregularidade a ausência de projeto executivo prévio em nível de detalhamento máximo.

Por fim, no que tange às supostas exigências desproporcionais de qualificação técnica, a Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 67, autoriza a Administração a exigir comprovação de capacidade técnico-operacional compatível com a complexidade do objeto, desde que as condições fixadas sejam pertinentes, justificáveis e não impliquem restrição indevida à competição.

No Edital em análise, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar destacou que a exigência de atestados de desempenho anterior que demonstrem a execução mínima de 20% de cada item contratado não se mostra, em tese, excessiva ou incompatível com a envergadura tecnológica do sistema pretendido, servindo como filtro razoável para assegurar que apenas licitantes com experiência mínima relevante participem do certame. Quanto ao debate sobre a definição dos pontos de instalação, acolho a manifestação técnica (peça 35, fl. 15 e 16) concluindo que o Edital forneceu informações suficientes para o dimensionamento das propostas, o que igualmente afasta a alegação de irregularidade.

8. Do suposto padrão sistemático de indeferimentos e da evidência coletiva de ilegalidade

No tópico, o representante procurou demonstrar a existência de um padrão de “indeferimentos mecânicos”, afirmando que as diversas impugnações teriam sido respondidas de forma padronizada, genérica e sem o necessário exame técnico individualizado. A partir dessa premissa, sustentou violação ao dever de motivação previsto no artigo 50 da Lei n.º 9.784/1999 e no artigo 20 da Lei n.º 14.133/2021, bem como a existência de uma suposta estratégia de blindagem do Edital, destinada a preservar exigências tidas como direcionadas ou restritivas.

É fato que o Município, embora regularmente instado, não trouxe esclarecimentos específicos sobre a alegação de “padrão sistemático” de indeferimentos, limitando-se, em manifestações anteriores, a reafirmar, em linhas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gerais, a regularidade do Edital e das decisões administrativas.

Examinando o conjunto dos autos, acompanho a posição da unidade técnica no sentido de inexistirem elementos concretos que permitam concluir pela existência de um comportamento deliberado, voltado à rejeição automática de todas as insurgências, com o intuito de preservar exigências ilegais ou claramente direcionadas. Há, como já reconhecido em outros pontos, falhas de planejamento e de aderência à legislação, especialmente na modelagem da habilitação econômico-financeira; todavia, não se extrai, das peças constantes dos autos, prova suficiente de um padrão doloso de “blindagem” do Edital.

9. Da inversão de critérios técnicos e econômicos entre bens comuns e soluções tecnológicas complexas

No que se refere a este tópico, o representante buscou demonstrar uma espécie de “inversão de lógica” na condução das licitações municipais, apontando que, em certame anterior, Pregão Eletrônico n.º 002/2025, voltado à aquisição de fraldas geriátricas, ter-se-ia adotado postura mais rígida na qualificação econômico-financeira, ao passo que, no Pregão Eletrônico n.º 006/2025, destinado à contratação de solução integrada de segurança pública, escolar e defesa civil, com elevada complexidade tecnológica e valor expressivo, a Administração teria optado por um desenho consideravelmente mais leniente nesse mesmo aspecto.

O Município, por sua vez, sustentou que cada procedimento licitatório tem autonomia própria e que as exigências de habilitação devem ser dimensionadas conforme as características específicas de cada objeto, de modo que não haveria ilegalidade em graduar de forma distinta o rigor econômico-financeiro entre certames diversos, desde que haja fundamento técnico para tanto.

A premissa de que não cabe transplantar, de maneira automática, o mesmo nível de exigência para licitações de objetos distintos é juridicamente correta: a própria Lei n.º 14.133/2021 autoriza calibrar as exigências de habilitação à luz do risco, da complexidade e da natureza da contratação. O que se exige, porém, é que essa calibragem seja coerente, motivada e, sobretudo, realizada dentro dos limites fixados pela norma geral de licitações.

Ao cotejar os autos, a unidade técnica verificou que, no Pregão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Eletrônico n.º 002/2025, a Administração efetivamente adotou critérios econômico-financeiros mais robustos, o que foi justificado internamente como medida de proteção à continuidade do fornecimento de insumos de uso direto em pacientes, com impacto sanitário relevante. Já no Pregão Eletrônico n.º 006/2025, a opção foi deslocar o foco de mitigação de riscos para requisitos de natureza técnico-operacional, como a Prova Objetiva de Conceito, flexibilizando a habilitação econômico-financeira.

Esse contraste, por si só, não basta para caracterizar má gestão ou ilegalidade: é possível, em tese, que a Administração, diante da necessidade de avaliar soluções tecnológicas complexas, atribua maior peso à comprovação de aptidão técnica e a testes práticos, **desde que não deixe de observar os requisitos mínimos estabelecidos na lei para a habilitação econômico-financeira. É justamente nesse ponto que reside a fragilidade do presente certame, segundo apontou a unidade técnica.**

Como já assentado em item próprio deste voto, o edital do Pregão Eletrônico n.º 006/2025 não exigiu as demonstrações contábeis e os índices previstos no artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021, limitando-se à apresentação de certidão negativa de falência ou execução patrimonial. Assim, mais do que uma mera variação de rigor entre certames, há, aqui, um descumprimento parcial do padrão mínimo imposto pela legislação nacional de licitações para a comprovação da capacidade econômico-financeira das licitantes.

Sob essa óptica, a comparação trazida pelo representante entre o pregão de bens comuns (fraldas) e o pregão de solução tecnológica complexa evidencia, sobretudo, a necessidade de maior coerência na aplicação dos parâmetros legais de habilitação: não parece razoável que, justamente na contratação de maior vulto e complexidade, se adote modelagem abaixo do piso normativo previsto no artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021.

Não obstante, à luz da linha de entendimento que venho adotando neste voto, entendo que tal inadequação deve ser tratada como irregularidade de menor grau, decorrente de interpretação equivocada do alcance da norma, mas não como erro grosseiro a ensejar, neste caso concreto, a aplicação de multa ao gestor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsável. Reconhece-se, portanto, que a modelagem da habilitação econômico-financeira no Pregão Eletrônico n.º 006/2025 não observou integralmente o comando do artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021, **devendo** o Município, doravante, elaborar seus editais para exigir as demonstrações contábeis e os índices ali previstos, com a devida motivação no processo – mas sem que isso implique, neste feito, a imposição de sanção pecuniária.

Em outros termos, a comparação realizada pela área técnica entre os certames reforça a constatação de que houve calibragem inadequada das exigências econômico-financeiras na licitação ora examinada, ao se flexibilizar justamente o que a lei trata como requisito mínimo em contratações de maior porte. Todavia, ausentes elementos que revelem dolo ou intenção deliberada de burlar a legislação, e considerando o conjunto de circunstâncias já analisadas, tenho por suficiente o reconhecimento da irregularidade e a expedição de **determinação** ao Município de Paranaguá para que, em futuras licitações, estabeleça os requisitos de habilitação em conformidade com o artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021, alinhando suas práticas ao padrão normativo e à coerência que se espera da Administração Pública.

10. Conclusão

Em conclusão, o conjunto probatório revela que o Pregão Eletrônico n.º 006/2025 - SEMSEG, não obstante tenha sido precedido de planejamento formal e tenha resultado na celebração de contrato com disputa efetiva entre licitantes, apresenta falhas relevantes de conformidade com a Lei n.º 14.133/2021, especialmente no que concerne à modelagem da habilitação econômico-financeira, à publicidade do Estudo Técnico Preliminar, ao detalhamento da migração de bancos de dados e à clareza das condições de pagamento. Reconhece-se, em particular, a irregularidade decorrente do descumprimento do artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021, diante da ausência de exigência das demonstrações contábeis e dos índices econômico-financeiros mínimos, bem como omissões pontuais de planejamento que demandam correção prospectiva, sem que, no entanto, se configure cenário de erro grosseiro ou de dano ao erário apto a justificar, neste caso concreto, a aplicação de sanção pecuniária aos agentes responsáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

À vista dessas considerações, e em conformidade parcial com as manifestações técnica e ministerial, impõe-se o reconhecimento da **parcial procedência da representação**, com a expedição de **determinações** expressas ao Município de Paranaguá, para que realize **seus futuros procedimentos licitatórios e afins** em observância às **exigências dos artigos 18, 25, 69, 92 e 174 da Lei n.º 14.133/2021**, notadamente quanto à publicidade do Estudo Técnico Preliminar, à definição objetiva de critérios de habilitação econômico-financeira, à descrição clara dos bancos de dados a serem migrados, à motivação das opções tecnológicas potencialmente restritivas e à explicitação das condições de pagamento, mantendo-se hígidos os atos já praticados no presente procedimento, sem imposição de multa aos gestores, em respeito aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do formalismo moderado.

III. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento da presente Representação da Lei de Licitações e, no mérito, pela sua **parcial procedência**, com a expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** ao Município de Paranaguá, na pessoa de seu representante legal:

1) que, em futuras licitações, promova a disponibilização do Estudo Técnico Preliminar no Portal Nacional de Contratações Públicas, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo, em observância ao artigo 174, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021;

2) que, nos procedimentos licitatórios com objeto que envolva migração de bases de dados, descreva, de forma clara e suficiente, as características essenciais dos bancos de dados a serem migrados (volume, estrutura e complexidade), de modo a permitir o adequado dimensionamento de esforços pelas licitantes e a mitigação de riscos na execução contratual;

3) que, na fase interna das futuras contratações, registre, no Estudo Técnico Preliminar, justificativa técnica e econômica detalhada sempre que optar por soluções tecnológicas potencialmente restritivas (como a adoção de arquitetura integralmente baseada em navegação pela rede mundial de computadores),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

incluindo análise comparativa consistente das alternativas existentes e de contratações similares;

4) que passe a observar, nos próximos certames, o disposto no artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021, exigindo, na habilitação econômico-financeira, a apresentação de balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, bem como a definição prévia, no edital e no processo, de coeficientes e índices econômicos objetivos, devidamente motivados;

5) que, em futuras licitações, identifique de maneira expressa, no edital e no termo de referência, as licenças e autorizações mínimas necessárias à execução do objeto (por exemplo, autorizações de concessionárias de energia, órgãos rodoviários e congêneres), permitindo a adequada avaliação de custos e riscos pelas licitantes e prevenindo situações de onerosidade excessiva ou descumprimento contratual; e

6) que, em futuras licitações, atenda ao disposto no artigo 25 e no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, descrevendo, de forma clara e completa, as condições de pagamento (incluindo periodicidade, fracionamento, marcos de execução e cronograma correlato), a fim de conferir maior segurança jurídica às licitantes e transparência ao planejamento das contratações.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Medidas Executórias** para registro das determinações (a serem observadas pelo Município nas futuras licitações, conforme exposto na fundamentação e no dispositivo).

Na sequência, à **Diretoria de Protocolo** para encerramento do processo e arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a Representação da Lei de Licitações, com a expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** ao Município de Paranaguá, na pessoa de seu representante legal:

(i) que, em futuras licitações, promova a disponibilização do Estudo Técnico Preliminar no Portal Nacional de Contratações Públicas, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo, em observância ao artigo 174, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021;

(ii) que, nos procedimentos licitatórios com objeto que envolva migração de bases de dados, descreva, de forma clara e suficiente, as características essenciais dos bancos de dados a serem migrados (volume, estrutura e complexidade), de modo a permitir o adequado dimensionamento de esforços pelas licitantes e a mitigação de riscos na execução contratual;

(iii) que, na fase interna das futuras contratações, registre, no Estudo Técnico Preliminar, justificativa técnica e econômica detalhada sempre que optar por soluções tecnológicas potencialmente restritivas (como a adoção de arquitetura integralmente baseada em navegação pela rede mundial de computadores), incluindo análise comparativa consistente das alternativas existentes e de contratações similares;

(iv) que passe a observar, nos próximos certames, o disposto no artigo 69 da Lei n.º 14.133/2021, exigindo, na habilitação econômico-financeira, a apresentação de balanço patrimonial,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstração do resultado do exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, bem como a definição prévia, no edital e no processo, de coeficientes e índices econômicos objetivos, devidamente motivados;

(v) que, em futuras licitações, identifique de maneira expressa, no edital e no termo de referência, as licenças e autorizações mínimas necessárias à execução do objeto (por exemplo, autorizações de concessionárias de energia, órgãos rodoviários e congêneres), permitindo a adequada avaliação de custos e riscos pelas licitantes e prevenindo situações de onerosidade excessiva ou descumprimento contratual; e

(vi) que, em futuras licitações, atenda ao disposto no artigo 25 e no artigo 92, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, descrevendo, de forma clara e completa, as condições de pagamento (incluindo periodicidade, fracionamento, marcos de execução e cronograma correlato), a fim de conferir maior segurança jurídica às licitantes e transparência ao planejamento das contratações;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro das determinações (a serem observadas pelo Município nas futuras licitações, conforme expresso na fundamentação e no dispositivo), bem como, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e a Conselheira Substituta MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 14 de maio de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente