



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 268175/26
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO OESTE
INTERESSADO: ALYSSON PINTO DE ANDRADE, ARMANDO CERCI JUNIOR,
MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO OESTE, SYSMAR
INFORMATICA LTDA
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1098/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Cruzeiro do Oeste. Pregão Eletrônico nº 15/2026. Contratação de solução integrada de software de gestão pública (ERP/SaaS). Alegações de incompatibilização entre Termo de Referência e planilha de formação de preços. Ausência de detalhamento técnico mínimo acerca da conversão e migração de dados. Exigência de certificação de infraestrutura de datacenter (TIER III ou equivalente). Irregularidades na modelagem da Prova de Conceito. Omissão de critérios objetivos no módulo de Controle Interno. Exigência indistinta de atendimento integral (100%) dos requisitos na etapa de POC. Presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, caracterizado pelo risco de consolidação de fato consumado. Medida cautelar de suspensão do certame e dos atos subsequentes. Homologação.

1. Relatório

Trata-se de Representação, com pedido cautelar, formulada em face do Município de Cruzeiro do Oeste por supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 15/2026,¹ com base nos seguintes apontamentos:

¹ Edital

1 OBJETO: contratação de empresa especializada na locação de *software* de gestão pública, para implantação, conversão de dados, treinamento, manutenção, suporte técnico e fornecimento de licença de uso de sistema de informação ilimitada de gestão pública, para a prefeitura municipal, câmara municipal e fundo de previdência dos servidores públicos ambos do município de cruzeiro do oeste, conforme o Decreto nº10.540 de 2020 (SIAFIC).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1. Dissociação Gravíssima entre Termo de Referência (TR) e Planilha de Preços

Existe uma incompatibilidade técnica intransponível: o TR exige módulos e funcionalidades que não possuem correspondência na planilha de custos. Tal falha impede o julgamento objetivo e a formulação de uma proposta exequível, pois o licitante fica impossibilitado de precificar adequadamente o objeto, sob risco de desclassificação ou prejuízo na execução. (...)

O instrumento convocatório impõe a obrigatoriedade de fornecimento de diversos módulos e funcionalidades essenciais à execução do objeto — tais como sistemas acessórios, rotinas fiscais específicas e funcionalidades estruturantes — os quais, contudo, não encontram correspondência na planilha orçamentária disponibilizada aos licitantes. Essa incongruência gera um cenário de absoluta insegurança jurídica, pois impede a correta precificação do objeto e induz os licitantes a interpretações distintas acerca do escopo contratual.

Tal situação caracteriza, em termos técnicos, a existência de objeto indeterminado, circunstância vedada pelo ordenamento jurídico, uma vez que inviabiliza o julgamento objetivo das propostas. Não há como se falar em competição justa quando cada licitante é compelido a adotar premissas próprias para suprir lacunas deixadas pela Administração.

O resultado prático é a quebra da isonomia e o risco concreto de contratação inexecutável ou artificialmente vantajosa. (...)

Diante do exposto, resta evidenciado que o edital apresenta grave vício estrutural, consistente na inclusão de sistemas no escopo contratual sem a correspondente previsão na planilha de custos. O que inviabiliza a correta formulação das propostas, compromete o equilíbrio econômico-financeiro, gera risco de execução sem remuneração e afronta princípios basilares da licitação pública. (...)

2.2. Ausência de Inventário e Detalhamento Técnico para Conversão de Dados

O edital prevê a conversão de dados de forma genérica, sem informar volumetria, sistemas de origem (bases legadas) ou complexidade. (...)

Conforme exposto no pedido de impugnação devidamente protocolado: A mesma lógica se aplica, com ainda maior gravidade, à ausência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

informações essenciais relativas à conversão de dados.

Embora prevista de forma genérica, a atividade não é acompanhada de qualquer detalhamento técnico mínimo, como volume estimado de dados, estrutura das bases legadas, sistemas de origem ou nível de complexidade envolvido.

A eficácia de um certame para substituição de sistemas de gestão pública (ERP) repousa, invariavelmente, na clareza sobre o passivo de dados a ser migrado. No entanto, o Termo de Referência em análise padece de omissão técnica crítica ao prever a conversão de dados de forma genérica, desprovida de um inventário mínimo que balize o esforço técnico e o custo operacional. (...)

Trata-se de omissão crítica, pois a conversão de dados constitui etapa altamente especializada, cujo custo e prazo dependem diretamente dessas variáveis. Ao omitir tais informações, a Administração transfere indevidamente ao particular o risco técnico da contratação, o que contraria frontalmente o dever de planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021.

A manutenção do edital como está configura cerceamento à formulação de proposta, pois é impossível precificar um serviço cujo insumo (o dado legado) é de natureza e quantidade desconhecidas. Requer-se a suspensão do certame para a devida complementação do Termo de Referência com o Mapa de Conversão de Dados.

Diante do exposto, resta evidente que adição de informações totalmente relevantes às condições de conversão/migração.

Dessa forma, requer-se a retificação do edital, para que seja atendido todos os pontos levantados. (...)

2.3. Ilegalidade exigência de Certificação TIER III

A imposição de certificações específicas, sem a devida previsão de equivalência técnica, revela-se medida desproporcional e restritiva.

Conforme exposto no pedido de impugnação devidamente protocolado: Outro ponto de elevada gravidade refere-se à exigência de certificações técnicas específicas, notadamente aquelas relacionadas à infraestrutura de datacenter. Embora seja legítimo que a Administração busque garantir níveis adequados de disponibilidade e segurança, a imposição de certificações específicas, sem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devida previsão de equivalência técnica, revela-se medida desproporcional e restritiva.

Em ambientes tecnológicos modernos, especialmente em soluções baseadas em computação em nuvem, a qualidade do serviço não se limita à certificação física do datacenter, mas envolve um conjunto mais amplo de práticas de governança, segurança da informação e acordos de nível de serviço. (...)

Nesse sentido, o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a qualificação técnica deve se restringir à demonstração de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado. No entanto, a exigência de certificação específica de infraestrutura (como TIER III) não guarda pertinência direta com a aptidão da licitante, mas sim com características internas de terceiros (datacenters), o que extrapola os limites legais da habilitação.

Além disso, a certificação TIER (emitida pelo *Uptime Institute*) constitui padrão privado, específico e altamente restritivo, não sendo a única forma de comprovação de confiabilidade, disponibilidade ou segurança de infraestrutura em nuvem.

E ainda, a certificação "Tier" é um produto comercial de uma entidade privada estrangeira (*Uptime Institute*). Vincular a participação em certame público a um selo privado específico, sem aceitar normas técnicas oficiais, fere o Art. 42, § 1º, inciso II da Lei 14.133/2021, que veda exigências que direcionem o objeto.

Ao impor tal exigência como critério obrigatório, o edital acaba por direcionar o certame a um grupo extremamente restrito de fornecedores, em afronta direta ao princípio da isonomia e da ampla competitividade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. (...)

2.4. Da inconsistência na exigência da Prova de Conceito

O edital apresenta vícios graves de coerência técnica e legalidade, comprometendo sua finalidade e violando princípios previstos na Lei nº 14.133/2021.

Conforme exposto no pedido de impugnação devidamente protocolado: A disciplina da Prova de Conceito (POC) constante do edital apresenta vícios graves de coerência técnica e legalidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comprometendo sua finalidade e violando princípios previstos na Lei nº 14.133/2021.

Conforme estabelecido no próprio edital, a Prova de Conceito tem como finalidade: “verificar a aderência aos requisitos definidos no Termo de Referência” E ainda: “demonstrar o funcionamento dos sistemas ofertados [...] comprovando o atendimento às funcionalidades e requisitos estabelecidos” Além disso, o edital fixa critérios objetivos de avaliação, determinando que:

- 100% dos requisitos obrigatórios devem ser atendidos, sob pena de reprovação;
- mínimo de 80% dos requisitos funcionais por módulo.

Apesar dessa previsão normativa correta em tese, o edital incorre em grave inconsistência ao estruturar o roteiro prático da POC (Anexo I-A).

Isso porque:

- O objeto licitado compreende um sistema integrado de gestão pública com aproximadamente 25+ módulos (contabilidade, licitações, RH, patrimônio, transparência etc.);
- Entretanto, o roteiro de testes da POC contempla apenas alguns módulos específicos, como: o Contabilidade / Orçamento / Financeiro o Licitações e Contratos o Portal / funcionalidades isoladas. (...)

Conforme percebido, além de não trazer as informações desse módulo contidas no Termo de Referência, não há qualquer exigência a ser atendida, desatendendo mais uma vez o objetivo da exigência da Prova de Conceito para o presente objeto.

Ou seja, não há correspondência entre o universo de sistemas contratados e o universo efetivamente testado.

A Prova de Conceito, por sua natureza, deve aferir a capacidade real da solução atender ao objeto contratado em sua integralidade. (...)

Em resumo há a exigência do atendimento de apenas 06 (seis) sistemas/módulos que possam atender 80% (oitenta por cento) de descritivos que não tem relação aos descritivos contidos no Termo de Referência. (...)

2.5 Exigência Ilegal de 100% de Atendimento na Prova de Conceito (POC)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O edital exige a demonstração de todas as funcionalidades (100%) em fase de POC.

Conforme exposto no pedido de impugnação devidamente protocolado: O item 14.1.26 do Termo de Referência estabelece que a licitante deverá comprovar, em sede de Prova de Conceito (POC), o atendimento integral (100%) dos requisitos exigidos, sob pena de desclassificação.

Tal exigência, contudo, não se sustenta sob o ponto de vista jurídico, técnico e mercadológico, configurando restrição indevida à competitividade e potencial direcionamento do certame, em afronta direta à Lei nº 14.133/2021. (...)

Assim, a exigência de 100% revela-se genérica, abstrata e desprovida de motivação concreta, o que viola o dever de motivação dos atos administrativos.

Na prática, exigir que um sistema atenda 100% de todos os requisitos previamente descritos significa demandar uma solução: idêntica à modelagem interna da Administração ou ao sistema atualmente utilizado. (...)

Na prática, pequenas ausências (inclusive irrelevantes) podem eliminar propostas tecnicamente superiores e economicamente mais vantajosas. Isso contraria diretamente o objetivo da licitação pública.

A consequência direta da exigência de 100% é a redução indevida da competitividade, pois:

- poucos fornecedores conseguirão atender integralmente ao descritivo
- soluções inovadoras ou com arquitetura distinta serão excluídas
- cria-se barreira artificial à entrada de novos competidores (...)

Conclusivamente, requer-se:

a) Em caráter de urgência, a concessão de medida cautelar para suspender o Pregão Eletrônico nº 15/2026, bem como obstar o prosseguimento do certame, a adjudicação do objeto, a homologação e a eventual assinatura do contrato ou expedição de ordem de serviço, até o julgamento final da presente Representação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) A notificação dos representados, para que tomem ciência da presente Representação e exerçam o contraditório e a ampla defesa;

c) A notificação do Ministério Público de Contas, para que acompanhe o feito, nos termos regimentais;

d) Em suma, a total procedência da Representação, para declarar a nulidade dos vícios apontados, com a consequente anulação dos atos do Pregão Eletrônico nº 15/2026 que se encontrem contaminados, determinando-se a retificação do edital e de seus anexos, com a adequada compatibilização entre o Termo de Referência e a planilha de formação de preços, o saneamento das exigências técnicas consideradas restritivas, a revisão da modelagem da Prova de Conceito e, se for o caso, a republicação do instrumento convocatório, com reabertura do prazo para apresentação de propostas, em observância aos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade e do julgamento objetivo.

Adiante, por meio do Despacho nº 509/26 – GCFAMG, entendeu-se pertinente a intimação do Município de Cruzeiro do Oeste, na pessoa de seu Prefeito Municipal, para manifestação preliminar acerca das irregularidades apontadas na Representação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, bem como para a juntada do inteiro teor do procedimento licitatório, incluindo o edital e seus anexos, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, a planilha de formação de preços e as eventuais impugnações apresentadas, com vistas a subsidiar a análise ulterior do pedido cautelar..

Na sequência, o Município de Cruzeiro do Oeste apresentou manifestação e documentos (peças 12 a 14), nos quais buscou esclarecer as irregularidades apontadas na peça inicial da Representação. Em síntese, o ente municipal alegou que:

Diferentemente do alegado pela representante, existe uma convergência técnica e jurídica absoluta entre o Termo de Referência (TR) e a Planilha de Formação de Preços. O planejamento desta contratação observou rigorosamente os parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido precedido de ampla pesquisa de preços que refletiu, com precisão, os padrões vigentes no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mercado de tecnologia da informação e softwares de gestão pública (ERP).

É imperativo destacar que o TR define os requisitos funcionais e as obrigações de entrega (o “o quê”), enquanto a planilha de preços estabelece as unidades de medição e pagamento para fins de faturamento (o “quanto”). No mercado de Software como Serviço (SaaS), a precificação é fundamentada na solução integral. As funcionalidades e módulos mencionados pela representante não são itens isolados, mas componentes indissociáveis do ecossistema tecnológico. (...)

A conversão de dados é etapa inerente a qualquer substituição de sistema de gestão. O Município forneceu as informações necessárias para que as empresas do setor, que possuem expertise técnica em bases legadas, possam dimensionar seus esforços. A definição do escopo seguiu critérios de razoabilidade, considerando que o detalhamento exaustivo de cada tabela de dados é realizado na fase de execução contratual.

A ausência de um "mapa de conversão" exaustivo neste momento não impede a formulação de propostas, pois as empresas que atuam na administração pública paranaense conhecem os padrões das bases legadas habitualmente utilizadas. Exigir o inventário absoluto agora seria um ônus desproporcional à Administração, que já indicou os sistemas de origem e a volumetria estimada. A migração é um serviço de meio para o fim maior: a implantação do novo ERP em conformidade com o SIAFIC.

A exigência de certificação TIER III, ou equivalente, fundamenta-se na necessidade crítica de garantir a disponibilidade (*uptime*) e a integridade dos dados públicos. O sistema gerencia informações sensíveis de contabilidade, folha de pagamento e arrecadação. Um *downtime* prolongado poderia paralisar a cidade, impedindo pagamentos de fornecedores e servidores.

O edital não restringiu a participação a um único selo privado, pois admite expressamente a comprovação de equivalência técnica. A Administração apenas buscou assegurar que a infraestrutura de nuvem possua redundância e níveis de segurança compatíveis com a responsabilidade da gestão fiscal. Trata-se de requisito de qualificação técnica voltado à garantia da execução e proteção contra perda de dados, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estrita observância ao dever de cautela do gestor público e ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021. (...)

A Prova de Conceito foi estruturada para avaliar a aderência da solução aos requisitos mais críticos e estruturantes do Município. A utilização de amostragem, focando nos módulos de Contabilidade, Recursos Humanos, Compras e Licitações, é prática reconhecida por este Tribunal, pois permite aferir a robustez do núcleo do sistema sem tornar o certame excessivamente oneroso ou demorado.

Testar integralmente mais de 25 módulos em fase de licitação violaria os princípios da celeridade e eficiência, criando uma barreira de tempo e custo tanto para a Administração quanto para os licitantes. A escolha dos módulos baseou-se no risco: se o sistema opera corretamente a contabilidade e a folha de pagamento (núcleos complexos), a presunção técnica é de que o ecossistema integrado possui a qualidade necessária para as funções acessórias.

A exigência de 100% de atendimento recai sobre os requisitos obrigatórios definidos como essenciais para a operação do SIAFIC e das rotinas administrativas básicas. Não se trata de preciosismo, mas de legalidade. Se o edital estabelece requisitos mínimos para o atendimento de decretos federais, a Administração não pode aceitar um software que entregue apenas 80% ou 90% dessas obrigações legais.

Pequenas ausências em sistemas de ERP podem gerar erros em cascata em uma solução integrada. A exigência de atendimento integral garante que o Município não contratará uma solução que necessite de “remendos” ou desenvolvimentos futuros para cumprir o que o edital já exigia como pronto. A separação entre requisitos essenciais e desejáveis foi considerada, e o rigor recai sobre aquilo que é fundamental para a governança pública.

A análise da pretensão cautelar não pode se desvincular da realidade fática e do cenário de excepcional risco a que o Município de Cruzeiro do Oeste será submetido em caso de suspensão do certame. A atual gestão assumiu o Poder Executivo em janeiro de 2025 e, prontamente, iniciou um diagnóstico das ferramentas tecnológicas disponíveis, constatando que o sistema vigente não atende às exigências do Padrão Mínimo de Qualidade (SIAFIC) estabelecido pelo Decreto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal nº 10.540/2020, o que coloca o ente em situação de iminente irregularidade fiscal e institucional.

A eventual suspensão deste certame não provocaria apenas um atraso burocrático, mas um verdadeiro “apagão administrativo”, com danos irreversíveis e de gravíssima magnitude, quais sejam:

a) Colapso da Gestão Financeira e Orçamentária: O software objeto da licitação é o instrumento central para a emissão de empenhos, liquidações e pagamentos. Sem ele, o Município fica juridicamente e operacionalmente impedido de honrar compromissos com fornecedores de itens vitais, como medicamentos, merenda escolar e combustíveis para a frota da saúde;

b) Impossibilidade de Processamento da Folha de Pagamento: A gestão dos recursos humanos e o fechamento da folha de pagamento de todos os servidores municipais dependem integralmente da solução tecnológica. A paralisação do certame coloca em risco o sustento de centenas de famílias e a paz social, diante da impossibilidade técnica de processar os vencimentos;

c) Interrupção da Arrecadação Municipal: Os módulos de gestão tributária (ISS, IPTU, taxas) são integrados ao sistema. A ausência de suporte tecnológico acarretará a paralisação da arrecadação, gerando uma queda abrupta na receita pública e comprometendo a capacidade de investimento e custeio do Município;

d) Descumprimento do SIAFIC e Sanções Federais: O atraso na implantação do sistema adequado ao Decreto Federal nº 10.540/2020 sujeita o Município à suspensão de transferências voluntárias da União e do Estado, além de impossibilitar a obtenção de Certidões Negativas junto aos órgãos de controle, inviabilizando convênios e repasses de verbas parlamentares;

e) Violação da Transparência Pública: O Portal da Transparência é alimentado em tempo real pelos dados do ERP. Sem o sistema, o Município deixa de cumprir a Lei de Acesso à Informação (LAI), incorrendo em improbidade administrativa por omissão no dever de publicidade. (...)

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Análise

Passo ao exame do pedido de concessão de medida cautelar formulado na presente Representação, o qual, em juízo de cognição sumária, não deve prosperar, pelas razões que passo a expor.

A atuação cautelar no âmbito do controle externo reveste-se de natureza excepcional, sujeitando-se à demonstração concomitante da plausibilidade jurídica do direito invocado (*fumus boni iuris*) e do fundado receio de ocorrência de lesão grave e de difícil reparação ao interesse público (*periculum in mora*), conforme disciplinam o art. 282 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o § 2º do art. 53 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

No caso dos autos, a representante sustenta a existência de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 15/2026, as quais, em síntese, concentram-se nos seguintes pontos:

(i) alegada incompatibilização entre o Termo de Referência e a planilha de formação de preços, com exigência de módulos e funcionalidades sem correspondente previsão orçamentária;

(ii) ausência de detalhamento técnico suficiente quanto aos serviços de conversão e migração de dados;

(iii) ilegalidade na exigência de certificação específica de infraestrutura de datacenter (TIER III ou equivalente), por suposta restrição indevida à competitividade;

(iv) inadequação da modelagem da Prova de Conceito, por não abranger parcela representativa do objeto contratado; e

(v) exigência genérica de atendimento integral (100%) dos requisitos na etapa de Prova de Conceito, sem clara distinção entre funcionalidades essenciais e acessórias.

A análise cautelar dos apontamentos deve observar, contudo, os limites próprios desta fase processual, nos termos do art. 401, inciso V, do Regimento Interno, não se prestando à antecipação de juízo definitivo acerca da regularidade do procedimento licitatório, mas tão somente à verificação da presença



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inequívoca dos requisitos autorizadores da tutela de urgência, notadamente quando inexistente demonstração objetiva de risco iminente ao erário ou ao interesse público.

Nesse contexto, cumpre registrar que a indicação de possíveis falhas formais ou divergências na concepção do edital, desacompanhada da demonstração concreta de dano iminente, não basta para caracterizar, por si só, o *fumus boni iuris* em grau suficiente a autorizar a medida extrema, sobretudo quando a solução do mérito reclama instrução probatória mais ampla e contraditório efetivo do ente jurisdicionado, em consonância com os princípios da ampla defesa, do contraditório e da busca da verdade material.

Pois bem. Iniciando a discussão com a primeira irregularidade apontada, a alegação de incompatibilização entre o Termo de Referência e a planilha de formação de preços deve ser examinada à luz da natureza do objeto contratado e da modelagem econômica adotada, especialmente em sede de cognição sumária.

No caso concreto, o Pregão Eletrônico nº 15/2026 foi estruturado como contratação de solução integrada de software de gestão pública (ERP), em modelo de Software como Serviço (SaaS), abrangendo licenciamento, implantação, conversão de dados, treinamento, suporte técnico e manutenção, com vistas ao atendimento das exigências do SIAFIC. O objeto foi concebido como solução sistêmica, e não como conjunto de módulos autônomos com precificação independente.

Em contratações dessa natureza, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União distingue, de forma clara, a adoção legítima de preço global das situações irregulares caracterizadas por objeto indeterminado ou exigência de obrigações não internalizáveis economicamente. Nesse sentido, entende a Corte como irregular a ausência da composição de todos os custos unitários estimados pela Administração para a execução de serviços a serem contratados, pois impossibilita que se conheçam os critérios utilizados para a formação do preço admissível².

² Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.823/2012 – Plenário, Rel. Min. José Jorge.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aplicando-se esse critério ao caso concreto, observa-se que a insurgência da representante decorre, essencialmente, de divergência quanto à forma de decomposição analítica do preço. Contudo, é necessário ressaltar que esse tipo de inconsistência se torna relevante quando o edital/termo de referência exige a execução de serviços ou fornecimentos que não se mostram absorvíveis pela formação do preço global, situação que compromete a exequibilidade da proposta.

Sendo assim, entendo que essa incongruência levantada na inicial deve ser analisada de forma mais minuciosa e aprofundada, sobretudo pelo fato de que a exigência de discriminação individualizada de cada funcionalidade ou módulo, quando estes não possuem autonomia operacional nem econômica, não corresponde, por si só, à lógica mercadológica das soluções SaaS/ERP, cuja valoração decorre do conjunto da solução, e não da soma aritmética de seus componentes.

Dessa forma, a configuração do *fumus boni iuris*, no ponto, pressupõe a demonstração objetiva de que determinada obrigação prevista no Termo de Referência não se encontra efetivamente absorvida pela solução integrada e pelo preço global estimado, circunstância que não se evidencia de plano nos autos.

A controvérsia, portanto, reclama instrução técnica aprofundada, incompatível com a via da análise cautelar, razão pela qual a alegada incompatibilização entre o termo de referência e a planilha de formação de preços não se revela suficiente, por ora, para justificar a suspensão do certame.

Adiante, no que se refere à suposta irregularidade consistente na ausência de detalhamento técnico mínimo do edital acerca da conversão e migração de dados, cumpre destacar que a discussão assume contornos distintos da irregularidade anteriormente analisada, porquanto vinculada diretamente ao grau de definição do objeto e à suficiência das informações prestadas pelo edital.

É certo que a conversão e migração de dados constituem atividades sensíveis em contratações de soluções de tecnologia da informação, podendo impactar significativamente a exequibilidade contratual. Nessa linha, existe o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consenso de que a omissão de informações mínimas sobre essas etapas configura falha de planejamento quando impede a correta precificação do objeto, comprometendo a formulação de propostas consistentes pelos licitantes.

Por outro lado, não se pode olvidar que o nível de detalhamento exigível do edital/termo de referência não se confunde com a necessidade de descrição exaustiva de todos os procedimentos técnicos a serem adotados. Em contratações de soluções técnicas, especialmente na área de tecnologia da informação, a definição excessivamente minuciosa de métodos, rotinas internas ou estratégias técnicas pode, inclusive, produzir efeito contraproducente, restringindo a competitividade do certame e engessando soluções tecnológicas legítimas, sendo admissível que aspectos operacionais mais específicos sejam disciplinados na fase de execução contratual, desde que o edital forneça parâmetros mínimos suficientes à compreensão do objeto e à formação das propostas.

Portanto, não procede a alegação de urgência por suposta afronta automática ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021. O referido dispositivo exige que o Estudo Técnico Preliminar contemple o levantamento de mercado e a identificação prévia das providências administrativas necessárias à contratação, inclusive quanto à gestão de riscos, mas não impõe a eliminação absoluta de todo e qualquer risco técnico inerente ao objeto, especialmente em contratações de tecnologia da informação. O modelo legal adota a lógica de distribuição de riscos, sendo esperado que o licitante absorva os riscos ordinários e previsíveis do setor em que atua.

Assim, a caracterização de “risco tecnológico imensurável”, como alegado na inicial, não pode ser presumida a partir da mera ausência de descrição exaustiva de procedimentos de conversão de dados no edital, exigindo demonstração concreta de que o planejamento foi insuficiente a ponto de inviabilizar a formulação de propostas exequíveis, com análise técnica mais aprofundada em cognição exauriente.

Na sequência, passo ao exame da alegada ilegalidade da exigência de certificação específica de infraestrutura de datacenter (TIER III) como requisito de habilitação, questão que envolve a aferição da proporcionalidade dos requisitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnicos impostos pelo edital e de sua compatibilidade com os princípios da competitividade e da isonomia.

A representante sustenta que a exigência de certificação de infraestrutura de datacenter no padrão TIER III, prevista no item 16.3 do edital, configuraria restrição indevida à competitividade por importar requisito excessivo e não previsto em lei para fins de habilitação técnica. Embora inicialmente também alegue a ausência de admissão de soluções equivalentes, tal argumento resta superado pela leitura sistemática do instrumento convocatório, que expressamente admite “outros tipos de certificação ou comprovação de confiabilidade e segurança equivalentes”, afastando, nesse aspecto, a caracterização de direcionamento por exclusividade de padrão técnico.

Remanesce, contudo, a controvérsia quanto à legitimidade da exigência de certificação privada como condição de habilitação, independentemente da admissão de equivalência técnica. Nesse ponto, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem entendimento no sentido de que certificações de natureza privada, a exemplo das normas ISO, não se prestam, como regra, à comprovação de aptidão técnica na fase de habilitação, devendo esta ser demonstrada por meio de atestados de desempenho anterior compatíveis com o objeto licitado, conforme decidido, entre outros, no Acórdão nº 744/21 – Tribunal Pleno.

Tal entendimento decorre da constatação de que certificações desse gênero dizem respeito a modelos de gestão, processos internos ou padrões organizacionais, não se confundindo com a capacidade técnico-operacional exigível para fins de habilitação, além de não integrarem o rol legal de documentos previstos para essa finalidade. A sua imposição como critério eliminatório, portanto, demanda justificativa técnica específica e exame rigoroso de compatibilidade com os princípios da legalidade e da competitividade.

Dessa forma, afastada a alegação de irregularidade relacionada à ausência de admissão de soluções equivalentes, subsiste a controvérsia quanto à exigência da certificação de infraestrutura de datacenter (TIER III ou equivalente) como requisito de habilitação. Nesse ponto específico, a discussão revela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

plausibilidade jurídica, à luz do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a imposição de certificações de natureza privada como critério de habilitação demanda exame rigoroso de sua adequação ao regime legal da qualificação técnica, nos termos da jurisprudência consolidada deste Tribunal.

Por fim, condizente às irregularidades apontadas na aplicação da Prova de Conceito (POC), o representante sustenta que a modelagem da Prova de Conceito (POC) seria inadequada por não abranger parcela representativa do objeto contratado, uma vez que o sistema licitado compreende mais de 25 módulos integrados, enquanto o roteiro da POC se limitaria a alguns módulos centrais, notadamente contabilidade, orçamento, financeiro, licitações e funcionalidades específicas de portal. Também, aponta que a POC referente ao módulo do Controle Interno está incompleta, sem a apresentação das exigências nos seus testes objetivos.

Cumpre registrar, inicialmente, que a Prova de Conceito não se destina, por definição, a reproduzir integralmente todas as funcionalidades do sistema licitado, nem a abranger a totalidade dos módulos previstos no objeto. A legislação e a jurisprudência admitem que a POC seja estruturada de forma seletiva e amostral, desde que os testes incidam sobre funcionalidades aptas a representar, de modo minimamente confiável, a aderência da solução às exigências do termo de referência, especialmente quanto à integração, ao desempenho e à capacidade operacional do sistema. Assim, a inexistência de testes sobre todos os módulos, por si só, não configura irregularidade automática, devendo ser avaliada à luz da representatividade funcional dos componentes efetivamente testados.

Diversa, contudo, é a situação verificada em relação ao módulo de Controle Interno (*vide* imagem abaixo), uma vez que o edital, ao prever sua submissão à Prova de Conceito, não apresentou a descrição das exigências a serem avaliadas em seus testes objetivos, inviabilizando a aferição prévia e objetiva dos critérios de conformidade a serem observados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.4 CONTROLE INTERNO (MÁX. 8 PONTOS)

ITEM	TESTE OBJETIVO	PONTUAÇÃO
3.4.1		0 a 2
3.4.2		0 a 2
3.4.3		0 a 2
3.4.4		0 a 2

Tal omissão compromete a transparência e o julgamento objetivo da POC nesse ponto específico, pois impede que os licitantes conheçam, de antemão, os parâmetros técnicos exigidos e que a Administração disponha de base clara para avaliar o atendimento das funcionalidades relacionadas ao controle interno, revelando falha concreta na modelagem do roteiro de testes desse módulo.

Na mesma linha das irregularidades já examinadas quanto à modelagem da Prova de Conceito, impõe-se o enfrentamento da alegação relativa à exigência indistinta de atendimento integral (100%) dos requisitos previstos para a prova prática, sem segregação clara entre funcionalidades essenciais e acessórias. Tal circunstância assume especial relevo em contratações de sistemas integrados de gestão pública, nos quais a pluralidade de módulos conduz a graus distintos de impacto operacional.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a Corte já se debruçou sobre a adequação da estrutura e dos critérios da Prova de Conceito em contratações dessa natureza, reconhecendo a existência de vícios quando a modelagem da POC não observa parâmetros objetivos, proporcionais e compatíveis com a complexidade do objeto. Nesse sentido, o Acórdão nº 321/2024 – Tribunal Pleno, ao apreciar contratação de sistema de gestão pública integrada, consignou que o estabelecimento de cumprimento de 100% dos requisitos da prova de conceito se afigura medida administrativa desarrazoada, conforme se observa do entendimento abaixo:

Representação. Município de Arapoti. Pregão Eletrônico nº 13/2023-PMA. Contratação de Software. A exigência de software nativamente web é regular, por estar no âmbito da discricionariedade do gestor. Pesquisa de preços deve obter



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

(...) IV - expedir RECOMENDAÇÃO, sem necessidade de acompanhamento, ao MUNICÍPIO DE ARAPOTI para que em futuros processos licitatórios para o fornecimento de softwares, passe a prever a obrigatoriedade de cumprimento de, no máximo, 70% dos requisitos no início do período de implementação, salvo casos excepcionais, justificados de individualizado para cada item que compõe a solução, de modo prévio e por razões técnicas devidamente circunstanciadas no processo licitatório, sendo necessariamente observadas já no próximo certame a ser realizado pela municipalidade; (...)

À luz desses precedentes, revela-se materialmente problemática a exigência editalícia de cumprimento integral e indiferenciado de todos os requisitos da POC, sem hierarquização prévia das funcionalidades avaliadas, pois tal modelagem inviabiliza a distinção entre falhas que efetivamente comprometem a solução e aquelas de impacto secundário.

Adiante, em análise ao requisito do *periculum in mora*, cumpre ponderar que o Município, em manifestação preliminar (peças 12 a 14), sustentou cenário de apagão administrativo em caso de suspensão do certame, apontando, entre outras consequências, colapso da gestão financeira e orçamentária, impossibilidade de processamento da folha de pagamento, interrupção da arrecadação, risco de descumprimento do SIAFIC com potenciais sanções e violação de deveres de transparência, invocando, assim, a existência de dano reverso como fundamento para repelir a medida de urgência.

Ocorre que, posteriormente a essa manifestação, a empresa representante trouxe aos autos fato superveniente relevante (peça 16), noticiando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o Município formalizou, em 07/05/2026, termo aditivo ao Contrato nº 82/2025 com a atual fornecedora (Elotech), assegurando a continuidade da prestação dos serviços até 09/11/2026. Esse novo dado fático enfraquece substancialmente o argumento municipal de risco iminente de descontinuidade administrativa e, por consequência, mitiga o dano reverso anteriormente alegado, na medida em que a Administração dispõe de margem temporal suficiente para preservar a continuidade do serviço enquanto se promove a análise e eventual correção das inconsistências apontadas.

Acresce-se, ainda, que o perigo da demora também se evidencia pelo estágio avançado do procedimento licitatório, o qual já ultrapassou fases meramente preparatórias. Conforme se verifica do cronograma disponibilizado no Portal da Transparência do Município³, a Prova de Conceito foi realizada em 24/04, etapa de natureza materialmente decisiva no âmbito do certame, porquanto apta a influenciar diretamente o resultado e a formação da convicção administrativa quanto à escolha da proposta vencedora.

Nessas circunstâncias, a urgência passa a ser examinada sob outra perspectiva: não mais a de evitar suposta paralisação imediata de serviços essenciais, mas a de prevenir a consolidação de atos subsequentes do certame (homologação/contratação) em procedimento que, segundo as irregularidades identificadas, contém vícios estruturais e cuja Prova de Conceito teria registrado inconsistências relevantes, inclusive com reconhecimento de falha material no módulo de Controle Interno.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é clara ao reconhecer que, inexistente dano reverso relevante, o *periculum in mora* pode se caracterizar pelo risco de produção de efeitos irreversíveis ou de difícil reversão, decorrentes da consolidação de atos administrativos viciados.

Nesse sentido, o Acórdão nº 20/2021 – Tribunal Pleno, ao apreciar Representação com pedido cautelar em sede de pregão, assentou expressamente que a concessão de medida cautelar exige a presença simultânea do *fumus boni*

³

Disponível em:
<https://cruzeirodoeste.eloweb.net/portaltransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2026&tipoLicitacao=6&licitacao=20>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iuris e do *periculum in mora*, entendido este como o perigo de prejuízo ao resultado útil do processo, notadamente quando inexistente risco de dano reverso, autorizando-se a suspensão do certame para evitar a consolidação de situação lesiva ao interesse público

Assim, afastada, por ora, a premissa de urgência administrativa absoluta, mostra-se presente o *periculum in mora* no sentido próprio das tutelas cautelares em matéria licitatória, consistente no risco de fato consumado decorrente da continuidade do certame e da eventual formalização de contratação de maior duração, quando já demonstrado que há contrato vigente e prorrogado que preserva a continuidade dos serviços até novembro de 2026.

Em face de todo o exposto, voto pela homologação do despacho cautelar que determinou a suspensão do Pregão Eletrônico nº 15/2026, promovido pelo Município de Cruzeiro do Oeste, bem como de todos os atos subsequentes, inclusive adjudicação, homologação e eventual contratação, até ulterior deliberação de mérito desta Corte, com fundamento no art. 53, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica deste Tribunal), combinado com o art. 401, inciso V, do Regimento Interno, uma vez presentes a plausibilidade do direito invocado e o perigo de dano ao resultado útil do processo.

Publicada a decisão, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo para o cumprimento das determinações constantes do despacho cautelar homologado, bem como para o controle e acompanhamento dos prazos de contraditório e ampla defesa, nos termos regimentais.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 565/26 – GCFAMG.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos LIVIO FABIANO SOTERO COSTA, SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e MURYEL HEY.

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

Tribunal Pleno, 20 de maio de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência