TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	178354/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA
INTERESSADO:	LUIS VINICIUS CANDEO, LUIZ GUSTAVO BOTOGOSKI, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, TW-SOLUTIONS TELECOMUNICACOES LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	BRUNA GEBARA
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1190/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico. Prova de Conceito. Solução de comunicação unificada e atendimento omnichannel em nuvem. Controvérsia quanto ao alcance dos requisitos exigíveis na etapa de demonstração prática. Distinção entre o objeto global da contratação e o núcleo funcional delimitado no roteiro específico da PoC. Aparente ampliação indevida, pelo Município, do conteúdo exigido para a prova, com confusão entre a arquitetura definitiva do contrato e os critérios objetivos de avaliação da PoC. Plausibilidade jurídica da tese da Representante. Risco de prosseguimento do certame com base em desclassificação desalinhada do roteiro da prova. Monocrática concessão de medida cautelar para suspensão do certame até ulterior deliberação. Homologação da decisão monocrática.

RELATÓRIO

A Empresa TW SOLUTIONS TELECOMUNICAÇÕES LTDA formalizou Representação em desfavor do Município de Araucária, em razão de supostas impropriedades relativas ao Pregão Eletrônico 04/2026, instaurado visando à contratação de serviços de telecomunicações, com valor estimado de R$ 4.666.263,78, alegando, em síntese, impropriedades relacionadas à condução de Prova de Conceito (PoC), além de potencial prejuízo econômico por perda de vantagem comparativa estimada em R$ 2.677.803,78.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

Em análise contida no Despacho 382/26-GCFAMG (Peça 21), destaquei que o Edital estruturou a PoC como etapa eliminatória sob lógica de convocação e condução pela Administração, com comissão técnica, antecedência mínima e possibilidade de acompanhamento por representantes das demais licitantes, mas também que, na leitura literal do instrumento convocatório, não se identificavam comandos expressos que sustentassem, de modo incontroverso, exigências específicas invocadas pelo Município (como localidade obrigatória dentro do Município, prazo fatal de 24 horas e imposição categórica de presencialidade), recomendando-se, diante da zona cinzenta interpretativa, a busca de solução consensual para maximizar o aproveitamento dos atos e resguardar economicidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório.

Posteriormente, a Representante atravessou nova manifestação (Peças 39/41), sustentando que a Administração havia revogado a licitação, o que configuraria manobra procedimental incompatível com a racionalidade do controle e com o art. 71 da Lei 14.133/2021, apontando ausência de fundamentação idônea e postulando providências cautelares para impedir avanço do procedimento em novo cronograma.

O Município informou a formalização de ato de revogação do certame, com fundamento em autotutela (Súmula 473-STF) e no art. 71, II, da Lei 14.133/2021, afirmando que o edital possuía fragilidades e ambiguidades interpretativas, especialmente quanto à disciplina operacional da PoC, o que comprometeria segurança jurídica, isonomia e publicidade e poderia ensejar nulidade futura, judicialização e contratação ineficiente.

Por meio do Despacho 529/26-GCFAMG (Peça 50 – homologado pelo Plenário desta Corte, conforme Acórdão 897/26-STP – Peça 54) determinei cautelarmente ao Município de Araucária que se abstivesse de deflagrar novo procedimento licitatório com o mesmo objeto do Pregão Eletrônico 04/2026, em razão da insuficiente demonstração do requisito de fato superveniente e de motivação concreta diante de alternativas menos gravosas de aproveitamento dos atos já efetuados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

A Representante então atravessou novo pedido de medida cautelar de suspensão do certame (Peças 66/67), informando que o Município deu andamento à licitação, mas desclassificou-a na Prova de Conceito. Sustenta a Empresa que a decisão administrativa teria se baseado em critério tecnicamente incompatível com o objeto licitado, pois a contratação seria voltada a solução UCaaS/Omnichannel em nuvem (SaaS/VoIP), cuja validação deveria ocorrer pela demonstração das funcionalidades e da integração via SIP, e não pela exigência de apresentação local de hardware legado, como PABX ou gateway E1 físico, especialmente em ambiente de teste realizado fora da infraestrutura municipal.

O Município de Araucária, por sua vez, nas Peças 72/79, defende a desclassificação da Empresa TW-Solutions não decorreu de critério novo, subjetivo ou estranho ao objeto, mas do não atendimento do requisito A.1 do roteiro da PoC, relativo à conectividade com a telefonia legada municipal. Afirma que, embora a solução licitada envolva plataforma em nuvem, sua arquitetura é híbrida e depende da integração com a infraestrutura física de telecomunicações existente, razão pela qual seria necessária a demonstração da compatibilidade da solução com gateway/media gateway apto a realizar essa integração, registrando que a licitante apresentou equipamento com apenas uma interface E1 e duas Ethernet, considerado incompatível com as exigências técnicas do certame.

Por meio do Despacho 657/2026-GCFAMG (Peça 83) expedi medida cautelar com a seguinte fundamentação:

Primeiramente, há de se reconhecer que perdeu completamente o objeto a medida cautelar determinada no Despacho 529/26-GCFAMG (homologado pelo Acórdão 897/26-STP), a qual determinava que o Município não instaurasse outra licitação com o mesmo objeto do certame ora em comento. Havendo o Município dado andamento ao certame, perdeu referida cautelar sua utilidade, devendo ser revogada.

Quanto às questões ora suscitadas, a controvérsia colocada no presente momento não reside, propriamente, na definição do objeto licitado, nem na possibilidade de a Administração exigir, na futura execução contratual, solução apta a se integrar à infraestrutura legada de telefonia do Município. O instrumento

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

convocatório descreve contratação de solução integrada de comunicação unificada e atendimento omnichannel em nuvem (UCaaS/CCaaS), em modalidade SaaS, e o Termo de Referência contempla, no cenário da execução contratual, integração com a infraestrutura legada, inclusive com previsão de gateway/media gateway E1/SIP como componente acessório e indispensável à conectividade. O ponto sensível, todavia, é outro, trata-se de definir o que, exatamente, deveria ser demonstrado na Prova de Conceito, à luz do roteiro específico instituído para essa etapa, e se seria juridicamente admissível expandir, no momento da PoC, o conteúdo dessa demonstração para abarcar a integralidade da arquitetura definitiva prevista para o contrato.

Nessa perspectiva, impõe-se separar dois planos normativos distintos do certame. De um lado, o plano do objeto contratual, que descreve a solução completa a ser futuramente disponibilizada à Administração. De outro, o plano da Prova de Conceito, cuja função não é reproduzir exaustivamente toda a obrigação contratual futura, mas verificar, de forma objetiva, prática e delimitada, se a solução ofertada possui aderência mínima às funcionalidades essenciais eleitas pela Administração como críticas para a aceitação inicial da proposta. Essa distinção decorre do próprio edital, que convoca a PoC para "*Validar a aderência e o funcionamento da solução ofertada aos requisitos funcionais essenciais*", remetendo ao roteiro próprio da prova, e igualmente do texto do roteiro, segundo o qual a PoC tem por finalidade validar na prática a aderência funcional e a performance de funcionalidades essenciais da solução ofertada, com ênfase na integração com telefonia legada e na operação omnichannel. Não se extrai daí exigência de identidade plena entre a prova eliminatória e a totalidade do objeto contratual. Extrai-se, ao contrário, a opção administrativa por uma verificação concentrada no núcleo funcional reputado essencial.

Esse aspecto ganha relevo porque o próprio roteiro da PoC delimitou, de maneira específica, como a integração com a telefonia legada deveria ser simulada no ambiente de demonstração. Ao tratar das instruções gerais, o roteiro estabeleceu que a licitante deveria prover ambiente funcional e pré-configurado contendo, entre outros elementos, "*1 Tronco SIP (ou número DDR) configurado para simular a conexão com o PABX legado da Prefeitura*", além de canal WhatsApp ativo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

e fila de atendimento omnichannel. A redação é tecnicamente expressiva e não pode ser esvaziada por interpretação posterior. Ao se falar em simulação de integração e, mais especificamente, ao admitir "*tronco SIP (ou número DDR)*" como mecanismo apto à simulação dessa conexão, a Administração definiu, para fins de PoC, que a aderência funcional da integração legada não dependeria, necessariamente, da instalação naquele momento de todo o arranjo físico correspondente ao ambiente definitivo de produção. Para a PoC, o edital não exigiu a reprodução integral do ambiente final, mas a demonstração funcional da lógica de integração, por meio de cenário simulado expressamente previsto no roteiro.

Essa conclusão é reforçada pelo exame do item A.1 do roteiro de testes, reputado essencial. Nesse ponto, o cenário de teste consistia em realizar chamada externa para número de teste, simulando chamada vinda do PABX legado, atendê-la no softphone da plataforma e, em seguida, realizar chamada de saída pelo softphone. O resultado esperado definido pela própria Administração era que a solução recebesse a chamada transferida e permitisse a originação de chamadas utilizando o tronco de integração, com áudio bidirecional claro. Também o item A.3, igualmente essencial, cuidava da gravação da chamada processada por esse fluxo de integração, exigindo sua disponibilidade para escuta em até cinco minutos. Observe-se que, na descrição desses testes essenciais, o critério de aprovação foi formulado em termos de resultado funcional da integração simulada (recebimento da chamada, originação por meio do tronco de integração e gravação do tráfego processado), e não em termos de apresentação, no local da prova, de uma topologia física idêntica àquela prevista para a execução definitiva do contrato.

É justamente aí que se evidencia a inadequação do fundamento utilizado para a reprovação da empresa. A ata da sessão registra que, na verificação inicial, a licitante apresentou gateway físico com uma entrada E1 e duas entradas Ethernet, tendo a comissão técnica consignado que o edital exigiria equipamento com, no mínimo, quatro entradas tipo E1. Registra, ainda, que a empresa sustentou ser possível demonstrar a integração via VoIP, com base no entendimento de que o edital admitiria, para a prova, integração físico ou lógico, e que o momento seria de demonstração da PoC, não de implantação do ambiente real de produção. Ao final, a empresa foi reprovada antes que se desenvolvesse, em sua inteireza, a validação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

funcional da integração simulada nos moldes descritos no roteiro. O que se percebe, portanto, é que a reprovação não decorreu propriamente da constatação de falha na execução do cenário funcional descrito no item A.1, mas da antecipação, para a etapa de PoC, de exigência ligada à conformação física do ambiente definitivo de contratação.

Essa antecipação não se mostra compatível com o regramento específico da prova. Embora o Termo de Referência realmente preveja, para o objeto contratual, gateway/media gateway como componente da futura solução e integração com a telefonia legada por múltiplos troncos E1, o roteiro da PoC operou deliberadamente em outro plano, de simulação funcional. Não há, na redação do roteiro da prova, comando inequívoco no sentido de que a licitante, para aprovação no item A.1, devesse apresentar, no local da sessão, equipamento físico já dimensionado segundo a arquitetura integral do contrato, com a mesma quantidade de interfaces ou com a mesma robustez de redundância prevista para a execução futura. O roteiro expressamente elegeu como meio de demonstração a simulação por tronco SIP ou número DDR, precisamente para permitir que a comissão aferisse o comportamento da solução ofertada no núcleo de integração considerado essencial, sem converter a PoC em verdadeira antecipação da fase de implantação contratual.

Não se desconhece, evidentemente, que a solução contratual final deveria, se vencedora e contratada, atender às especificações técnicas do edital e do Termo de Referência, inclusive quanto aos componentes físicos, à integração com a infraestrutura legada e às obrigações de entrega e instalação dos gateways. Todavia, isso não autoriza concluir que a PoC pudesse ser utilizada para exigir, desde logo, demonstração integral de toda a arquitetura definitiva. A PoC, tal como desenhada, detinha função de verificar se a solução possuía aderência funcional mínima aos requisitos essenciais escolhidos pela Administração. Exigir, nessa fase, não apenas o comportamento funcional da solução em ambiente de simulação, mas já a reprodução material da estrutura física definitiva, equivale a alargar o objeto da prova para além dos limites postos pelo próprio roteiro, subvertendo o critério objetivo previamente fixado. O Município, em suma, não pode, no momento da avaliação, substituir o parâmetro normativo da PoC por outro mais amplo, extraído

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

do objeto global do edital, sob pena de violação ao julgamento objetivo e à vinculação ao instrumento convocatório.

Sob esse prisma, a apresentação da empresa se mostra aparentemente suficiente para os fins próprios da PoC. Isso porque, a partir do regramento específico da prova, o que se exigia era a demonstração de que a solução possuía capacidade de operar a integração simulada da telefonia legada por meio de tronco SIP ou número DDR, possibilitando recepção de chamada encaminhada, originação pelo softphone e gravação do fluxo processado. O fato de o equipamento físico apresentado não corresponder, segundo o Município, ao arranjo integral exigido para a futura execução contratual não basta para descaracterizar o atendimento ao roteiro da PoC, já que este não condicionou a aprovação do item essencial A.1 à apresentação, em prova presencial, da mesma configuração de hardware projetada para o ambiente final. O eventual descompasso entre o hardware levado à sessão e o hardware previsto para o contrato pode ser relevante para aferição da conformidade integral do objeto em fase própria, mas não justifica, isoladamente, a reprovação em uma prova cujo próprio roteiro admitiu simulação de integração por SIP ou DDR.

Também não altera essa conclusão o fato de a Administração sustentar que o objeto teria natureza híbrida e que, por isso, a compatibilidade com a telefonia legada seria central. Isso é verdadeiro no plano do objeto contratual, mas não responde ao ponto normativo decisivo, que trata do modo de verificação eleito para a PoC. E o modo de verificação eleito, segundo a redação expressa do roteiro, foi o da simulação funcional. A centralidade da integração com a telefonia legada não autoriza o deslocamento do eixo de avaliação do resultado funcional para a exigência de identidade estrutural com o ambiente de produção. A Administração poderia, se assim desejasse, ter disciplinado a PoC em termos mais amplos, exigindo expressamente a presença de gateway físico com a mesma configuração mínima do objeto final. Porém, não o tendo feito de forma inequívoca no roteiro da prova, não pode completar ou agravar ex post o conteúdo do teste eliminatório.

Em reforço, anote-se que a própria ata revela que a licitante defendeu a possibilidade de demonstração via VoIP e invocou a compreensão de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

que o ambiente da PoC deveria ser interpretado como rito de simulação, ao passo que a comissão recusou esse caminho por entender imprescindível a apresentação de equipamento físico correspondente ao edital. Isso evidencia não propriamente falha manifesta da solução em executar o cenário funcional previsto, mas divergência hermenêutica sobre o alcance da PoC. E, em situações como essa, deve prevalecer a leitura mais estritamente vinculada ao roteiro específico da prova, por ser ele o instrumento que objetiva, previamente e de forma isonômica, o conteúdo do teste eliminatório. Reprovar a licitante por fundamento não inequivocamente contido no roteiro significa converter a PoC, que deveria ser uma verificação objetiva de requisitos essenciais, em juízo ampliado de conformidade integral do objeto, sem base textual suficiente para tanto.

Diante desse quadro, conclui-se que, embora o objeto licitado comporte exigências técnicas mais abrangentes para a fase de execução contratual, a Prova de Conceito foi normativamente delimitada como demonstração funcional, em ambiente simulado, da aderência da solução aos requisitos essenciais fixados no roteiro. Nesse contexto, a apresentação da empresa, fundada na integração simulada via VoIP/SIP, mostrava-se apta a atender ao que efetivamente foi requerido para a PoC, ao menos no que toca ao núcleo de validação funcional definido pela Administração. A reprovação baseada na não reprodução, já nessa etapa, do arranjo físico integral do ambiente definitivo extrapolou os limites próprios da prova, confundindo o conteúdo do teste eliminatório com o conteúdo total do objeto contratual. Assim, a desclassificação, tal como motivada, não se harmoniza com os parâmetros objetivos traçados pelo próprio roteiro da PoC.

VOTO

Considerando o disposto no § 1°, do art. 282, do RITCE/PR, encaminho ao Plenário desta Corte o contido no Despacho 657/2026-GCFAMG para homologação, entendendo que a deliberação monocrática deve ser ratificada pelo Órgão Colegiado, com as seguintes determinações:

(i) Revogação da medida cautelar determinada no Despacho 529/26-GCFAMG;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

(ii) Presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência, notadamente diante da plausibilidade jurídica da tese deduzida pela Representante e do risco de consolidação de atos subsequentes fundados em juízo de reprovação que, em exame preliminar, não se mostra aderente aos parâmetros objetivos traçados pelo próprio roteiro da Prova de Conceito, homologação da medida cautelar concedida para determinar a imediata suspensão do Pregão Eletrônico 04/2026, inclusive dos atos de adjudicação, homologação, contratação ou quaisquer outros que pressuponham a manutenção da desclassificação da Empresa TW-Solutions na Prova de Conceito realizada em 14/05/2026, até ulterior deliberação desta Corte;

(iii) Intimação imediata do Município de Araucária, por e-mail, na pessoa de seu representante legal e do agente de contratação responsável pelo certame, para cumprimento desta decisão, bem como para que, no prazo de 15 dias, querendo, apresente manifestação e documentos complementares acerca da matéria controvertida, especialmente sobre a correspondência entre os critérios efetivamente aplicados na PoC e o roteiro específico da prova.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 657/2026-GCFAMG.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40

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

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

Tribunal Pleno, 27 de maio de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 16.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OV40