



Excelentíssimo Senhor Conselheiro Daniel Itapary Brandão, Presidente do  
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

## Denúncia com pedido de medida cautelar

A **QFROTAS SISTEMAS LTDA**<sup>1</sup> vem, por seus advogados<sup>2</sup>, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 170, §4º da Lei 14.133/2021 e nos arts. 40 e 75 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, formular **DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, em face do Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025 (Processo Administrativo nº 1045/2025-SEMAG) da Prefeitura Municipal de Timon/MA, o que faz pelas razões de fato e direito a seguir explicitadas.

<sup>1</sup> Pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 44.220.921/0001-35, com sede na Alameda Doutor Carlos de Carvalho, nº 555, conjunto 122, Centro Empresarial Engenheiro José Joaquim, Centro, Curitiba/PR, CEP 80.430-180.

<sup>2</sup> Procuração anexa

### São Paulo | SP

Rua Olimpíadas 200, 2º Andar  
Vila Olímpia, CEP 04551-000  
+55 11 4890.0360

### Rio de Janeiro | RJ

Praia de Botafogo, 501 - 1º Andar, A  
Botafogo, CEP 22250-040  
+55 21 4007.2221

### Brasília | DF

SAUS, Qd. 1, Bloco N, Nº 711  
Asa Sul, CEP 70070-010  
+55 61 4007.2221

### Curitiba | PR

Rua Mateus Leme, 575  
São Francisco, CEP 80510-192  
+55 41 3233.0530



## 1. Preliminarmente: legitimidade da QFROTAS para formular denúncia junto ao TCE/MA

A QFROTAS SISTEMAS LTDA (em diante **QFrotas**) deseja participar como licitante do Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025<sup>3</sup> (Processo Administrativo nº 1045/2025-SEMAG) da Prefeitura Municipal de Timon/MA<sup>4</sup>.

De acordo com o art. 170, §4º, da Lei Federal nº 14.133/2021, “qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei”.

A legitimidade da **QFrotas** para agir perante este Egr. Tribunal de Contas, está também disposta no art. 40 da Lei Orgânica do TCE/MA:

Art. 40. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Evidenciada, então, a legitimidade da **QFrotas**, diante da sua intenção de participação no certame, fazendo-se necessária a intervenção do Egr. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para o restabelecimento da legalidade na sua condução, como se demonstrará a seguir.

Dito isso, passa-se à denúncia.

## 2. O edital da licitação

A Prefeitura Municipal de Timon/MA publicou o Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025 (Processo Administrativo nº 1045/2025-SEMAG) para o registro de preço para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gerenciamento da frota de veículos do município, por meio de sistema informatizado, com controle de abastecimento, manutenção preventiva e corretiva, fornecimento de peças.

Por meio da presente Denúncia, a **QFrotas** pretende denunciar as irregularidades contidas no Edital, especialmente acerca das **exigências exorbitantes e desproporcionais referentes a Prova de Conceito** que, em muito, excedem as regras da lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e demais Tribunais de Contas do país.

O prazo final para protocolo das propostas está agendado para o dia 07.10.2025 às 12 horas, enquanto a sessão pública de abertura das propostas está agendada para o mesmo dia e horário, no endereço eletrônico [www.portaldecompraspublicas.com.br](http://www.portaldecompraspublicas.com.br).

<sup>3</sup> Anexo - Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025 e anexos

<sup>4</sup> A licitação também pode ser acessada através do seguinte link: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/processos/ma/prefeitura-municipal-de-timon-1214/rpe-009-semag-2025-2025-409397>



Todavia, o instrumento convocatório não reúne condições de legalidade/regularidade que autorizem o prosseguimento do certame, de modo que a imediata suspensão de abertura da sessão pública, para correção dos vícios a seguir apontados, é medida que se impõe.

### 3. A excessividade da Prova de Conceito – PoC

O Anexo do Termo de Referência do Edital, ao regulamentar a Prova de Conceito – PoC, determina, nos itens 8 e 10, que, para a aprovação, a licitante deverá atender integralmente 100% (cem por cento) dos itens avaliados, veja-se:

8. A licitante classificada **deverá atender integralmente (100%) aos itens do checklist** do edital. Caso não atenda, será desclassificada, e o Pregoeiro convocará a próxima licitante classificada, repetindo-se o procedimento até a validação de uma apresentação que atenda a todos os requisitos.

9. Após a apresentação ser validada pela comissão avaliadora, atendendo a 100% do checklist e às exigências fixadas neste edital, o **Pregoeiro declarará a licitante vencedora.**

10. Serão desclassificadas todas as propostas das licitantes que **não atenderem integralmente (100%) às exigências do checklist** de avaliação da Prova de Conceito.

Ora, **este percentual fixado para a aprovação na PoC é exorbitante, desproporcional e desnecessário por não se ater aos requisitos mínimos, isto é, essenciais ao funcionamento do sistema**, o que implica em caráter restritivo, não se coadunado com os fins da licitação.

São **16 (dezesseis) páginas** de itens obrigatórios que devem ser atendidos pela licitante para aprovação na PoC. Tratam-se de **92 (noventa e duas) exigências**, das quais exige-se o atendimento de **100% delas**, encargo absolutamente impossível de ser realizado.

Além da quantidade excessiva de itens, que representam quase a totalidade das funcionalidades do sistema, o checklist a ser atendido pela licitante apresenta itens difícilísimos de serem programados no sistema, uma vez que **se distanciam absurdamente da funcionalidade da gestão de frotas em si.**

No conjunto, a PoC também se desvia ao prescrever “como apresentar”, o que sinaliza direcionamento e revela desalinhamento com práticas de mercado em gestão de frotas. A fixação de componentes visuais, paletas, tipos de gráfico, atalhos e outros elementos cosméticos ultrapassa o nível funcional esperado — ainda que o núcleo do negócio (manutenção e custos) e a necessidade de auditoria e conformidade permaneçam válidos.

Como se percebe, **são diversas as exigências da PoC que não possuem respaldo técnico para existência nessa fase.**

Importante destacar que a **Qfrotas** apresentou impugnação<sup>5</sup> em 01.10.2025 contra as regras para apresentação da PoC, destacando que não se poderia exigir disposições tão específicas

---

<sup>5</sup> Anexo – impugnação



a ponto de restringir a competitividade, bem como, em razão das exigências desproporcionais, requerendo a dilação do prazo para apresentação da PoC:

Data	Pedido	Situação	Ações
01/10/2025 - 18:04:06	01	Aguardando Julgamento	 
<b>Justificativa:</b> Prezados, segue impugnação.			

Até o momento (dia 02.10.2025) a Impugnação não fora julgada pelo Município.

O entendimento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que, havendo previsão no Edital para realização prova de conceito e/ou outras similares, “**só podem ser incluídas como exigências aquelas funcionalidades essenciais ao serviço e ao objetivo que são buscados, sob pena de restrição indevida da competitividade**”<sup>6</sup>.

No mesmo sentido é o dos Tribunais de Contas estaduais, que orientam que a prova de Conceito (PoC) deve contemplar apenas as especificações técnicas essenciais para garantir a satisfação do interesse público, evitando a demonstração exaustiva da totalidade das especificações técnicas, o que pode restringir indevidamente a competitividade. Veja-se algumas decisões neste sentido:

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. SOFTWARE. PROVA DE CONCEITO. FUNCIONALIDADES MÍNIMAS. PARÂMETRO EXCESSIVO. RESTRITIVIDADE. OBRIGAÇÃO. DADOS INSUFICIENTES. CORREÇÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Na contratação de software que dependa de customização, **as funcionalidades mínimas exigidas na prova prática ou de conceito devem se limitar ao indispensável para análise do produto, sob pena de inviabilizar a competitividade**. 2. As condições de adimplemento da obrigação devem estar satisfatoriamente definidas no instrumento, de modo que licitantes disponham de informações necessárias ao dimensionamento de custos e elaboração de propostas comerciais.<sup>7</sup>

---

[...] É necessário destacar, também, que o fato de a prova de conceito eventualmente não exigir a demonstração da totalidade das especificações técnicas, não significa que a Administração está renunciando ao seu integral atendimento, mas apenas conferindo aos proponentes a possibilidade de ajustar as respectivas soluções, quando necessário, até o momento da respectiva implantação, o que favorece a ampliação da disputa e, consequentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa. Daí porque **este E. Tribunal vem decidindo de forma contrária à imposição de demonstração da**

<sup>6</sup> Acórdão 1364/2021 – Plenário TCU.

<sup>7</sup> TC-21321.989.20 – TCE/SP



**totalidade das especificações técnicas e aprovação da solução ofertada, mediante a comprovação de atendimento a um percentual mínimo das referidas especificações, fixado aleatoriamente, como ocorre no presente caso.**

(...) À vista disso e em conformidade com a jurisprudência desta Casa, exemplificada no julgamento dos TC-017537.989.24-6 (sob relatoria do e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo) e TC-016709.989.24-8 (sob relatoria do e. Conselheiro Robson Marinho), ambas as decisões proferidas em Sessão Plenária de 11/09/2024, deve a Prefeitura inserir na peça editalícia roteiro objetivo de verificação, cujo teor destaque, para fins de demonstração, **apenas os requisitos técnicos considerados mínimos e suficientes à comprovação de que o objeto oferecido atende às necessidades públicas, evitando-se, assim, a demanda pela apresentação da totalidade das aplicações, bem como de percentuais aleatórios**<sup>8</sup>.

---

EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE PROGRAMAS DE INFORMÁTICA (SOFTWARES). INDEVIDA EXIGÊNCIA DE PROPRIEDADE DE SOFTWARE. INJUSTIFICADA A VISITA TÉCNICA OBRIGATÓRIA. NECESSIDADE DE DELIMITAÇÃO RAZOÁVEL E OBJETIVA DAS FUNCIONALIDADES REQUERIDAS PARA PROVA DE CONCEITO. PRAZO DE REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO DEVE SER COMPATÍVEL. EXORBITANTE A DEMANDA DE ASSINATURA DE PROFISSIONAIS DAS ÁREAS NOS ATESTADOS. EXCESSIVA A REQUISICÃO DE SISTEMA “NATIVO DA WEB”, DEVENDO SER ACEITO SIMILAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. (...) A partir das **críticas ofertadas sobre a prova de conceito**, entendo **ser necessária a retificação da peça editalícia**, a fim de deixar evidentes os itens que serão avaliados em tal demonstração, **estipulando-os em percentual razoável**, bem como fixando-se prazo compatível e proporcional para a sua realização. Nessa senda, **devem ser fixadas de forma objetiva as funcionalidades que serão objeto de avaliação na prova de conceito, devendo a Administração ater-se àquelas consideradas como essenciais para atendimento do interesse público, mesmo que todas precisem estar disponíveis por ocasião da implantação do sistema**.<sup>9</sup>

---

EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LOCAÇÃO DE LICENÇA DE SOFTWARE. DADOS ESSENCIAIS AO OBJETO. ESTIMATIVA DOS TREINAMENTOS. DEMONSTRAÇÃO DO SISTEMA. PRAZO PARA INÍCIO DA DEMONSTRAÇÃO. JUNÇÃO DE MÓDULOS. RECOMENDAÇÃO. CORREÇÃO DETERMINADA. Por haver riscos de direcionamento vedado pelo art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/93, **não é**

---

<sup>8</sup> TC-020713.989.24-2 TCE/SP

<sup>9</sup> TC-010723.989.21 TCE/SP



permitida a exigência do atendimento de 100% das especificações na demonstração dos sistemas de informática pela 1ª colocada do certame, devendo a Administração fixar, para cada sistema licitado, apenas a demonstração de requisitos e funcionalidades eleitas como relevantes, definindo-se também critérios objetivos de avaliação<sup>10</sup>.

Como mais um exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná possui entendimento semelhante:

ACÓRDÃO Nº 3786/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP. Pregão Eletrônico. **Prova de conceito. Cláusulas restritivas de competitividade. Ausência de justificativas. Irregularidades.** Voto pela procedência, com expedição de determinações e recomendação.

Extrai-se do procedimento licitatório a existência de 14 grupos de itens obrigatórios e 5 grupos de itens não obrigatórios, sendo que, de acordo com o instrumento convocatório (item 7.48 do Termo de Referência), a prova de conceito exigirá a demonstração de atendimento de 100% dos requisitos obrigatórios e de 85% de todas as funções e especificações contidas no edital.

A esse respeito, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em linha com o entendimento assentado no Despacho n. 1175/23 (peça 9), anotou que **o objetivo da prova de conceito é “tão somente aferir se o licitante vencedor terá capacidade de ofertar a solução tecnológica e não o de antecipar a própria entrega do objeto mediante a comprovação da integralidade ou quase integralidade das funcionalidades previstas no ato convocatório”,** motivo pelo qual **entendeu a unidade que os percentuais exigidos não seriam razoáveis.**

(...)

Nesse sentido, diante do vácuo normativo, para fins de aprovação de prova de conceito no âmbito das licitações, ressalvadas as hipóteses devidamente justificadas, mediante critérios técnicos, conforme apontado pela CGM, **os percentuais mínimos de atendimento não deveriam, em princípio, ultrapassar 50% do objeto licitado, conforme entendimento jurisprudencial, observando-se sempre as parcelas de maior relevância ao objetivo do órgão licitante.**

Nesse sentido, também é o Acórdão nº 3269/21-Pleno do TCE/PR:

Embora não existam parâmetros legais ou jurisprudenciais para que se possa definir a razoabilidade de determinados percentuais de atendimento

---

<sup>10</sup> TC-014387.989.19-7



para fins de aprovação numa prova de conceito, a hipótese dos autos (100% dos requisitos relacionados a Performance ou ao Padrão Tecnológico e de Segurança e de 90% dos requisitos específicos por módulo de programas) **parece desbordar da razoabilidade, notadamente quando se tem em vista a quantidade de funcionalidades a serem observadas.**

Logo, as funcionalidades previstas na PoC devem ficar adstritas aos requisitos mínimos e essenciais ao funcionamento do sistema, sob pena de se colocar em risco a competitividade do certame, eliminando-se a proposta mais vantajosa ao poder público, **impondo-se, desse modo, a retificação do instrumento convocatório, a fim de revisar os percentuais fixados, por serem demasiados.**

Em síntese, **o Edital merece ser retificado para o fim de rever os percentuais fixados para a realização da PoC**, devendo esta análise se ater aos requisitos mínimos e essenciais ao funcionamento do sistema, **sem apresentar exigências exorbitantes, desproporcionais, desnecessárias, não fundamentais para a operação do sistema**, sob pena de se colocar em risco a competitividade do certame, a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

#### **4. Necessidade de imediata suspensão cautelar do procedimento licitatório até que se julgue o mérito da presente denúncia**

Diante das graves irregularidades observadas edital do certame licitatório ora denunciado, é de crucial importância que o D. Conselheiro Relator **suspenda liminarmente o andamento da licitação.**

Conforme art. 75 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, “o Pleno do Tribunal ou o relator, **em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá**, de ofício ou mediante provocação, **adotar medida cautelar**, com ou sem a prévia oitiva da parte, **determinando**, entre outras providências, **a suspensão do ato ou do procedimento impugnado**, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.”

No presente caso estão preenchidos os requisitos autorizadores da medida cautelar.

A verossimilhança do direito alegado pela denunciante está presente na **realização de PoC com percentuais excessivos**, listando itens desnecessários para avaliação, não fundamentais para a operação do sistema, de forma contrária aos entendimentos dos Tribunais de Contas, conforme acima apresentado.

Por outro lado, **o perigo da demora** decorre do fato de que, segundo a Edital acostado, o início da sessão/disputa foi designado para as 12h do dia 07.10.2025.

Há ainda o **perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo**, que está fundamentado no fato de que o edital está eivado de vícios de ordem técnica. A Administração será



inegavelmente prejudicada pois está restringindo a competitividade e com isso impossibilitando a obtenção de proposta mais vantajosa.

Por conta disso espera-se que seja determinada, liminarmente, a suspensão do presente certame até que as questões aqui levantadas sejam submetidas ao exame definitivo por parte dessa Corte de Contas.

## 5. Pedidos

Considerando o exposto, em razão das irregularidades noticiadas, a **QFROTAS SISTEMAS LTDA** respeitosamente requer:

- a. A concessão de medida liminar, com fulcro no art. 75 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para determinar imediata suspensão do Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025 (Processo Administrativo nº 1045/2025-SEMAG) da Prefeitura Municipal de Timon/MA, no estado em que se encontra, tendo em vista as irregularidades noticiadas;
- b. No mérito, a procedência da presente Denúncia, determinando que Prefeitura Municipal de Timon/MA, querendo prosseguir com a disputa, promova as correções devidas no instrumento convocatório, especialmente no Anexo do Termo de referência do Edital, que trata da Prova de Conceito (PoC), a fim de harmonizá-lo com a legislação e jurisprudência;
- c. Como consequência, a republicação do instrumento convocatório, com a devolução dos prazos consignados em lei.

Nestes termos, pede deferimento.

Curitiba, 02 de outubro de 2025.

**Luiz Fernando Casagrande Pereira**

OAB 22.076/PR

**Fernando Vernalha Guimarães**

OAB 20.738/PR

**Thiago Lima Breus**

OAB 36.742/PR

**Daniel Pacheco Ribas Beatriz**

OAB 53.887/PR