TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	79758/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	ADSERVI - ADMINISTRADORA DE SERVICOS LTDA, ALEXANDRE MARANHÃO KHURY
ADVOGADO / PROCURADOR	ANA PAULA DE SOUZA BRITO, DEISI NOGUEIRA DE LIMA, GRAZIANE DE MELO, LETICIA FERNANDES DA SILVA, PAULA GEORGIA COSTA BANDEIRA, RAPHAEL GALVANI
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 3028/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP). Pregão Eletrônico n.º 002/2025. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio, conservação e *facilities*. Índice de endividamento tecnicamente justificado com base em estudo de mercado. Conformidade com parâmetros usuais do setor. Participação de 36 empresas demonstra ausência de restrição à competitividade. Exigência de declaração de inexistência de nepotismo sem a devida clareza quanto ao alcance da obrigação em estruturas societárias complexas. Violação ao princípio da segurança jurídica e clareza dos editais. Necessidade de especificação precisa do alcance da exigência na cadeia societária. Demais irregularidades não confirmadas. Procedência parcial. Recomendação.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação, nos termos do art. 170 §4º[1], da Lei n.º 14.133/2021, cumulada com pedido de medida cautelar de suspensão, formulada pela empresa **ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS LTDA (ADSERVI)** contra a **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ (ALEP)**, por meio da qual relata possíveis irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico n. 002/2025, cujo objeto se consubstancia na *"Contratação de empresa especializada*

[1] Art. 170. [...] § 4º 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.

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

na prestação de serviços contínuos de limpeza, asseio, conservação e outros com dedicação exclusiva de mão de obra (item 1) e serviços contínuos acessórios sem dedicação exclusiva de mão de obra – Facilities (item 2), com fornecimento de materiais, equipamentos e insumos, no complexo da Assembleia Legislativa do Paraná e suas dependências", conforme especificações previstas no Edital[2] e Termo de Referência[3].

A sessão pública do referido certame ocorreu em 14/02/2025, às 9h30, conforme relatório preliminar da disputa[4]. Em relação ao parâmetro de valor máximo, foi estimado em R$ 18.989.427,66 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e vinte e sete reais e sessenta e seis centavos), anual; e R$ 94.947.138,28 (noventa e quatro milhões, novecentos e quarenta e sete mil, cento e trinta e oito reais e vinte e oito centavos), para o prazo de 05 (cinco) anos.

No que tange ao objeto da Representação, a empresa representante alega que o certame apresenta disposições que violam princípios fundamentais da licitação, como legalidade, competitividade, isonomia e ampla concorrência, além de impor exigências excessivas e desproporcionais que restringem a participação de empresas interessadas, destacando três irregularidades principais, quais sejam:

1) Reunião de serviços distintos e desconexos em lote único, contrariando o princípio do parcelamento previsto no art. 47, II da Lei 14.133/2021:

A ADSERVI argumenta que o Item 2 (serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra) prevê a contratação de serviços distintos (limpeza, conservação, desinsetização, desratização, descupinização, limpeza de caixas d'água, manutenção de sistemas de combate a incêndio, entre outros) em um único lote, sem considerar a necessidade de divisão em lotes distintos.

Aduz, outrossim, que essa aglutinação de serviços desconexos viola o princípio do parcelamento, previsto no artigo 47, II, da Lei n.º 14.133/2021, que

[2] Peça n.º 04.
[3] Peça n.º 05.
[4] Disponível em: https://transparencia.assembleia.pr.leg.br/storage/licitacoes/dp45tmHE7RfpbCF0XRrqnfIg6Wzl9KQeq5lDytzD.pdf

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

determina a divisão do objeto quando tecnicamente viável e economicamente vantajosa.

A empresa sustenta que a unificação dos serviços em um único lote restringe a competitividade e pode levar à monopolização do mercado, além de dificultar a fiscalização e a execução adequada dos serviços.

2) Índice de Endividamento Excessivamente Restritivo:

A segunda irregularidade apontada diz respeito à exigência de índice de endividamento igual ou inferior a 0,35, afetando a participação de empresas com capacidade financeira comprovada, mas que possuem índices de endividamento superiores.

Argumenta-se que tal índice contraria a jurisprudência do TCU (Acórdão 5890/2021[5]) e viola o art. 69, §5º da Lei 14.133/2021, que veda a exigência de índices não usuais. A ADSERVI propõe que o índice seja majorado para 0,50, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do próprio TCE/PR.

3) Exigência de Declaração de Sócios Pessoas Físicas:

A terceira irregularidade apontada relaciona-se à exigência de declaração pessoal de todos os sócios pessoas físicas quanto a vedações legais e inexistência de parentesco com agentes públicos (item 11.5.5 do edital).

A Representante argumenta que tal exigência é excessiva e problemática especialmente para empresas que possuem pessoas jurídicas em seu quadro societário, podendo inviabilizar a participação de interessados.

A Representante argumenta, por fim, que há risco de grave lesão ao erário, considerando o valor estimado de R$ 19 milhões anuais, caso o certame prossiga com as alegadas irregularidades.

[5] "**É vedada a exigência, para fins de qualificação econômico-financeira, de índice de endividamento geral menor ou igual a 0,50, sem justificativa no processo administrativo da licitação**, por afronta ao disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993". Acórdão 5890/2021-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER.

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

Com base em tais fundamentos, a empresa requer, em sede cautelar, a suspensão do certame. No mérito, pleiteia: (i) o parcelamento do objeto em pelo menos dois lotes distintos; (ii) a alteração do índice de endividamento para 0,50; e (iii) a modificação do item 11.5.5 para aceitar declaração do representante legal da pessoa jurídica ou compromisso da licitante de não contratar pessoas com impedimentos legais.

Preliminarmente ao juízo de admissibilidade e da análise do pedido cautelar, requereu-se a manifestação prévia do legislativo estadual, nos termos do *caput* do art. 404[6] do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a fim de que se manifestasse acerca de cada um dos supostos vícios apontados pela Representante, assim como apresentasse aos autos a íntegra do procedimento licitatório em exame (fases interna e externa), nos termos do Despacho n.º 171/25 – GCAZ[7].

Instada a se manifestar, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) apresentou os devidos esclarecimentos[8] a fim de refutar as impropriedades destacadas.

Inicialmente, no que tange à aglutinação de serviços distintos em um único lote, a ALEP argumenta que a adoção desse modelo teve como objetivo viabilizar a contratação de serviços correlatos, que facilitam a atividade-fim da Assembleia Legislativa, assegurando eficiência administrativa e economia de escala. A entidade destaca que a licitação contou com a participação de 36 empresas, demonstrando ampla competitividade, e que apenas a representante ADSERVI contestou a ausência de parcelamento. Além disso, a possibilidade de subcontratação parcial dos serviços previstos no item 2 do edital reforçaria a viabilidade do modelo adotado. Como fundamentação legal, a ALEP invoca o artigo 48 da Lei n.º 14.133/2021, que permite a contratação de serviços sob o conceito de *facilities*, e enfatiza que a unificação dos serviços visa simplificar a gestão contratual e reduzir riscos administrativos e financeiros.

---

[6] Art. 404. Se o órgão colegiado ou o Relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até 5 (cinco) dias úteis.
[7] Peça n.º 22.
[8] Peça n.º 26.

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

No tocante à exigência de índice de endividamento de 0,35, a ALEP justifica sua adoção com base em um estudo de mercado que avaliou 25 empresas do setor, resultando em uma média de 0,323, posteriormente arredondada para 0,35. A entidade argumenta que esse critério visa garantir a capacidade financeira das empresas contratadas, reduzindo o risco de inadimplência contratual, especialmente em contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

A defesa cita precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU)[9] e deste Tribunal de Contas[10], assim como julgado do Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR)[11], reafirmando a discricionariedade da administração pública na definição de índices econômico-financeiros, desde que devidamente justificados. Dessa forma, a ALEP refuta a alegação de que a exigência seria restritiva ou desproporcional, argumentando que atende ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade estabelecido no artigo 69, §5º, da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, quanto à exigência de declaração pessoal de todos os sócios, a ALEP fundamenta essa obrigação no Ato da Comissão Executiva nº 1826/2023, que impõe a apresentação de declaração de nepotismo como requisito obrigatório para habilitação em licitações. A entidade esclarece que essa exigência visa garantir a transparência e impedir a participação indireta de agentes públicos com interesses conflitantes, sendo aplicável inclusive a empresas cujos sócios sejam pessoas jurídicas.

A defesa reforça seu argumento citando decisões do Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR), que reconheceram a legalidade dessa exigência, e menciona casos anteriores em que empresas foram desclassificadas por não atenderem a esse requisito. Além disso, a ALEP explica que, no caso de sociedades compostas por holdings ou outras entidades jurídicas, caberia aos seus representantes legais fornecer a declaração exigida.

---

[9] Acórdão TCU nº 891/2018 – Plenário; Acórdão TCU nº 4120/17 – Tribunal Pleno; Acórdão TCU nº 628/2014 – Plenário e SÚMULA TCU Nº 289.
[10] Acórdão n.º 1767/2021 - Tribunal Pleno. Decisão proferida em 19/07/2021 publicada no DETC nº 2597, em 06/08/2021, sobre o processo 40160/21, de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 - Concorrência da PARANÁ EDIFICAÇÕES tendo como interessados LUCAS GRUBBA PIGATTO, MARCUS MAURICIO DE SOUZA TESSEROLLI, PARANÁ EDIFICAÇÕES e outros, tendo como relator o CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.
[11] TJPR - 5ª C.Cível - A - 944648-6/01 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA - Unânime - J. 02.10.2012.

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

Em sede de juízo de cognição sumária, por meio do Despacho n.º 217/25 - GCAZ[12], inicialmente, afastei a suposta irregularidade no não parcelamento do objeto, por entender que a ALEP apresentou justificativas técnicas suficientes para a aglutinação dos serviços no modelo de *facilities*, cuja competitividade foi corroborada pela participação de 36 (trinta e seis) empresas. O pedido de medida cautelar, por sua vez, foi inicialmente deixado de ser analisado, uma vez que o certame se encontrava suspenso por força de decisão judicial. Contudo, admiti o processamento do feito quanto aos outros dois pontos, por vislumbrar indícios de restritividade no índice de endividamento e de excesso de formalismo na exigência de declarações.

Posteriormente, com a cassação da liminar na esfera judicial, o pleito foi reapresentado[13] e indeferido por meio do Despacho n.º 491/25 - GCAZ[14], decisão esta que foi mantida pelo Tribunal Pleno no julgamento do Agravo, consubstanciado no Acórdão n.º 1866/25 - Tribunal Pleno[15]. O fundamento central para o indeferimento da tutela de urgência foi a constatação de que a efetiva participação de 36 (trinta e seis) licitantes enfraquecia, em juízo preliminar, a tese de restrição à competitividade.

Regularmente citada, a ALEP apresentou suas razões de contraditório[16], defendendo a legalidade de suas exigências. Sobre o índice de endividamento, reiterou que o critério tem respaldo legal e jurisprudencial, visando segurança financeira e execução contratual. Explicou que não aplicou o índice de 0,50 de licitações anteriores por se tratar agora de contrato mais amplo e de 5 anos. Estudo com 50 empresas mostrou média de 0,3778, com 88% dentro do limite; após excluir dispersões, a média foi 0,3337, abaixo do índice de 0,35 adotado. Assim, sustentou que o parâmetro atende ao art. 69, §5º da Lei 14.133/2021 e é adequado à natureza do contrato.

Quanto à declaração dos sócios, sustentou que a medida encontra amparo em ato normativo interno e visa prevenir o nepotismo e conflitos de interesse, sendo um mecanismo legítimo de *compliance*.

---

[12] Peça n.º 27.
[13] Peças n.º 32 a 34.
[14] Peça n.º 39.
[15] Processo n.º 29151-3/25, peça n.º 10, com trânsito em julgado em 19/08/2025.
[16] Peças n.º 37 e 38.

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

A 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE), por meio da Instrução n.º 14/25 - 3ICE[17], opinou pela improcedência da irregularidade relativa ao índice de endividamento, por considerar as justificativas da ALEP suficientes e por constatar a ausência de prejuízo à competição. No tocante à exigência de declaração, entendeu pela procedência parcial, apontando a falta de clareza do edital quanto ao alcance da obrigação na cadeia societária, e sugeriu a expedição de recomendação.

O Ministério Público de Contas (MPC), em seu Parecer n.º 257/25 - PGC[18], manifestou-se em harmonia com a unidade técnica, concluindo pela inexistência de óbice no índice de endividamento e pela procedência parcial do apontamento sobre a declaração dos sócios, chancelando a proposta de recomendação.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Registro, de imediato, conforme delimitado no Despacho n.º 217/25 - GCAZ, que o exame de mérito da presente Representação cinge-se a duas questões centrais: (i) a suposta restritividade do índice de endividamento máximo de 0,35; e (ii) a alegada imprecisão e excesso na exigência de declaração pessoal de todos os sócios pessoas físicas.

2.1. Do Índice de Endividamento (igual ou inferior a 0,35).

A controvérsia neste ponto reside em definir se a exigência de índice de Endividamento Geral (EG) igual ou inferior a 0,35 se revela desarrazoada e restritiva, violando o disposto no art. 69, § 5º, da Lei n.º 14.133/2021, que veda a imposição de "índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira".

O art. 69 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que a habilitação econômico-financeira deve ser comprovada "de forma objetiva, por coeficientes e

[17] Peça n.º 53.
[18] Peça n.º 55.

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

índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório", sendo expressamente vedada, pelo § 5º, "a exigência de índices e valores não usualmente adotados". Essa vedação visa impedir critérios desarrazoados, desproporcionais ou dissociados das práticas usuais de mercado, que possam restringir indevidamente a competitividade do certame.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), cristalizada na Súmula n.º 289, estabelece que:

> "A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, **deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado**, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade".

No mesmo sentido, o Acórdão n.º 2.365/2017 - Plenário:

> "[...] 27. **As exigências especiais de habilitação, independentemente das particularidades do objeto, devem** atender às disposições da Lei 8.666/1993, e **estar justificadas no processo administrativo da licitação, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame**.
>
> 28. Portanto, a adoção de índices contábeis deveria estar explicitamente justificada no processo licitatório, o que não ocorreu.
>
> 29. Logo, as exigências de índice de Liquidez Corrente >= 2.5 e **índice de Endividamento Geral <= 0,50**, contidas nos itens 4.1.3 e 4.1.4 do edital, **não justificadas no processo administrativo da licitação, afrontam o disposto no § 5º, do art. 31, da Lei 8.666/1993**".

Este Tribunal de Contas já se manifestou em sentido convergente no Acórdão n.º 1767/2021 - Tribunal Pleno[19], de relatoria do E. Conselheiro José Durval

[19] Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/8/pdf/00358932.pdf

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

Mattos do Amaral, reafirmando a necessidade de justificativa técnica adequada para a fixação de índices econômico-financeiros, bem como sua compatibilidade com a realidade de mercado:

> "[...] há regra de índole constitucional **permite a exigência de quesitos de qualificação econômico-financeira** e, dando densidade normativa ao referido comando, a Lei n.º 8.666/1993 prescreve, nos §§ 1o e 5º, do seu artigo 31 que: [...]
>
> **Esses dispositivos exigem que os índices contábeis utilizados para a aferição da capacidade econômico-financeira ostentem a devida justificativa nos autos do procedimento administrativo da licitação, além disso, há expressa vedação de adoção de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação da situação financeira**".

No despacho de recebimento, esta relatoria apontou fragilidades metodológicas no estudo inicial apresentado pela ALEP, que excluiu de sua amostra empresas com índice superior a 0,50, enviesando artificialmente a média para baixo e resultando em um parâmetro que, à primeira vista, parecia mais restritivo que a realidade do mercado.

Contudo, em sede de contraditório, a entidade promoveu a juntada de um estudo técnico que ampliou a amostra para 50 empresas — incluindo as 25 originalmente analisadas e as 36 participantes efetivas do certame (excluídas duplicidades). Esta análise demonstrou índice médio de endividamento de 0,3778 e desvio padrão de 0,1985, evidenciando que 88% das empresas (44 de 50) apresentaram grau dentro ou abaixo de 1 desvio padrão acima da média. Excluindo-se as 6 empresas com maiores dispersões, a média ajustada resultou em 0,3337, inferior ao índice estabelecido de 0,35.

Ademais, a ALEP justificou a necessidade de um critério mais rigoroso em comparação a certames anteriores (que adotaram o índice de 0,50). A licitação atual apresenta características que justificam maior rigor: (i) contrato de maior complexidade; (ii) vigência de 5 anos contra 1 ano anterior; (iii) valor de R$

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

94.947.138,28 para todo o período; e (iv) mão de obra de dedicação exclusiva com riscos de responsabilidade subsidiária conforme Súmula n.º 331 do TST.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR), elencada em contraditório, corrobora essa discricionariedade. Na decisão do Agravo de Instrumento n.º 944648-6/01, decidiu-se que "a Administração Pública possui discricionariedade para escolher qual Índice de Endividamento utilizar para a avaliação na capacidade financeira dos Licitantes". Adicionalmente, a decisão do STF no RE 1.298.647 (Tema 1.118), de 13/02/2024, estabeleceu que a Administração deve "exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível" e "adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas", legitimando critérios mais rigorosos em contratos de terceirização.

O argumento-chave, todavia, que afasta em definitivo a alegação de restrição à competitividade, é de ordem fática: a participação expressiva de 36 (trinta e seis) empresas na fase de lances do Pregão Eletrônico n.º 002/2025. Como bem destacado pela 3ª ICE e pelo MPC, e como já assentado por este Tribunal no Acórdão n.º 1866/25 - Tribunal Pleno, que julgou Agravo interposto nestes autos, um número tão significativo de licitantes constitui prova material inequívoca de que as regras de qualificação econômico-financeira não inviabilizaram a competição.

Dessa forma, estando o índice devidamente justificado em estudo técnico, compatível com a realidade de mercado, conforme demonstrado estatisticamente, e não tendo sido demonstrado qualquer prejuízo concreto à competitividade do certame, concluo pela improcedência deste ponto da Representação.

2.2. Da Exigência de Declaração de Sócios Pessoas Físicas.

O segundo ponto admitido para análise diz respeito à exigência, contida no item 11.5.5 do edital, de "Declaração pessoal de cada um dos sócios, de que não possui vedações legais [...] e de inexistência de grau de parentesco impeditivo". A Representante argumenta que a regra é excessiva e obscura,

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

especialmente para empresas com pessoas jurídicas (holdings) em seu quadro societário.

De início, é fundamental reconhecer como legítima e louvável a preocupação da ALEP em implementar mecanismos efetivos para prevenir o nepotismo e outras formas de conflito de interesse. A medida alinha-se aos princípios constitucionais da moralidade (art. 37, caput, CF/88) e da impessoalidade, bem como materializa o dever de governança e gestão de riscos imposto à alta administração pelo art. 11, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021.

O fundamento legal encontra-se solidamente estabelecido no Ato da Comissão Executiva n.º 1826/2023 da ALEP, que em seus artigos 13, 14 e 15 estabelece a obrigatoriedade de "declaração pessoal de nepotismo assinada por cada um dos sócios da empresa licitante", regulamentação harmônica com o art. 9º, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 e art. 7º do Decreto Estadual n.º 2.485/2019.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR) reconhece expressamente a legitimidade da exigência. Na Apelação Cível n.º 0004972-14.2022.8.16.0004, envolvendo diretamente a empresa ADSERVI e a ALEP, decidiu-se que "o fato de um dos sócios da impetrante se constituir sob a forma de *holding* não dispensa a empresa participante de apresentar documentação que permita à Administração Pública aferir a existência de sócio pessoa física que eventualmente não possa com ela contratar".

Nos Embargos de Declaração n.º 009237-88.2024.8.16.0004, reiterou-se o conteúdo decisório:

> “Com efeito, considerando que a holding, sócia da empresa Adservi, possui como única acionista também outra pessoa jurídica, **mostra-se legal a investigação a respeito dos sócios destas, sobretudo para que as sociedades não constituam modo de ocultar pessoa impedida de participar indiretamente do certame e de se beneficiar dos resultados econômicos da contratação.**”

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

Neste contexto, tendo em vista a legítima preocupação da ALEP em implementar mecanismos efetivos para prevenir o nepotismo e outras formas de conflito de interesse, é admissível que a exigência de declaração se estenda até o nível da cadeia societária que a Administração entender pertinente para alcançar tal finalidade, desde que esta extensão seja prevista de forma clara e objetiva no edital e devidamente justificada nos autos do procedimento administrativo, em observância aos princípios da motivação, razoabilidade e proporcionalidade. A discricionariedade administrativa, contudo, não dispensa o cumprimento dos deveres de transparência e segurança jurídica inerentes ao processo licitatório.

A falha identificada, contudo, reside especificamente na técnica legislativa empregada na redação do dispositivo editalício.

O item 11.5.5 do edital dispõe nos seguintes termos:

> 11.5.5 **Declaração pessoal de cada um dos sócios, de que não possui vedações legais decorrentes do exercício de cargos públicos e de inexistência de grau de parentesco impeditivo.** No caso de declaração firmada por procurador, a mesma deverá ser acompanhada de instrumento de procuração, público ou particular, com poderes específicos para declarar que a pessoa física do outorgante não possui as vedações legais acima mencionadas. As procurações poderão ser apresentadas em original ou cópia autenticada por tabelião de notas ou pela Comissão de Licitação da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, mediante a conferência com o original. Na hipótese de instrumento particular de procuração será obrigatório o reconhecimento de firma por tabelião de notas, conforme modelo constante no Anexo VII.

Conforme apontado de maneira uníssona por esta relatoria, pela 3ª ICE e pelo MPC, o edital não estabelece, de forma clara e objetiva, até que nível da cadeia societária se estende a obrigação quando a licitante é controlada por outras pessoas jurídicas.

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

Tal omissão viola o princípio da segurança jurídica, decorrente do Estado de Direito (art. 1º, CF/88), e o princípio da publicidade e clareza dos editais, expressamente consagrado no art. 8º, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021, que determina que "o edital conterá todos os elementos necessários e suficientes para a apresentação das propostas, com clareza, precisão e objetividade".

O histórico da própria Representante evidencia os riscos decorrentes da falta de precisão normativa. No Pregão Presencial n.º 010/2022, a empresa ADSERVI foi desclassificada em razão da não apresentação das declarações de ausência de nepotismo por todos os sócios integrantes de sua complexa cadeia societária. A inabilitação ocorreu especificamente pela ausência da declaração dos sócios administradores da empresa Compañía de Servicios y Administración S.A., a qual figurava como sócia da holding controladora da ADSERVI.

Tal episódio demonstra a complexidade dessas estruturas societárias e a consequente necessidade de regramento claro e objetivo. Ressalte-se, ainda, que referido caso foi levado ao Poder Judiciário, tendo o Tribunal de Justiça do Paraná reconhecido a legalidade da desclassificação; contudo, uma disposição editalícia clara e precisa poderia ter evitado a judicialização da controvérsia.

Não obstante, tal qual na análise do item anterior, a realidade fática do certame deve ser considerada. A participação de 36 (trinta e seis) empresas demonstra que, neste caso concreto, a imprecisão da cláusula não chegou a frustrar significativamente o caráter competitivo do procedimento, embora tenha criado ambiente de insegurança jurídica.

Portanto, embora a regra editalícia padeça de vício formal de clareza e precisão, não há elementos que justifiquem a anulação do certame ou a desclassificação da exigência em si, cuja finalidade é republicana e encontra sólido respaldo legal e jurisprudencial. A questão resolve-se com o reconhecimento da falha técnica e a expedição de diretriz específica para sua correção em futuras licitações, garantindo a segurança jurídica e a isonomia entre os licitantes, conforme preconizam os arts. 5º e 8º da Lei n.º 14.133/2021.

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

Dessa forma, reconheço a procedência da alegação apresentada pela Representante neste ponto específico.

3. VOTO

Ante todo exposto, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 275 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em consonância com as manifestações da 3ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno decida por:

(i) julgá-la **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, para:

a. Considerar improcedente a alegação de irregularidade na exigência do índice de endividamento igual ou inferior a 0,35, tendo em vista: (i) a existência de estudo técnico com base em amostra representativa de empresas do setor; (ii) a adequação estatística do parâmetro à realidade de mercado (média de 0,3778 e desvio padrão de 0,1985); (iii) a justificativa técnica para maior rigor diante das características específicas do contrato (5 anos de vigência, alto valor, mão de obra dedicação exclusiva); (iv) a conformidade com a jurisprudência do TCU (Súmula 289) e deste TCE-PR (Acórdão 1767/2021-TP); e (v) a participação efetiva de 36 empresas, demonstrando ausência de restrição à competitividade;

b. Considerar procedente a alegação de irregularidade referente à ausência de clareza na exigência de declaração de sócios pessoas físicas, por violação aos princípios da segurança jurídica e clareza dos editais, reconhecendo-se que: (i) a exigência possui fundamento legal sólido (Lei 14.133/2021, Decreto 2.485/2019, Ato CE 1826/2023) e respaldo jurisprudencial do TJ-PR (Apelações 0004972-14.2022.8.16.0004 e Embargos 009237-88.2024.8.16.0004); (ii) visa finalidade republicana de combate ao nepotismo; e (iii) o vício reside exclusivamente na imprecisão quanto ao alcance da obrigação na cadeia societária;

(ii) Expedir **RECOMENDAÇÃO**[20] à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), representado pelo seu Presidente, **Sr. ALEXANDRE CURI**, para que, nos próximos editais de licitação, ao exigir a apresentação de declaração de

[20] Sem necessidade de monitoramento, dado seu comando geral e sua função orientativa futura.

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

inexistência de vedações legais e de parentesco, especifique de forma clara, precisa e objetiva o alcance da obrigação, estabelecendo expressamente até que nível da cadeia societária a exigência se estende quando houver pessoas jurídicas no quadro societário da licitante, definindo critérios objetivos e proporcionais que assegurem o cumprimento da finalidade preventiva do nepotismo sem criar restrições indevidas ou insegurança jurídica, em observância aos princípios da clareza, segurança jurídica e isonomia consagrados na Lei n.º 14.133/2021;

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX), para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas 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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I – Julgar com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 275 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em consonância com as manifestações da 3ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, a Representação para:

a)considerar improcedente a alegação de irregularidade na exigência do índice de endividamento igual ou inferior a 0,35, tendo

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

em vista: (i) a existência de estudo técnico com base em amostra representativa de empresas do setor; (ii) a adequação estatística do parâmetro à realidade de mercado (média de 0,3778 e desvio padrão de 0,1985); (iii) a justificativa técnica para maior rigor diante das características específicas do contrato (5 anos de vigência, alto valor, mão de obra dedicação exclusiva); (iv) a conformidade com a jurisprudência do TCU (Súmula 289) e deste TCE-PR (Acórdão 1767/2021-TP); e (v) a participação efetiva de 36 empresas, demonstrando ausência de restrição à competitividade;

b)considerar procedente a alegação de irregularidade referente à ausência de clareza na exigência de declaração de sócios pessoas físicas, por violação aos princípios da segurança jurídica e clareza dos editais, reconhecendo-se que: (i) a exigência possui fundamento legal sólido (Lei 14.133/2021, Decreto 2.485/2019, Ato CE 1826/2023) e respaldo jurisprudencial do TJ-PR (Apelações 0004972-14.2022.8.16.0004 e Embargos 009237-88.2024.8.16.0004); (ii) visa finalidade republicana de combate ao nepotismo; e (iii) o vício reside exclusivamente na imprecisão quanto ao alcance da obrigação na cadeia societária;

II - **recomendar**[21] à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), representado pelo seu Presidente, **Sr. ALEXANDRE CURI**, para que, nos próximos editais de licitação, ao exigir a apresentação de declaração de inexistência de vedações legais e de parentesco, especifique de forma clara, precisa e objetiva o alcance da obrigação, estabelecendo expressamente até que nível da cadeia societária a exigência se estende quando houver pessoas jurídicas no quadro societário da licitante, definindo critérios objetivos e proporcionais que assegurem o cumprimento da finalidade preventiva do nepotismo sem criar restrições indevidas ou insegurança jurídica, em observância aos princípios da clareza, segurança jurídica e isonomia consagrados na Lei nº 14.133/2021;

[21] Sem necessidade de monitoramento, dado seu comando geral e sua função orientativa futura.

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

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX), para anotações e providências necessárias;

IV – determinar a remessa à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 23 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

AUGUSTINHO ZUCCHI
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.EBFF.MFUE