



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 123408/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
INTERESSADO: AMAURI DOMAKOSKI, CAMILO DANIEL LOVATO, COSTA OESTE SERVICOS LTDA, MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ, PONTUAL SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA, SANDRA MARIA CUMIN
ADVOGADO / PROCURADOR: CLOVIS ALBERTO BERTOLINI DE PINHO, DANIEL BOGO, DANIEL CONRADO MÜLLER ULRICH, ISRAEL BOGO, LÍVIA MARIA KINDRAT WEISS, MARIA EDUARDA LIEBL FERNANDES
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2375/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão eletrônico. Serviços de limpeza, asseio, conservação, copa e outros. Desclassificação da representante. Ausência de assinatura das declarações exigidas. Previsão de índice de endividamento sem justificativa. Procedência parcial. Recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, encaminhada por COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA., em virtude de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico n.º 066/2024 do Município de Almirante Tamandaré, que tem por objeto a contratação de serviços de limpeza, asseio, conservação, copa e outros, pelo valor global de R\$ 14.358.334,08 (quatorze milhões, trezentos e cinquenta e oito mil, trezentos e trinta e quatro reais, e oito centavos).

Relata a representante que foi desclassificada “sob suposto não cumprimento dos itens 14.11.3 e 14.11.4 (seq. 1.8, fls. 165), em razão de simples falta de assinatura de declarações de comprometimento com a uniformização dos trabalhadores (as declarações foram devidamente apresentadas, conforme seq. 1.36



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fls. 1085 e 1086) e do item 14.13.3 (seq. 1.8, fls. 166) em razão do índice de endividamento da impetrante, que atingiu 0,49 (seq. 1.37, fls. 1132)".

Aduz que a desclassificação foi irregular por se tratar de vício sanável. Sobre a ausência de assinatura em duas declarações, sustenta que "seria razoável e proporcional a adoção de diligência para sanar tal falha, em consonância com os princípios da economicidade e da busca pela solução eficiente de problemas administrativos, sem causar prejuízos desnecessários às partes envolvidas".

Em relação ao grau de endividamento, aponta que "a autoridade coatora incorreu em mais um grave equívoco ao estabelecer requisitos desproporcionais e sem respaldo normativo para a habilitação econômico-financeira, sendo a impetrante inabilitada uma vez que o seu grau de endividamento atingiu 0,49".

Acrescenta que a exigência de Grau de Endividamento menor ou igual a 0,35 prevista no item 14.13 carece de justificativa técnica e legal, haja vista que a "legislação expressamente veda a imposição de critérios que não sejam usualmente adotados e que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais".

Diante disso, requer:

- a) o conhecimento e regular processamento desta Representação;
- b) preliminarmente, em caráter de urgência e de forma antecedente, requer seja concedida, inaudita altera pars, medida liminar para o fim de determinar a suspensão da continuidade do Pregão Eletrônico nº 066/2024, a assinatura e contratação com a impetrada, e especialmente o início ou continuidade da execução dos serviços, sob pena de consumação do ato ilegal e inutilidade do proveito final da ação.
- b.1) Caso atendido o pedido acima, que determine à autoridade que ASSEGURE a participação desta impetrante em eventual procedimento de dispensa para contratação emergencial que vier a realizar;
- c) a notificação dos envolvidos para razões de contraditório;
- d) a notificação do Ministério Público de Contas para que se manifestem;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) ao final, no mérito, a total procedência da Representação para o fim de determinar a anulação do ato que inabilitou a representante, consequentemente determinando a retomada do certame deste ponto.

Pelo Despacho n.º 280/25 (peça 55), o expediente foi recebido para apurar eventual irregularidade (a) na desclassificação da licitante COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA. no Pregão Eletrônico n.º 066/2024 do Município de Almirante Tamandaré em relação à ausência de assinatura das declarações exigidas; e (ii) do índice de endividamento fixado no item 14.13.3 do edital. O pleito cautelar não foi deferido.

Por conseguinte, foram citados o Município de Almirante Tamandaré, na pessoa de seu representante legal, o Sr. Camilo Daniel Lovato (prefeito), a Sra. Sandra Maria Cumin (pregoeira) e o Sr. Amauri Domakoski.

Os esclarecimentos foram prestados às peças 75/79 e 80/81 pelo município e seu respectivo gestor.

Às peças 61/67, a empresa PONTUAL SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA., interessada no certame, apresentou manifestação espontânea, pleiteando:

- a) O não conhecimento da presente Representação, em razão da falta de interesse de agir da REPRESENTANTE, uma vez que não impugnou administrativamente sua inabilitação, caracterizando preclusão administrativa nos termos do art. 17 do CPC;
- b) No mérito, a improcedência da Representação, com a consequente manutenção da decisão que indeferiu a medida cautelar, haja vista a regularidade da inabilitação da licitante COSTA OESTE, conforme os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo;
- c) A confirmação da validade da exigência do índice de endividamento como critério de habilitação econômico-financeira, considerando sua adequação e razoabilidade, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU);
- d) A rejeição de qualquer alegação de restrição indevida à competitividade, tendo em vista a ampla participação de empresas no certame e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inexistência de prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa;

e) Sejam tomadas medidas que preservem a execução contratual, evitando prejuízos à coletividade, nos termos do art. 147 da Lei nº 14.133/2021 e dos artigos 20 e 21 da LINDB, assegurando uma solução que concilie a regularidade do procedimento licitatório com a continuidade dos serviços indispensáveis à população do MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ; (...)

A manifestação foi recebida pelo Despacho n.º 380/25 (peça 69).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Parlamentar, pela Instrução n.º 177/25 (peça 87), opinou pela procedência parcial da Representação, diante da irregularidade na “fixação de índice de endividamento sem justificativa técnica no procedimento licitatório, em contrariedade ao art. 69 da Lei n.º 14.133/21”.

Por conseguinte, sugeriu a “expedição de RECOMENDAÇÃO ao Município de Almirante Tamandaré, nos termos do art. 244, §1º, do Regimento Interno, para que, em seus futuros certames, realize estudo técnico prévio que demonstre, de forma concreta e proporcional, à luz do risco, dos valores usuais de mercado, do vulto financeiro e da duração contratual, os parâmetros de endividamento ou quaisquer outros índices econômico-financeiros que venha a exigir”.

O Ministério Público de Contas, da mesma forma, opinou pela procedência parcial da demanda, com expedição de recomendação, nos termos do Parecer n.º 572/25 (peça 88).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, o prefeito municipal aponta “perda do interesse processual do Representante”, sob o argumento de que o contrato já foi assinado, com o início da prestação dos serviços.

Sem razão, contudo.

Como bem destacou o órgão ministerial, “a homologação do certame e a assinatura do Contrato não afastam a competência constitucional desta Corte de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contas em fiscalizar os procedimentos” (peça 88). Ainda, a Representação preenche os requisitos do artigo 170, §4º, da Lei n.º 14.133/2021¹, cabendo, portanto, a análise das irregularidades noticiadas nos autos.

No mérito, acompanho as manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas pela procedência parcial da demanda.

Segundo relatado, o expediente foi recebido para apurar eventual irregularidade (a) na desclassificação da licitante COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA. no Pregão Eletrônico n.º 066/2024 do Município de Almirante Tamandaré em relação à ausência de assinatura das declarações exigidas; e (ii) do índice de endividamento fixado no item 14.13.3 do edital.

Quanto ao primeiro item, a representante alega que foi desclassificada em razão da ausência de assinatura de declarações de comprometimento com a uniformização dos trabalhadores (itens 14.11.3 e 14.11.4 do Edital²), o que configuraria excesso de formalismo da Administração.

Em defesa (peça 76), a municipalidade aduziu que “os *documentos* sem assinatura são INEXISTENTES no mundo jurídico, descabendo qualquer invocação de que eles poderiam ser complementados por meio da assinatura”. Acrescentou que “A assinatura é condição *sine qua non* para a própria existência do documento previsto no edital. A falta da aposição da assinatura, torna o documento apócrifo e completamente inutilizável para qualquer fim”.

Ademais, destacou que “os documentos apresentados sem assinatura são imprescindíveis para a verificação se a vencedora cumpriria importantes itens da execução do contrato: uniforme e escritório em Almirante Tamandaré”.

¹ Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no [§ 3º do art. 169 desta Lei](#).
(...)

§ 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.

² 14.11.3. Apresentação de Declaração de Comprometimento, que os profissionais encarregados da prestação de serviços se apresentarão uniformizados, sendo os uniformes fornecidos pela licitante, com identificação através de crachás, com fotografia recente, e com equipamentos de proteção individual – EPIs – também fornecidos pela Contratada;

14.11.4. Apresentação de Declaração que a licitante, montará escritório devidamente estruturado no Município, para garantir o adequado e pleno atendimento da execução do contrato, no prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, a contar da data de assinatura do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Analisando o procedimento licitatório, verifica-se que os documentos, de fato, foram entregues sem assinatura. Diante disso, a Administração decidiu pela desclassificação da licitante, nos termos abaixo (peça 45, fl. 01):

que o prazo para que a proposta rejeitada seja anexada ao Edital de Licitação será até as 17h15 de hoje (10/12).

17/12/2024 15:13:58 **DESCCLASSIFICAÇÃO DE PARTICIPANTE** PREGOEIRO
COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA desclassificado. Motivo: A licitante não atendeu ao item 14.11. HABILITAÇÃO TÉCNICA, subitens 14.11.3 e 14.11.4, ou seja, as referidas declarações estão sem assinaturas; Item 14.13 – HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA, subitem 14.3.3, ou **seja**, o IE (Índice de Endividamento) calculado **pela** Licitante é maior **que** 0,35 (Índice solicitado em edital).

No entanto, observa-se que a ausência de assinatura de declarações de comprometimento com a uniformização dos trabalhadores não foi o único fundamento para a desclassificação da representante. Logo, como bem apontou a CAIS, “não adiantaria a realização de diligência para o saneamento da questão, sendo que a representante permaneceria inabilitada em razão do não atendimento do índice de endividamento máximo” (peça 87).

Assim, acompanho a conclusão da unidade técnica no sentido de que, “embora a inabilitação por simples ausência de assinatura, sem a abertura de diligência para o saneamento da questão, possa ser considerado excesso de formalismo, no presente caso, tratando-se de diligência inútil diante da existência de outra causa para a desclassificação da empresa, não há como apontar qualquer falha no procedimento da Administração” (peça 87).

Quanto ao segundo ponto, a requerente alega que a Administração Municipal estabeleceu “requisitos desproporcionais e sem respaldo normativo” em relação ao grau de endividamento.

A municipalidade, por sua vez, defendeu que “cabe à administração impor os índices em seu edital (o qual não foi impugnado pela Representante). Referido índice garante a liquidez e solidez de um contrato, como dito pela Representante, de vultoso valor” (peça 76).

Confira-se o item questionado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

14.13.3. Os Documento elaborado, deverão serem assinado por contador e por representante legal da empresa, contendo os seguintes índices contábeis extraídos do último balanço patrimonial ou do balanço patrimonial referente ao período de existência da sociedade:

LG = Liquidez Geral – superior a 1:

$LG = (AC + RLP) / (PC + ELP)$

LC= Liquidez Corrente – Superior a 1:

$LC = AC / PC$

IE= Índice Endividamento – menor ou igual a 0,35:

$IE = (PC + ELP) / AT$

No caso, observa-se que a exigência era de índice de endividamento menor ou igual a 0,35. A representante apresentou o valor de 0,49.

Em que pese a Lei de Licitações não estabeleça quais índices devem ser adotados para a qualificação econômico-financeira, é certo que sua fixação deve ser justificada no procedimento licitatório, conforme previsão do artigo 69 da Lei n.º 14.133/21:

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

(sem grifos no original)

No mesmo sentido, a Súmula n.º 289 do TCU:

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 incluía rentabilidade ou lucratividade.

No caso concreto, observa-se que não foram apresentadas as respectivas justificativas para os índices adotados, em desconformidade com o dispositivo acima. Portanto, procedente a demanda neste ponto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por conseguinte, cabível a expedição de recomendação ao Município de Almirante Tamandaré para que, em futuros certames, “realize estudo técnico prévio que demonstre, de forma concreta e proporcional, à luz do risco, dos valores usuais de mercado, do vulto financeiro e da duração contratual, os parâmetros de endividamento ou quaisquer outros índices econômico-financeiros que venha a exigir”.

Por fim, cabe salientar que a representante não impugnou, oportunamente, o edital em face do índice de endividamento previsto, tampouco apresentou recurso contra a decisão que a desclassificou, valendo-se tão somente da presente Representação para se insurgir em face do certame, na tentativa de obter provimento favorável.

Contudo, a irregularidade caracterizada nos autos não ensejou qualquer prejuízo à Administração ou aos licitantes, restando demonstrado que 18 (dezoito) empresas participaram da licitação, o que caracteriza a ampla competitividade.

Por todo o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação, para o fim de expedir RECOMENDAÇÃO ao Município de Almirante Tamandaré para que, em futuros certames, “realize estudo técnico prévio que demonstre, de forma concreta e proporcional, à luz do risco, dos valores usuais de mercado, do vulto financeiro e da duração contratual, os parâmetros de endividamento ou quaisquer outros índices econômico-financeiros que venha a exigir”.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para a adoção das providências cabíveis.

Por fim, autorizo o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e julgar PROCEDENTE EM PARTE a presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação, para o fim de expedir RECOMENDAÇÃO ao Município de Almirante Tamandaré para que, em futuros certames, “realize estudo técnico prévio que demonstre, de forma concreta e proporcional, à luz do risco, dos valores usuais de mercado, do vulto financeiro e da duração contratual, os parâmetros de endividamento ou quaisquer outros índices econômico-financeiros que venha a exigir”;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias para a adoção das providências cabíveis;

III – determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Plenário Virtual, 28 de agosto de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente