



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 806106/25
ASSUNTO: RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA
INTERESSADO: ADSERVI - ADMINISTRADORA DE SERVICOS LTDA, EDISON ROBERTO DA SILVA, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, PRODUSERV SERVICOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: ANA PAULA DE SOUZA BRITO, DANIEL WOLF, DEISI NOGUEIRA DE LIMA, EDUARDA SOUTO DE OLIVEIRA, GRAZIANE DE MELO, LETICIA FERNANDES DA SILVA, MARIANA LINHARES WATERKEMPER, MORGANA GARBUIO ZITTEL, PAULA GEORGIA COSTA BANDEIRA, RAPHAEL GALVANI
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 356/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Agravo. Alegações de exigência excessivamente restritiva de qualificação econômico-financeira (índice de endividamento $\leq 0,40$) e vedação imotivada à participação de consórcios. Indícios de motivação insuficiente reconhecidos, porém sem comprovação de esvaziamento competitivo ou dano grave e imediato. Ausência de demonstração do fumus boni iuris e do periculum in mora em grau suficiente a justificar a suspensão do certame. Margem de lucro reduzida da proposta vencedora que não caracteriza inexecutabilidade, exigindo análise técnico-contábil aprofundada. Questionamentos quanto à qualificação econômico-financeira da vencedora que demandam esclarecimentos e instrução complementar, vedada exclusão automática por interpretação ampliativa do Edital. Preocupação social com continuidade do serviço e empregos que não constitui fundamento jurídico autônomo para sustação da licitação. Opção por controle concomitante, instrução probatória e fiscalização reforçada, em observância aos princípios da proporcionalidade, do formalismo moderado e da continuidade do serviço público. Desprovimento do recurso.

Relatório

A Empresa ADSERVI – ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS LTDA propõe recurso de agravo objetivando reformar a decisão monocrática materializada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no Despacho 1779/25-GCFAMG (Peça 37 dos autos da Representação 785915/25), que indeferiu medida cautelar destinada a suspender o Pregão Eletrônico 28/2025, promovido pelo Município de Araucária, cujo objeto é a contratação de serviços de limpeza e conservação, com valor estimado de R\$ 54 milhões. A Recorrente sustenta que o Edital contém vícios graves que comprometem a legalidade, a competitividade e a isonomia do certame.

O primeiro ponto discutido é a exigência de qualificação econômico-financeira excessivamente restritiva, com imposição de índice de endividamento igual ou inferior a 0,40, parâmetro alegadamente mais rigoroso que o usualmente adotado pela Administração Pública (em torno de 0,50 a 0,60). Tal exigência, incluída apenas na quarta republicação do Edital, não possui justificativa técnica contemporânea, afronta o art. 69, §5º da Lei 14.133/2021 e contraria precedentes do TCU. A medida exclui empresas sólidas e experientes, como a própria Agravante, que possui índice de 0,49 e faturamento superior a R\$ 350 milhões, favorecendo, em contrapartida, empresas com índices artificialmente baixos, sem garantir capacidade operacional. A Administração poderia ter adotado alternativas menos gravosas, como a exigência de seguro-garantia prevista no art. 96 da Lei 14.133/2021.

O segundo vício apontado é a vedação à participação de consórcios, imposta sem qualquer motivação técnica idônea, em violação ao art. 15 da Lei 14.133/2021. A justificativa apresentada é contraditória: para impor o índice rigoroso, alegou-se “grande porte” do contrato, porém, para vedar consórcios, afirmou-se “baixa complexidade”. Essa incongruência lógica torna ambas as restrições ilegais e evidencia direcionamento.

O ato que indeferiu a impugnação ao Edital também é considerado ilegal, pois não enfrentou os argumentos apresentados, limitando-se a respostas genéricas, em afronta aos princípios da motivação e do contraditório. A manutenção das cláusulas restritivas, sem análise aprofundada, indica vício de finalidade e possível direcionamento do certame. Esse direcionamento é corroborado pela inclusão do índice de endividamento apenas na última republicação do Edital, sem estudo técnico, e pela divergência com outros editais semelhantes, como o Pregão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

54/2025, cujo valor estimado é de R\$ 33 milhões e que exige índice de 0,50. Soma-se a isso rumores sobre empresa favorecida, confirmados por declaração anexada aos autos.

Outro ponto grave é a habilitação da empresa PRODUSERV, vencedora do certame, cuja proposta apresenta margem de lucro de apenas 0,05%, considerada inexecutável, e documentação contábil irregular. Os balanços revelam índice de endividamento de 0,50 em 2023 e de 0,16 em 2024, sem explicação plausível para a variação abrupta. Parecer pericial aponta ausência de demonstrações obrigatórias, como fluxo de caixa e notas explicativas, violando normas contábeis e o art. 64 da Lei 14.133/2021. Além disso, a empresa possui histórico negativo, incluindo sanções e inexecuções em outros entes federativos.

O recurso também destaca a relevante preocupação social decorrente da possível exclusão da atual prestadora dos serviços, que emprega 604 trabalhadores diretamente vinculados ao contrato vigente. A descontinuidade abrupta ameaça empregos e a continuidade dos serviços públicos, gerando risco social e operacional. A contratação da PRODUSERV, sem diligências adequadas, expõe o Município a riscos de paralisação, reequilíbrios econômicos e prejuízo ao erário.

Conclusivamente, é requerido o provimento do recurso e a consequente suspensão do certame e dos atos dele decorrentes, inclusive homologação e contratação, até julgamento da Representação.

Fundamentação

Com máxima vênica à fundamentada manifestação trazida pela Empresa ADSERVI, entendo que a decisão monocrática que indeferiu a suspensão da licitação (e de seus atos subsequentes) deve ser mantida. À luz dos elementos constantes dos autos, não se comprovam os pressupostos para a concessão de medida cautelar nem se evidenciam ilegalidades patentes que justifiquem a suspensão do Pregão. Pelo contrário, parece-me que o despacho impugnado promoveu análise proporcional, preservando a continuidade de serviço essencial e evitando intervenção extrema sem lastro empírico suficiente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desde logo, convém lembrar que o âmbito de atuação desta Corte, em sede cautelar, exige dupla verificação: probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e risco iminente de dano grave e de difícil reparação (*periculum in mora*). No caso, embora se tenha reconhecido indícios de motivação insuficiente em dois tópicos (GE $\leq 0,40$ e vedação a consórcios), entendi não haver demonstração concreta de esvaziamento competitivo nem dano irreversível que impusesse a paralisação do certame, propondo coleta de informações técnicas em contraditório e acompanhamento reforçado da execução, ao invés de sustação imediata.

No que se refere à exigência de índice de endividamento $\leq 0,40$, a Agravante sustenta se tratar de critério “não usual” e, por isso, restritivo e desarrazoado. Entretanto, o despacho atacado equilibra a análise normativa do art. 69, caput e §5º, da Lei 14.133/2021 com o dever de motivação contemporânea. Foi apontado que a Administração detém discricionariedade técnica para calibrar índices em função de vulto, risco e perfil do objeto, desde que o faça com estudo, análise de mercado e matriz de riscos. Por outro lado, restou consignado que, até o momento, não se percebeu motivação robusta, razão pela qual foi determinada aprofundado exame da matéria. O cerne da questão, para fim de exame cautelar, reside no fato de que não se identificou prova de supressão da competitividade (número de participantes, amplitude de lances, dispersão de preços e histórico comparado ainda não foram trazidos em grau capaz de demonstrar prejuízo grave).

A alegação de que “o padrão usual é 0,50–0,60” não basta para fulminar o índice fixado. A lei veda parâmetros não usualmente adotados sem justificativa, mas não proíbe ajustes mais conservadores quando tecnicamente motivados. Foi determinado que a Administração explicita a racionalidade técnica e junte Estudo Técnico Preliminar, exatamente o que a agravante alega faltar. Enquanto essa instrução se processa, não há base empírica suficiente para concluir por restrição indevida à competição ou dano imediato ao erário, que requerem exame aprofundado e amplo acerca dos fatos envolvidos.

Quanto à vedação à participação de consórcios, a peça recursal sustenta contradição lógica (ora “grande porte” para justificar o índice, ora “baixa complexidade” para vedar consórcios) e ausência de motivação técnica qualificada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O despacho agravado reconheceu que a regra, na Lei 14.133/2021, é a possibilidade de consórcios, e que qualquer proibição deve ser excepcional e fortemente motivada. No entanto, ponderou-se que o objeto (serviços contínuos e intensivos em mão de obra de limpeza) é, em regra, executável por empresas individuais com capilaridade e estrutura própria. Ausente demonstração objetiva de que a vedação tenha obstado a concorrência (número efetivo de licitantes, propostas válidas e dinâmica de lances), e considerando os riscos de desorganização contratual de uma suspensão imediata, foi rechaçada a cautelar e determinado que a motivação seja aperfeiçoada em contraditório. Trata-se de resposta técnica, que evita decisões radicais sem dados concretos e preserva a finalidade pública da contratação.

O argumento de direcionamento também não prospera. A Agravante aponta inclusão do $GE \leq 0,40$ apenas na 4ª republicação e menciona rumores sobre favorecimento, bem como compara com o Pregão 54/2025, cujo índice seria 0,50. O despacho observou que: alterações editalícias exigem motivação, mas não são indício automático de direcionamento; comparações com outros certames do mesmo ente, embora úteis para contexto, não substituem análise técnica do objeto específico; e rumores não constituem prova jurídica. Na ausência de evidência empírica da compressão concorrencial ou da escolha de parâmetros com impacto excludente demonstrável, não se configura o quadro de gravidade que autorizaria a sustação liminar. O caminho escolhido (instruir, colher dados e só então decidir) ainda parece ser o que melhor atende ao controle externo responsável.

No tocante à inexecuibilidade da proposta da vencedora, a Recorrente toma como prova suficiente a margem de lucro de 0,05%. O despacho corrigiu esse entendimento. Margens estreitas não são automaticamente ilícitas, cabendo investigação técnico-contábil da planilha, cotejo com custos mínimos legais, encargos e benefícios obrigatórios, logística e insumos, para aferir capacidade de execução. Foi determinado que a Administração realizasse análise de exequibilidade alinhada às boas práticas, fixasse marcos de acompanhamento mensal (conformidade trabalhista, FGTS/INSS, recibos de salário e fornecimento de insumos) e registrasse, de forma expressa, a vedação a reequilíbrios contratuais destinados a recompor preço subavaliado, prevenindo, de antemão, eventuais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comportamentos oportunistas e resguardando o interesse público. Não havendo, até aqui, demonstração cabal de inviabilidade completa da execução ou risco iminente de descontinuidade, a medida extrema de suspensão se mostra desproporcional.

Sobre a qualificação econômico-financeira da vencedora (PRODUSERV), a Agravante sustenta que o índice de endividamento de 2023 (0,50) violaria o limite do Edital e que a redução para 0,16 em 2024 seria abrupta e sem justificativa, devendo levar à inabilitação. Restou assinalado, entretanto, que o art. 69 da Lei 14.133/2021 exige balanço, DRE e demais demonstrações dos dois últimos exercícios, mas não impõe, de forma expressa, que todos os índices sejam simultaneamente satisfeitos em cada um deles. Se o critério de avaliação não foi explicitado de modo inequívoco no Edital (dupla conformidade ano a ano versus prevalência do exercício mais recente com avaliação contextual), é temerário converter a mera exigência documental em causa automática de exclusão baseada em recorte histórico. Por isso, determinou-se que o Município esclareça o critério editalício aplicável, evitando interpretações ampliativas em prejuízo da competitividade, e que a licitante apresente conjunto completo de demonstrações e notas explicativas que suportem a melhora do índice em 2024. A solução é juridicamente adequada e respeita o formalismo moderado, focado na capacidade contemporânea de execução, sem descuidar do histórico.

A invocação de “preocupação social” (604 trabalhadores vinculados ao contrato atual) merece sensibilidade, mas não constitui critério jurídico para suspensão de licitação. A continuidade de serviço público é, justamente, um dos motivos pelos quais se evita medida extrema sem prova de dano imediato. Além disso, a própria decisão prevê fiscalização reforçada e mecanismos sancionatórios para resguardar pagamentos e obrigações trabalhistas, o que protege o interesse coletivo sem paralisar o procedimento.

Registre-se que a decisão vergastada recebeu a Representação, indeferiu a cautelar e determinou ampla instrução, com determinação de medidas variadas dentre as quais: citação do Secretário Municipal de Administração, apresentação dos autos completos, comprovação de medidas de exequibilidade, registro expresso de vedação a reequilíbrios por subavaliação, e citação da empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vencedora para completar demonstrações e notas explicativas, sob pena de sancionamento. Esse encadeamento processual demonstra que não houve condescendência com eventuais falhas de motivação. Pelo contrário, há exigência de correção e transparência, com preservação da gestão e dos serviços essenciais enquanto se esclarecem os pontos controvertidos. Trata-se do equilíbrio entre controle de legalidade e respeito à discricionariedade técnica quando fundamentada.

Em face de todo o exposto, voto pelo desprovimento do recurso de agravo.

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:

CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso de Agravo interposto.

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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal Pleno, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 2.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente