



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 467650/24  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TOLEDO  
INTERESSADO: CLEUSA ELAINE SCHNEE ULLMANN, COSTA OESTE  
SERVICOS LTDA, LINHA VERDE AMBIENTAL LTDA, LUIS  
ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT, LUIS CARLOS  
FABRIS, MUNICÍPIO DE ARAPONGAS, MUNICÍPIO DE  
TOLEDO, SERGIO ONOFRE DA SILVA  
ADVOGADO /  
PROCURADOR ALEXANDRE GREGÓRIO DA SILVA, BRUNO GOFMAN,  
DANIEL BOGO, EDGAR ANTONIO CHIURATTO GUIMARÃES,  
ISRAEL BOGO, PAULO VITOR GONÇALVES VIEIRA  
KAMMERS, RICARDO ALEXANDRE SAMPAIO  
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

### ACÓRDÃO Nº 438/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Toledo. Edital de Pregão Eletrônico nº 037/2024. Balaço Patrimonial com indícios de fraude. Inexequibilidade da Proposta. Irregularidades não confirmadas. Pela procedência parcial com recomendações.

### 1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 170, da Lei n.º 14.133/21, formulada por COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA em face do MUNICÍPIO DE TOLEDO e LINHA VERDE AMBIENTAL LTDA e outros em razão de possíveis irregularidade no julgamento da habilitação referente ao Edital de Pregão Eletrônico nº 037/2024, cujo objeto é contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de limpeza urbana, pelo valor de R\$ 65.641.763,48 (sessenta e cinco milhões, seiscentos e quarenta e um mil, setecentos e sessenta e três reais e quarenta e oito centavos), com prazo de vigência da contratação é de 60 (sessenta) meses contados da data de assinatura do contrato.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 806/24 – GCAZ (peça nº 38), analisei sumariamente as alegações da representante e na ocasião não vislumbrei elementos suficientes para admissibilidade do feito, tampouco para a concessão da medida cautelar pretendida, motivo pelo qual determinei a manifestação preliminar do Municípios de Toledo e de Arapongas, bem como de seus representantes legais.

As partes foram comunicadas por meio dos ofícios constantes das peças 39 a 42.

Antes da manifestação prévia, a representante interpôs novo pedido de medida cautelar, sob os mesmos fundamentos, negada, a princípio, conforme Despacho nº 932/24 -GCAZ (peça 67).

No prazo para manifestação, o Município de Toledo e o pregoeiro apresentaram contraditório, nas peças 54 a 62. Já o Município de Arapongas apresentou sua manifestação nas peças 66 a 70.

Analizados os documentos e manifestações apresentadas, recebi da representação por meio do Despacho nº 1326/24 (peça 73), sem deferir a medida cautelar pretendida, para apurar:

- a) ilegalidade na prorrogação contratual referente ao Contrato nº 231/2020, do Município de Arapongas.
- b) inconsistências encontradas no balanço patrimonial da representada;
- c) proposta inexecutável;

Ato contínuo, as partes foram devidamente intimadas (peças 73 a 96) e apresentaram suas alegações de defesa, conforme consta das peças nº 95, 99 a 125.

Levados os autos à Instrução nº 765/25 (peça 126), a então Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) concluiu que:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) quanto à irregularidade na prorrogação do contrato por parte do Município de Arapongas, pela improcedência da representação;
- b) quanto às irregularidades na planilha de custo, sugere-se a improcedência da representação;
- c) quanto à irregularidade referente as inconsistências do balanço patrimonial, sugeriu recomendações ao Município de Toledo, ou a intimação da representada (vencedora do certame), para apresentar documentos para melhor apuração dos fatos.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 342/25 (peça nº 127), corroborou o entendimento da unidade técnica solicitou diligência à empresa Linha Verde Ambiental Ltda. para que prestasse as informações solicitadas na Instrução nº 765/25.

A representada Linha Verde Ambiental Ltda, apresentou contraditório nas peças 133 a 136, alegando em síntese que não possuía os documentos solicitados ante a ausência de obrigatoriedade legal de armazená-los.

Alegou ainda, que *“o laudo apresentado viola as disposições relativas ao devido processo legal, diante de caracterizar documento ilegal, visto que não goza das presunções de legalidade e constitucionalidade, face a sua violação ao devido processo legal, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da C. Federal.”*

A derradeira instrução da unidade técnica, Instrução nº 444/25 (peça 137) a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), apesar de entender questionável a manifestação da empresa acerca da obrigatoriedade de se guardar os documentos solicitados, opinou por ratificar a instrução anterior, sem requerer novas diligências.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 1090/25 (peça 141), opinou pela improcedência da representação ante a impossibilidade de se comprovar que a empresa vencedora do certame teria incorrido nas alegadas fraudes contábeis.

É o relatório.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 – PRELIMINARES

#### A) MEDIDA CAUTELAR

Na análise de admissibilidade do feito, por meio do Despacho nº 1326/24, deixei de conceder a medida cautelar pretendida, especialmente por entender que o contrato estava em execução e poderia causar perigo de dano reverso à municipalidade. Nos seguintes termos:

“(…) não há elementos de provas suficientes para o deferimento da medida cautelar pretendida. (fumus boni iuris) Além disso, como exposto no Despacho nº 932/24: “(…) verifico que nenhum dos fatos narrados era desconhecido por ela, no momento em que impetrou a presente representação (02/07/2024).

Ao que consta, a licitação foi homologada e o contrato assinado em 12/06/2024. No ofício nº 339/2024, consta que o representante da empresa participou de reunião realizada em 06/06/2024 onde ficou ciente e concordou com o encerramento do contrato na data de 15/07/2024.” Motivo pelo qual, entendo que a determinação da suspensão da execução contratual, traria perigo de dano reverso, culminando com a necessidade de contratação emergencial e paralisação dos serviços.”

Assim, considerando que não houve novos elementos que pudessem alterar a decisão anterior, mantem-se o entendimento pelo não deferimento da medida cautelar pretendida.

#### B) VALIDADE DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA EMITIDO PELO MUNICÍPIO DE ARAPONGAS.

Por ocasião do despacho nº 806/24 – GCAZ, deixei claro que a sanção imposta a empresa representada já havia sido cumprida.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, acrescente-se que o atestado de capacidade técnica revela a compatibilidade entre os serviços já executados pela representada e os a serem executados no certame. Ainda que se pudesse discutir sobre a licitude da prorrogação do contrato que deu origem ao atestado, não havia que se falar de nulidade do atestado.

Assim, deixei de receber a representação quanto a este item.

### **C) DA ALEGAÇÃO DE PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO.**

O Município de Toledo, subsidiado pelo opinativo da Controladoria Geral do Município, aduziu em sua primeira manifestação que houve perda superveniente do objeto da presente representação, ante a ocorrência de homologação da licitação.

Como dito no despacho de recebimento da presente representação não há que se falar em perda superveniente de objeto em razão da homologação, uma vez que as questões levantadas poderiam impactar diretamente na (in) execução contratual.

Dessa forma, deixo de acolher o pedido de perda do objeto.

## **2.2 MÉRITO**

### **A) PRORROGAÇÃO DO CONTRATO Nº 231/2020 DO MUNICÍPIO DE ARAPONGAS APÓS A DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.**

A representante apresentou jurisprudência do Tribunal de Contas da União, de onde conclui que:

“(…) a jurisprudência acostada pela representante fala que a rescisão contratual ou não prorrogação é uma faculdade da Administração, que pode, movida pela exigência de manutenção das condições de habilitação, optar por rescindir ou não prorrogar o contrato.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às alegações, o Município de Arapongas justificou em sua manifestação prévia que:

- a) o contrato foi firmado antes da decisão proferida no Acórdão nº 20217/202 deste Tribunal, que declarou a empresa inidônea;
- b) a empresa não informou que não cumpria as condições iniciais de habilitação quando da prorrogação do contrato, sendo sua a obrigação;
- c) o Município adequou seus procedimentos e atualmente realiza a verificação de eventual pendência relativa a sanções de impedimento de contratar com a administração Pública.
- d) mesmo se estivesse ciente da sanção aplicada a rescisão contratual traria prejuízos à população.
- e) A jurisprudência faculta ao gestor da localidade em que não foi aplicada a sanção em manter o contrato.

Recebi a representação quanto a este item porque entendi que o Município de Arapongas não havia se desincumbido de apresentar documentos que justificassem a prorrogação contratual, mesmo após a declaração de inidoneidade. E, ao contrário do que afirmou, a obrigação da empresa é de manter as condições de habilitação e do ente de verificá-las.

A Instrução nº 765/25-CGM corroborou nosso entendimento no seguinte sentido:

*“Inicialmente, destaca-se que a obrigação da manutenção dos requisitos de habilitação para o caso em análise está prevista no art. 55, XIII, da Lei nº 8666, lei que vigia à época da celebração do contrato, como cláusula necessária em todo.*

*No art. 78, I, da mesma lei está prevista a possibilidade de rescisão do contrato diante do descumprimento de suas cláusulas. Essa interpretação permitiria, de pronto, a conclusão pela irregularidade da prorrogação do contrato efetuada pelo Município de Arapongas.”*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, a instrução não evidenciou irregularidades na conduta adotada pelo Município de Arapongas, que informou ter adequado seus procedimentos a fim de verificar a manutenção das condições de habilitação por parte dos licitantes para eventuais prorrogações contratuais.

Assim, entendo que a representação quanto a irregularidade na prorrogação contratual com a representada LINHA VERDE AMBIENTAL LTDA é improcedente.

### **B) INCONSISTÊNCIAS ENCONTRADAS NO BALANÇO PATRIMONIAL DA REPRESENTADA.**

A representante alegou que a licitante vencedora do certame usou o que se chama de “maquiagem de balanço” para conseguir ser habilitada.

O Município de Toledo em sua manifestação preliminar afirmou que: foi realizada diligência, junto ao setor contábil do Município de Toledo, que respondeu, por meio do Ofício nº 097/2024 – SEFA.

No despacho nº 806/24 – GCAZ, já havia frisado que “as diligências efetuadas pela administração são limitadas aos dados públicos, não podendo adentrar em questões que estão protegidas por sigilo fiscal.”

Contudo, a resposta apresentada pela Secretaria da Fazenda do Município de Toledo, citada acima, na dita diligência efetuada pelo pregoeiro, não nos pareceu ter avaliado em maiores detalhes os documentos apresentados pela empresa vencedora.

Dada a gravidade das alegações, a representação foi recebida quando a este item.

Após a manifestação e apresentação do contraditório pelo Município de Toledo e pela representada LINHA VERDE AMBIENTAL LTDA, a CGM na Instrução nº 765/25, entendeu que:

*“Ao examinar as alegações e os documentos apresentados, observa-se, de início, que a atuação*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*da comissão da licitação na análise da questão foi superficial. A ata do julgamento dos recursos apresentados na licitação consta às fls. 566/571 da peça 61 demonstra um exame meramente formal sobre as questões levantadas nas razões recursais quanto à capacidade econômico-financeira, concluindo pela suficiência do balanço por ter sido atestado pelo contador e administrador.”*

Ao final, opinou por recomendar à Comissão de Licitação para que em futuros certames, quando provocada a examinar questões específicas atinentes à habilitação econômico-financeira, avalie os argumentos apresentados, realize diligências para esclarecimentos quando necessário, nos termos do art. 64, §1º, da Lei n 14133/21 e consigne sua conclusão fundamentada.

Destaco que embora a instrução tenha sugerido diligência para avaliar as alegações do representante, ela também deixou claro que se tratava de suposições.

Mesmo assim, considerando as questões apontadas pelo Ministério Público de Contas, deferi diligência junto à representada para que apresentasse a documentação sugerida pela CGM na Instrução nº 765/25.

Ocorre que a juntada se mostrou infrutífera pois a representada afirmou que tais documentos não estariam mais arquivados, não sendo sua obrigação legal mantê-los.

De fato, e como já mencionado as diligências efetuadas pela Comissão ficaram sobre a superficialidade das informações. Contudo, como dito anteriormente no despacho de admissibilidade do feito, elas estariam limitadas aos documentos públicos.

Importante frisar que as investigações acerca da lisura dos balanços apresentados pela proponente encontram limites dos sigilos que resguardam a pessoa jurídica. Além disso, não se pode proibir ou excluir participante com fundamento em ilações desprovidas de provas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora a representada Linha Verde Ambiental Ltda tenha alegado que não teria obrigação de apresentar os documentos a este Tribunal, esta tese não merece prosperar, nos termos do parágrafo do Art. 70 da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Assim, considerando que as fraudes alegadas não restaram comprovadas neste processo e ante as limitações que se impõem a atuação administrativa, acolho o opinativo da unidade técnica, pela procedência parcial, quanto ao diligenciamento superficial da Comissão de Licitação sobre os documentos apresentados. Por esta razão, deve-se expedir recomendação ao Município de Toledo para que, em futuros certames, a comissão de licitação, quando provocada a examinar questões específicas atinentes à habilitação econômico-financeira, avalie os argumentos apresentados, realize diligências para esclarecimentos quando necessário, nos termos do art. 64, §1º, da Lei n 14133/21 e consigne sua conclusão fundamentada.

### C) PROPOSTA INEXEQUÍVEL.

De acordo com a representante a representada vencedora do certame apresentou o custo unitário de R\$ 1.281,25 (um mil, duzentos e oitenta e um reais e vinte e cinco centavos) para a roçadeira, e R\$ 550.000,00 (quinhentos e cinquenta mil reais) para a unidade de varredeira” e tais custos não se coadunam com a realidade de mercado.

A demonstração efetuada pela representante trouxe custos dos equipamentos novos e não especificou se foram os mesmos apresentados pela proposta da representada, não sendo possível avaliar de imediato se estes custos estariam fora da realidade de mercado.

---

<sup>1</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (grifo nosso)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município de Toledo, em sua manifestação preliminar, informou que nomeou comissão por meio da Portaria nº 591/2019, para proceder a avaliação das Planilhas de Composição de Custos e Formação de Preços, referida comissão.

Eram duas as questões primordiais levantadas pela representante acerca a inexecuibilidade: a primeira sobre custos de equipamentos e a segunda inclusão de tributos como imposto de renda de pessoa jurídica (IRPJ) e contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL).

A análise detida das informações apresentadas denota que a representante se equivocou ao apresentar o valor utilizado pela representada para um dos equipamentos. Conforme consta da instrução nº 765/25-CGM:

“Constata-se, assim, que o valor considerado para o item na planilha de custo da Linha Verde Ambiental Ltda foi de R\$ 1.135.689,50 (fl. 11 da peça 13) e não o valor de R\$ 550.000,00, como afirmado na petição inicial. Superado este ponto, portanto.

Quanto às roçadeiras, verifica-se que a planilha traz o custo de R\$ 1281,22 para o item. Neste aspecto, entende-se que a condução da comissão foi regular ao compreender que, caso o item tenha sido cotado com valor inferior ao real, o prejuízo será absorvido pela própria empresa contratada. Não há prejuízo ao município. Ademais, não se tem notícias de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que poderia ensejar alguma discussão caso o pedido tivesse como fundamento este item. Por fim, a administração municipal indica que o contrato seguiu em execução sem ocorrências que pudessem ser reflexo de uma formação de preço equivocada.”

Quanto à inclusão CSLL e IRPJ na planilha de custos não é devida, conforme assentado em decisões do TCU como o Acórdão nº 38/2018, 2886/2013 e 1696/2013, mencionadas na Instrução nº 765/25-GCM.

Assim, considerando a documentação acostada, a Instrução nº 765/25 da CGM e o Parecer nº 1090/25 do Ministério Público de Contas, entendo que a representação é improcedente quanto a este item.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 3. VOTO

A partir do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação proposta, pela empresa COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA em face do MUNICÍPIO DE TOLEDO e LINHA VERDE AMBIENTAL LTDA, em razão da diligência superficial executada pela Comissão de Licitação, que não fundamentou adequadamente a decisão pela manutenção da habilitação da empresa vencedora.

Em razão da procedência parcial, **RECOMENDO** ao Município de Toledo para que, em futuros certames, a comissão de licitação, quando provocada a examinar questões específicas atinentes à habilitação econômico-financeira, avalie os argumentos apresentados, realize diligências para esclarecimentos quando necessário, nos termos do art. 64, §1º, da Lei n 14133/21 e consigne sua conclusão fundamentada.

Por fim, determino o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) e após, à Diretoria de Protocolo (DP) para a adoção das providências cabíveis.

**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 – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a Representação proposta pela empresa COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA em face do MUNICÍPIO DE TOLEDO e LINHA VERDE AMBIENTAL LTDA, em razão da diligência superficial



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

executada pela Comissão de Licitação, que não fundamentou adequadamente a decisão pela manutenção da habilitação da empresa vencedora;

II - **recomendar** ao Município de Toledo para que, em futuros certames, a comissão de licitação, quando provocada a examinar questões específicas atinentes à habilitação econômico-financeira, avalie os argumentos apresentados, realize diligências para esclarecimentos quando necessário, nos termos do art. 64, §1º, da Lei n 14133/21 e consigne sua conclusão fundamentada;

III - determinar o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) e após, à Diretoria de Protocolo (DP) para a adoção das providências cabíveis.

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.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**

Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

Presidente