# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 26280/25 |
| ASSUNTO: | REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES |
| ENTIDADE: | COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ |
| INTERESSADO: | COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ, MARCO ANTONIO FRANZATO, MUNICIPIO DE CIANORTE, PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, WILSON BLEY LIPSKI |
| ADVOGADO / PROCURADOR | ADRIANO MARCOS MARCON, ANA CLAUDIA GRIGGIO, ANDRE LUIZ SCUSSIATO FARIAS, BARBARA DE SOUZA FENLEY KRAUSE, ELIZABET NASCIMENTO POLLI, FABIANA DE ALMEIDA PASQUOTTO, FERNANDA BENDER COLLODEL, FERNANDO BLASZKOWSKI, FERNANDO MASSARDO, FILIPE EMANUEL NEVES DA SILVA, FRANCYANE HANSEN FERREIRA, GIANNY VANESKA GATTI FELIX, INÁCIO HIDEO SANO, IVO KRAESKI, IZABELI DOMBROSKI, JANCELINE LABEGALINI SOARES, JOAO PAULO DE PAULA KIRSCH, JOELMA SILVIA SANTOS PINTO, JOSE CARLOS PEREIRA MARCONI DA SILVA, JOSIANE BECKER, JULIANA MORAIS, KATIA CRISTINA GRACIANO JASTALE, LARISSA RAMOS PONTONI, LORENA MORO DOMINGOS DAL MOLIN, LUCIANO SILVA DE LIMA, MARCUS VENÍCIO CAVASSIN, MARIA LUCIA DEMETRIO SPARAGA, MARIELZA FORNACIARI BLOOT, MARINA ELISE COSTA DAL LIN, MAURICI ANTONIO RUY, MAYRA DE SOUZA SCREMIN, MOEMA REFFO SUCKOW, RAFAEL STEC TOLEDO, RAQUEL CANCIO FENDRICH TESSARI, RENATO GALVÃO CARRILLO, RUBIA MARA CAMANA, SAMIR WINTER |
| RELATOR: | CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA |

## ACÓRDÃO Nº 2151/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Redistribuição por prevenção. Alteração de relatoria. Homologação de decisão cautelar. Despacho nº 1810/25-GCFSC.

## I – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Nos termos dos arts. 32, inciso XIII, e 400, §1º-A, do Regimento Interno, submeto à apreciação do Tribunal Pleno a medida cautelar consubstanciada no Despacho nº 1810/25-GCFSC (peça nº 89):

> "Trata-se de **Representação da Lei de Licitações** autuado em separado e vinculado à Representação da Lei de Licitações nº 356022/23, instaurado para cumprir a determinação constante do Despacho nº 1673/24-GCMRMS (peça 137 daqueles autos). Por esse despacho, a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR foi instada a apresentar, em autos apartados e sob regime de sigilo, a planilha de composição de custos relativa à Licitação Eletrônica nº 289/2023. A finalidade do procedimento é viabilizar o exame do orçamento estimado que embasou o contrato celebrado com a empresa Paviservice Engenharia e Serviços Ltda., diante de alegações de que a planilha teria omitido itens essenciais, comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro da avença.
>
> Em cumprimento à ordem, a **SANEPAR** protocolou o presente pedido (peça 1), anexando as planilhas e requerendo sua proteção sigilosa sob o argumento de que conteriam informações estratégicas da empresa, amparadas pelos arts. 85 e 86 da Lei nº 13.303/2016 e pelo Decreto Federal nº 7.724/2012. O pedido foi admitido formalmente, e a Paviservice foi habilitada para acompanhar os autos e apresentar manifestação, nos termos do Despacho nº 396/25-GCMRMS (peça 12). Inconformada com essa abertura, a SANEPAR interpôs embargos de declaração com efeitos modificativos (peça 16), sustentando que o acesso concedido à licitante violaria o regime de confidencialidade previsto na legislação das estatais e em seus regulamentos internos de proteção de dados.
>
> A empresa alegou que a planilha refletia metodologia própria de precificação e, por isso, deveria ser disponibilizada apenas aos órgãos de controle. Contudo, essa argumentação não foi acolhida. Reafirmou-se que tais documentos têm natureza pública, e que normas

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

internas não se sobrepõem ao dever de transparência inerente à Administração.

Após o acesso ser confirmado, a **Paviservice Engenharia e Serviços LTDA** apresentou extensa manifestação (peça 25). Sustentou que a planilha de custos da Licitação nº 289/2023 deixou de contemplar a implantação e manutenção da solução tecnológica exigida composta por aplicativos móveis e plataforma administrativa web, além de despesas de pessoal, observância de pisos salariais e demais insumos administrativos. Defendeu que essas ausências caracterizam falha material na formação do preço, gerando desequilíbrio contratual e eventual enriquecimento sem causa da Administração. Por essa razão, pleiteou a concessão de medida cautelar para pagamento imediato e retroativo das diferenças, bem como a abertura de tomada de contas extraordinária.

Em seguida, a empresa complementou os argumentos na petição da peça 36, juntando a Instrução nº 24/25 da 1ª Inspetoria de Controle Externo como precedente que teria determinado a revisão da classificação sigilosa adotada pela SANEPAR, reforçando os princípios da publicidade e da transparência.

A matéria foi examinada no **Despacho nº 1175/25-GCMRMS** (peça 38), que consolidou o entendimento sobre o regime jurídico aplicável e o grau de publicidade devido aos documentos. Ficou assentado que, embora a SANEPAR se submeta à Lei nº 13.303/2016, o serviço contratado – coleta e transporte de resíduos sólidos – é de atribuição municipal, o que atrai o regime de transparência típico da Administração Direta. Concluiu-se também que o sigilo previsto na Lei das Estatais é limitado à fase competitiva da licitação e não se prolonga após seu encerramento, devendo prevalecer a publicidade para fins de controle externo e para as partes interessadas na execução contratual.

À vista disso, não se conheceu da manifestação da **SANEPAR** (peça 16) que insistia na manutenção do sigilo, reafirmando-se que o interesse público na

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

fiscalização se sobrepõe às normas internas da estatal. Na mesma decisão, determinou-se que a SANEPAR se pronunciasse especificamente sobre o mérito das alegações trazidas pela Paviservice, especialmente quanto ao pedido cautelar e à instauração de tomada de contas extraordinária.

Em resposta, a **SANEPAR** apresentou manifestação preliminar (peça 42), reiterando que o certame foi conduzido sob a Lei nº 13.303/2016, que não exige planilha pormenorizada de custos, e que o edital descreveu adequadamente o escopo dos serviços, permitindo aos licitantes compor suas propostas com liberdade. Defendeu que a tecnologia de rastreamento já estava prevista no termo de referência e teria sido remunerada no valor global ofertado. Argumentou ainda que a Paviservice não formulou pedido administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro, o que impediria sua apreciação direta pelo Tribunal, e destacou que a proposta vencedora apresentou desconto de cerca de cinco por cento sobre o orçamento-base. Por fim, ressaltou que o contrato foi prorrogado até o final de 2025, o que, segundo a empresa, indicaria ausência de prejuízo.

Por meio do **Despacho nº 1692/25-GCMRMS** (peça 50), o Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva recebeu o presente feito como Representação da Lei de Licitações, para que siga o rito específico das medidas de controle instauradas por provocação de particulares, e, por meio do Despacho nº 2056/25-GCMRMS (peça 54), determinou o encaminhamento dos autos a este Conselheiro acerca da minha eventual prevenção para julgar o presente feito, haja vista a coincidência de objeto com a Representação nº 276898/24 de minha relatoria.

Em seguida, a empresa **Paviservice Engenharia e Serviços LTDA**, juntou aos autos nova e extensa manifestação (peças 55 a 71), na qual reiterou e aprofundou os argumentos anteriormente expostos quanto às supostas omissões na planilha de custos da Licitação Eletrônica nº 289/2023 e ao alegado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Pleiteou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

novamente a concessão de medida cautelar para determinar a não incidência do ISSQN sobre as medições vincendas, impedindo a retenção a partir da Nota Fiscal emitida em 1º/12/2025, bem como, no mérito, requereu a declaração definitiva de afastamento da incidência do imposto, a imposição de obrigação ao Município de Cianorte para cessar sua cobrança e a restituição retroativa de valores recolhidos desde 2016, além da instauração de tomada de contas extraordinária para apuração dos supostos prejuízos.

Os autos me foram distribuídos, conforme Termo de Redistribuição nº 1112/25-DP.

Por fim, a empresa **Paviservice Engenharia e Serviços LTDA,** apresentou nova manifestação às peças 75/88, por meio da qual complementou o requerimento anteriormente formulado. Nessa manifestação, passou a sustentar de forma expressa que a controvérsia relativa à incidência do ISSQN estaria inserida em um contexto mais amplo de alegado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, trazendo informações adicionais, estimativas de impacto financeiro e documentos técnicos destinados a demonstrar supostas omissões na formação do orçamento-base. A Representante requereu, ainda, que tais elementos fossem considerados no âmbito do pedido cautelar já formulado.

**É o relatório.**

Primeiramente, por todos os ângulos que se olhe, a petição inicial (peça 3) está acompanhada de elementos mínimos de admissibilidade e verossimilhança dos fatos alegados, com pertinência temática, interesse e utilidade do controle, e identificação de partes e objeto, razão pela qual **RECEBO** a presente Representação da Lei de Licitações, com fulcro no art. 170, § 4º, da Lei Federal n.º 14.133/21[1], nos arts. 30[2] e 32[3] da Lei Complementar

[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] **Art. 30**. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.
[3] **Art. 32.** A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Estadual n.º 113/2005 e no art. 277 do Regimento Interno[4].

Pois bem, dos autos verifica-se que, conforme elencado no Despacho nº 2056/25 – GCMRMS (peça 54), o pedido cautelar restou pendente, de modo que, passo a sua análise de mérito.

O artigo 300 do Código de Processo Civil é claro ao tratar dos elementos necessários à concessão de tutela de urgência, sendo necessário que restem evidenciados a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Igualmente, o artigo 53 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas dispõe o seguinte:

*O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Regimento Interno. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/18).*

**1. <u>Do pedido cautelar relativo ao ISSQN (medições vincendas)</u>**

A Paviservice requer, que a SANEPAR se abstenha de reter ISSQN sobre as medições futuras, sob alegação de que a natureza dos serviços se insere na cadeia

---

**I –** obrigatoriamente pelos responsáveis dos controles internos dos órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, sob pena de serem solidariamente responsabilizados;
**II** – por comunicação de irregularidades subscritas por qualquer autoridade judiciária estadual ou federal, dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, pelos Poderes Executivo e Legislativo;
**III** – através de comunicação encaminhada pelo Tribunal de Contas da União ou órgãos da União Federal em relação às atividades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado;
**IV –** por ato encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado, através de seu Presidente ou comissões permanentes, especiais ou de investigação, em relação à administração pública estadual ou municipal;
**V –** em função de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito ou Comissão Especial, instauradas e concluídas pelos Poderes Legislativos Municipais, desde que contendo conclusões específicas e a comprovação das medidas efetivamente adotadas ou recomendadas nos respectivos relatórios;
**VI –** por meio de outras medidas previstas em Regimento Interno ou outros atos normativos do Tribunal de Contas do Estado.

[4] **Art. 277.** A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas pelos interessados e autoridades, na forma prevista no art. 32, I a VI, da Lei Complementar nº 113/2005.
**§ 1º** A representação será autuada e distribuída ao Conselheiro Relator, sendo inicialmente remetida pela Diretoria de Protocolo ao Presidente para ciência.
**§ 2º** Cumprido o trâmite previsto no § 1°, a representação será remetida pelo Gabinete da Presidência ao Gabinete do Conselheiro Relator para regular processamento;
**§ 3º** A representação poderá ser proposta pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas e pelas comissões especiais formadas para a execução de fiscalizações, observada a necessidade de encaminhamento pelo respectivo dirigente ou responsável e o disposto no art. 267-A, § 1º, deste Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

operacional do saneamento básico, o que poderia atrair regime jurídico tributário diferenciado e, ao menos em tese, afastar a incidência do imposto municipal.

Em sede de cognição sumária, verifico que estão presentes **elementos suficientes de plausibilidade jurídica**, ainda que não conclusiva, para justificar o deferimento parcial da medida.

Inicialmente, importa destacar que os pontos controvertidos apresentados pela Representante não se limitam à alegação de que os serviços por ela executados constituiriam atividade-meio diretamente vinculada ao serviço público essencial de saneamento básico. A controvérsia envolve também a definição do regime jurídico tributário aplicável às atividades delegadas de saneamento, bem como a eventual repercussão econômico-financeira decorrente da inclusão, ou não, do ISSQN na composição do orçamento-base elaborado pela SANEPAR. Trata-se, portanto, de questões complexas, que demandam exame aprofundado na fase instrutória e não admitem solução imediata em sede de cognição exauriente.

Há, de fato, dúvida objetiva quanto à extensão da competência tributária municipal no caso concreto, sobretudo porque a própria Lei nº 11.445/2007 e a Lei nº 13.303/2016 estabelecem marcos regulatórios diferenciados para a organização dos serviços de saneamento Básico prestados por empresas estatais.

Essa incerteza jurídica, somada à ausência de instrução conclusiva, revela a presença do ***fumus boni iuris***, não no sentido de antecipar o mérito, mas porque a jurisprudência administrativa reconhece que, em situações de dúvida objetiva, especialmente envolvendo contratos de serviços essenciais, podem ser adotadas medidas provisórias para evitar prejuízo à continuidade da execução contratual.

Além disso, o ***periculum in mora*** também se evidencia.

A manutenção da retenção do ISSQN sobre as medições vincendas gera impacto financeiro imediato e direto sobre a contratada, que atua em serviços contínuos e de caráter essencial, cuja execução depende de fluxo de caixa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

estável. Serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos, pela própria natureza, não admitem descontinuidade, sob pena de risco sanitário e ambiental. Qualquer redução abrupta de receita, como a mera continuidade da retenção do ISS em cenário de dúvida jurídica, **pode comprometer a regularidade da execução**, o que afeta não apenas a contratada, mas o próprio interesse público primário.

Não se pode perder de vista que a tutela de urgência prevista no art. 300 do CPC tem função instrumental: evita-se risco imediato sem prejulgar o mérito. A concessão de medida cautelar, sobretudo no âmbito de controle externo, visa **preservar a utilidade da decisão final**, impedindo que a eventual demora processual cause dano irreparável ou de difícil reparação. Aqui, a retenção continuada do ISSQN pode gerar desequilíbrio progressivo, acumulativo e potencialmente irreversível no contrato, o que exige resposta imediata.

Outro ponto relevante, e que reforça a adequação da medida, é que **não há irreversibilidade** prática no deferimento da cautelar. Caso, ao final, se conclua pela incidência do ISSQN, eventual recomposição financeira pode ser realizada sem prejuízo à Administração. Em outras palavras, o afastamento temporário da retenção **não impede futura cobrança do tributo**, caso reconhecida a sua exigibilidade. Essa ausência de irreversibilidade reforça a proporcionalidade e adequação da medida.

Igualmente, diante de incerteza técnica ou jurídica, **não se deve impor constrição financeira imediata ao contratado**, especialmente quando isso possa comprometer a continuidade dos serviços públicos contratados. Assim, diante de perigo concreto e controvérsia real, a intervenção cautelar é medida legítima e prudente.

Os elementos supervenientes apresentados pela Representante (peças 75/88), ao vincular expressamente a controvérsia tributária a um alegado desequilíbrio econômico-financeiro mais amplo, reforçam o contexto fático que evidencia o perigo de dano ou risco ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

resultado útil do processo, na medida em que indicam que a manutenção da retenção do ISSQN pode potencializar pressões econômicas já incidentes sobre o contrato. Tais alegações são consideradas, neste momento, exclusivamente para fins de reforço do *periculum in mora*, não implicando qualquer juízo antecipado acerca da existência de desequilíbrio econômico-financeiro ou autorização para recomposição contratual

Ainda nesse contexto, cumpre registrar que este Tribunal já enfrentou matéria semelhante no Acórdão nº 3175/25 – Tribunal Pleno (Processo nº 679.295/25), em que se reconheceu que, embora o Tribunal de Contas não detenha competência para afastar, em caráter definitivo, a incidência de tributo municipal, pode, e deve, adotar providências cautelares quando a continuidade da cobrança ou retenção puder gerar desequilíbrio financeiro imediato e comprometer a execução contratual de serviços essenciais.

No referido julgado, assentou-se que *"a atuação do controle externo abrange também a análise de reflexos tributários que possam comprometer a regularidade e a economicidade da despesa pública, sendo possível determinar medidas provisórias destinadas a preservar o equilíbrio contratual até conclusão da instrução".* Destacou-se, ainda, que *"a retenção a maior, se comprovada, representa impacto direto sobre o valor líquido recebido pela contratada, podendo acarretar prejuízos de difícil reparação e afetar a continuidade dos serviços públicos prestados".*

A *ratio decidendi* daquele precedente aplica-se ao presente caso, pois não se pretende afastar definitivamente o ISSQN, mas apenas evitar que, durante a tramitação da Representação, eventual controvérsia tributária produza efeitos financeiros capazes de comprometer a continuidade e a regularidade dos serviços essenciais de coleta e transporte de resíduos. Assim, a adoção de medida cautelar, de caráter reversível, harmoniza-se com a jurisprudência deste Tribunal e com o dever institucional de resguardar o interesse público primário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Assim, considerando (i) a dúvida objetiva quanto à incidência do ISS no caso concreto; ii) o risco de desequilíbrio financeiro e possível comprometimento da execução de serviço essencial; (iii) a reversibilidade da medida; (iv) a necessidade de resguardar a efetividade do controle externo; (v) e o caráter instrumental e provisório da cautelar; entendo presentes os requisitos autorizadores da tutela de urgência.

Portanto, **DEFIRO PARCIALMENTE** o pedido cautelar para determinar que a **SANEPAR se abstenha de proceder à retenção do ISSQN** nas medições vincendas, a partir daquela cuja Nota Fiscal é emitida em **1º/12/2025**, até ulterior deliberação deste Tribunal.

**2. <u>Do pedido de mérito formulado pela PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.</u>**

No mérito, a Representante formula pretensão de natureza marcadamente tributária e patrimonial, requerendo que este Tribunal de Contas:

1. **determine à SANEPAR que deixe de reter ISSQN** incidente sobre o Contrato nº 56163/2023;

2. **determine ao Município de Cianorte que afaste sua cobrança arrecadatória**, sob o fundamento de inexistir incidência do imposto em razão da natureza dos serviços que integrariam o saneamento básico (Lei nº 11.445/2007);

3. **estabeleça efeitos retroativos**, desde o Contrato nº 23904/2016 e em todos os contratos subsequentes (49389/2022, 51505/2023, 52551/2023 e 55144/2023); e

4. **condene o Município de Cianorte** à devolução integral de todos os valores já recolhidos a título de ISSQN, devidamente corrigidos, com fundamento na repetição de indébito.

Os pedidos são amplos e possuem repercussões jurídicas que ultrapassam, em muito, as competências constitucionais do controle externo. Uma análise detida revela que **nenhum** deles pode ser acolhido nesta sede.

**2.1 – Impossibilidade de impor à SANEPAR a abstenção definitiva de retenção de ISSQN**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

A SANEPAR, quando realiza retenções de ISS consignadas em nota fiscal, cumpre obrigações estabelecidas por **legislação tributária municipal**; por **normas federais de substituição tributária**; e por **regulamentos internos e convênios firmados com os Municípios**.

Determinar que a SANEPAR deixe **definitivamente** de cumprir obrigação tributária equivocaria este Tribunal em sede administrativa naquilo que o Supremo Tribunal Federal reconhece como atividade típica de jurisdição contenciosa tributária.

O que se admite em cautelar (caráter provisório e reversível) **não pode ser convertido em determinação permanente**, pois isso equivaleria a afastamento de lei municipal.

**2.2 A pretensão de retroagir efeitos desde 2016 é incompatível com o instrumento da Representação da Lei de Licitações**

A Representante requer que a decisão alcance os seguintes contratos: Contrato nº 23904/2016; Contrato nº 49389/2022; Contrato nº 51505/2023; Contrato nº 52551/2023; Contrato nº 55144/2023; e o Contrato nº 56163/2023 (vigente).

Todavia a presente Representação não se destina a revisar relações contratuais passadas, ainda mais contratos firmados há quase 10 anos; onde não existe instrução probatória mínima sobre qualquer deles e ainda, a retroação pleiteada implicaria reabrir fatos consumados, o que viola segurança jurídica.

**2.3 O pedido de repetição de indébito é juridicamente impossível nesta sede**

A representante requer que o Município de Cianorte seja condenado a devolver todos os valores arrecados, corrigidos e atualizados.

Tal pretensão é incompatível com a natureza do controle externo, a restituição de tributos supostamente pagos indevidamente exige ação judicial própria, contraditório pleno, demonstração de que o tributo foi indevido e sentença executável.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

O Tribunal de Contas não profere sentença condenatória contra Município para devolução tributária.

Logo, deixo de acolher o pedido da Representante.

**2.4 Ausência de instrução suficiente para apreciação do alegado reequilíbrio econômico-financeiro**

Embora a Representante tenha, em petição superveniente, formulado pedido expresso de reconhecimento de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, tal pretensão não se encontra acompanhada de instrução mínima apta a permitir sua apreciação por este Tribunal.

Ainda que este Tribunal pudesse enfrentar a matéria, o pedido não poderia ser instruído porque: (i) não há pedido administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro apresentado à SANEPAR; (ii) não há memória de cálculo, planilhas ou demonstrativos do suposto prejuízo; (iii) não há comprovação de valores retidos contrato a contrato desde 2016; (iv) não há perícia; (v) não há contraditório com o Município de Cianorte;

Ou seja: mesmo se fosse possível juridicamente, não haveria elementos mínimos para deferir.

Cumpre destacar, ainda, que o reequilíbrio econômico-financeiro constitui instituto jurídico de natureza excepcional, cujo reconhecimento exige a demonstração cumulativa de fatos supervenientes, imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, estranhos à álea ordinária do contrato e capazes de romper a equação originalmente pactuada, nos termos da jurisprudência consolidada e da teoria do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

Nesse contexto, a mera alegação de aumento de custos, de pressão financeira ou de inadequação do orçamento-base, desacompanhada de demonstração técnica robusta, não é suficiente para caracterizar desequilíbrio contratual, sobretudo quando inexistente prévia submissão da matéria à Administração contratante, a quem compete, em primeiro plano, analisar, instruir e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

decidir pedidos de recomposição da equação econômico-financeira.

A atuação deste Tribunal, no exercício do controle externo, não se presta a substituir a Administração na análise originária de pedidos de reequilíbrio, tampouco a realizar, de forma direta e imediata, juízo técnico-econômico complexo sobre custos, preços, produtividade, encargos trabalhistas, insumos tecnológicos e demais variáveis que integram a formação do preço contratual. Tal exame pressupõe instrução detalhada, análise técnica especializada e contraditório efetivo, inclusive com o ente arrecadador do tributo.

Ademais, o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, tal como formulado, encontra-se diretamente atrelado à pretensão de afastamento definitivo da incidência do ISSQN, providência de natureza tributária que, em sede de mérito, extrapola os limites de competência desta Corte. A atuação cautelar adotada nestes autos, de caráter provisório e reversível, não se confunde com juízo exauriente sobre a exigibilidade do tributo. Assim, a impossibilidade de apreciação definitiva do núcleo tributário da controvérsia impede, por consequência lógica, o reconhecimento reflexo e permanente de desequilíbrio econômico-financeiro com base exclusiva nessa alegação.

Assim, ainda que se reconheça a relevância dos argumentos apresentados e a necessidade de aprofundamento instrutório, a via eleita não comporta o acolhimento do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, que deverá ser submetido, em primeiro lugar, à esfera administrativa própria, com posterior controle externo, se for o caso, nos limites constitucionais e regimentais

Deste modo, pelos motivos expostos, limites constitucionais do controle externo, impossibilidade jurídica do pedido, ausência de competência para declarar não incidência tributária, impossibilidade de retroação a exercícios anteriores, e inviabilidade de condenação do Município em repetição de indébito, **o pedido de mérito deve ser indeferido integralmente**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Ademais, ante todo o exposto, presentes a probabilidade do direito *(fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), **CONCEDO PARCIALMENTE a medida cautelar** para determinar à **SANEPAR** que, até o julgamento de mérito, sem prejuízo de posterior reavaliação da medida à luz das informações técnicas e documentais que sobrevierem e da decisão final deste Tribunal:

**a) se abstenha de proceder à retenção do ISSQN nas medições vincendas** do Contrato n.º 56163/2023, a partir daquela cuja Nota Fiscal é emitida em 1º/12/2025, preservando integralmente o valor líquido devido à contratada enquanto perdurar a controvérsia jurídica sobre a natureza da incidência;

**Fica consignado que a presente medida não implica declaração de não incidência tributária, tampouco afasta obrigação fiscal municipal em caráter definitivo, tratando-se exclusivamente de providência provisória destinada a resguardar a continuidade e a estabilidade econômico-financeira do contrato até conclusão da instrução e julgamento de mérito.**

Encaminhem-se os autos à **Diretoria de Protocolo** para:

1. **Receber** o presente expediente como Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação e com fundamento no art. 32, inciso XII, do Regimento Interno para melhor apreciação técnica e seu relar tramite.

2. **Intimação e inclusão** na autuação da **Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR,** na pessoa de seu representante legal, **para ciência e imediato cumprimento da medida cautelar ora deferida**, com fundamento nos artigos 404-A e 405 do Regimento Interno, por meio eletrônico e por telefone, com a devida certificação nos autos; e

3. **Citação das referidas partes**, por via postal, mediante ofício registrado com Aviso de Recebimento (AR), nos termos dos arts. 278, II, e 380-A, I, ambos do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Regimento Interno, para que, **no prazo regimental de 15 (quinze) dias úteis,** exerçam o seu contraditório.

Após, **retornem conclusos para apreciação da cautelar em sessão do Tribunal Pleno,** em conformidade com o art. 282, §1º, do Regimento Interno.

Na sequência, em cumprimento ao disposto no art. 282, §1º-A[5], do Regimento Interno deste Tribunal, **comunique-se imediatamente a 1ª Inspetoria de Controle Externo – 1ICE** acerca do teor da presente decisão cautelar.

Por fim, transcorrido o prazo para a apresentação de defesa, encaminhe-se os autos à **1ª Inspetoria do Controle Externo - 1ICE** e ao **Ministério Público de Contas** para manifestações.

Publique-se."

Assim, em observância ao artigo 400, § 1º-A, do Regimento Interno, VOTO pelo referendo da medida cautelar concedida pelo relator originário.

## II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO SUBSTITUTO TIAGO ALVAREZ PEDROSO)

Peço vênia ao eminente Relator originário e ao ilustre Conselheiro Ivan Bonilha, que submeteu a medida ao referendo do colegiado, para divergir da proposta de homologação da cautelar concedida por meio do Despacho nº 1810/25-GCFSC.

[5] Art. 282. A representação prevista na Lei n° 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar n° 113/2005. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)
§ 1º Caso comporte decisão cautelar a mesma será proferida com urgência pelo Conselheiro Relator, produzindo efeitos imediatamente, sendo submetida à deliberação do Plenário na sessão subsequente, independentemente de inclusão em pauta. (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)
§ 1º-A. A decisão cautelar, relativa a órgão ou entidade da administração pública estadual, deverá ser imediatamente comunicada à Inspetoria competente. (Incluído pela Resolução n° 24/2010).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

A medida determinou que a SANEPAR se abstivesse de reter o ISSQN nas medições vincendas do Contrato nº 56163/2023, firmado com a Paviservice, até ulterior deliberação. A representante sustenta, em síntese, que os serviços contratados integram o saneamento básico e, por isso, estariam abrangidos pelo veto presidencial aos itens 7.14 e 7.15 da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003, e, consequentemente, não haveria incidência do imposto sobre esses serviços. Alega, ainda, que a continuidade das retenções comprometeria o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste e poderia colocar em risco a execução de serviço essencial.

Embora reconheça a relevância dos fundamentos que orientaram a decisão cautelar, entendo que a medida não pode ser mantida. Além de haver séria dúvida quanto à competência deste Tribunal, não estão demonstrados a probabilidade do direito invocado nem o perigo de dano. Ao contrário, a suspensão da retenção transfere ao Município e à Sanepar riscos financeiros e tributários relevantes, ao tempo que resguarda pretensão patrimonial de empresa particular.

**Da competência deste Tribunal**

Os Tribunais de Contas possuem poder geral de cautela para assegurar o exercício de suas atribuições constitucionais e impedir que a demora da instrução torne inútil a decisão final. Esse poder, contudo, possui natureza instrumental. A providência cautelar somente se legitima quando destinada a preservar resultado que possa ser validamente alcançado no julgamento de mérito.

No presente caso, a própria decisão cautelar reconhece que este Tribunal não possui competência para declarar definitivamente a não incidência do ISSQN, afastar a legislação tributária municipal, condenar o Município à repetição de indébito ou impor à Administração o reconhecimento originário de reequilíbrio econômico-financeiro ainda não devidamente instruído. Apesar disso, determinou-se, provisoriamente, que a responsável tributária deixasse de proceder à retenção do imposto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Há, nesse ponto, uma dificuldade lógica incontornável. Se o Tribunal não pode, ao final, declarar inexigível o tributo, não parece juridicamente possível antecipar, em caráter cautelar, o principal efeito de uma decisão dessa natureza. A limitação de competência não desaparece apenas porque a providência é qualificada como provisória.

A determinação dirigida à Sanepar interfere diretamente na relação jurídico-tributária entre a prestadora dos serviços, o responsável pela retenção e o Município sujeito ativo do imposto. Não se trata apenas de examinar reflexos tributários sobre a economicidade do contrato, o que poderia ocorrer incidentalmente no exercício do controle externo. A medida impede o cumprimento de obrigação de retenção prevista em lei e interfere no ingresso de receita tributária municipal.

Este Tribunal pode fiscalizar a formação do orçamento estimativo, a alocação dos riscos contratuais, a composição dos custos, a regularidade dos pagamentos e o processamento de eventual pedido de reequilíbrio. Pode igualmente recomendar providências, determinar a adequada instrução de processos administrativos e comunicar possíveis ilegalidades aos órgãos competentes. O que não lhe cabe é substituir a autoridade fiscal ou o Poder Judiciário na definição da exigibilidade de tributo municipal.

O exercício do poder cautelar reconhecido aos Tribunais de Contas pressupõe vínculo imediato com as competências próprias do controle externo e, principalmente, a proteção de interesse público. No caso, a cautelar acaba por proteger diretamente o patrimônio da contratada, submetendo a receita municipal e a posição jurídica da responsável tributária a risco que não lhes caberia suportar.

A principal missão do controle externo é resguardar a legalidade, o erário e o interesse da coletividade. Não se mostra compatível com essa finalidade transferir à Administração o risco econômico de uma tese tributária formulada por particular, especialmente quando essa tese contraria a literalidade da lei e a orientação predominante dos Tribunais de Justiça.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Somente seria admissível a intervenção excepcional desta Corte no caso se houvesse violação manifesta à lei ou entendimento absolutamente consolidado de que a cobrança seria indevida, o que não é o caso, como se demonstrará a seguir.

**Da ausência de probabilidade do direito**

A medida cautelar exige demonstração positiva da probabilidade do direito. Não basta que a questão seja complexa, controvertida ou ainda não definitivamente instruída. Dúvida jurídica não se confunde com fumus boni iuris.

No caso concreto, não há plausibilidade suficiente na tese de que os serviços contratados estaria fora do campo de incidência do ISSQN.

O objeto contratual compreende coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e recicláveis, disposição em aterro sanitário, disponibilização de equipamentos com operadores, veículos com motoristas e solução tecnológica de gerenciamento.

Essas atividades guardam correspondência direta com o item 7.09 da lista anexa à LC nº 116/2003, que inclui entre os serviços sujeitos ao ISS a "*varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer*".

Não se trata, portanto, de hipótese em que a incidência do tributo decorra de interpretação extensiva ou da aproximação entre atividades apenas semelhantes. Há previsão legal expressa e específica para coleta, remoção, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de resíduos.

Esse enquadramento foi adotado pela 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná em caso envolvendo objeto substancialmente semelhante:

> 3. Os serviços prestados pela apelante, relacionados à coleta e destinação de resíduos, estão sujeitos à incidência do ISSQN conforme o item 7.09 da Lei Complementar nº 116/2003.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

> 4. Os itens 7.14 e 7.15, que tratavam de serviços de saneamento ambiental e tratamento de água, foram vetados, não abrangendo as atividades de coleta e destinação de resíduos."
>
> (TJPR, 3ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 0043933-23.2024.8.16.0014, Rel. Des. Jorge de Oliveira Vargas, j. 29/07/2025).

A representante procura afastar essa previsão sob o argumento de que a Lei nº 11.445/2007 inclui a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos no conceito de saneamento básico.

Segundo sua tese, como os itens 7.14 e 7.15 da lista anexa à LC nº 116/2003, que previam a incidência do ISS sobre serviços de saneamento ambiental e de tratamento e purificação de água, foram vetados, as atividades compreendidas no conceito de saneamento básico teriam permanecido fora do campo de incidência do imposto, inclusive aquelas relacionadas à coleta, ao transporte e à destinação de resíduos sólidos.

Essa conclusão, contudo, não decorre automaticamente da classificação adotada pela Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes para a política pública de saneamento, enquanto a LC nº 116/2003 disciplina especificamente, para fins tributários, os serviços sujeitos ao ISS.

Essa distinção foi adotada em julgamento recente pelo TJMS:

> O veto presidencial aos itens 7.14 e 7.15 da Lista de Serviços da LC 116/2003 atingiu exclusivamente atividades relacionadas ao tratamento de água e esgotamento sanitário, não alcançando os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.
>
> Os serviços de coleta, varrição, remoção, tratamento e destinação final de lixo e resíduos constam expressamente dos itens 7.09 e 7.10 da Lista anexa à LC 116/2003, permanecendo sujeitos à incidência do ISSQN.
>
> **A definição abrangente de saneamento básico prevista no art. 3º da Lei nº 11.445/2007 destina-se à formulação de políticas públicas e não se**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

**presta à delimitação do campo de incidência tributária, regido por lei complementar específica.**

(TJMS. Apelação Cível n. 0801459-18.2024.8.12.0013, Jardim, 3ª Câmara Cível, Relator (a): Juiz Fábio Possik Salamene, j: 13/02/2026, p: 16/02/2026).

De forma semelhante decidiu o Tribunal de Justiça de Mato Grosso:

3. O veto presidencial aos itens 7.14 e 7.15 da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar 116/2003 incidiu especificamente sobre serviços de saneamento ambiental relacionados à purificação, tratamento, esgotamento sanitário e tratamento de água, não alcançando os serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos.

4. O item 7.09 da Lei Complementar 116/2003, que prevê expressamente a tributação de varrição, coleta, remoção, tratamento, reciclagem e destinação final de lixo e resíduos, permaneceu vigente e não foi objeto de veto presidencial, constituindo hipótese de incidência legítima do ISSQN.

**5. A distinção entre o conceito administrativo de saneamento básico previsto na Lei 11.445/2007 e o conceito tributário estabelecido na Lei Complementar 116/2003 impede que a interpretação ampliativa do veto presidencial afaste a tributação de serviços expressamente previstos na lista de incidência do imposto municipal.**

6. A jurisprudência confirma que o veto presidencial não abrange serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos, os quais permanecem sujeitos à incidência do ISSQN nos termos do item 7.09 da legislação complementar.

(TJMT, 2ª Câmara de Direito Público e Coletivo, Agravo Interno no Agravo de Instrumento nº 1000690-24.2026.8.11.0000, Rel. Des. Mario Roberto Kono de Oliveira, j. 28/04/2026, DJE 12/05/2026).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

No mesmo sentido, a 1ª Câmara Cível do TJPR consignou que a inclusão da atividade na Lei nº 11.445/2007 não afasta a incidência prevista na lei complementar tributária:

> O fato de referidos serviços estarem incluídos na Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, não afasta a incidência do ISS em relação aos serviços elencados nos subitens 7.09 e 7.10, da lista de serviços anexa à Lei Complementar n. 116/2003, considerando o princípio da especialidade.
>
> (TJPR, 1ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 0046839-83.2024.8.16.0014, Rel. Des. Guilherme Luiz Gomes, j. 18/03/2025).

No caso, a especialidade do item 7.09 é determinante. Ainda que se admita que o manejo de resíduos integre, em sentido amplo, uma política de saneamento, existe disciplina tributária específica para essa atividade. Não parece juridicamente consistente empregar uma categoria geral, prevista em lei voltada à regulação de políticas públicas, para neutralizar uma hipótese específica de incidência contida na lei complementar à qual a Constituição atribuiu a definição dos serviços tributáveis.

Esse entendimento também foi adotado pela 1ª Câmara Cível do TJPR em outro processo:

> Desta forma, não há se falar que os serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos não são passíveis de incidência de ISS, pois referidos serviços estão expressamente previstos na lista de serviços anexa à LC 116/2003.
>
> O fato de referidos serviços estarem incluídos na Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, não afasta a incidência do ISS em relação aos serviços elencados nos subitens 7.09 e 7.10, da lista de serviços anexa à Lei Complementar n. 116/2003, considerando o princípio da especialidade.
>
> (TJPR, 1ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 0006614-94.2023.8.16.0098, Rel. Des. Guilherme Luiz Gomes, j. 13/06/2025).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Deve-se observar, ainda, que os itens 7.14 e 7.15 da lista anexa, que foram vetados, tratavam de "*saneamento ambiental, inclusive purificação, tratamento, esgotamento sanitário e congêneres*" e de "*tratamento e purificação de água*". A própria motivação do veto[6] enfatizou a universalização do acesso ao esgotamento sanitário e à água tratada, bem como os reflexos da tributação sobre obras hidráulicas e investimentos públicos relacionados a esses serviços.

A coleta e a destinação de resíduos, por outro lado, já estavam descritas em dispositivo próprio, o item 7.09, que não foi vetado. Se a intenção fosse retirar do campo de incidência do ISS todas as atividades que pudessem ser qualificadas, em sentido amplo, como saneamento, não haveria razão para preservar justamente o dispositivo que tributava expressamente o manejo de resíduos.

Essa contradição na tese da representante foi claramente apontada pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul:

> O veto poderia ter se estendido aos itens 7.09 e 7.10, inerentes aos serviços relacionados à limpeza urbana — varrição, coleta de lixo e outros —, mas a autoridade presidencial optou por limitá-lo aos serviços descritos nos itens 7.14 e 7.15, diretamente relacionados aos serviços de distribuição e tratamento de água e esgoto.
>
> (TJMS. Apelação Cível n. 0805973-87.2024.8.12.0021, Três Lagoas, 2ª Câmara Cível,

---

[6] "*A incidência do imposto sobre serviços de saneamento ambiental, inclusive purificação, tratamento, esgotamento sanitários e congêneres, bem como sobre serviços de tratamento e purificação de água, não atende ao interesse público. A tributação poderia comprometer o objetivo do Governo em universalizar o acesso a tais serviços básicos. O desincentivo que a tributação acarretaria ao setor teria como conseqüência de longo prazo aumento nas despesas no atendimento da população atingida pela falta de acesso a saneamento básico e água tratada. Ademais, o Projeto de Lei nº 161 – Complementar revogou expressamente o art. 11 do Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, com redação dada pela Lei Complementar nº 22, de 9 de dezembro de 1974. Dessa forma, as obras hidráulicas e de construção civil contratadas pela União, Estados, Distrito Federal Municípios, autarquias e concessionárias, antes isentas do tributo, passariam ser taxadas, com reflexos nos gastos com investimentos do Poder Público.*

*Dessa forma, a incidência do imposto sobre os referidos serviços não atende o interesse público, recomendando-se o veto aos itens 7.14 e 7.15, constantes da Lista de Serviços do presente Projeto de lei Complementar. Em decorrência, por razões de técnica legislativa, também deverão ser vetados os inciso X e XI do art. 3º do Projeto de Lei*." Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/mensagem_veto/2003/mv362-03.htm

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

Relator (a): Des. Ary Raghiant Neto, j: 27/05/2025, p: 28/05/2025).

É igualmente relevante delimitar corretamente o alcance dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça invocados em favor da não incidência. Os julgados referidos pela representante dizem respeito a serviços de implantação de sistema de esgotamento sanitário, purificação, tratamento de água ou atividades diretamente enquadradas nos itens 7.14 e 7.15. Não enfrentam a tributação dos serviços especificamente descritos no item 7.09.

As decisões judiciais sobre o tema também afastam a ideia de que a essencialidade ou a relevância pública do serviço constituiria fundamento suficiente para excluir a tributação. A política pública na qual a atividade se insere não altera, por si só, sua subsunção à hipótese legal de incidência.

O Tribunal de Justiça de São Paulo sintetizou esse ponto nos seguintes termos:

> APELAÇÃO- Mandado de Segurança - ISSQN - Serviço de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos – [...] – Os serviços contratados (varrição, coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos) se enquadram diretamente nos itens 7.09 e 7.10 da lista anexa à LC nº 116/2003, configurando hipótese típica de incidência do ISS. - O veto presidencial aos itens 7.14 e 7.15 da LC nº 116/2003 não alcança o item 7.09, que permanece válido e aplicável, sendo inviável ampliar o alcance do veto para afastar a tributação de serviços expressamente previstos. – **A relevância pública dos serviços e sua vinculação a políticas de saneamento não afastam a incidência tributária quando presente subsunção direta à hipótese legal**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1008163-33.2025.8.26.0597; Relator (a): Simone Gomes Rodrigues Casoretti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Sertãozinho - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 28/05/2026; Data de Registro: 09/06/2026)

O conjunto desses precedentes assume especial importância porque a decisão ora submetida a referendo não resolve apenas questão acessória da execução contratual. Embora provisória, ela impede a retenção de tributo previsto em lei, antes que a autoridade tributária competente ou o Poder Judiciário tenham reconhecido a inexigibilidade sustentada pela representante.

Diante desse conjunto, não se trata apenas de inexistência de jurisprudência consolidada favorável à representante. Há pronunciamentos judiciais recentes e reiterados em sentido oposto, inclusive do Tribunal de Justiça deste Estado, enfrentando precisamente o argumento baseado no veto aos itens 7.14 e 7.15.

Por outro lado, não identifiquei nenhuma decisão judicial favorável à tese da representante que tenha sido confirmada por algum Tribunal de Justiça estadual, o que talvez explique a opção da empresa por formular o pedido diretamente perante esta Corte, em vez de submeter a controvérsia ao Poder Judiciário, que poderia, se presentes os requisitos legais, suspender cautelarmente a exigibilidade do crédito tributário e, após o contraditório e a instrução adequados, decidir de forma definitiva sobre a incidência do imposto. A presente medida, ao contrário, interfere no recolhimento sem resolver a relação jurídico-tributária subjacente.

**Da ausência de perigo de dano**

Também não há demonstração concreta de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

A decisão cautelar parte da premissa de que a retenção do ISS reduz o fluxo financeiro da contratada e, por se tratar de serviço essencial, pode comprometer sua continuidade. Contudo, não foram apresentados elementos objetivos que relacionem a retenção do imposto a risco efetivo de paralisação.

Não há demonstração de insuficiência financeira, inadimplemento de salários ou fornecedores, comprometimento da frota, incapacidade de manutenção dos equipamentos, ameaça concreta de interrupção ou qualquer outro indicador de que o serviço esteja em risco.

A argumentação é especialmente frágil porque a própria representante relata que vem pagando ISS há anos, inclusive em contratos anteriores. O pedido administrativo mencionado pela empresa alcança retenções efetuadas desde 2021 e contratos diversos, o que evidencia que a tributação não surgiu de forma inesperada durante a execução do Contrato nº 56.163/2023.

Se a empresa já suportava a incidência do imposto nas contratações anteriores e conhecia a sistemática de retenção adotada pela Sanepar e pelo Município, é razoável concluir que esse encargo deveria ter sido considerado na elaboração de sua proposta. O próprio contrato celebrado com a Sanepar previa o recolhimento do tributo.

Não se mostra coerente sustentar, depois da adjudicação e do início da execução, que a incidência de tributo conhecida, prevista no instrumento contratual e reiteradamente recolhida represente ameaça superveniente à continuidade do serviço.

A manutenção da retenção não constitui redução abrupta de receita. Trata-se da mera continuidade do regime tributário existente no momento da apresentação da proposta e da assinatura do contrato.

**Do perigo de dano reverso**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

A cautelar produz risco reverso concreto e superior ao perigo apenas hipotético alegado pela contratada.

Ao deixar de reter o tributo, a Sanepar entrega integralmente os valores à Paviservice Engenharia e Serviços Ltda., sem depósito em conta vinculada, caução ou garantia de restituição. Se, ao final, for reconhecida a incidência do ISS, não existe certeza de que a empresa realizará espontaneamente o pagamento ou de que possuirá capacidade financeira para fazê-lo.

A afirmação de que a medida seria plenamente reversível porque o tributo poderia ser cobrado posteriormente não corresponde à realidade prática. A recuperação dependerá de novo procedimento fiscal ou judicial, estará sujeita à solvabilidade da empresa e poderá gerar discussão sobre atualização, encargos, responsabilidade e prescrição.

O prejuízo poderá recair diretamente sobre os cofres do Município de Cianorte ou até mesmo atingir a Sanepar, caso venha a ser responsabilizada por ter deixado de cumprir a obrigação de retenção na qualidade de responsável tributária.

A medida, portanto, transfere ao poder público o risco de inadimplemento futuro da contratada. Em vez de proteger o erário, expõe a arrecadação municipal e a empresa estatal a possível perda patrimonial.

Há ainda risco de quebra de isonomia em relação a outros prestadores submetidos ao mesmo regime tributário, além da possibilidade de multiplicação da tese para contratos distintos. A Paviservice Engenharia e Serviços Ltda. já pretende estender os efeitos da discussão a diversos contratos anteriores e obter a restituição de valores recolhidos desde 2021, o que demonstra que as repercussões financeiras não se limitam ao caso ora analisado.

De outro lado, eventual reconhecimento da tese da representante pela administração tributária municipal ou pelo Poder Judiciário permitirá a recuperação dos valores pagos indevidamente, observados os procedimentos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

aplicáveis. O alegado prejuízo econômico, portanto, é suscetível de recomposição.

Por essas razões, e renovando as vênias aos entendimentos em sentido contrário, concluo que não estão demonstrados os requisitos necessários à manutenção da medida.

Diante do exposto, VOTO pela não homologação da medida cautelar concedida por meio do Despacho nº 1810/25-GCFSC, com sua consequente revogação, sem prejuízo do regular prosseguimento da instrução processual quanto aos demais aspectos da contratação abrangidos pelo controle externo.

**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 IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em:

**HOMOLOGAR** o Despacho nº 1810/25-GCFSC (peça nº 89).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO (vencido), apresentaram voto pela não homologação do despacho.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.7UTX

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

Plenário Virtual, 20 de agosto de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

**IVAN LELIS BONILHA**
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.EBFH.7UTX