TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	223729/18
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO:	CLAUDIO RODRIGUES JUNIOR, LEONALDO PARANHOS DA SILVA
ADVOGADO PROCURADOR:	CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, JAQUELINE MARQUES DE SOUZA, JAYNE PAVLAK DE CAMARGO, VALQUIRIA DE LOURDES SANTOS
RELATOR:	AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 334/22 - Tribunal Pleno

Denúncia. Contratação, por inexigibilidade de licitação, de entidade para "execução dos serviços de consultoria para realizar Revisão da Arquitetura Organizacional da Municipalidade, visando obter redução de custos mantendo a eficiência das Secretarias do Município de Cascavel". Ilegalidades não caracterizadas. Enquadramento da contratação na hipótese do artigo 25, II, da Lei n.º 8666/93. Improcedência.

RELATÓRIO

Trata-se de DENÚNCIA apresentada pelo senhor CLAUDIO ROGRIGUES JUNIOR, referente a supostas ilegalidades praticadas pelo Prefeito de Cascavel, senhor LEONALDO PARANHOS, e pela FUNDAÇÃO DOM CABRAL, no âmbito da contratação desta última pelo referido município, realizada por meio do processo de inexigibilidade de licitação n.º 09/2017, para a "execução dos serviços de consultoria para realizar Revisão da Arquitetura Organizacional da Municipalidade, visando obter redução de custos mantendo a eficiência das Secretarias do Município de Cascavel", pelo valor de R$ 175.094,91 (cento e setenta e cinco mil, noventa e quatro reais e noventa e um centavos).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

2. O denunciante narra (peça 2) que "após vencer as eleições municipais de 2016, LEONALDO PARANHOS (**ainda sem tomar posse**) anunciou sua equipe de transição e, depois disso, tratou de **antecipar** a contratação da Fundação Dom Cabral com o propósito de realizar uma reestruturação das secretarias e um novo planejamento da estrutura administrativa do Município".

3. Visando demonstrar a situação, reproduz notícia de um portal[1] que informa que havia sido constituída comissão de transição de governo, composta por 3 membros, que seria acompanhada por 2 auditores aposentados deste Tribunal de Contas, cujos levantamentos alimentariam um segundo trabalho, a ser realizado por técnicos da Fundação Dom Cabral. Refere que o prefeito eleito, em entrevista a um programa na TV Tarobá[2], teria mencionado a contratação dos dois ex-servidores desta Corte, fato que repercutiu no periódico Pitoco, em cuja reportagem, além daquela, é reafirmada a contratação da Fundação Dom Cabral.

4. Menciona que o portal de notícias CGN havia publicado, em novembro de 2016, que o prefeito eleito teria realizado "sobrevoos" no Município, e que a assessoria de imprensa teria afirmado que o futuro alcaide pagara "do próprio bolso" R$ 40 mil pelos voos. Assevera que logo depois a mesma assessoria retificou[3] a notícia, dizendo que os voos teriam sido feitos sem custo algum, e que que teriam sido pagos R$ 40.000,00, com recursos próprios do senhor Leonaldo Paranhos, relativos a "*contrato com o Instituto Dom Cabral, que realiza trabalho técnico de levantamento da estrutura administrativa do Município de Cascavel*".

5. Destaca como fator mais importante de todos os acontecimentos descritos que tudo ocorrera **sem que o eleito tivesse tomado posse**.

6. Prossegue relatando que, após a posse no cargo de prefeito, no dia 10 de março de 2017, na edição ordinária n.º 1749 do Diário Oficial Eletrônico, o

[1] http://catve.com/noticia/4/164380/leonaldo-paranhos-anuncia-comissao-de-transicao-de-governo-em-cascavel

[2] ttps://www.facebook.com/ParanhosLeonaldo/videos/vb.443668298988735/1226241277398096/?type=2&theater

[3] http://cgn.uol.com.br/noticia/201234/paranhos-sobrevoa-cidade-de-cascavel

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

Município de Cascavel publicou o extrato do **Contrato n.º 37/2017**, celebrado com a Fundação Dom Cabral, pelo valor de **R$ 175.094,91** (cento e setenta e cinco mil, noventa e quatro reais e noventa e um centavos). Em relação ao ponto, o denunciante sustenta que:

> O extrato da contratação (e a motivação para a inexigibilidade na realização do procedimento licitatório) é a prova inequívoca da ilegalidade. **A empresa que teria recebido R$ 40.000 do *quase* prefeito PARANHOS foi contratada, agora pelo Prefeito PARANHOS e, sem concorrência alguma, iria receber dos cofres do Município de Cascavel mais de 175 mil reais!!!**
>
> (...)
>
> A inexigibilidade chamou a atenção, pois o prefeito **PARANHOS**, curiosamente, estava contratando por R$ 175 mil exatamente a mesma instituição que alegava ter contratado antes de tomar posse, quando teria pago do "próprio bolso" pelos serviços.

7. Discorre que, após questionamentos da imprensa local, a Prefeitura emitiu uma **nota oficial** sobre o assunto no Portal do Município[4].

---

[4] **Nota:**
Inexigibilidade de licitação na contratação da Dom Cabral tem amparo legal
A contratação da Fundação Dom Cabral, **que é a mais conceituada instituição do país em consultoria e gestão pública e corporativa**, para o fornecimento de consultoria e revisão da arquitetura organizacional da administração pública de Cascavel, com inexigibilidade de licitação, tem o devido amparo legal, segundo o que ditam os artigos 24 e 25 da Lei Federal 8.666/93.
O contrato, no valor de R$ 175.094,91, publicado em Diário Oficial nesta sexta-feira (10), inclui uma série de estudos e serviços, a começar pela análise do plano de governo, orçamento, previsão orçamentária, pesquisas de benchmarking, análise da estrutura e legislação vigente relativa à estruturação administrativa, número de cargos e custeios das secretarias, cálculos e apresentação de impacto financeiro e estimativa de redução de custos resultantes do trabalho. A reestruturação vai abranger desde a modificação da estrutura até a redução de cargos com os devidos impactos financeiros de cada decisão.
Como especifica a legislação, "é inexigível licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial... para contratação de serviços técnicos enumerados no Art.13, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização". E ainda, no complemento da legislação, no Art. 13, "consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias "
Há que se ressaltar também que a decisão de contratação foi precedida de consulta e parecer jurídico favorável do procurador Diogo Albano Reis, da Secretaria de Assuntos Jurídicos, que considerou "devidamente justificadas as situações de inexigibilidade de licitação" neste caso específico.
Razões
A escolha da Fundação Dom Cabral para realizar o trabalho de estudar, levantar e reestruturar a arquitetura administrativa da administração municipal em Cascavel se deve ao fato deste prestador ser notoriamente especializado, com equipe técnica altamente qualificada e com organização e desempenho comprovado em trabalhos anteriores de repercussão nacional e internacional. Outras características fundamentais referem-se ao corpo técnico com larga experiência no atendimento a instituições públicas e à instituição ter ilibada reputação ético-profissional.
Objetivos
Entre os principais objetivos da contratação da Fundação, **escalada entre as dez mais importantes instituições de consultoria e gestão corporativa do mundo**, estão a redução de custos da máquina e melhoria da eficiência dos serviços prestados à população. "É evidente que há algo errado com a administração de Cascavel. Temos uma estrutura antiquada, que consome muitos recursos com baixos resultados à sociedade. Basta olhar o volume de investimentos em saúde e educação, só pra citarmos esses duas áreas, sem que haja uma efetiva solução dos problemas", enfatiza o prefeito Leonaldo Paranhos.
Correção
Ao contrário do inicialmente informado, não foi a Fundação Dom Cabral que recebeu recursos de R$ 40 mil reais pagos pelo próprio prefeito durante a transição de governo. Na oportunidade o pagamento foi feito a dois auditores da Paraná Consultoria (Ari Chamulera e Marcos Kraft), relativo ao trabalho de levantamento e análise de contratos do município. Foi essa análise inclusive que embasou o decreto do prefeito de renegociação dos contratos com redução de valores - até agora perto de R$ 800 mil já foram economizados com esse trabalho.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

8. Aduz que:

> 1) A inexigibilidade (art. 25) neste caso é **absolutamente descabida**. A regra básica da lei de licitações é que uma inexigibilidade pressupõe **inviabilidade de competição**.
>
> Logo, quando a competição é viável, não há que se falar em inexigibilidade. E é evidente que existe viabilidade de competição para o serviço em questão.
>
> Por mais competente que seja a equipe da Fundação Dom Cabral, será que somente ela teria condições de prestar satisfatoriamente o serviço de consultoria pretendido? Será que outras instituições importantes, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Falconi (do Professor Vicente Falconi) ou até mesmo os escritórios no Brasil de alguma das "big-four" de consultoria, tais como a PWC (PricewaterhouseCoopers) ou a EY (Ernst Young) não poderiam realizar o mesmo serviço, talvez por menor preço?
>
> **Somente a existência de outras empresas especializadas e com possibilidades de prestar o mesmíssimo serviço já é fato suficiente a obrigar o Município de Cascavel a realizar procedimento de licitação**!!!
>
> (...)
>
> **Ora, será mesmo que este serviço é realmente essencial?**
>
> Não. Definitivamente não é. Importa anotar que Cascavel é um Município de porte médio/grande que possui pessoal do quadro próprio capacitado para realizar tal tarefa, sendo até mesmo desnecessário terceirizar o serviço pretendido.
>
> **É indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato?** Óbvio que não. Pelo contrário! **É absolutamente discutível que seja o mais adequado, haja vista que existem outras instituições com qualidade semelhante no país.**
>
> Este é o ponto fundamental da questão: **era sim possível realizar a competição para a prestação deste serviço!!! Inúmeras empresas estão à disposição no mercado (com melhor e mais conhecida reputação inclusive) do que a Fundação Dom Cabral. Este fato, incontestável, por si só torna nula a contratação levada a efeito pelo Município de Cascavel**.

9. O denunciante questiona também a **efetividade do produto da contratação**:

> Isto sem falar que o serviço prestado pela Fundação, que culminou na sanção da Lei 6.792/17, dispondo sobre a reestruturação organizacional do Município, foi algo somente para inglês ver.
>
> Basicamente, a nova lei apenas alterou algumas nomenclaturas. Nomes mais pomposos para as mesmas funções. A dita reestruturação nada reestruturou efetivamente. Sequer houve enxugamento da máquina pública ou redução de cargos comissionados, pelo contrário.
>
> Aliás, com exceção de uma mudança ou outra, pouco alterou a Lei anterior, de n° 5.307/2009, que foi elaborada pela própria equipe de servidores concursados da Prefeitura.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

Em resumo, trata-se de contratação ilegal de um serviço desnecessário. E isso não deve passar impune. E é por isso que recorremos a esse respeitável Tribunal de Contas do Paraná.

10. Na sequência, passa a avaliar questões jurídicas da contratação:

2. POSSIBILIDADE INEQUÍVOCA DE COMPETIÇÃO. ILEGALIDADE NO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE PREVISTO NO ARTIGO 25 DA LEI 8.666/93.

O ponto central desta denúncia reside no fato de que era sim possível realizar a competição entre empresas para a prestação do serviço contratado.

Deixando de lado tudo que ocorreu **antes** do Prefeito PARANHOS tomar posse (a antecipada contratação; o suposto pagamento no valor de R$ 40 mil, os equívocos na nota lançada pelo Município), certo mesmo é que, ainda que nada tivesse ocorrido e o Prefeito resolvesse realizar a contratação de alguma empresa para "**estudar, levantar e reestruturar a arquitetura administrativa da administração municipal em Cascavel**", a contratação não poderia ocorrer de forma direta (por inexigibilidade, com amparo no artigo 25 da Lei 8666/93). Isto porque existem outras empresas (inclusive mais bem conceituadas e conhecidas) que prestam o mesmo serviço.

A Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Falconi (do Professor Vicente Falconi) ou até mesmo os escritórios no Brasil de alguma das "big-four" de consultoria, tais como a PWC (PricewaterhouseCoopers) ou a EY (Ernst Young) certamente preenchem os requisitos e poderiam realizar o trabalho.

Anote-se que a contratação direta é exceção à regra e como tal deve ser interpretada. Somente nos casos em que ficar **indiscutivelmente comprovada a impossibilidade de competição** é que a regra pode ser desprezada.

São dezenas de precedentes jurisprudenciais apontando no sentido de obrigar o Município a promover a regular licitação e/ou anulando contratos firmados sem que essa inviabilidade de competição ficasse comprovadamente demonstrada.

(...)

3. OS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA APRESENTADOS SÃO GENÉRICOS. NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS ESPECÍFICOS ACERCA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO.

Ainda que se tome possível superar a ausência de comprovação acerca da inviabilidade de competição, é imperativo que os documentos relativos à capacidade técnica apresentados pela empresa contratada sejam inquestionáveis.

O fato é que, analisando os atestados juntados ao processo que resultou na dispensa por inexigibilidade de licitação tratam de deixar a contratação direta ainda mais suspeita. Como se verificam pelos documentos mencionados (anexados ao processo de inexigibilidade n. 09/2017), os serviços descritos nos atestados de capacidade técnica são distintos daqueles serviços contratados pelo Município de Cascavel e pior, a generalização dos serviços prestados é tamanha que é possível dizer que dezenas de outras empresas no Brasil estariam aptas à prestação do serviço contrato.

Note-se o que constou nos atestados:

(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

> Com todo respeito, o serviço descrito no primeiro atestado mais parece um serviço de auto-ajuda e motivação para os servidores da SEFIN da Prefeitura de Fortaleza do que um estudo da arquitetura do organograma do Município.
>
> O segundo atestado técnico é ainda mais genérico. "**Subsidiar o processo de gestão estratégica da organização**" além de: "**apoiar o processo de gerenciamento integrado, contínuo e eficiente**" do Tribunal de Contas do Espírito Santo.
>
> (...)
>
> Sempre e novamente com o máximo respeito, estes atestados são imprestáveis — ao menos para a comprovação da singularidade da consultoria que se pretendeu realizar aqui na Prefeitura de Cascavel.
>
> **A análise pormenorizada destes documentos não deixa margem à dúvida: a contratação direta não poderia ocorrer**.

11. Por fim, o denunciante **requer**:

(a) a citação do prefeito e do ordenador de despesas para que apresentem suas manifestações;

(b) a intimação do Ministério Público de Contas;

(c) o reconhecimento da ilegalidade da contratação por meio da declaração de nulidade do Contrato de Serviço firmado pelo Município de Cascavel com a Fundação Dom Cabral;

(d) seja determinada a restituição dos valores pagos à Fundação aos cofres públicos; e

(e) aplicação de multa ao prefeito e ordenador da despesa.

12. A **denúncia foi recebida**, conforme Despacho n.º 192/18-GATBC (peça 4), tendo os autos sido encaminhados ao Gabinete da Presidência, para ciência, e, após, para que fosse realizada a **citação do denunciado**, para apresentação de justificativas.

13. O senhor Leonaldo Paranhos da Silva, Prefeito de Cascavel, apresentou manifestação, acompanhada de cópia do processo licitatório (peças 9-25), sustentando que:

2. DA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO FEITA

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

A Administração Pública é regida pelo *princípio da estrita legalidade*, de modo que não pode proceder diversamente da previsão legal. A Lei 8.666/1993, que trata das licitações e contratos administrativos, prevê a inexigibilidade da licitação, forma adotada para contratação da Fundação Dom Cabral, em seu artigo 15, assim redigido:

(...)

O art. 13, da referida lei enumera os serviços técnicos:

(...)

Segundo o magistério de MARÇAL JUSTEN FILHO, "*inviabilidade de competição" indica situações em que não se encontram presentes pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa... As causas de inviabilidade de competição podem ser reunidas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado.* ***A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado.*** (...)

No caso de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado, *podem existir diversos sujeitos desempenhando a atividade que satisfaz a necessidade estatal.* ***O problema da inviabilidade de competição não é de natureza numérica, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada.*** *Não é viável a competição porque características do objeto funcionam como causas impeditivas.* (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei 8.666/1993. 17ª edição, Revista dos Tribunais, páginas 571-572).

Marçal Justen Filho, acima citado, enumera quatro hipóteses que justificam a inexigibilidade do certame: i) ausência de pluralidade de alternativas de contratação (art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993); ii) inexistência de mercado concorrencial (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93); iii) ausência de objetividade na seleção do objeto (art. 25, inciso III, da Lei de Licitações) e iv) ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Portanto, a alegação simplista contida na petição inicial de que a *competição era viável*, não desautoriza a inexigibilidade do certame, tal qual, efetivamente foi feito pelo Município de Cascavel. Isso porque, *embora possam existir diferentes alternativas para a satisfação do interesse sob tutela estatal, não se configura um mercado na acepção de conjunto de fornecedores em disputa permanente pela contratação. Não há disponibilidade de ofertas de contratação a qualquer tempo, eis que os particulares em condições de executar a prestação não competem entre si formulando propostas. Esses particulares aguardam as propostas de possíveis interessados, não estabelecendo diferença mesmo em relação ao setor público. Ou seja, configura-se um mercado peculiar, eis que não existe a dimensão concorrencial encontrada no âmbito de compras, obras e outros serviços.* ***Daí a referência à inexistência de um mercado concorrencial.*** *(ibidem*, página 572).

Ausência de objetividade na seleção do objeto, outra hipótese que justifica a inexigibilidade do certame, *também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor.* ***Quando não houver***

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido. *(ibidem,* página 573).

Afirma-se na denúncia que a competição é viável, sem, contudo, sequer apontar quais seriam os competidores. E, caso os tivesse apontado, qual o critério objetivo para escolher qual é o melhor? Não há: logo a inexigibilidade do certame é o caminho a ser trilhado pela Administração para contratação de empresa de consultoria, de notória especialização – considerada entre as dez melhores do mundo, segundo matéria da revista exame – a fim de realizar serviços que, ao serem realizados, darão um diagnóstico preciso da administração de Cascavel e quais as alternativas existentes para se buscar uma maior transparência e eficiência da máquina administrativa.

A legalidade do procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação da empresa Dom Cabral é de uma clareza solar, até mesmo para mais tacanha visão.

3. DA INOCORRÊNCIA DE NULIDADE OU ATO LESIVO

O denunciante, filho de um dos vassalos do ex-prefeito Edgar Bueno, criou uma fantasia para tentar justificar um ato lesivo ao patrimônio público e ainda, uma nulidade em processo administrativo regular.

Fala em contratação antes da posse do atual prefeito baseado única e exclusivamente em "notícias" veiculadas pela mídia local, as quais, não retratam a realidade e nem expressam a vontade ou atitudes do prefeito Leonaldo Paranhos.

Não houve pagamento à Fundação Dom Cabral antes da posse da atual gestão e a contratação de dois auditores (ex-servidores do Tribunal de Contas), mencionada na petição inicial, não tem qualquer relação com a regular contratação da Fundação Dom Cabral.

Sustenta a nulidade da contratação alegando que houve *vício de forma* (a inexigibilidade não tem amparo legal, segundo afirma); *ilegalidade do objeto* (segundo afirma, os funcionários do Município poderiam executar o serviço), e; *inexistência de motivos* legítimos para justificar a contratação.

Inocorreu qualquer vício que possa conduzir a invalidação do ato administrativo da contratação da Fundação Dom Cabral porque o ato está revestido de legalidade.

A inexigibilidade de licitação está amparada em lei (art. 25, da Lei 8.666/1993), conforme já explanado neste arrazoado; o objeto é lícito, possível e determinável, e; existem *motivos*, ou seja, *situação de fato (alguns denominam de "circunstâncias de fato") por meio da qual é deflagrada a manifestação de vontade da Administração.* (José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo, 31ª edição, Atlas, página 118).

Afirmar que o objeto da licitação é ilícito, conforme o fez na denúncia, porque os servidores públicos poderiam executar o serviço objeto da contratação, com a devida vênia, beira o ridículo por tentar interferir no mérito administrativo e na conveniência e oportunidade do agente da administração.

Nem mesmo ao Poder Judiciário compete imiscuir-se no mérito administrativo, pois *como bem aponta SEABRA FAGUNDES, com apoio de RANELLETTI, se pudesse o juiz fazê-lo, "faria obra de administrador, violando dessarte, o princípio de separação e independência dos poderes". (ibidem*, página 131).

Se nem ao mesmo ao Judiciário é permitido adentrar na conveniência e oportunidade do ato administrativo, o que dizer então do denunciante, que inquina de nulidade o ato administrativo somente porque, em sua visão obtusa, faria de modo diferente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

A contratação da Fundação Dom Cabral é ato discricionário a administração, visto que, *são os que a Administração autorizada pela lei, pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização. A rigor, a discricionariedade não se manifesta no ato em si, mas sim no poder de a Administração praticá-lo pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao interesse público. Daí a justa observação de Nunes Leal de que só por tolerância se poderá falar em "ato discricionário", pois o certo é falar-se em "poder discricionário" da Administração.* (Hely Lopes Meireles, Direito Administrativo Brasileiro, 39ª edição, Malheiros, página 178).

Não há ilegalidade e nem ato lesivo a justificar o pleito deduzido na denúncia apresentada a este Tribunal.

Inocorrendo ato lesivo e nem ilegalidade, não há que se falar em crime, até mesmo porque a incidência da norma que se extrai do art. 89, da Lei 8.666/1993, *pressupõe o tipo, além do necessário dolo simples (vontade consciente e livre de contratar independentemente da realização de prévio procedimento licitatório), a intenção de produzir um prejuízo aos cofres públicos por meio do afastamento o indevido da licitação.* (STH – AP 559/PE, 1ª Turma, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe, 30/10/2014). [*sic*]

No termo de referência do processo de inexigibilidade para contratação da Fundação Dom Cabral é claro que *a contratação da consultoria visa obter análise e proposta técnica de adequação da estrutura organizacional vigente, quanto a possibilidade de extinção, fusão ou redistribuição de atribuições das Secretarias Municipais, com o objetivo de redução dos custos, porém, mantendo a eficiência e eficácia das atividades executadas, melhorando e agilizando os sérvios prestados à população do Município de Cascavel.*

É óbvio que não há dolo em contratação que visa a eficiência da Administração e a diminuição de seus custos, como é óbvio também, que tal atitude não causa danos aos cofres públicos, eis que, mesmo que fosse o caso de contratação de outras empresas para a realização do mesmo trabalho, como defende a denúncia, ainda assim haveria gasto com a remuneração do serviço prestado.

Igualmente não há que se falar na ocorrência improbidade administrativa prevista no art. 10, da lei 8.429/92, eis que o processo de contratação por inexigibilidade foi realizado dentro da legalidade.

Por fim, havia previsão orçamentária e prévio empenho, consoante retrata a cópia do processo de contratação em anexo.

14. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 4602/21 (peça 30), subscrita pelo Estagiário de Pós-Graduação Lucas Loeper Fragalli, pela Analista de Controle Simone de Souza Pinto Manasses e pela Coordenadora da unidade, Vivianéli Araujo Prestes, opina pela **improcedência** da denúncia, nos seguintes termos:

Este Tribunal de Contas se debruça, com grande frequência, sobre situações em que há contratações de serviços e/ou atividades terceirizadas.

Neste sentido, o próprio Prejulgado n° 6 desta Corte nos traz condições para a terceirização. Vejamos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

(...)

No caso, a fim de configurar a estrita legalidade do procedimento, sempre é necessário que o Administrador, dentro de sua margem de discricionariedade, cumpra as condições da Lei 8.666/93 e, também, do artigo 21 da Lei Estadual n.º 15.608/07.

Assim, em suma, são três os requisitos para essa situação de inexigibilidade: 1) ser serviço técnico previsto no art. 21 da Lei; 2) o objeto ser singular; 3) o contratado possuir notória especialização.

Passamos, agora, à análise do preenchimento dos supracitados requisitos.

a) Singularidade do objeto;

(...)

O Denunciante sustenta que o serviço não é singular, haja vista possuir outras instituições capazes de executar o serviço. Todavia, ideia aqui discutida não se trata meramente de unicidade, mas também de complexidade e especificidade dos serviços.

No caso, além da revisão proposta ser destinada exclusivamente ao Município de Cascavel, não podendo ser reutilizada por nenhuma outra Municipalidade, o serviço aqui prestado é de alta complexidade e especificidade, conforme atestado no Parecer Jurídico do próprio Advogado do Município à época, Dr. Diogo Albano Reis (Peça n° 21 – fl. 1/9).

Corrobora o raciocínio aqui exposto, o fato de o projeto apresentar diversas questões no relatório como: a) cálculo no impacto financeiro; b) análise de redução de cargos; c) alinhamento da proposta com plano de governo (Peça n° 25 – fl. 1).

Também a especificidade da contratação, as diversas medidas propostas pela própria Fundação Dom Cabral a serem adotadas pela Municipalidade a fim de proporcionar maior Eficiência/Economicidade (Princípios Constitucionais) a Fazenda Pública (Peça n° 25 – fl. 25, 26).

Não seria uma tarefa simples a ser desempenhada pelos servidores do quadro pessoal, sendo necessário um estudo e uma análise detalhada de todos os setores, de todos os órgãos do Ente Político, de maneira que a terceirização, com a notória especialização a ser explicitada no tópico seguinte, é fundamental para revolucionar o sistema estrutural, consoante se extrai da própria justificativa do Município de Belo Horizonte quando contratou tais serviços (Peça ° 15 - fl. 4), corrobora o raciocínio a justificativa trazida, também, pelo TCE/ES à época que contratou (Peça n° 18 – fl. 8/21).

Logo, preenchidos os requisitos quanto a singularidade do objeto.

b) Notória especialização;

A FUNDAÇÃO DOM CABRAL, conforme extrai-se do seu Estatuto Social (Peça n° 13 – fl. 12), é pessoa jurídica de direito privado, sendo instituição educacional sem fins lucrativos com diversos objetivos.

Consoante comunicação entre a Fazenda Pública e a supracitada instituição, as profissionais responsáveis pelo projeto seriam (Peça n° 14 – fl. 8) as Sra. Renata Maria Paes de Vilhena e Sra. Luísa Cardoso Barreto cujos currículos encontram-se, respectivamente, na Peça n° 14 – fl. 22 e 25/26, os quais demonstram, a princípio, extensa experiência na área do Direito Público.

Além disso, foram juntados aos autos diversos serviços já prestados pela FUNDAÇÃO, a fim de reforçar a tese de que possuí notória especialização no assunto. Vejamos:

– Contrato n° 014/2016 pactuado com o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES) (Pela n° 17 – fl. 20) e Atestado de capacidade técnica da Corte

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

afirmando que, em 2015, a Fundação Dom Cabral prestou com êxito os serviços técnicos prestados (Peça n° 13 – fl. 52);

– Contrato firmado com o MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE (Peça n° 14 – fl. 27 e Peça n° 15);

– Contrato realizado com o INSTITUTO EUVALDO LODI, NÚCLEO REGIONAL DA BAHIA – IEL/BA (Peça n° 16 – fl. 10 a 16);

– Contrato entre MUNICÍPIO DE LUCAS DO RIO VERDE contratou a FUNDAÇÃO DOM CABRAL (Peça n° 20 – fl. 15);

– Atestado de capacidade Técnica emitido pela SECRETARIA DE FINANÇAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA (Peça n° 13 – fl. 51).

Ainda, o próprio TCE/ES já expôs diversos fundamentos dos motivos pelos quais houve a contratação da FUNDAÇÃO DOM CABRAL para realização dos serviços em sua sede. Quanto à notória especialização sustentou que:

(...)

Logo, resta demonstrada a notória especialização da FUNDAÇÃO DOM CABRAL na prestação dos serviços ora discutidos.

c) Justificativa do Preço;

A Lei Estadual n.º 15.608/2007, em seu art. 35, §4º, inc. VIII, demanda a justificativa do preço — inclusive com apresentação de orçamentos ou de consulta aos preços de mercado — nos casos de inexigibilidades. Da mesma forma a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU:

(...)

No caso em concreto, insta salientar que o contrato pactuado entre as partes prevê o custo financeiro da seguinte maneira (Peça n° 21 – fl. 18):

"Pela prestação dos serviços a CONTRATADA receberá o valor total de R$ 175.094,91 (cento e setenta e cinco mil e noventa e quatro reais e noventa e um centavos). Neste valor estão inclusas despesas referentes a: Honorários dos profissionais da Fundação Dom Cabral que atuarem nas atividades; Realização das atividades descritas na Cláusula Segunda, Parágrafos Primeiro e Segundo deste; Elaboração do relatório final e translado aéreo e terrestre, hospedagem e alimentação da equipe técnica da Fundação Dom Cabral para entrevista presencial junto ao Prefeito."

Denota-se, consoante tabela de valores praticados pela própria FUNDAÇÃO DOM CABRAL por serviços semelhantes, que os valores praticados no contrato em questão são os menores no quesito "Valor/Hora" (Peça n° 14 – fl. 1). Vejamos:

FDC

TABELA DE COMPROVAÇÃO DE VALORES PRATICADOS

	Proposta/Programa	Valor Total da Proposta	Carga Horária Total (Presencial e Backoffice)	Valor Hora (1 hora)
Prefeitura Municipal de Cascavel	**Revisão da Arquitetura Organizacional**	**R$ 175.094,91**	**128**	**R$ 1.367,93**
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	Projeto de Desenvolvimento dos Gestores Públicos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	R$ 2.082.991,52	1024	R$ 2.034,17
FIEB- Federação das Indústrias- BA	Capacitação Empresarial	R$ 192.730,00	96	R$ 2.007,60
SEPLAN-MT - Secretaria de Estado de Planejamento do Estado do Mato Grosso	Programa de Desenvolvimento Gerencial Orientado à Estratégia	R$ 170.384,00	96	R$ 1.774,83
TCE-ES	Modelo de Gestão	R$ 1.398.760,00	936	R$ 1.494,40

Houve, inclusive, uma preocupação da Municipalidade em relação aos preços ora cobrados, requisitando da FUNDAÇÃO DOM CABRAL a garantia que todos os valores apresentados na proposta da empresa fossem exclusivamente aos serviços técnicos, bem como o esclarecimento de como chegou ao valor de R$23.688,47 para despesas de deslocamento (Peça n° 21 – fl. 21).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

> Em resposta, a municipalidade sustenta que os valores praticados equivalem a outros serviços técnicos semelhantes prestados pela contratada a outros órgãos e/ou entidades. Sendo que a despesa de translado e alimentação são inerentes ao contrato, uma vez que a empresa tem sede distante do Município, no Estado de Minas Gerais, bem como referência ainda, os valores de tais despesas.
>
> Não há que se falar em irregularidade neste ponto, portanto.
>
> Sendo assim, esta Unidade Técnica não vislumbra indícios de irregularidade na contratação analisada, a qual preencheu os requisitos dispostos tanto na Lei de Licitações quanto na Legislação Estadual, não ferindo o Prejulgado 6 desta Corte.

15. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 899/21 (peça 31), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, **corrobora a conclusão técnica pela improcedência** da denúncia:

> Considerando a demonstração, pelo Município de Cascavel, de que a contratação da Fundação Dom Cabral (Contrato n.º 37/2017), via inexigibilidade de licitação para a "execução dos serviços de consultoria para realizar Revisão da Arquitetura Organizacional da Municipalidade, visando obter redução de custos mantendo a eficiência das Secretarias", preencheu os requisitos previstos pelo artigo 25, II, da Lei n.º 8.666/93, necessários à adoção do procedimento, quais sejam: (i) se tratar de um serviço técnico; (ii) singularidade do objeto; e (iii) notória especialização do contratado, havendo a demonstração, ainda, de que o valor despendido foi adequado, este Ministério Público corrobora a conclusão técnica acerca da improcedência desta Denúncia.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Acompanho o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas pela **improcedência** da presente denúncia.

2. De fato, as supostas ilegalidades narradas pelo denunciante não restaram devidamente caracterizadas, tendo em vista que foram atendidos os requisitos constantes no artigo 25, II, da Lei n.º 8.666/93[5], para contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviço técnico, de natureza singular, com profissionais ou empresa de notória especialização.

[5] Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

3. Em relação à caracterização do serviço contratado como técnico profissional especializado, dentre os listados no artigo 13 da Lei n.º 8666/93, adequado o enquadramento realizado pelo parecerista do Município, no procedimento licitatório (peça 21, fls. 4-9), na hipótese do inciso III, que traz os trabalhos relativos a "*assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias*".

4. A contratação atinente a "serviço de consultoria para revisão da Arquitetura Organizacional com objetivo de redução de custos, visando obter redução de custos mantendo a eficiência das Secretarias do Município de Cascavel" apresenta elementos de complexidade e especificidade que caracterizam sua singularidade, autorizando a contratação direta por inexigibilidade. É de se notar que, ainda que a singularidade do objeto não impeça de forma absoluta a implementação de uma disputa, a definição de critérios objetivos torna-se extremamente dificultosa, de modo que tal procedimento deixa de ser exigível pela legislação, haja vista que não ser possível mensurar eventuais prejuízos a perfeita consecução do objeto no caso da contratação de entidade/profissional que não se mostre plenamente apta a atender os objetivos perseguidos pela municipalidade.

5. Outrossim, ficou devidamente comprovado na instrução dos autos o elemento da notória especialização da entidade contratada, que dispõe de larga experiência na prestação de serviços da mesma natureza a outros entes públicos, conforme documentado. Do mesmo modo, o valor da contratação teve justificativa condizente.

6. No que tange à suposta contratação da Fundação Dom Cabral em momento anterior à posse do senhor Leonaldo Paranhos da Silva no cargo de Prefeito, com pagamento realizado com recursos próprios deste, entendo que tal fato não foi devidamente comprovado nos autos. Ao contrário, a nota oficial emitida para justificar a contratação, realizada após a sua posse, traz o seguinte adendo:

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

Correção

Ao contrário do inicialmente informado, não foi a Fundação Dom Cabral que recebeu recursos de R$ 40 mil reais pagos pelo próprio prefeito durante a transição de governo. Na oportunidade o pagamento foi feito a dois auditores da Paraná Consultoria (Ari Chamulera e Marcos Kraft), relativo ao trabalho de levantamento e análise de contratos do município. Foi essa análise inclusive que embasou o decreto do prefeito de renegociação dos contratos com redução de valores - até agora perto de R$ 800 mil já foram economizados com esse trabalho.

7. Veja-se, ademais, que, ainda antes de tomar posse, na entrevista concedida à TV Tarobá, cujo *link* figura na nota de rodapé n.º 2 do Relatório, o denunciado já mencionara que os 40 mil reais haviam sido pagos aos 2 ex-servidores deste Tribunal contratados para acompanhar a equipe de transição, situação que não afeta a ora tratada.

8. Por fim, em relação aos questionamentos acerca da efetividade da consultoria contratada pelo Município de Cascavel, a denúncia limita-se a fazer ilações, afirmando que "*foi algo somente para inglês ver*" e que "*basicamente, a nova lei apenas alterou algumas nomenclaturas. Nomes mais pomposos para as mesmas funções*" (peça 2, fl. 12), sem demonstrar objetivamente qualquer inadequação do produto do serviço entregue pela instituição contratada.

9. No mais, acolho os fundamentos apresentados pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 4602/21 (peça 30), como razões de decidir.

10. Diante do exposto, proponho que esta Corte julgue **improcedente** a presente Denúncia.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em:

empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3

- julgar improcedente a presente Denúncia.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO
Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 1FHY.RIKZ.XUEU.HI33.3