



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 656232/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PEABIRU
INTERESSADO: ALEXANDRE ROBERTO DA SILVA, DOUGLAS RENATO BRZEZINSKI, G. A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA., GUSTAVO ARGUELHO, JULIO CEZAR FRARE, LUCIANO ANTONIO VIANA BATISTA, MUNICÍPIO DE PEABIRU
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3311/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Contratação de empresa especializada para implementação de projeto de modernização da gestão pública, com fornecimento de serviços especializados. Irregularidades apontadas pelo representante:

- a) Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público”.
- b) Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da computação [/tecnologia da informação], administração, aerolevantamento”) mediante licitação na modalidade pregão.
- c) Aglutinação de serviços (como implantação de softwares/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento).
- d) Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação.
- e) Superfaturamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação.

g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços.

h) Fraude/conluio.

Concessão de medida cautelar suspensiva do contrato. Pelo referendo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, pela qual Douglas Renato Brzezinski sustenta que ocorreram irregularidades na licitação consubstanciada no Pregão Eletrônico nº. 011/2024 – Processo Administrativo nº. 038/2024-PMP, levada a efeito pelo Município de Peabiru.

A licitação teve por objeto a “contratação de empresa especializada para implementação de projeto de modernização da gestão pública para Prefeitura Municipal de Peabiru, Estado do Paraná, com fornecimento de serviços especializados, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas em Edital, Termo de Referência e seus demais anexos integrantes” (peça 8), com valor máximo estimado em R\$ 2.186.400,00 (segundo consta do [portal da transparência](#) do Município).

O termo de referência prevê treze diferentes serviços a serem prestados pela contratada (peça 10):

1) *SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL;*

2) *SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA REVISÃO E ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO;*

3) *SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO QUE INSTITUI A PLANTA DE VALORES GENÉRICOS;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 4) *MAPEAMENTO MÓVEL TERRESTRE 360°;*
- 5) *AEROLEVANTAMENTO/AEROFOTOGRAMETRIA URBANA;*
- 6) *AEROLEVANTAMENTO/AEROFOTOGRAMETRIA RURAL;*
- 7) *CADASTRAMENTO E RECADASTRAMENTO IMOBILÁRIO URBANO;*
- 8) *CADASTRAMENTO E RECADASTRAMENTO IMOBILÁRIO URBANO – SUPORTE TÉCNICO/JURÍDICO;*
- 9) *CADASTRAMENTO E RECADASTRAMENTO RURAL;*
- 10) *CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, compreendendo (10.1) IMPLANTAÇÃO DE REDE DE REFERÊNCIA CADASTRAL, (10.2) ESTRUTURAÇÃO DE CAMADAS E LAYERS, (10.3) ATUALIZAÇÃO CARTOGRAFICA, (10.4) DIGITALIZAÇÃO DE COMPONENTES FÍSICOS, (10.5) ELABORAÇÃO DE BASE DE DADOS, (10.6) INTEGRAÇÃO, GEOCODIFICAÇÃO, HIGIENIZAÇÃO DE CADASTROS MUNICIPAIS;*
- 11) *TREINAMENTO AO USUÁRIO;*
- 12) *SGP – IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA PARA GESTÃO DE PROJETOS;*
- 13) *SIG - SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS.*

Resultou do certame o Contrato 35/2024, firmado entre o Município e G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA para a execução do aludido objeto, com o valor de R\$ 2.150.000,00 e vigência de 06/06/2024 a 06/06/2025 (peça 15, p. 97). Constam como pagos, até 29/04/2024, R\$ 151.240,00 e o valor liquidado de R\$ 331.666,66 (segundo informações disponíveis no portal da transparência).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O representante alega, em síntese, a ocorrência das seguintes irregularidades na licitação em tela:

- a) Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público” (peça 3, p. 19).
- b) Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da computação [/tecnologia da informação], administração, aerolevantamento”¹) mediante licitação na modalidade pregão.
- c) Aglutinação de serviços (como implantação de *softwares*/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento).
- d) Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação.
- e) Superfaturamento.
- f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação.
- g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços.
- h) Fraude/conluio.
- i) Prejuízo ao erário agravado pelos custos financeiros associados ao empréstimo de R\$ 2 milhões contraído pelo Município para custear a contratação.
- j) Ausência de comprovação de existência de dotação orçamentária para o exercício de 2025 e da comprovação de que haverá disponibilidade de caixa para cumprir as obrigações de despesa contraídas em razão da contratação.

Ao final da peça inicial, o autor formula os pedidos abaixo:

- a) Seja recebida a presente denúncia com os documentos que a instruem, com o fim de ser processada e julgado nos termos da Lei Orgânica e Regimento Interno deste Tribunal de Contas;
- b) Seja concedida medida cautelar, inidita altera pars, para o fim de DETERMINAR a suspensão do contrato administrativo nº. 035/2024 e, conseqüentemente, a EXECUÇÃO dos serviços e os respectivos PAGAMENTOS;

¹ Peça 3, p. 17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Deferida a tutela de urgência, requer a intimação do Município de Peabiru para que junte aos autos todos os documentos referentes à contratação da empresa requerida, incluídos os relatórios da execução dos serviços realizados e os respectivos comprovantes de pagamento, bem como, cópia do Contrato Administrativo nº. 102/2017;

d) Protesta seja intimado o AUTOR para falar dos documentos apresentados, em face da concessão da medida cautelar, inaudita altera pars, com o fim de analisar EMENDA DA PETIÇÃO INICIAL NO TOCANTE AOS FATOS, FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

e) Requer, ainda, após deferimento dos pleitos anteriores a citação dos denunciados preambularmente nominados e qualificados e dos que vierem a integrar o polo passivo.

f) Requer, outrossim, seja a presente demanda julgada totalmente procedente a fim de, reconhecer o descumprimento das determinações contidas na Lei 14.133/2021, com o fim de:

h.1) Declarar a nulidade do Pregão Eletrônico nº. 011/2024 e, consequentemente do Contrato Administrativo nº. 035/2024;

Protesta-se pela produção de provas do alegado por todo o gênero de provas em direito admitido, em especial, juntada de novos documentos (além dos pedidos), realização de perícias e vistorias.

Sobre o pedido de suspensão cautelar da licitação formulado na representação, o representante assim argumenta:

O fumus boni iuris está evidenciado na plausibilidade do direito substancial invocado em confronto com os fatos apresentados. Já o dano irreparável vem a ser espelhado no risco que a eficácia do processo corre quanto a sua decisão final, caso uma medida assecuratória não seja concedida inicialmente.

No caso dos autos, a aparência do bom direito (fumus boni iuris) está evidenciada por meio de toda a argumentação expedida nesta peça. Neste aspecto, de acordo com a documentação que acompanha a presente ação, ficou demonstrado que os Réus levaram a efeito procedimento licitatório irregular, ou seja, sem respeitar aos Princípios Administrativos que regem a matéria, conforme exhaustivamente explicitado nas linhas anteriores.

O perigo da demora resta comprovado pelo dano ao erário causado pelo pagamento dos serviços executados, em arrepio à lei, sendo o contrato administrativo firmado nulo de pleno direito, havendo diária lesão aos cofres públicos, sem que se tenha lastro dos Réus para repará-la. A lesão ocorre neste momento, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

podendo aguardar até o final da demanda para que seja cessada, sob pena de não reparação do patrimônio público.

Quanto a este ponto, importante ressaltar que, conforme informação constante no Portal da Transparência do Município, do montante total do contrato, já foi liquidado o valor de R\$ 331.666,66:

[...]

Diante do exposto, requer a concessão da tutela antecipada para DETERMINAR a suspensão do contrato administrativo nº. 035/2024 e, conseqüentemente, a EXECUÇÃO dos serviços e os respectivos PAGAMENTOS.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Por ocasião do exercício do juízo de admissibilidade, concedi medida cautelar por meio do Despacho 1488/24-GCILB, nos seguintes termos:

O exame dos autos conduz, em cognição sumária, às seguintes constatações:

1. O objeto da licitação é incomumente amplo. O estudo técnico preliminar assevera que “a solução a ser contratada [...] visa solucionar **a falta de modernização do município de Peabiru, como um todo**” (peça 9, p. 29, grifo nosso), de modo que a contratação pode configurar inclusive consultoria “para as finalidades de acompanhamento de gestão”, vedada pelo Prejulgado 6 deste Tribunal. Nesse sentido, o termo de referência conta com 266 páginas, nas quais se encontram, exemplificativamente, as seguintes atividades a serem realizadas pela contratada (peça 10):

5.3.2.2.1. *Análise Documental da Legislação Tributária:*

- *Revisar e analisar todo o texto da legislação tributária municipal existente, incluindo leis, decretos, regulamentos e normas correlatas.*

[...]

5.3.2.2.2. *Identificação de Falhas e Lacunas:*

- *Realizar uma avaliação minuciosa da legislação tributária, destacando quaisquer falhas, lacunas ou ambigüidades presentes na redação atual.*

[...]

5.3.2.2.4. *Análise da Aplicação Prática da Legislação:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Avaliar como a legislação tributária é aplicada na prática, identificando eventuais dificuldades ou inconsistências na interpretação e implementação das normas tributárias.

- Examinar casos de litígios ou controvérsias tributárias recentes para identificar possíveis áreas problemáticas na legislação.

5.3.2.3.1. Análise da Realidade Municipal:

- Realizar uma análise detalhada da realidade econômica e social do Município, incluindo o perfil das empresas locais, a estrutura econômica, as necessidades da comunidade e os objetivos de desenvolvimento.

5.3.2.3.2. Avaliação das Políticas Atuais:

- Avaliar as políticas tributárias municipais existentes, incluindo alíquotas de impostos, isenções fiscais e tratamento das pequenas empresas.

- Identificar pontos fortes e fracos das políticas atuais.

5.3.2.3.3. Definição de Alíquotas:

- Colaborar com as autoridades municipais na determinação das alíquotas dos impostos municipais, considerando os princípios da justiça fiscal e a capacidade de pagamento dos contribuintes.

5.3.2.3.4. Isenções e Incentivos Fiscais:

- Auxiliar na identificação de setores ou atividades que possam se beneficiar de isenções fiscais ou incentivos específicos, com base em critérios pré-estabelecidos.

- Propor medidas que visem a promoção do desenvolvimento local e da competitividade das empresas.

5.3.2.3.5. Tratamento das Pequenas Empresas:

- Colaborar na definição de políticas tributárias que levem em consideração a realidade das pequenas empresas, visando à simplificação de obrigações fiscais e à promoção de sua participação ativa na economia local.

5.3.2.3.6. Análise de Impacto Financeiro:

- Realizar análises de impacto financeiro das políticas tributárias propostas, considerando o potencial efeito sobre a arrecadação municipal.

5.3.2.3.7. Apresentação de Recomendações:

- Preparar recomendações detalhadas sobre as políticas tributárias a serem adotadas, incluindo justificativas e argumentos que embasem as decisões.

[...]

5.3.2.6. ETAPA FINAL: ELABORAÇÃO DA MINUTA DO PROJETO DE CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesta fase crucial do projeto de revisão e atualização do Código Tributário Municipal (CTM), a CONTRATADA será responsável por elaborar a minuta final do projeto de lei que institui o novo CTM. Esta etapa é de extrema importância, pois resultará no documento legislativo que conterá todas as alterações e melhorias propostas, prontas para serem apresentadas à Câmara Municipal de Vereadores. O objetivo principal é traduzir o anteprojeto revisado em um projeto de lei devidamente formatado e juridicamente sólido. Abaixo estão elencadas as atividades a serem realizadas nesta fase:

[...]

5.3.2.6.2. Adequação à Legislação Superior:

- Garantir que a minuta do projeto de lei esteja plenamente em conformidade com a legislação superior, incluindo as leis federais e estaduais pertinentes.*
- Evitar quaisquer contradições ou conflitos com as normas de hierarquia superior.*

[...]

5.3.2.6.6. Preparação da Mensagem de Justificação:

- Preparar uma mensagem de justificação que acompanhe o projeto de lei, explicando as razões, os objetivos e os benefícios das alterações propostas.*
- Argumentar de forma convincente em favor da aprovação do projeto.*

[...]

5.3.2.6.8. Resultados Esperados:

Ao final desta etapa, espera-se que a CONTRATADA tenha elaborado a minuta final do projeto de lei que institui o novo Código Tributário Municipal. A minuta deve refletir todas as alterações e melhorias propostas, estar em conformidade com a legislação superior e estar pronta para ser submetida ao processo legislativo no âmbito da Câmara Municipal de Vereadores.

- A revisão cuidadosa da minuta do projeto de lei é crucial para evitar erros ou inconsistências que possam surgir durante o processo legislativo.*
- A mensagem de justificação desempenha um papel importante na comunicação das razões e benefícios das alterações propostas aos legisladores e à comunidade em geral.*

[...]

5.3.3. ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO *Nesta fase do projeto de revisão e atualização do Código Tributário Municipal (CTM), a CONTRATADA desempenhará um papel ativo no acompanhamento do processo legislativo relacionado ao projeto de lei que institui o novo CTM. O objetivo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

principal desta etapa é fornecer suporte técnico durante a tramitação nas comissões no legislativo, desde a apresentação do projeto de lei até a sua sanção, assegurando que as propostas sejam adequadamente discutidas e aprovadas. Abaixo estão elencadas as atividades a serem realizadas nesta fase: 5.3.3.1. Apresentação do Projeto de Lei:

- *Apresentar formalmente o projeto de lei que institui o novo CTM à Câmara Municipal de Vereadores, seguindo os procedimentos e prazos estabelecidos.*

- *Fornecer informações adicionais e documentação de suporte conforme necessário.*

5.3.3.2. Análise de Emendas e Subemendas:

- *Analisar qualquer emenda ou subemenda proposta pelos legisladores em relação ao projeto de lei.*

- *Avaliar o impacto das emendas sobre as propostas originais e identificar quaisquer questões legais ou técnicas.*

[...]

- *Contribuir para a formulação de argumentos em defesa das propostas originais, se necessário.*

[...]

5.3.3.5. Acompanhamento até a Sanção:

- *Acompanhar o processo legislativo até a sanção do projeto de lei pelo Chefe do Executivo Municipal.*

- *Auxiliar na comunicação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, se necessário, para facilitar a aprovação final.*

[...]

5.3.4.1. Avaliação da Necessidade de Regulamento:

- *Avaliar se a legislação tributária municipal requer regulamentação adicional para esclarecer e detalhar aspectos específicos do CTM.*

- *Identificar áreas onde um decreto regulamentar pode ser benéfico para a aplicação da lei.*

[...]

5.3.4.2. Elaboração da Minuta do Decreto:

- *Caso seja identificada a necessidade de regulamentação, elaborar a minuta do decreto que detalhará e especificará os procedimentos, critérios e diretrizes para a aplicação do CTM.*

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Garantir que o decreto seja amplamente divulgado para que os contribuintes e demais partes interessadas estejam cientes de suas disposições.

5.4.5. ESTUDO DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Como parte do processo de elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV) para o Município, a CONTRATADA deverá realizar um estudo de política tributária. Esse estudo tem como objetivo propor uma política tributária adequada e justa, considerando as informações obtidas a partir do cadastro fiscal imobiliário vigente e os resultados da nova PGV.

O estudo de política tributária visa analisar e avaliar os impactos da nova PGV nos valores venais dos imóveis urbanos do município e sua relação com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Com base nas informações coletadas e nos critérios de avaliação definidos, a CONTRATADA deverá propor alterações na lei da Planta Genérica de Valores, ou legislação adjacente e que impacta ou será impactada por esta, se necessário, para adequar a tributação à realidade imobiliária local.

Nessa etapa, será considerada a função social da propriedade urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), buscando garantir que a política tributária contribua para o desenvolvimento urbano sustentável, a justiça fiscal e a equidade na distribuição da carga tributária.

O estudo de política tributária também deve levar em conta aspectos como a capacidade contributiva dos proprietários de imóveis, os impactos socioeconômicos da tributação e a arrecadação municipal necessária para o financiamento de serviços públicos e investimentos.

As propostas de alterações na legislação municipal pertinente, deverão ser fundamentadas em análises técnicas e econômicas, visando aperfeiçoar o sistema tributário municipal e garantir uma tributação mais justa e eficiente para todos os contribuintes.

5.4.6. PRODUTO FINAL DETALHADO:

Durante o processo de elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV) para o Município, deverão ser entregues pela contratada as seguintes informações, dados e produtos, considerados como produto final:

[...]

5. Anteprojeto de Lei Complementar: O Anteprojeto de Lei Complementar é um documento contendo todas as propostas de alterações na legislação pertinente, decorrentes da elaboração da nova PGV. Esse documento deverá ser elaborado de forma clara e objetiva, contemplando as fórmulas de cálculo do IPTU, os fatores de cálculo das edificações e outros regimentos legais relacionados à tributação dos imóveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. *Minuta de Projeto de Lei Complementar: A Minuta de Projeto de Lei Complementar é a versão final do projeto de lei que será encaminhado ao Poder Legislativo Municipal para apreciação e votação. Ela deve conter todas as propostas de alterações, devidamente consolidadas e fundamentadas.*

7. *Acompanhamento com o Poder Legislativo: A CONTRATADA deverá acompanhar o Município em reuniões solicitadas pelo Poder Legislativo Municipal, junto às comissões internas legalmente estabelecidas para estudo de impacto, no intuito de esclarecer eventuais dúvidas referentes ao Anteprojeto de Lei Complementar. Esse acompanhamento é fundamental para garantir o entendimento das propostas e a adequação do projeto às necessidades do município.*

[...]

5.8.2.3. ESTRUTURAÇÃO DA EXECUÇÃO

Após a análise preliminar, a CONTRATADA procederá com a execução das atividades para fins de atualização cadastral, deve-se designar uma equipe multidisciplinar responsável pelo Cadastramento e Recadastramento Imobiliário Urbano. A equipe deve ser composta por profissionais qualificados em áreas como geoprocessamento, engenharia, arquitetura e outros.

5.9.3. PLANEJAMENTO E ESTRUTURAÇÃO

Com base no levantamento preliminar, deve-se designar uma equipe multidisciplinar responsável pelo Cadastramento e Recadastramento Rural. A equipe deve ser composta por profissionais qualificados em áreas como geoprocessamento, agronomia, engenharia ambiental, entre outras. Além disso, é fundamental definir os objetivos específicos do cadastro, como a atualização de informações tributárias, a preservação de áreas de proteção ambiental e o planejamento territorial.

[...]

5.9.5. COLETA DE DADOS

A coleta de dados é uma das etapas mais críticas do Cadastramento e Recadastramento Rural. Nesse processo, a equipe multidisciplinar deve realizar um levantamento minucioso de informações sobre cada propriedade rural, seus proprietários e produtores. As informações relevantes incluem a localização, dimensões, uso do solo, atividades desenvolvidas, dados tributários, entre outros.

É importante garantir a confidencialidade das informações obtidas durante o processo de coleta de dados, assegurando que elas sejam utilizadas exclusivamente para fins cadastrais e de gestão pública.

- *Levantamento de informações sobre as propriedades rurais, produtores, tributação, tipo de produção, entre outros.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

5.9.8. ELABORAÇÃO DO PLANO DE RECADASTRAMENTO

Com base nas informações obtidas na etapa de análise e validação, a equipe deve apresentar um plano para o cadastramento/recadastramento das informações dos imóveis rurais municipais. Esse plano deve conter as ações corretivas necessárias para sanar as inconsistências identificadas, além de incluir requisitos mínimos, como a forma de comunicação, o período de início e término, o horário de atendimento, a documentação necessária, a legislação aplicável e o setor responsável pela execução do cadastramento.

[...]

A CONTRATADA conduzirá a integração digital de dados alfanuméricos provenientes de fontes externas e que o município tenha acesso por meio de banco de dados ou api de integração, fortalecendo as camadas do Cadastro Técnico Multifinalitário, desde que não produzam custos adicionais ao contratante e ao contratado. Os principais pontos desse processo incluem:

A) Atualização dos Dados Alfanuméricos do Município com Bancos de Dados Externos, como a Receita Federal do Brasil:

A CONTRATADA será responsável por integrar os dados municipais com a Receita Federal do Brasil, assegurando a atualização de informações vitais relacionadas a contribuintes, propriedades e outras variáveis fiscais. Esse processo abrangerá não apenas a gestão tributária, mas também incluirá a obtenção e atualização de dados específicos, como CNPJ ativos e inativos, CNAEs das empresas e endereços. Essa abordagem visa garantir não apenas uma gestão tributária mais precisa e eficiente, mas também uma visão abrangente e detalhada das atividades empresariais e suas localizações no município.

B) Integração de Dados com o Sinter e Constituição do Cadastro Imobiliário Brasileiro - CIB: A integração com o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) é fundamental para a formação do Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). Essa parceria garante acesso a dados precisos, promovendo uma gestão territorial mais eficiente.

C) Integração de Dados com o Serpro: A CONTRATADA realizará a integração do Cadastro Técnico Multifinalitário com os dados do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), aprimorando as informações relacionadas a empresas, contribuintes, cidadãos e obras. Essa colaboração estratégica resultará em uma visão mais abrangente e atualizada, fortalecendo a eficiência operacional e a qualidade na prestação de serviços públicos. Ao integrar dados do Serpro, o município terá acesso a informações mais detalhadas e precisas, beneficiando a gestão municipal em diversos aspectos/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*D) Integração de Dados com a Redesim/
Empresafácil:*

A adesão à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) por meio do Empresa fácil agilizará processos relacionados a empresas no município. A integração proporcionará acesso rápido e seguro a informações empresariais, impulsionando o ambiente de negócios local.

E) Integração de Dados com o Simples Nacional:

A integração com o Simples Nacional permitirá o acompanhamento de empresas optantes por esse regime tributário. Acesso a informações relevantes facilitará a gestão tributária e o apoio a políticas públicas para o estímulo ao empreendedorismo local.

[...]

2. As atividades listadas no item anterior, além de numerosas e variadas, compreendem também tarefas que, em princípio, estão abrangidas pelas competências próprias de agentes públicos e, portanto, não seriam passíveis de terceirização (ou, no mínimo, exigiriam justificativas específicas), conforme a lógica subjacente ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, como, exemplificativamente, aquelas inerentes à elaboração e aprovação de leis e regulamentos; planejamento e avaliação de políticas públicas; levantamento de informações sobre os produtores rurais e as respectivas propriedades; e o compartilhamento de informações entre o Município e a Administração Pública federal.

3. A complexidade dos serviços licitados parece evidente, uma vez que a descrição sintética do objeto do edital já prevê o “fornecimento de serviços especializados”, o que se repete várias vezes na descrição mais detalhada dos serviços, contida no termo de referência. Desse modo, verifica-se no caso possível infração ao artigo 6º, XLI, da Lei 14.133/2021.

4. O portal da transparência do Município indica que a publicação do edital da licitação se deu em “órgão oficial eletrônico do Município de Peabiru”, inexistindo menção à publicação em jornal diário de grande circulação, com possível infração, portanto, ao artigo 54, § 1º, da Lei 14.133/2021.

5. A forma como o corpo do edital descreveu o objeto da licitação, essencialmente aludindo à “modernização da gestão pública” e ao “fornecimento de serviços especializados”, não parece permitir uma pronta identificação, pelos eventuais particulares interessados, de quais seriam os principais serviços a serem prestados pela contratada, os quais são informados apenas em anexos, como o termo de referência. Nesse sentido, como sustenta o representante,

Empresas que utilizam sistemas de busca para monitorar licitações podem não ser notificadas sobre oportunidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relevantes se o objeto da licitação for descrito de forma genérica e imprecisa. Esses sistemas dependem de palavras-chave específicas relacionadas aos serviços oferecidos pelas empresas, e uma descrição vaga impede que a licitação seja identificada como relevante.

Essa limitação na notificação afeta diretamente a concorrência, resultando em um número menor de participantes e, potencialmente, em uma contratação menos vantajosa para a administração pública, o que ocorreu no presente caso.

As razões acima consubstanciam suficientemente a **plausibilidade das alegações** da representante, contida nos itens “a”, “b”, “c”, “f” e “g” da listagem anterior,² enquanto requisito para a concessão da medida cautelar requerida e recebimento da representação.

A exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação pode configurar infração ao artigo 67 da Lei 14.133/2021. Contudo, o inciso III do dispositivo prevê em seu inciso I a “apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação” e, no inciso III, a “indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos”, de modo que, ainda que venha a ser entendida como irregular a exigência, não me parece que a eventual falha cometida pela Administração municipal, neste particular, possa ser considerada grave, diante da possibilidade de dúvida sobre a forma mais apropriada de se regulamentar a aplicação da lei no caso concreto, pela via do edital da licitação.

Quanto à alegação de superfaturamento, se, por um lado, a peça inicial apresenta indícios de que outras contratações, em alguma medida similares, foram realizadas tanto por Peabiru quanto por outros Municípios, por valores inferiores, é possível, por outro lado, que essa discrepância se justifique por fatores diversos, como a extensão do objeto (que, neste caso, é notória, como visto) ou pelos quantitativos previstos. Assim, os elementos contidos na peça inicial são, neste momento, insuficientes

² a) Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público” (peça 3, p. 19).

b) Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da computação [tecnologia da informação], administração, aerolevantamento”) mediante licitação na modalidade pregão.

c) Aglutinação de serviços (como implantação de softwares/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento).

[...]

f) Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação.

g) Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para motivar a concessão de uma medida cautelar com base nesse argumento, especificamente.

O mesmo raciocínio se aplica à alegação de fraude/conluio. É relevante a afirmação de que a mesma empresa venceu algumas licitações sem que tenha havido em qualquer delas uma efetiva competição na fase de apresentação de propostas e de lances. Nada obstante, a asserção é insuficiente para a suspensão da contratação em tela, já que outras circunstâncias, que não a fraude ou o conluio, podem ter conduzido ao resultado apontado.

Assim, **recebo a representação** também quanto às irregularidades “d”, “e” e “h”, indicadas na listagem acima,³ visto que o representante apresenta indícios de possíveis irregularidades quanto aos pontos que suscita, **mas não as incluo como motivação para a concessão da medida cautelar**, por entender que a decisão sobre a matéria demanda prévio exercício do contraditório e instrução do feito pela unidade técnica competente.

Prosseguindo, entendo que não há na peça inicial da representação qualquer indício de que o empréstimo contraído pelo Município para custear a contratação constitua, por si só, um risco de prejuízo ao erário, razão pela qual **não recebo** a representação relativamente a esse ponto.

Também **deixo de receber** a representação quanto à alegação de ausência de comprovação de existência de dotação orçamentária para o exercício de 2025 e de comprovação de que haverá disponibilidade de caixa para cumprir as obrigações de despesa contraídas em razão da contratação, porquanto a dotação orçamentária consta do contrato (peça 15, p. 105), o Município empenhou R\$ 1.999.999,99 (conforme informação constante do portal da transparência), o procedimento licitatório contém declaração de previsão de recursos financeiros (peça 11, p. 63) e a análise deste Tribunal quanto ao cumprimento, pelo Município, da regra contida no artigo 42 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) se dá, de acordo com a metodologia adequada, nas contas anuais do prefeito municipal.

Conforme exposto, a plausibilidade de parte das alegações do representante se faz presente, enquanto requisito para a concessão da medida cautelar requerida.

O **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**, por sua vez, resta evidenciado no fato de que o contrato, derivado de licitação possivelmente viciada, encontra-se em execução. Como visto, o valor contratual é de R\$ 2.150.000,00, dos quais foram liquidados R\$ 331.666,66 e pagos R\$ 151.240,00, de modo que a maior parcela do contrato se encontra ainda por realizar. Assim, o prosseguimento da execução contratual tem o potencial de impossibilitar a correção das ilegalidades suscitadas na

³ d) Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação.
e) Superfaturamento.
[...]
h) Fraude/conluio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

representação e a reparação dos prejuízos ao erário dela decorrentes.

Acrescente-se que os serviços contratados, embora sejam relevantes, não se caracterizam como essenciais ou emergenciais. Não verifico, nesse sentido, perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, já que, caso a representação se revele futuramente improcedente, a execução contratual poderá ser retomada oportunamente.

Diante do exposto,

i. Recebo a representação quanto aos seus seguintes itens, com fundamento no artigo 30 da Lei Complementar Estadual 113/2005 e no artigo 170, § 4º da Lei 14.133/2021: **a)** Previsão de serviços que consistem em “gestão de ações de fiscalização municipal e arrecadação, elaboração de projetos de lei, preparação de lançamento de IPTU, realização de cadastro técnico e georreferenciamento municipal, dentre outras especificadas no edital e no termo de referência [, que] são eminentemente assuntos de competência exclusiva e interna dessa municipalidade e que devem ser prestadas por servidores públicos ou por profissionais contratados por concurso público” (peça 3, p. 19); **b)** Licitação de serviços técnicos especializados (“consultoria e assessoria tributária, de engenharia, de arquitetura e urbanismo, ciência da computação/[tecnologia da informação], administração, aerolevantamento”) mediante licitação na modalidade pregão; **c)** Aglutinação de serviços (como implantação de softwares/locação de sistemas, assessoria e consultoria especializadas, em diversas áreas de conhecimento); **d)** Exigência de indicação nominal da equipe técnica na fase de habilitação; **e)** Superfaturamento; **f)** Ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação; **g)** Descrição genérica do objeto da licitação/ausência da caracterização dos serviços; **h)** Fraude/conluio.

ii. Não recebo a representação quanto aos seus seguintes pontos: **i)** Prejuízo ao erário agravado pelos custos financeiros associados ao empréstimo de R\$ 2 milhões contraído pelo Município para custear a contratação; **j)** Ausência de comprovação de existência de dotação orçamentária para o exercício de 2025 e da comprovação de que haverá disponibilidade de caixa para cumprir as obrigações de despesa contraídas em razão da contratação.

iii. Concedo a medida cautelar requerida, para determinar ao Município de Peabiru que **suspenda imediatamente o Contrato n.º 35/2024**, firmado com G.A. ASSESSORIA E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA para a execução do objeto do Pregão Eletrônico n.º. 011/2024 – Processo Administrativo n.º. 038/2024-PMP, até o julgamento do mérito do feito, com fundamento no inciso IV do § 2º do artigo 53 da Lei Complementar Estadual 113/2005, bem como no inciso XII do artigo 32 e no §1º do artigo 282, ambos do Regimento Interno.

Considerando que a suspensão de contratos administrativos pelos Tribunais de Contas eventualmente suscita



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pode suscitar dúvidas, faz-se necessário trazer algumas considerações adicionais.

O primeiro ponto que merece atenção é o caráter vinculatório das decisões exaradas por esta Corte de Contas. A doutrina e jurisprudência pátrias majoritariamente defendem que as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa, sujeitas ao controle do Poder Judiciário. Há de se ressaltar, entretanto, que qualquer decisão exarada pelos Tribunais de Contas Estaduais vincula a Administração Pública, que deverá obrigatoriamente cumprir as determinações da Corte de Contas. No caso do TCE-PR, inclusive, o descumprimento pode ensejar sanção pessoal ao gestor, nos termos do Regimento Interno.

Em caso de discordância, cabe-lhe apenas ingressar com os recursos cabíveis no âmbito dos próprios Tribunais de Contas ou com as medidas cabíveis perante o Poder Judiciário.⁴ Sobre a natureza vinculatória das decisões dos Tribunais de Contas, transcreve-se escólio de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Todos os aspectos do ato que envolvam legalidade podem ser apreciados pelo Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição. E sabe-se que, hoje, o controle exercido pelo Poder Judiciário é muito mais amplo, em virtude da própria amplitude que adquiriu o princípio da legalidade. Este deixou de ser visto em seu aspecto puramente formal, para ser encarado também no seu aspecto material, em que se exige a vinculação da lei aos ideais de justiça, com todos os valores e princípios assegurados implícita e explicitamente na Constituição, já a partir do preâmbulo.

Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita ao controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da chefia do Poder Executivo.⁵ (grifei)

Igualmente merece destaque a ampla e irrestrita possibilidade de expedição de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas, inclusive sem a oitiva do gestor interessado, prerrogativa necessária à garantia de eficácia da atuação das Cortes de Contas.⁶

No Regimento Interno do TCE-PR, as medidas cautelares estão previstas no Título V – Incidentes Processuais, a partir do artigo 400, *in verbis*:

⁴ PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 146.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Coisa julgada – Aplicabilidade a Decisões do Tribunal de Contas da União**. Revista do TCU, v. 27, n. 70, p. 23, out/dez 1996.

⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 505



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DAS MEDIDAS CAUTELARES

Art. 400. O Tribunal poderá solicitar incidentalmente e motivadamente, aos órgãos e Poderes competentes a aplicação de medidas cautelares definidas em lei ou determinar aquelas previstas neste Regimento Interno, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Código de Processo Civil.

§ 1º A solicitação incidental de providência aos órgãos e Poderes competentes, de que trata o § 2º do art. 53, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá ser submetida ao Tribunal Pleno para apreciação, independentemente de inclusão prévia na pauta de julgamento, cabendo ao Presidente a comunicação devida. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º A. No âmbito das competências desta Corte poderá haver determinação incidental de suspensão de ato ou procedimento impugnado a ser deferida pelo relator, que surtirá efeitos imediatos, devendo ser encaminhada aos demais Conselheiros e submetida ao órgão julgador competente, na primeira sessão subsequente à decisão, para apreciação, independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos, nos termos do art. 429, § 4º, I. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

§ 2º Na hipótese de rejeição da medida a que se refere o § 1º-A a decisão será imediatamente comunicada aos interessados pela secretaria do órgão colegiado. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelos órgãos colegiados, deixar de atender à determinação do Tribunal.

Art. 401. Poderão ser solicitadas as seguintes medidas cautelares: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

- I - afastamento temporário de dirigente do órgão ou entidade;
- II - indisponibilidade de bens;
- III - exibição de documentos, dados informatizados e bens;
- IV - (Revogado pela Resolução nº 24/2010)
- V- outras medidas uninominadas de caráter urgente.**

Parágrafo único. (Revogado pela Resolução nº 2/2006)

[...]

Em relação à jurisprudência dos tribunais superiores, ressalta-se que a possibilidade de provimento cautelar é fundamentada no poder geral de cautela e na teoria dos poderes implícitos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sob o prisma da referida teoria, oriunda do constitucionalismo norte-americano, tem-se que para cada poder outorgado pela constituição a certo órgão, são implicitamente conferidos amplos poderes para a execução desse poder. Isto é, sempre que a Constituição outorga um poder, de modo implícito estão outorgados os meios necessários à sua efetivação, guardadas, por óbvio, a proporcionalidade e razoabilidade.⁷

O poder geral de cautela, por sua vez, é noção extraída do Código de Processo Civil⁸, representando o poder de que goza o julgador para criar providências de segurança, fora dos casos já arrolados na legislação.⁹

Neste sentido, forçoso destacar que este também é o entendimento da Suprema Corte sobre o tema, conforme diversas decisões emblemáticas que abaixo colaciono.

Em 2003, nos autos do MS 24.510-DF, assentou-se o entendimento de que o poder geral de cautela é intrínseco ao Tribunal de Contas no exercício de suas competências.

A relatoria do voto é da Ministra Ellen Gracie, contando com a ementa abaixo transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1 - Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2 - Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

3 - A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4 - Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.

Ressalta-se, em razão da completude do exame e da argumentação, o voto exarado pelo Ministro Celso de Mello nos referidos autos:

⁷ PASCOAL, Valdecir. O Poder cautelar dos Tribunais de Contas. Revista do TCU. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/320/365>. Acesso em: 14 fev/2017.

⁸ O novo Código de Processo Civil acolhe o poder geral de cautela, admitido pelo art. 798, da codificação revogada, dispondo que "o juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para a efetivação da tutela provisória", conforme artigo 297, caput.

⁹ JUNIOR THEODORO, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 56. ed. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 822-823



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entendo, Senhor Presidente, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

[...]

Esta Suprema Corte, ao exercer o seu poder de indagação constitucional – consoante adverte CASTRO NUNES (“Teoria e Prática do Poder Judiciário”, p. 641/650, 1943, Forense) – deve ter presente, sempre, essa técnica lógico racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional, como a de que ora se cuida, consideradas as atribuições do Tribunal de Contas da União, tais como expressamente relacionadas no art. 71 da Constituição da República.

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República. Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

[...] Assiste, pois, inteira razão ao Ministério Público Federal, cujo parecer, da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. SANDRA CUREAU, aprovado pelo eminente Chefe da Instituição, Dr. GERALDO BRINDEIRO, assim apreciou – e bem examinou – esse específico aspecto da questão: ‘Fica claro, pois, que cabe à Corte de Contas o exame de editais de licitação publicados, o que se concilia com sua competência de ‘assinar prazo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade' (CF, art. 71, inc. IX).

Por outro lado, se as Cortes de Contas têm legitimidade para determinar que os órgãos ou entidades da Administração interessada adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, com maior propriedade possuem legitimidade para a expedição de medidas cautelares, como a ora impugnada, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como garantir a efetividade de suas decisões.

[...]

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

Não se pode ignorar – consoante proclama autorizado magistério doutrinário (SYDNEY SANCHES, “Poder Cautelar Geral do Juiz no Processo Civil Brasileiro”, p. 30, 1978, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Manual de Direito Processual Civil”, vol. 4/335, item n. 1.021, 7ª ed., 1987, Saraiva; CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, “A Instrumentalidade do Processo”, p. 336/371, 1987, RT; VITTORIO DENTI, “Sul Concetto di funzione cautelare”, in “Studi P. Ciapessoni”, p. 23-24, 1948; PIERO CALAMANDREI, “Introduzione allo Studio Sistematico dei Provvedimenti cautelari”, p. 20, item n. 8, Pádua, 1936, Cedam; HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, “Tutela Cautelar”, vol. 4, p. 17, 1992, Aide, v.g.) – que os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada.

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, peço vênica ao eminente Ministro Carlos Britto para denegar o mandado de segurança, acompanhando, desse modo, o duto voto da ilustre Senhora Ministra-Relatora. (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Posteriormente, no bojo do Mandado de Segurança nº 26547/DF, o STF indeferiu pedido cautelar formulado com intuito de suplantar deliberação do Tribunal de Contas da União, conforme ementa abaixo transcrita:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. DELIBERAÇÃO DO TCU, QUE, AO DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, JUSTIFICOU, EXTENSAMENTE, A OUTORGA DESSE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. PREOCUPAÇÃO DA CORTE DE CONTAS EM ATENDER, COM TAL CONDUTA, A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL PERTINENTE À NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EM CUJO ÂMBITO TERIAM SIDO OBSERVADAS AS GARANTIAS INERENTES À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS OF LAW". DELIBERAÇÃO FINAL DO TCU QUE SE LIMITOU A DETERMINAR, AO DIRETOR-PRESIDENTE DA CODEBA (SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA), A INVALIDAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DO CONTRATO CELEBRADO COM A EMPRESA A QUEM SE ADJUDICOU O OBJETO DA LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 71, INCISÓ IX, DA CONSTITUIÇÃO. APARENTE OBSERVÂNCIA, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO CASO EM EXAME, DO PRECEDENTE QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU A RESPEITO DO SENTIDO E DO ALCANCE DESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL (MS 23.550/DF, REL. P/ ACÓRDÃO O MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE). INVIABILIDADE DA CONCESSÃO, NO CASO, DA MEDIDA LIMINAR PRETENDIDA, EIS QUE NÃO ATENDIDOS, CUMULATIVAMENTE, OS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DE SEU DEFERIMENTO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.¹⁰

Confirmando o entendimento adotado pela Corte, no ano de 2014, o então Presidente do STF, Ministro Joaquim Barbosa, determinou a suspensão de medida liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, com a consequente restauração do bloqueio de bens determinado cautelarmente pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte.¹¹

Em outubro de 2016, por sua vez, a Presidente em exercício, Ministra Carmen Lúcia, exarou decisão similar nos autos de Suspensão de Segurança nº 5149/CE.

O referido processo foi deflagrado pela assessoria jurídica do Tribunal de Contas do Ceará, em face de decisão do

¹⁰ STF. Mandado de Segurança nº 26.547. Relator: Ministro Celso de Mello. Public. 29 maio/2007. Disponível no Informativo nº 468 do STF: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo468.htm> > Acesso em: 14 fev/2017.

¹¹ STF. Medida Cautelar na Suspensão de Segurança nº 4878. Julgador: Ministro Joaquim Barbosa. Public. 18 mar/2014. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24%2ESCLA%2E+E+4878%2E+NUM%2E%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/l5sc5ra> > Acesso em: 14 fev/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal de Justiça daquele mesmo estado. A decisão do Poder Judiciário cassou liminar daquela Corte de Contas, sob o argumento de que não detinha a competente legitimidade para concessão de medida cautelar.

Abaixo, transcreve-se ementa e trecho da decisão da Presidente do Pretório Excelso no caso:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE DECISÃO CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL PELA QUAL CANCELADO PREGÃO PRESENCIAL E REABERTO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE RESTRITIVAS À AMPLA CONCORRÊNCIA. DESRESPEITO À COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. COMPROVADO RISCO DE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS. PEDIDO DEFERIDO.

12. Não parece, por isso mesmo, ter o Tribunal de Contas cearense desbordado de sua atribuição constitucional. Ao contrário, a providência cautelar por ele determinada revelou-se, como se depreende dos autos, capaz de equalizar o interesse público no prosseguimento do certame, minimizando o risco de prejuízo aos trabalhos desempenhados pela Companhia Administrativa da Zona de Processamento de Exportação do Ceará, e, ao mesmo tempo, afastar o risco de lesão ao erário, expurgando cláusulas editalícias restritivas capazes inibir a concorrência e elevar o preço final da contratação.

13. Frente a esses elementos, inevitável concluir que a manutenção da decisão objeto da presente contracautela importa contrariedade à ordem pública e econômica, a justificar o imediato deferimento da pretendida suspensão de segurança, especialmente pela iminência da realização da sessão de pregão presencial, que, como alertado pelo Requerente, pode sobrevir nos próximos dias.

14. Pelo exposto, **defiro o pedido para suspender a medida liminar deferida pela Desembargadora Relatora do Mandado de Segurança n. 0625999-05.2016.8.06.0000 no Tribunal de Justiça do Ceará, até o trânsito em julgado dessa decisão** (art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 15 da Lei n. 12.016/2009).

Dos excertos acima apresentados, resta indene de dúvida que esta Corte de Contas e os Conselheiros relatores podem adotar as medidas cautelares que vislumbrarem necessárias ao escorreito cumprimento da lei e dos princípios de Direito Público, bem como podem exarar as decisões cautelares necessárias ao resguardo do interesse público e da garantia de eficácia de suas decisões, inclusive com a suspensão de contratos administrativos em curso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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 unanimidade, em:

Homologar o despacho nº 1488/24 (peça 17), do Gabinete do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente