TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	422746/25
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE TIJUCAS DO SUL
INTERESSADO:	CHRISTIANO CAMARGO, HELIO MARCOS DE OLIVEIRA, JOSE ALTAIR MOREIRA, MONTALVAO & SOUZA LIMA SOLUCOES EMPRESARIAIS LTDA., MUNICÍPIO DE TIJUCAS DO SUL, SONIA GAMA RUBERTI BIRSKIS
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1817/25 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária. Processo de Inexigibilidade. Motivação técnica incongruente. Contratação de empresa para recuperação de créditos tributários. Ausência de singularidade do objeto e de demonstração de notória especialização da contratada. Medida cautelar de suspensão do processo de inexigibilidade de licitação e, consequentemente, da contratação. Presentes a verossimilhança do direito e o perigo na demora da providência definitiva. Homologação.

Relatório

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária com pedido de medida cautelar proposta pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) em face de JOSE ALTAIR MOREIRA, Prefeito do MUNICÍPIO DE TIJUCAS DO SUL; HÉLIO MARCOS DE OLIVEIRA, Secretário Municipal de Administração e Planejamento e SONIA GAMA RUBERTI BIRSKIS, Procuradora Jurídica, por suposta irregularidade na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa MONTALVÃO & SOUZA LIMA SOLUÇÕES EMPRESARIAIS LTDA para a prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica voltados à recuperação administrativa de créditos de tributários.

Conforme apurado pela CAGE, a irregularidade decorre da formalização pelo Município de Tijucas do Sul de processo inexigibilidade de licitação, sem observar os requisitos legais de sua admissibilidade, para a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604

contratação de *"serviços ordinariamente ligados à rotina da Administração Pública, como a análise de recolhimentos indevidos ou a maior, a formulação de requerimentos administrativos e a operacionalização de compensações fiscais — todas funções típicas da estrutura administrativa municipal, passíveis de execução interna ou, quando necessário, de contratação por meio de procedimento licitatório regular".*

Sob esse aspecto, cita parecer jurídico emitido nos autos da inexigibilidade, em que o própria Procuradoria do Município reconhece a existência de outros prestadores do serviço objeto da contratação pretendida, bem como a possibilidade de se estabelecer critérios objetivos para a seleção do prestador. No mais, aponta que *"**não consta nos autos qualquer documento que demonstre a singularidade do objeto ou que comprove que a empresa contratada — Montalvão & Souza Lima Soluções Empresariais Ltda. — detém posição diferenciada no mercado** que justificasse a adoção do modelo excepcional de contratação direta"*.

Ressalta que o Prejulgado nº 6 desta Corte de Contas estabelece que a contratação pela administração pública de consultoria e assessoria técnica, jurídica ou contábil, deve observar condições específicas e cumulativas para ser realizada, as quais não foram demonstradas no caso em exame pela municipalidade, notadamente em razão da ausência de comprovação da singularidade do objeto, da notória especialização da contratada ou da impossibilidade de execução pela própria Administração Pública.

Pontua ainda que, muito embora não tenha o Município, até o momento, efetuado pagamento em razão da contratação empreendida, o risco de prejuízo ao erário, associado à natureza do objeto contratado, notadamente em razão da iminente execução do serviço pela contratada, requer *"a concessão de medida cautelar para **suspensão da execução do Contrato decorrente da Inexigibilidade de Licitação nº 31/2025, firmado com a empresa Montalvão & Souza Lima Soluções Empresariais Ltda.**, até o julgamento de mérito deste feito, como forma de resguardar o interesse público e prevenir lesão ao erário"*.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604

Por fim, reforçando a irregularidade da contratação por inexigibilidade, com risco de terceirização indevida de atividade típica da Administração Municipal e prejuízo potencial ao erário, para além da medida cautelar, em análise exauriente, propõe o julgamento da tomada de contas extraordinária como irregular, requerendo a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, nos seguintes termos:

1. A responsabilização do **Sr. Jose Altair Moreira (CPF nº 319.442.809-87)**, na qualidade de Prefeito Municipal, que ratificou a contratação direta da empresa Montalvão & Souza Lima Soluções Empresariais Ltda. com base em parecer jurídico contraditório e sem observar os requisitos legais para a inexigibilidade de licitação — notadamente a ausência de demonstração da singularidade do objeto, da notória especialização da contratada e da inviabilidade de competição —, anuindo, assim, a possível terceirização indevida de atividade típica da Administração Pública e contribuindo para a formalização de contrato com risco de lesão ao erário, com fundamento nos arts. 5º, 11 e 74, III, “c”, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 87, IV, "d", do Regimento Interno do TCE-PR.

2. A responsabilização do **Sr. Hélio Marcos de Oliveira (CPF nº 922.539.119-68)**, na qualidade de Secretário Municipal de Administração e Planejamento, que propôs a contratação direta da empresa Montalvão & Souza Lima Soluções Empresariais Ltda. com base em justificativas genéricas e sem apresentar demonstração técnica da singularidade do objeto, da notória especialização da contratada ou da impossibilidade de execução interna, deixando ainda de adotar providências básicas de controle como a formalização do contrato assinado, contribuindo para a fragilidade do processo e expondo o Município a risco jurídico e financeiro, com fundamento nos arts. 5º, 11 e 74, III, “c”, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 87, IV, "d", do Regimento Interno do TCE-PR.

3. A responsabilização da **Sra. Sônia Gama Ruberti Birskis (CPF nº 646.240.489-20)**, na qualidade de Procuradora Jurídica do Município, que emitiu parecer favorável à contratação direta da empresa Montalvão & Souza Lima Soluções Empresariais Ltda., mesmo diante da ausência de demonstração da singularidade do objeto, da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604

inviabilidade de competição e da notória especialização da contratada, limitando-se a reproduzir argumentos administrativos sem promover análise crítica dos pressupostos legais exigidos para a adoção da inexigibilidade de licitação. Sua manifestação jurídica, contraditória e tecnicamente omissa, conferiu respaldo legal à medida, sendo utilizada como fundamento para a ratificação do ato pelo Chefe do Executivo. Tal conduta contribuiu diretamente para a formalização de contratação juridicamente frágil, expondo o Município a risco e configurando erro grosseiro, nos termos dos arts. 5º, 11 e 74, III, "c", da Lei nº 14.133/2021, e do art. 87, IV, "d", do Regimento Interno do TCE-PR.

Anexou com a inicial documentos às peças 4 a 10.

Fundamentação

De início, uma vez presentes os requisitos de sua admissibilidade, conheço da Tomada de Contas ora proposta, nos termos do artigo 236 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, uma vez delimitado o objeto indicado como irregular, suscetível à aplicação de sanção por esta Corte, visto tratar de matéria de sua competência e jurisdição.

Por sua vez, quanto à medida cautelar formulada, em análise aos requisitos essenciais à sua concessão, conjuntamente com a análise da íntegra do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 31/2025, disponível no portal da transparência do Município de Tijucas do Sul[1], entendo por presentes as condições necessárias para o deferimento do pleito em questão.

No âmbito deste Tribunal, a concessão de medida de urgência pressupõe a demonstração concomitante dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, este consistente no risco de dano grave ou de difícil reparação ao interesse público ou ao erário até decisão final e aquele na plausibilidade do direito invocado.

[1] Portal da Transparência do Município de Tijucas do Sul. Processo inexigibilidade 31 / 2025 disponível em: https://tijucasdosulpr.equiplano.com.br:7025/transparencia/licitacoes/verLicitacao?formulario.codEntidade=25&formulario.exercicio=2025&formulario.codLicitacao=31&formulario.codTipoLicitacao=8

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604

Essa dupla exigência, longe de representar um obstáculo à atuação preventiva dos órgãos de controle, traduz o equilíbrio necessário entre a discricionariedade técnica da Administração e a proteção contra atos potencialmente ilegais, desarrazoados ou desproporcionais que comprometam a legalidade, a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e, em última instância, a boa aplicação dos recursos públicos.

Desse modo, identificados indícios razoáveis de que o certame analisado se encontra viciado desde sua origem, por falha na justificativa legal da escolha do procedimento de seleção, bem como na ausência de fundamentação plausível para indicação e preferência da contratada, verossímil se faz a conclusão de erro, impropriedade e até equívoco que deturpam a lógica técnica da contratação, afetando de forma direta elemento essencial à legitimidade do procedimento de inexigibilidade.

Isso porque, como regra a Constituição Federal de 1988[2] impõe que a Administração Pública somente pode contratar obras, serviços, compras e alienações se realizar licitação prévia para escolher o contratante, sendo a contratação direta, nos casos especificados em lei, uma exceção.

Nessa linha, a inexigibilidade de licitação[3] para a contratação de assessoria jurídica ou contábil visando a recuperação de créditos fiscais deve atender a requisitos específicos para ser considerada legal, como a demonstração da notória especialização do profissional, a natureza intelectual do trabalho a ser

---

[2] Constituição Federal de 1988: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

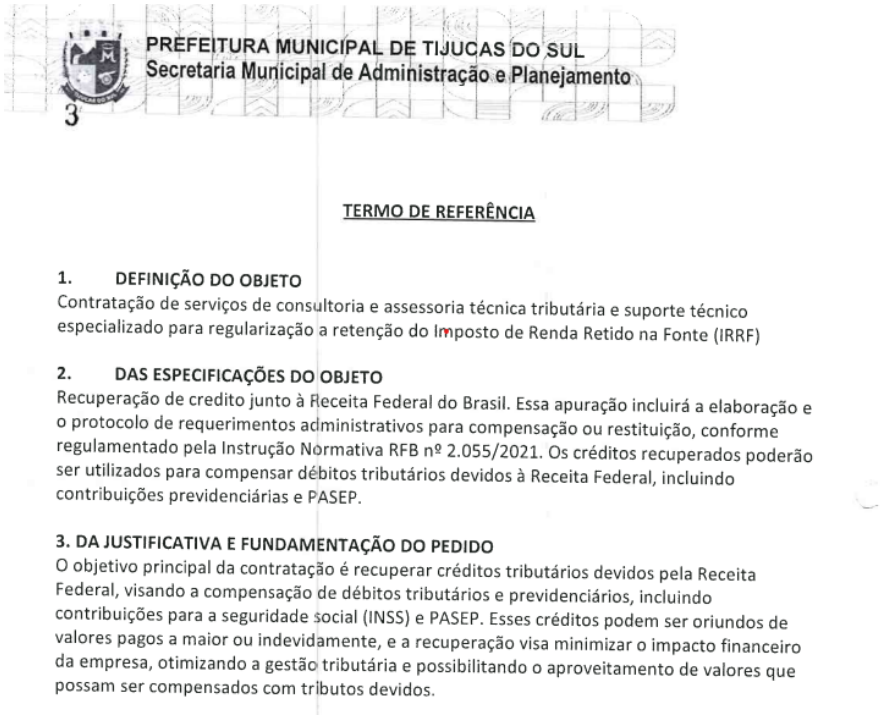
[3] Lei nº 14.133/2021: Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de (...) III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: (...) a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso; (...) **§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.** (*g.n.*)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604

prestado, a demonstração de que é inadequado que o serviço seja prestado pelos integrantes do poder público e a compatibilidade do preço cobrado com o praticado no mercado.

Não obstante o quanto exposto, conforme se extrai do Estudo Técnico Preliminar (ETP) da contratação ora examinada, a sua necessidade fundamenta-se essencialmente na prestação de serviços ordinários e inerentes às atividades da administração municipal, expondo, de forma até inadvertida, uma tentativa de transferir para a contratada a fiscalização e o acompanhamento de atribuições intrínsecas à sua rotina fiscal.

Corrobora esse entendimento a justificativa e a fundamentação do pedido constante no Termo de Referência da Inexigibilidade nº 31/2025. Senão, vejamos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE TIJUCAS DO SUL
Secretaria Municipal de Administração e Planejamento

3

TERMO DE REFERÊNCIA

1. DEFINIÇÃO DO OBJETO
Contratação de serviços de consultoria e assessoria técnica tributária e suporte técnico especializado para regularização a retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)

2. DAS ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO
Recuperação de credito junto à Receita Federal do Brasil. Essa apuração incluirá a elaboração e o protocolo de requerimentos administrativos para compensação ou restituição, conforme regulamentado pela Instrução Normativa RFB nº 2.055/2021. Os créditos recuperados poderão ser utilizados para compensar débitos tributários devidos à Receita Federal, incluindo contribuições previdenciárias e PASEP.

3. DA JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO DO PEDIDO
O objetivo principal da contratação é recuperar créditos tributários devidos pela Receita Federal, visando a compensação de débitos tributários e previdenciários, incluindo contribuições para a seguridade social (INSS) e PASEP. Esses créditos podem ser oriundos de valores pagos a maior ou indevidamente, e a recuperação visa minimizar o impacto financeiro da empresa, otimizando a gestão tributária e possibilitando o aproveitamento de valores que possam ser compensados com tributos devidos.

Ainda, o expediente mencionado registra como sendo de extrema necessidade *"a contratação de empresa e profissionais de notória especialização e capacidade técnica comprovada"*, contudo, nos autos do processo consta apenas a habilitação jurídica da contratada, não sendo verificado documentação relativa à sua

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604

qualificação técnica, nos termos do próprio ETP, o qual estabelece tal comprovação com requisito de contratação.

Por sua vez, quanto ao aspecto do preço contratado, ressalta-se que, em que pese a indicação dos valores estimados de recuperação de possíveis créditos tributários em favor do Município, os quais serviram de base para definir o valor a ser pago à contratada, mesmo antes de se confirmar a efetiva recuperação dos créditos ao cofre municipal, não se identifica no processo de inexigibilidade realizado como esses valores potenciais foram aferidos e quem foi o responsável pela verificação dos possíveis créditos existentes.

Sobre essa questão, não se está, aqui, requerendo a exposição de metodologia, *know how* ou estratégia de apuração dos créditos potencialmente devidos, mas sim de apresentação dos critérios e procedimentos utilizados para a verificação da necessidade excepcional da contratação, da dimensão do objeto e da proposta, tendo em vista a imprescindibilidade de tais dados para a assertiva indicação da complexidade e da concepção sobre a melhor solução na modelagem do objeto a ser contratado.

Assim, os elementos apresentados pela CAGE evidenciam uma incongruência relevante na opção pela contratação direta da empresa Montalvão & Souza Lima Soluções Empresariais Ltda, cuja fundamentação se afastou, ao que parece, da real finalidade, tanto primária quanto secundária, declarada pelo Município para atender uma necessidade mal apresentada.

Dessa forma, ao menos nesta fase preliminar, demonstrada está a presença robusta do fumus boni iuris, especialmente quando se tem em conta a pacífica jurisprudência desta Corte quanto à impossibilidade de contratação de assessoria terceirizada para a prestação de serviços comuns, que não demandam conhecimentos técnicos em grau de especialização que ultrapassem aqueles esperados dos servidores da área tributária e contábil do Município, nos termos do Prejulgado nº 6.

Por seu turno, o risco de dano irreparável à Administração Municipal encontra-se presente com elevada evidência não apenas sob o prisma da possível contratação indevida, mas sobretudo na natureza preventiva e pedagógica da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604

atuação cautelar dos órgãos de controle diante de vícios de planejamento que comprometem a eficiência da contratação pública desde sua origem, ao se buscar evitar um dano maior decorrente da efetiva execução do objeto contratado.

Isso porque, em que pese a informação constante no Memorando nº 262/2025 de que o contrato assinado até aquela ocasião ainda não havia sido devolvido pela empresa contratada, uma vez celebrado, a Administração Municipal poderá incorrer em gastos desarrazoados com serviços que, à princípio, não justificam a contratação de terceiro para sua realização.

Mais grave ainda é o risco de que, mesmo diante de um vício evidente, a Administração venha a utilizar a assinatura contratual como justificativa para o prosseguimento da execução, agravando os efeitos da contratação disfuncional e tornando sua reversão ainda mais custosa, tanto sob o ponto de vista financeiro quanto institucional.

Nessa perspectiva, o dever de cautela impõe, neste momento, a suspensão do processo de inexigibilidade no estado em que se encontra para que as incongruências técnicas apontadas sejam devidamente esclarecidas, sanadas ou justificadas com precisão, perfazendo a medida cautelar instrumento essencial para resguardar o interesse público em sua acepção mais ampla e desestimular a recorrência de práticas administrativas que comprometem a própria profissionalização da administração pública, com a naturalização da terceirização indevida, da ausência de planejamento e da precarização das contratações públicas.

Em face de todo o exposto, voto pela homologação do despacho que suspendeu Processo de Inexigibilidade nº 31/2025 no estado em que se encontra, determinando ao Município de Tijucas do Sul que se abstenha de iniciar a execução do objeto contratado junto a empresa Montalvão & Souza Lima Soluções Empresariais Ltda, até ulterior deliberação de mérito, com fundamento no artigo art. 53, § 2º, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, combinado ao 401, inciso V, de seu Regimento Interno, uma vez presentes a verossimilhança do direito e o perigo na demora da providência definitiva.

Publicada a decisão, remeta-se o expediente à Diretoria de Protocolo para acompanhamento dos prazos de contraditório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - Homologar o despacho que suspendeu Processo de Inexigibilidade nº 31/2025 no estado em que se encontra, determinando ao Município de Tijucas do Sul que se abstenha de iniciar a execução do objeto contratado junto a empresa Montalvão & Souza Lima Soluções Empresariais Ltda, até ulterior deliberação de mérito, com fundamento no artigo art. 53, § 2º, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, combinado ao 401, inciso V, de seu Regimento Interno, uma vez presentes a verossimilhança do direito e o perigo na demora da providência definitiva;

II – publicada a decisão, encaminhar o expediente à Diretoria de Protocolo para acompanhar os prazos de contraditório.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Tribunal Pleno, 16 de julho de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 25.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.U604