TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	518174/25
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SULINA
INTERESSADO:	ANTONIO LUIZ PAZIN, GELSO ROBERTO CHIOQUETTA, GILBERTO JOAO ROSSI, MUNICÍPIO DE SULINA, TRIBUTARIE EFICIENCIA FISCAL LTDA, WANDER BRUGNARA
ADVOGADO / PROCURADOR:	
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2431/25 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. MUNICÍPIO DE SULINA. Deferimento de medida cautelar. Despacho n. 1419/25-GCMRMS. Homologação pela Primeira Câmara.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação da Primeira Câmara desta Corte o Despacho n. 1496/25–GCMRMS (peça 25), abaixo reproduzido, em que deferi medida cautelar pleiteada pela **COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO (CAGE)**, para suspender a execução do Contrato n. 68/2025, firmado entre o **MUNICÍPIO DE SULINA** e a empresa **TRIBUTARIE EFICIÊNCIA FISCAL LTDA**.

> "I. Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária, com pedido de medida cautelar, proposta pela **COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO (CAGE)** contra o **MUNICÍPIO DE SULINA**, em razão de irregularidades na contratação da empresa TRIBUTARIE EFICIÊNCIA FISCAL LTDA., por meio da Inexigibilidade de Licitação n. 13/2025, formalizada no Contrato n. 68/2025.
>
> O objeto do contrato consiste na prestação de serviços técnicos de consultoria tributária, divididos em duas frentes principais:
>
> - regularização de retenções de imposto de renda (IRRF) de fornecedores municipais, com o objetivo de assegurar que os valores retidos sejam corretamente recolhidos aos cofres públicos;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9KWE

- recuperação administrativa de créditos tributários não prescritos, visando o ressarcimento de valores indevidamente pagos ou não aproveitados pela municipalidade;

A forma de pagamento contratada é por êxito financeiro, de modo que a empresa será remunerada apenas se houver recuperação efetiva dos valores, com pagamento de R$ 0,20 (vinte centavos) para cada real efetivamente recuperado no curso do procedimento administrativo. Em caso de inexistência de recuperação de valores, o montante devido à contratada é nulo (peça 13).

Considerando a projeção inicial de recuperação de aproximadamente R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a remuneração da empresa poderá alcançar o teto de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), durante a vigência contratual estipulada em 12 (doze) meses.

A CAGE sustenta que há falhas jurídicas e estruturais na contratação, que comprometem sua validade e afrontam os princípios da legalidade, eficiência e economicidade. Aponta como responsáveis o Prefeito Municipal, Gilberto João Rossi, o Secretário Municipal de Administração e Finanças, Gelso Roberto Chioquetta, e o Procurador do Município, Antonio Luiz Pazin.

Explica que a contratação direta por inexigibilidade de licitação exige, nos termos da Lei n. 14.133/2021, a demonstração objetiva da inviabilidade de competição, o que, no caso concreto, não se verifica.

O objeto contratado refere-se à recuperação de créditos de IRRF, atividade ordinária da administração tributária municipal que, conforme análise feita pela CAGE, não apresenta natureza singular ou complexidade técnica capaz de justificar a contratação de empresa especializada.

Além disso, a unidade técnica aponta que não há nos autos qualquer diagnóstico tributário ou estudo técnico que comprove a necessidade da contratação externa. Reitera que o objeto contrato é comum e amplamente disponível no mercado, o que reforça a possibilidade de competição e descaracteriza o fundamento da inexigibilidade.

Afirma que o Termo de Referência, que embasa a contratação, revela-se padronizado, genérico e desprovido de dados técnicos específicos. Conclui que as justificativas apresentadas limitam-se a conceitos jurídicos e a alegações de vantagens financeiras, sem qualquer análise de viabilidade, estudo de alternativas, definição de metas, critérios de desempenho ou indicadores de avaliação.

Embora o Estudo Técnico Preliminar, anexo ao processo, supra parcialmente essas omissões, entende que o documento não é suficiente para conferir regularidade ao procedimento.

Soma-se a isso a forma de pagamento adotada no contrato, baseada exclusivamente no êxito financeiro, ou seja, a remuneração da empresa depende da efetiva recuperação de créditos.

Defende que tal modelo cria incentivos incompatíveis com a legalidade administrativa, uma vez que estimula o aumento artificial da base de cálculo dos créditos, ao mesmo tempo em que desestimula a regularização de retenções, que não geram retorno financeiro direto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9KWE

Indica que o parecer jurídico que sustenta a contratação é igualmente genérico e omisso, pois limita-se à reprodução literal do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, sem examinar concretamente os requisitos legais ou aplicar a norma ao caso específico.

Por tratar-se de parecer referencial e abstrato, compreende que fica transferida à autoridade administrativa a responsabilidade pela avaliação de legalidade, o que compromete o controle jurídico prévio exigido para contratações diretas.

Além disso, em análise ao contrato, depreende-se que prevê pagamentos com base em valores a serem futuramente reconhecidos e homologados pela Receita Federal, o que pode acarretar liquidação indevida da despesa, em violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964. Não há cláusula contratual que assegure a reversibilidade dos pagamentos em caso de indeferimento dos créditos, o que representa risco efetivo de dano ao erário.

Diz que a contratação em exame violaria, ainda, o Prejulgado n. 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que fixa requisitos cumulativos para admissibilidade da inexigibilidade de licitação fundada em notória especialização. Ademais, destaca que nenhum desses requisitos foi adequadamente demonstrado no processo, o que evidencia a irregularidade do vínculo contratual e caracteriza possível terceirização indevida de atividade típica da Administração Pública.

Diante das irregularidades verificadas e do risco iminente de prejuízo ao interesse público, a unidade técnica propõe a concessão de medida cautelar para suspender a execução do Contrato n. 68/2025, até o julgamento de mérito deste feito.

No que tange à responsabilização, atesta que a conduta dos agentes públicos envolvidos é suficiente para ensejar a apuração individualizada das condutas. O Prefeito Municipal, Gilberto João Rossi, ratificou a contratação sem verificar os pressupostos legais, autorizando a assinatura do contrato apesar das fragilidades no Termo de Referência, da ausência de parecer jurídico robusto e da inadequação do modelo de remuneração, expondo o Município a risco fiscal e financeiro.

O Secretário Municipal de Administração e Finanças, Gelso Roberto Chioquetta, elaborou e aprovou o Termo de Referência com base em premissas genéricas, sem apresentar estudo de viabilidade ou justificativa técnica que comprovasse a necessidade de terceirização dos serviços. Propôs a formalização do contrato mesmo sem garantias de vantajosidade ou mecanismos de controle de resultados.

O Procurador do Município, Antonio Luiz Pazin, emitiu parecer jurídico omisso e superficial, sem realizar análise individualizada da singularidade do objeto ou da qualificação da empresa, limitando-se à transcrição do dispositivo legal, o que compromete o controle de legalidade prévio ao certame.

Diante do exposto, a CAGE propõe a instauração de Tomada de Contas Extraordinária com a adoção de medida cautelar para suspensão do contrato e apuração das responsabilidades dos agentes públicos envolvidos.

Por meio do Despacho n. 1419/25 (peça 21), determinei a intimação prévia do Município de Sulina, na pessoa de seu representante legal, bem como

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9KWE

do Procurador Municipal e do Secretário Municipal de Administração e Finanças, para que apresentassem esclarecimentos iniciais.

Em resposta (peça 24), os requeridos sustentam todo o processo de contratação direta foi feito em observância à Lei n. 14.133/2021, incluindo a elaboração do Estudo Técnico Preliminar que demonstrou tanto a necessidade da contratação quanto a insuficiência da equipe técnica municipal para executar atividades tributárias de alta complexidade.

Afirmam que o contrato n. 68/2025 tem por objeto a identificação, levantamento e recuperação de créditos tributários federais pretéritos não retidos pela União, o que exige conhecimento especializado inexistente no corpo técnico municipal, conforme evidenciado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência. A contratação, portanto, não substitui atividades rotineiras, mas busca resguardar o erário e atender ao interesse público.

Defendem, ainda, a validade da cláusula de remuneração condicionada ao êxito, por ser juridicamente adequada e vantajosa. Argumentam que ela assegura a permanência de 80% dos valores recuperados no Município, elimina riscos fiscais, afasta antecipação de pagamento e alinha os interesses do contratado e da Administração, em conformidade com o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada.

Quanto à urgência, afirmam que eventual demora na contratação poderia acarretar prejuízos irreversíveis ao município, pois os créditos sujeitos à recuperação prescrevem em cinco anos, nos termos do artigo 168 do Código Tributário Nacional.

A contratação imediata por inexigibilidade, portanto, seria medida necessária para evitar a perda desses créditos e proteger o patrimônio público. Ressaltam também que o município observa regularmente as determinações do Tema 1.130 do STF e da Instrução Normativa RFB n. 2.145/2023, não havendo risco de irregularidades continuadas ou de novos valores indevidos.

Invocam, ainda, a presunção de legitimidade dos atos administrativos e a boa-fé dos agentes públicos, defendendo que divergências de entendimento não podem ensejar responsabilização pessoal, sobretudo diante da ausência de dano ao erário.

Diante disso, requerem o indeferimento da medida cautelar, a manutenção da validade do contrato, o reconhecimento da regularidade da contratação, o afastamento da responsabilização dos servidores públicos e, subsidiariamente, que eventuais apontamentos sejam considerados sanáveis, sem a nulidade contratual.

Vieram os autos conclusos para análise.

Em síntese, é o relato.

II. A concessão de medida cautelar possui caráter excepcional e exige a presença concomitante dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo da demora. No caso em exame, verifico estarem configurados tais pressupostos, razão pela qual **DEFIRO** a tutela pleiteada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9KWE

Por meio da Inexigibilidade de Licitação n. 13/2025, foi formalizado o Contrato n. 68/2025 entre o Município de Sulina e a empresa TRIBUTARIE EFICIÊNCIA FISCAL LTDA., destinado à prestação de serviços de consultoria tributária. Entretanto, o referido ajuste poderá resultar em dano ao erário, além de estarem configurados inícios de irregularidades na realização da contratação via inexigibilidade de licitação.

Conforme apontado pela CAGE (peça 3) e evidenciado no próprio contrato formalizado entre as partes (peça 13), a remuneração da contratada está vinculada à recuperação de créditos tributários ainda pendentes de homologação pela Receita Federal, em procedimentos administrativos futuros e incertos, consistentes em pedidos de compensação tributária (PER/DCOMP). Nos termos do art. 65[1] da Instrução Normativa RFB n. 2.055/2021, tais compensações somente se tornam efetivas após análise e homologação pelo fisco.

Entretanto, inexiste cláusula contratual que assegure a reversibilidade dos valores pagos em caso de indeferimento dos créditos pela receita federal, o que expõe o município a risco de perda patrimonial, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964[2].

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal de Contas, a exemplo do Acórdão n. 1992/2025-STP (processo n. 42960-0/25), que reconheceu a inadequação de modelos contratuais que transfiram risco financeiro ao erário em hipóteses análogas:

> Tomada de Contas Extraordinária. Município de Iguaraçu. Pregão Presencial nº 50/2023. Contrato nº 239/2023. Contratação de empresa de serviços de consultoria e assessoria para recuperação de créditos tributários. Prejulgado nº 06 – TCE/PR - Contratação de serviços de consultoria e terceirização de mão de obra sem demonstração dos requisitos mínimos exigidos. Falhas na administração e execução financeira - Pagamento de empenho sem anterior liquidação da despesa. **Ausência de homologação da compensação tributária. Inobservância à Lei nº 4.320/64.** Medida cautelar de suspensão do pagamento do empenho nº 8308/2024 à empresa Sandro Ocimar Miranda ME até ulterior decisão de mérito. Presentes a verossimilhança do direito e o perigo na demora da providência definitiva. Homologação.
>
> (TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA n.º 429600/2025, Acórdão n.º 1992/2025, Tribunal Pleno, Rel. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, julgado em 28/07/2025 12:00:00, veiculado em 19/08/2025 no DETC)

---

[1] Art. 65. A compensação declarada à RFB extingue o crédito tributário, sob condição resolutória da ulterior homologação do procedimento.

[2] Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:
I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
II - a importância exata a pagar;
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9KWE

Naquela oportunidade, restou consignado que a continuidade da execução contratual poderia ocasionar grave prejuízo ao erário. Destacou-se o caso do Município de Apucarana (processo n. 36379-0/25) em os créditos tributários utilizados pelo Município não foram homologados pela Receita Federal, resultando na glosa do montante de R$ 24.559.953,85.

Diante da impossibilidade de suspender a exigibilidade, a Administração Municipal foi compelida a parcelar o débito junto à Receita Federal, no valor total de R$ 41.929.805,31, conforme registrado no Despacho n.º 1217/25-GCILB.

Outro ponto a ser destacado refere-se à inexigibilidade de licitação. A contratação, em exame preliminar, não aparenta atender integralmente aos requisitos fixados no art. 74, III e §3º, da Lei n. 14.133/21, que exige a demonstração inequívoca da notória especialização da empresa contratada, seja através da demonstração de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades. Ou seja, não é possível inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No mesmo sentido, o **Prejulgado n. 6 deste Tribunal de Contas** dispõe que a contratação direta de consultorias contábeis e jurídicas somente é admitida em hipóteses de **singularidade do objeto ou alta complexidade**, desde que se trate de demanda específica, com prazo determinado e devidamente fundamentada, não sendo aceitável para atividades rotineiras ou de acompanhamento da gestão.

Na solicitação de contratação (peça 6), verifico que o Município se limitou a afirmar a **inviabilidade de competição**, sem apresentar justificativas concretas que demonstrem a impossibilidade de disputa. Não foram apresentados elementos suficientes para caracterizar a **notória especialização da empresa**, restringindo-se a alegar tratar-se de "renomado escritório", sem fundamentação técnica ou comprovação objetiva dessa condição.

Ainda, no Termo do Processo de Inexigibilidade de Licitação n.º 13/2025 (peça 8), o Município limitou-se a declarar a ocorrência de inviabilidade de competição em razão do objeto em si, sem, contudo, apresentar elementos concretos e comprobatórios que demonstrem de forma objetiva essa impossibilidade.

Apesar do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no AgRg no HC 669.347/SP[3], no sentido de que a mera existência de corpo jurídico municipal não inviabiliza contratações externas, é imprescindível que a **excepcionalidade da contratação** esteja devidamente demonstrada. No caso em análise, contudo, tal demonstração não foi apresentada.

Assim, restam configurados os requisitos para a concessão da medida cautelar. A probabilidade do direito decorre da ausência de comprovação dos pressupostos legais da inexigibilidade de licitação, especialmente

[3] AgRg no HC 669.347/SP. Relator Ministro Jesuíno Rissato –desembargador convocado do TJ-DFT – relator p/acórdão Ministro João Otávio de Noronha, 5ª Turma, julgado em 13/12/2021, DJe 14/0/2022

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9KWE

quanto à demonstração da singularidade do objeto e da notória especialização do contratado.

O perigo da demora evidencia-se no risco concreto de prejuízo ao erário, uma vez que a remuneração prevista está atrelada a créditos tributários ainda não homologados pela Receita Federal, sem previsão contratual de reversibilidade em caso de indeferimento pelo fisco.

III. Diante do exposto, **DETERMINO** o processamento da presente Tomada de Contas Extraordinária, nos termos do art. 262, §2º, do Regimento Interno, e **DEFIRO** a medida cautelar para determinar que o Município de Sulina adote as providências necessárias à suspensão da execução do Contrato n. 68/2025, até ulterior deliberação deste Tribunal.

IV. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que promova:

a) a expedição, pelos meios de comunicações disponíveis[4], em razão da urgência, de **INTIMAÇÃO** do **MUNICÍPIO DE SULINA** para que adote as providências necessárias à suspensão da execução do Contrato n. 68/2025 firmado na Inexigibilidade de Licitação n. 13/2025.

b) a inclusão da empresa **TRIBUTARIE EFICIÊNCIA FISCAL LTDA.**, no rol de interessados.

c) por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos artigos 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, promova-se a **CITAÇÃO** da empresa **TRIBUTARIE EFICIÊNCIA FISCAL LTDA.,** na pessoa de seu representante legal; do **MUNICÍPIO DE SULINA,** na pessoa do seu representante legal; do Prefeito **GILBERTO JOÃO ROSSI**; do Procurador **ANTONIO LUIZ PAZIN** e do Secretário Municipal de Administração e Finanças**, GELSO ROBERTO CHIOQUETTA**, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem esclarecimentos quanto aos fatos narrados na presente Tomada de Contas Extraordinária.

V. Ato contínuo, retornem conclusos para a apreciação em sessão do Tribunal Pleno, nos termos do art. 262, §7º do Regimento Interno[5], e da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

VI. Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS)** e ao **Ministério Público de Contas**, para suas respectivas manifestações.

VII. Após, voltem-me conclusos.

VIII. Publique-se.”

2 VOTO

[4] Telefone, aplicativo de mensagens, fax, etc.
[5] § 7º Nas hipóteses de Tomada de Contas Extraordinária oriunda de fiscalização com pedido de medida cautelar ou outra medida de urgência, o Relator deverá submeter à apreciação do Tribunal Pleno ou da Câmara, conforme a matéria, na primeira sessão subsequente da decisão de concessão ou não da medida, bem como a sua revogação. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9KWE

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO desta Primeira Câmara, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Já tendo sido promovidas as comunicações determinadas no item V do ato ora homologado (peças 27 a 32), encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que se aguarde a manifestação dos interessados.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 1496/25 – GCMRMS (peça 25).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 4 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.9KWE