TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	523169/21
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA
INTERESSADO:	CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA, EDUARDO RODRIGO DE CASTILHOS, FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA, GELSON LUIZ MEZZOMO, HISSAM HUSSEIN DEHAINI, LUIZ GUSTAVO BOTOGOSKI, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, SIMON GUSTAVO CALDAS DE QUADROS, SINDICATO DOS FUNCIONARIOS E/OU SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE ARAUCARIA, SINDICATO DOS SERVIDORES DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ADVOGADO / PROCURADOR	CLAUDIO TAVARES TESSEROLI, CRISTINA EIKO HOMMA, EDUARDO AUGUSTO DE OLIVEIRA RAMIRES, FABIO BARBALHO LEITE, FILIPE WILSON GOMES DE BORBA, FRANCIELLI BISPO BERTAGNOLLI DE PAULA, GELSON LUIZ MEZZOMO, JOÃO FALCÃO DIAS, JOSE ROBERTO MANESCO, LAURA NUNES DE OLIVEIRA, LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES, LUCAS JOSE GUARDA, LUDIMAR RAFANHIM, LUIS JUSTINIANO HAIEK FERNANDES, MAIRA ARTMANN TRAMONTIN SAMPAIO, MARIANA CHIESA GOUVEIA NASCIMENTO, MILTON CESAR DA ROCHA, RAUL FELIPE BORELLI, SIMON GUSTAVO CALDAS DE QUADROS, WILLIAN GERALDO AZEVEDO
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2813/26 - Tribunal Pleno

Tomadas de Contas Extraordinária. Dispensa de licitação. Ausência de Estudo Técnico Preliminar robusto e Termo de Referência deficiente. Descumprimento da legislação. Irregularidade das contas. Aplicação de multas e recomendação.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária decorrente de Representação proposta pelo **SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS E/OU SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA (SIFAR)** e pelo **SINDICATO DOS SERVIDORES DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA (SISMMAR)** em face de supostas irregularidades na Dispensa de Licitação n.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

52/2021, realizada pelo **MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA**, no valor de R$ 9.862.068,97 (nove milhões oitocentos e sessenta e dois mil sessenta e oito reais e noventa e sete centavos).

O objeto contratado da empresa **FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO (FIA)**, foi assim descrito pela Administração:

> Contratação de Fundação de direito privado para consultoria em serviços técnicos especializados para realizar pesquisa, diagnóstico e propor medidas para melhorias na gestão de pessoas da administração direta do Município de Araucária, em três dimensões: a) sustentabilidade das despesas com pessoal; b) aperfeiçoamento e modernização do plano de cargos, carreiras e salários; e c) aprimoramento da governança dos cargos em comissão; assim como, em relação ao Regime Próprio de Previdência do Município, realizar pesquisa, diagnóstico e propor um Plano de Sustentabilidade e de melhoria da governança da gestão da previdência municipal, sob os aspectos econômico, financeiro, atuarial, patrimonial, orçamentário, fiscal, jurídico e administrativo, segundo os parâmetros da Emenda Constitucional n° 103/2019, da Lei Complementar n°101/2000, da Portaria MF n° 464/2018, e da Portaria n° 20532/2020, de acordo com a Constituição Federal, Lei Federal n°8.666/1993, entendimentos do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado do Paraná e demais legislações vigentes.

Asseveram os representantes que, embora seja juridicamente possível a contratação de instituição brasileira incumbida de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional por dispensa de licitação, não foi realizada a pesquisa de preços.

Sustentam que não houve qualquer tentativa de negociação da proposta, em afronta ao princípio da eficiência na gestão dos recursos públicos, e que os valores contratados são exorbitantes quando comparados aos praticados por outras instituições.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

Relatam, ainda, que a empresa contratada não detém exclusividade ou singularidade que a torne a única capacitada para a realização da pesquisa e elaboração de projetos de lei relativos à reforma administrativa e previdenciária no âmbito municipal, mencionando, a título exemplificativo, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE).

Alegam a ausência de demonstração de correlação entre o objeto contratado e a finalidade institucional da entidade, sustentando que esta jamais teria executado serviço ou pesquisa de natureza semelhante, e que a quantidade de horas contratadas – 34.964 – seria excessiva.

Por meio do Despacho n. 1.023/21 – GCAML (peça 9), a representação foi recebida, sem a concessão de medida cautelar, diante da ausência dos pressupostos autorizadores para sua expedição.

Os envolvidos apresentaram defesa à peça 26, sustentando a inexistência de irregularidades no procedimento, ao argumento de que a contratação estaria amparada na jurisprudência e atenderia aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ressaltam, por fim, que a apresentação de três orçamentos seria desnecessária na hipótese de inexistência de outras instituições aptas a executar serviços equivalentes.

Informaram que a contratação já estava sendo analisada por esta Corte na demanda n. 220845, Relatório de Fiscalização n. 0603/21, da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE).

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, na Informação n. 326/21 (peça 48), esclareceu que o procedimento de fiscalização por acompanhamento n. 603/21 encontrava-se em fase preliminar e que até o momento não haveria prazo estimado para a conclusão.

Diante de tal informação, determinou-se o sobrestamento da Representação até a conclusão dos trabalhos pela CAGE pelo prazo máximo de 1 (um) ano (Despacho n. 13/22 – GCAML, peça 49).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

O município de Araucária, na peça 55, informou que o Contrato n. 72/2021, firmado com a Fundação Instituto de Administração, teve sua vigência encerrada em 15/12/2022 e requereu a improcedência do feito e seu consequente arquivamento.

Em nova manifestação (peças 61 e 76), os representantes ressaltaram que a falta de clareza do objeto da contratação ocasionou superfaturamento dos valores pagos. Acrescentaram que a ausência do detalhamento dos serviços e de seus valores impede qualquer fiscalização sobre a regularidade da execução, pois o contrato possui apenas o valor total, não havendo possibilidade de verificar se cada serviço está sendo pago em montante regular ou a maior, além de colocar em dúvida a lisura do contrato.

Informaram ainda a existência do Inquérito Civil sob o n. 0010.21.001272-9 para investigar eventual prejuízo ao patrimônio com a dispensa de licitação em tela, que ainda se encontra em andamento.

No Despacho n. 1.711/23 (peça 91), determinei a conversão da representação em tomada de contas extraordinária, diante das irregularidades apontadas. Além dos agentes públicos que já integravam os autos, determinei a inclusão e autuação da Fundação Instituto de Administração (FIA) (empresa contratada) e a citação de todos os interessados para que apresentassem defesa em face das irregularidades apontadas e ao município de Araucária, na pessoa do representante legal, para que juntasse aos autos todos os documentos relativos à execução do contrato.

O município de Araucária juntou a Petição Intermediária n. 808632/23 (peça 108), nomeada de “Recurso de Agravo com Pedido de Efeito Suspensivo”, acompanhada de documentação.

Na sequência, o Município protocolou novas petições (peças 137 e 140), requerendo a prorrogação do prazo para manifestação, a juntada do Relatório de Fiscalização n. 603/21 da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e a reabertura do prazo para a reapresentação de defesa.

O Município novamente se manifestou (peça 141), reiterando seus argumentos e requerendo, em síntese que: (a) fosse declarada a nulidade do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

processo por cerceamento de defesa, uma vez que não foi disponibilizado acesso às partes ao Relatório n. 603/21 da CAGE, o qual fundamentou a Instrução n. 4.729/23 e o Despacho n. 1.711/23; (b) fosse declarada a nulidade do processo pela ausência de análise e julgamento do Recurso de Agravo; (c) fosse declarada a perda do objeto em razão do arquivamento do Inquérito Civil n. MPPR-0010.21.001272-9, o qual reconheceu a ausência de dano/lesão ao erário; (d) no mérito, fosse julgada improcedente a Tomada de Contas Extraordinária, visto que inexiste dano ao erário, conforme conclusões do arquivamento do Inquérito Civil; e (e) fosse determinada a juntada e disponibilização às partes do Relatório de Fiscalização n. 603/21 da CAGE, determinando-se, por conseguinte, a reabertura do prazo para a defesa.

Atendendo ao Despacho n. 248/24 – GCMRMS (peça 220), a CAGE, por meio da Informação n. 79/24 – CAGE (peça 223), anexou a cópia do Relatório de Fiscalização n. 603/21.

A análise concluiu que não foi realizado um estudo técnico preliminar robusto, gerando um termo de referência deficiente, inviabilizando a definição de quais pontos seriam abordados, métodos, número de horas adequado ou qualquer análise crítica da razoabilidade das quantidades de horas contratadas.

Ponderou que, a despeito da entidade ter entrado em contato com diversas outras entidades para a obtenção de orçamentos, a ausência do detalhamento do termo de referência inviabilizou a entrega de propostas por outros interessados.

Apesar desses apontamentos, a CAGE não indicou achados em razão da existência da presente representação.

O Procurador-Geral do munícipio de Araucária protocolou a Petição Intermediária n. 194433/24 (peças 224-228), por meio da qual juntou a cópia da homologação do arquivamento do Inquérito Civil n. MPPR-0010.2.1.001272-9.

Por meio do Despacho n. 470/24 – CGMRS (peça 229), determinei a intimação dos interessados, para que se manifestassem sobre os novos documentos juntados aos autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

O Sindicato dos Servidores do Município de Araucária (SIFAR) apresentou manifestação, destacando a independência do procedimento em trâmite nesta Corte e o inquérito civil (peça 239).

A Fundação Instituto de Administração (FIA) peticionou, defendendo que a contratação direta é legítima, considerando que os serviços contratados são altamente especializados e únicos para a elaboração dos estudos, garantindo o atingimento dos objetivos pretendidos. Destaca que os serviços não poderiam ser prestados pelos servidores do Município, pois as atividades requeridas ultrapassam as competências disponíveis internamente.

Sustenta que os valores contratados são compatíveis com os praticados no mercado, que foi realizada pesquisa de mercado e que a quantidade de horas proposta pela FIA foi menor.

Requer o arquivamento do feito, considerando o arquivamento do Inquérito Civil n. MPPR 0010.21.001272-9, e, subsidiariamente, a improcedência da Tomada de Contas Extraordinária (peça 242).

No Despacho n. 968/24 – GCMRS (peça 251), não conheci do recurso de agravo em razão da sua intempestividade, mas recebi a petição como complementação de defesa, tendo em vista que os esclarecimentos poderiam vir a contribuir na instrução do processo.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) (Instrução n. 3.402/24, peça 252), emitiu opinião pela irregularidade das contas, corroborando a conclusão alcançada no Relatório de Fiscalização n. 603/21 da CAGE. Sugere a aplicação da multa prevista nos arts. 85, I, e 87, IV, *g*, da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, por uma vez, aos responsáveis, e determinação para que o Município adote medidas para garantir um estudo técnico preliminar robusto e termo de referência eficiente.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 317/24 (peça 253), da lavra da Procuradora Valéria Borba, opina pela irregularidade das contas, acompanhando o entendimento da unidade técnica, com a aplicação das multas e expedição de determinação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

Posteriormente, o SISMMAR protocolou petição (peça 255), requerendo o adiamento do julgamento sob o fundamento de que ainda havia apurações em andamento no âmbito da Comissão de Investigação instaurada na Câmara Municipal de Araucária. Em razão disso, a sessão de julgamento foi suspensa, conforme registrado na Certidão de Adiamento n. 477/24 (peça 256). À peça n. 264, apresentou o Relatório da Comissão de Investigação da Câmara Municipal de Araucária, acompanhado de documentos (peças 264-269).

No Despacho n. 563/25 – GCMRMS (peça 274), determinei a intimação do município de Araucária e da Câmara Municipal para que prestassem informações sobre eventuais providências adotadas em relação à anulação do Contrato n. 72/2021.

Em resposta, foram juntadas manifestações às peças n. 277 a 286, nas quais se registrou, em síntese, a inexistência de aplicação de penalidades pelo Município em razão dos fatos apurados.

Por meio do Despacho n. 1.323/25 – GCMRMS (peça 292), determinei a conversão do feito em diligência para intimar a contratada, FIA, para que apresentasse, no mínimo, cinco contratos similares a fim de possibilitar uma análise comparativa dos valores praticados.

Em cumprimento à referida determinação, a FIA protocolou petição (peça 305), acompanhada da documentação constante das peças n. 306 a 312. Contudo, por entender que os documentos apresentados eram insuficientes, determinei ao município de Araucária que apresentasse documentos comprobatórios da regular execução contratual, bem como da efetiva prestação dos serviços pelos profissionais vinculados, nos termos do Despacho n. 2.126/26 – GCMRMS (peça 313).

Na sequência, o município de Araucária apresentou uma petição (peça 324) na qual anexou a documentação constante das peças n. 325 a 390.

A **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS)**, por meio da Instrução n. 454/26 (peça 392), concluiu que os contratos similares apresentados não servem como parâmetro para a apuração de eventual dano ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

erário, considerando as peculiaridades de cada escopo contratual, e reconheceu a demonstração da regular execução contratual.

Ademais, reiterou o entendimento pela **irregularidade** das contas anteriormente exarado, em razão da ausência de Estudo Técnico Preliminar robusto e de Termo de Referência eficiente na contratação direta formalizada por meio da Dispensa de Licitação n. 052/2021, que resultou no Contrato Administrativo n. 72/2021, firmado entre o município de Araucária e a Fundação Instituto de Administração (FIA), em afronta ao art. 3º e ao § 1º do art. 46 da Lei n. 8.666/93.

Sugeriu a aplicação da **multa administrativa** prevista nos arts. 85, inciso I, e 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar Estadual n. 113/2005, por uma vez, aos responsáveis, bem como a expedição de **recomendação** ao município de Araucária para que adote medidas capazes de garantir – nas próximas contratações de consultoria e serviços técnicos especializados para realizar pesquisa, diagnóstico e propor medidas para melhorias na gestão – a adoção de Estudo Técnico Preliminar robusto e de Termo de Referência eficiente, bem como a contratação de serviços que não estejam inclusos nas atribuições dos servidores públicos de carreira do Município.

O **Ministério Público de Contas,** no Parecer n. 253/26 (peça 393), corroborou a conclusão da CAIS, ratificando também os pareceres ministeriais anteriores pela **procedência** da Tomada de Contas Extraordinária a fim de que sejam julgadas irregulares as contas sob análise, com aplicação da multa e da recomendação sugerida pela unidade técnica.

Ressaltou que:

> [...] conforme pontuado pela CAIS, ainda que os valores do Contrato n. 72/2021 sejam expressivos, tal circunstância, isoladamente, não é suficiente para atestar dano ao erário. A estimativa de preço, com estudos comparativos de melhor vantajosidade para a Administração Pública é exigência obrigatória da fase preparatória da contratação (art. 72, inc. II, Lei nº 14.133/2021 e art. 46, §1º, Lei 8.666/93), o que não ocorreu no presente caso, como já discorrido nos pareceres anteriores e o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

> que, por si só, já acarreta a procedência da presente Tomada de Contas Extraordinária.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Em que pese o argumentado pelos interessados, entendo que as contas devem ser julgadas **irregulares**, na esteira das opiniões acostadas aos autos.

Inicialmente, destaco a independência entre o procedimento em curso perante esta Corte de Contas e aquele processado pelo Ministério Público Estadual, já que a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico pode ensejar a Tomada de Contas Extraordinária por este Tribunal, nos termos do art. 236 do Regimento Interno.

Logo, o arquivamento do inquérito civil não implica no encerramento deste feito ou no afastamento da competência deste Tribunal de Contas:

> Recurso de revista. Município de Guaratuba. Concorrência n. 3/2013. Alegação como prejudicial de arquivamento de investigação administrativa pelo Ministério Público estadual dos mesmos fatos. Descabimento. Independência de instâncias. Ausência de demonstração da efetiva prestação dos serviços. Caracterização de dano ao erário. Não provimento. (Acórdão n. 1.250/2022, Tribunal Pleno, rel. Cons. Jose Durval Mattos do Amaral, j. 18/07/2022).

Constata-se que o fundamento da contratação encontra respaldo no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, o qual autoriza a contratação direta de instituições brasileiras que possuam, em seus atos regimentais ou estatutários, atribuições voltadas à pesquisa, ao ensino ou ao desenvolvimento institucional,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

inexistindo irregularidade sob esse aspecto. O contrato social da entidade (peça 32, fl. 354), aliado à natureza da contratação, demonstra a conformidade do ajuste com as disposições do referido dispositivo legal.

Entretanto, na situação em apreço, é nítido que se trata de ato antieconômico, visto que o termo de referência foi elaborado de forma insuficiente para determinar, de forma objetiva, o objeto a ser contratado.

Observa-se que os gestores buscavam a contratação de uma empresa que fosse capaz de elaborar uma análise completa da situação atual dos servidores, incluindo estrutura remuneratória e projeções atuariais sobre o regime previdenciário atual. Buscavam recomendações para mitigar impactos orçamentários futuros e, com isso, aumentar a eficiência da gestão e a sustentabilidade orçamentária e atuarial.

Entretanto, conforme destacado no Relatório de Fiscalização n. 603/21 da CAGE (peça 223), considerando a singularidade do projeto, para legitimar e subsidiar tal contratação, seria necessária a realização de um estudo técnico preliminar robusto – com extensa análise das necessidades do Município e da correta caracterização dos entregáveis, com as devidas características e quantificação –, ausente no caso dos autos.

A falta do estudo técnico preliminar gerou um termo de referência deficiente, que não descreveu detalhadamente quais os pontos mínimos a serem abordados, tempo das projeções, metodologias atuariais aceitáveis, índices comparativos mínimos e em quais formatos estariam os entregáveis (como, por exemplo, planilha Excel ou alguma outra ferramenta utilizada pelos atuários).

A ausência de descritivo pormenorizado dos estudos prejudicou o entendimento das outras entidades contatadas, que não tinham elementos suficientes para elaborar e encaminhar propostas, e levou a uma contratação sem análise crítica do montante de horas contratadas por entregável.

Diante da inespecificidade do objeto, o escopo de trabalho acabou sendo definido diretamente pela contratada, que fixou a quantidade de horas e impôs os demais termos da contratação, conforme bem pontuou a Coordenadoria de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

Acompanhamento de Atos de Gestão no Relatório de Fiscalização n. 603-21 (peça 221):

> Como já mencionado, um Termo de Referência deficiente levou a que a própria instituição FIA definisse o real escopo e profundidade dos entregáveis. Ocorre que, como não havia no TR uma definição de "máximo de homem/hora" a ser contratado, por entregável, foi a própria fia que definiu este parâmetro. Imperativo notar que, como não foi identificado nenhum estudo de "equalização" ou quadro comparativo entre potenciais competidores e a proposta da FIA, ao final foi a própria FIA que definiu preço por entregável, sendo que a entidade contratante não elaborou qualquer análise crítica sobre a razoabilidade das quantidades de horas. Aclaramos aqui, que, por óbvio, que não se questiona o fato de a própria FIA definir seu preço. Não é este o fato de que trata este item do relatório. O que causou estranheza a esta unidade de fiscalização foi o fato de que, sem um TR que definisse de fato o escopo aprofundado de cada entregável a entidade contratante não ter analisado de forma crítica a precificação de cada entregável. Aclara ainda esta unidade de fiscalização, que o ponto em tela não adentrou sobre a existência de sobrepreço na presente contratação. Isto fugiria do escopo desta análise técnica. Explica-se: para determinarmos se há ou não sobrepreço, haveria a necessidade de um estudo aprofundado em relação a cada entregável, com a participação de especialistas das áreas atuariais e de TI. Tema que foge do escopo desta fiscalização. O que se pode apontar é uma deficiência no TR que levou a uma contratação onde a entidade não realizou análise crítica do montante de horas contratados por entregável.

A necessidade de estudo técnico preliminar e de termo de referência está prevista na legislação de regência, de modo que é inafastável a conclusão de que a municipalidade não observou as normas aplicáveis aos processos de dispensa de licitação ao apresentar definições e justificativas insuficientes na fase interna do certame.

É nesse sentido a jurisprudência pátria:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

> Na aquisição de soluções de armazenamento (storage) em tecnologia da informação, não é aceitável a justificativa de padronização ou de aproveitamento de equipamento para restringir o fornecimento a um único fabricante, ***sem que essa decisão esteja amparada em estudo técnico preliminar, fundamentado em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas possíveis, avaliando-se os custos de cada alternativa, de modo a se viabilizar a efetiva competição entre diversos fabricantes e resguardar o interesse público***. (TCU, Acórdão n. 248/2017, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 15.02.2017, grifo nosso).

> [...] a elaboração de estudos técnicos preliminares tendo por objetivo assegurar a viabilidade técnica da contratação e embasar a elaboração do termo de referência/projeto básico e o plano de trabalho constitui etapa indispensável do planejamento de uma contratação e que sua não realização poderá caracterizar o cometimento de falta grave e sujeitar os responsáveis às sanções previstas no art. 58 da Lei 8.443/1992 (TCU, Acórdão n. 10.264/2018, Rel. Min. Ana Arraes, j. 23.10.2018).

> ***"O termo de referência é um importante documento que deve conter no edital de licitação da modalidade pregão, como forma de explicitar a correta identificação do objeto, seus quantitativos, prazos e condições de fornecimento, dentre outros elementos essenciais à formulação da proposta e execução do contrato a ser firmado***". Diante disso, considerando grave a ausência do termo de referência em licitações na modalidade pregão, o relator apenou os responsáveis na forma do art. 85, inc. II, da Lei Orgânica. (TCE-MG, Denúncia n. 1031357, Rel. Cons. José Alves Viana, j. em 06.12.2022, grifo nosso).

Ressalto que a singularidade dos serviços prestados impõe a adoção de planejamento ainda mais criterioso, acompanhado de justificativa detalhada e devidamente documentada dos parâmetros utilizados na formação dos preços.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

Embora esteja caracterizada a irregularidade formal na fase de planejamento da contratação, os elementos constantes dos autos não demonstram a existência de dano ao erário passível de quantificação, seja sob a ótica da comparação entre contratos ou da suposta ausência de execução contratual.

Constata-se que todos os empenhos estão acompanhados de relatórios relacionados à gestão previdenciária (Produto 2), os quais somam mais de vinte documentos, além de relatório adicional correspondente ao Planejamento Geral do Projeto (Produto 1) (peça 388). Tais elementos evidenciam, em princípio, a execução do objeto contratual pela Fundação Instituto de Administração (FIA).

Por outro lado, não obstante seja possível identificar certa similitude genérica entre as contratações trazidas aos autos (peças 306-312), as distinções relacionadas ao escopo dos serviços, ao prazo de execução, à complexidade e ao volume das atividades demandadas, bem como ao contexto institucional e ao momento em que cada contratação foi celebrada, impedem a utilização desses instrumentos como referência confiável para a avaliação da adequação econômica do ajuste examinado. Ainda, os valores constantes desses instrumentos apontam que o estudo contratado possui valor dentro da média de mercado:

> - “SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados (28/03/2024): Consultoria para a elaboração do novo modelo de gestão do SEPRO; prazo: 18 (dezoito) meses; valor global: R$ 7.250.000,00 (mar/2024) – doc. 01;
>
> - Sergipe Previdência (30/10/2024): Prestação de serviços técnicos especializados que contemplem a realização de estudos, pesquisas e elaboração de diagnóstico detalhado da atual situação financeira e atuarial do Instituto de Previdência dos Piauiprev (23/04/2019): Pesquisa, elaboração e apoio à implementação de ações estratégicas para viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Piauí; prazo: 24 (vinte e quatro) meses; valor global: R$ 5.760.000,00 (abr/2019) – doc. 06;
>
> - Município de Maceió (05/04/2024): Consultoria técnica especializada para o processo organizacional, de planejamento e de gestão de recursos humanos, cujo objetivo central é

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

desenvolver diagnósticos da estrutura e gestão de pessoa da Secretaria Municipal de Educação; prazo: 12 (doze) meses; valor global: R$ 3.977.320,00 (abr/2024) – doc. 07.

-Servidores do Estado de Sergipe: proposição de soluções que tenham por objetivo atingir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS gerido pelo Sergipe Previdência visando à sua sustentabilidade a médio e longo prazo; prazo: 18 (dezoito) meses; valor global: R$ 5.705.040,00 (out/2024) – doc. 02;

-FUNASA – Fundação Nacional de Saúde (29/12/2017):

-Prestação e serviços voltados a apoiar a adequação, otimização e monitoramento dos processos e projetos institucionais para aperfeiçoamento da gestão da FUNASA; prazo: 28 (vinte e oito) meses; valor global: R$ 9.241.600,00 (dez/2017) – doc. 03;

- IPREM – Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (30/12/2020): Realização de pesquisas, estudos, elaboração de diagnósticos e proposição de ações relativas à análise de conformidade da concessão e pagamento de benefícios previdenciários geridos pelo IPREM; prazo: 36 (trinta e seis) meses; valor global: R$ 19.000.000,00 (dez/2020) – doc. 04;

- Município de Osasco (09/08/2019): Consultoria para elaboração da revisão da lei geral das estruturas administrativas municipais das secretarias e dos cargos de livre provimento e efetivos gerais da Prefeitura Municipal; prazo: 18 (dezoito) meses; valor global: R$ 3.840.000,00 (ago/2019) – doc. 05;

- Piauiprev (23/04/2019): Pesquisa, elaboração e apoio à implementação de ações estratégicas para viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Piauí; prazo: 24 (vinte e quatro) meses; valor global: R$ 5.760.000,00 (abr/2019) – doc. 06;

- Município de Maceió (05/04/2024): Consultoria técnica especializada para o processo organizacional, de planejamento e de gestão de recursos humanos, cujo objetivo central é desenvolver diagnósticos da estrutura e gestão de pessoa da Secretaria Municipal de Educação; prazo: 12 (doze) meses; valor global: R$ 3.977.320,00 (abr/2024) – doc. 07.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

De qualquer forma a impropriedade identificada possui natureza eminentemente formal e decorre de falhas verificadas ainda na etapa preparatória da contratação, independendo, para sua caracterização, da demonstração de prejuízo material aos cofres públicos.

A inexistência de parâmetros técnicos mínimos impediu que a Administração realizasse uma comparação consistente entre eventuais propostas de diferentes fornecedores, bem como dificultou a avaliação da razoabilidade dos quantitativos de horas contratadas e a análise crítica da formação de preços por entregável. Além disso, a demonstração efetiva da vantajosidade da contratação, exigência inerente à legalidade da despesa pública, foi prejudicada.

Logo, a contratação direta foi formalizada sem a observância dos requisitos mínimos de planejamento exigidos pela legislação aplicável, comprometendo a regularidade do procedimento e os princípios que norteiam a atuação administrativa.

A conduta do então prefeito municipal, HISSAM HUSSEIN DEHAIN, revela-se diretamente vinculada às graves falhas verificadas na fase preparatória da contratação, uma vez que autorizou e promoveu a celebração de contratação direta de elevada complexidade técnica e expressivo valor financeiro sem a observância dos requisitos mínimos de planejamento exigidos pela legislação de regência.

Embora a contratação tenha sido formalmente fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, ficou demonstrado que o gestor deixou de assegurar a elaboração de estudo técnico preliminar robusto e de termo de referência adequadamente detalhado, instrumentos indispensáveis para delimitar o objeto contratado, definir os entregáveis esperados, estabelecer parâmetros objetivos de precificação e viabilizar a análise da vantajosidade da contratação.

A omissão do gestor municipal assumiu especial gravidade diante da natureza singular e estratégica dos serviços pretendidos, voltados à reestruturação remuneratória e atuarial do regime previdenciário municipal, matéria sensível e de relevante impacto financeiro para a Administração Pública. Ainda assim, a contratação foi conduzida com base em termo de referência manifestamente deficiente, incapaz de definir critérios mínimos relacionados à metodologia dos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

estudos, extensão das projeções atuariais, forma de apresentação dos produtos e quantitativos técnicos necessários à execução do objeto.

Tal deficiência permitiu que a própria entidade contratada delimitasse o escopo material da avença, estipulasse a quantidade de horas técnicas e influenciasse diretamente a formação do preço, sem que houvesse análise crítica da razoabilidade dos quantitativos e dos custos envolvidos por parte da Administração. A ausência de planejamento adequado comprometeu a transparência, a competitividade e a busca da proposta mais vantajosa, em afronta direta aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

A gravidade da conduta decorre justamente do fato de que o chefe do Poder Executivo, na condição de autoridade máxima da Administração Municipal e principal responsável pela supervisão dos atos de gestão, anuiu com contratação milionária sem que estivessem presentes os elementos técnicos mínimos aptos a justificar, dimensionar e controlar adequadamente a execução contratual. Ainda que não tenha sido comprovado dano material efetivo ao erário, a fragilidade estrutural do procedimento elevou significativamente o risco administrativo da contratação e comprometeu a regularidade da despesa pública.

Desse modo, a atuação do gestor não pode ser tratada como mera impropriedade secundária ou falha burocrática de reduzido potencial ofensivo, mas, sim, como infração grave às normas de planejamento das contratações públicas, apta a justificar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação das sanções previstas na legislação de regência.

A conduta do procurador municipal, SIMON GUSTAVO CALDAS DE QUADROS, igualmente se mostra relevante para a configuração das irregularidades apuradas, na medida em que emitiu parecer jurídico favorável à contratação direta sem apontar as evidentes fragilidades existentes na fase interna do procedimento, especialmente a ausência de estudo técnico preliminar e a deficiência do termo de referência.

Embora não lhe competisse adentrar aspectos estritamente técnicos relacionados ao mérito administrativo da contratação, incumbia ao parecerista

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

jurídico exercer controle de legalidade sobre o procedimento submetido à sua apreciação, avaliando a observância dos requisitos mínimos exigidos pela Lei n. 8.666/1993 para a formalização da dispensa de licitação. No caso concreto, as inconsistências verificadas eram ostensivas e juridicamente relevantes, sobretudo diante da natureza complexa e do elevado vulto econômico da contratação.

O parecer favorável (peça 2, fl. 132) conferiu respaldo jurídico à continuidade do procedimento administrativo mesmo diante da inexistência de elementos essenciais ao adequado planejamento da contratação, tais como definição objetiva dos entregáveis, critérios mínimos de mensuração dos serviços, justificativa técnica dos quantitativos contratados e demonstração consistente da vantajosidade da avença.

A gravidade da conduta decorre do fato de que o parecer jurídico, especialmente em contratações diretas, constitui importante mecanismo de controle preventivo da legalidade administrativa. Ao deixar de apontar falhas substanciais capazes de comprometer a regularidade do procedimento, o procurador contribuiu para a consolidação de contratação formalizada em desacordo com os princípios da legalidade, eficiência, economicidade e planejamento.

Ressalte-se que a responsabilização do parecerista não decorre da mera emissão de opinião jurídica divergente ou de erro interpretativo isolado, mas, sim, da chancela conferida a procedimento desprovido de requisitos elementares exigidos pela legislação de regência, circunstância que evidencia falha grave no exercício do controle jurídico preventivo atribuído à Procuradoria Municipal.

Dessa forma, a emissão de parecer favorável sem a devida análise crítica sobre a insuficiência do estudo técnico preliminar e a deficiência do termo de referência caracteriza conduta apta a ensejar a aplicação da sanção prevista na legislação pertinente.

Diante do exposto, VOTO pela **irregularidade** das contas e aplicação da **multa** prevista no art. 87, inciso IV, alínea *d*, da Lei Complementar n. 113/05 ao prefeito à época dos fatos, HISSAM HUSSEIN DEHAIN, e a **multa** prevista no art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar n. 115/05 ao procurador municipal de Araucária, SIMON GUSTAVO CALDAS DE QUADROS, que emitiu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

parecer favorável à contratação desprovida de estudo técnico capaz de demonstrar sua vantajosidade, em desacordo com o art. 3º da Lei n. 8.666/93, com expedição de **recomendação** ao MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, na pessoa de seu representante legal, para que adote medidas capazes de garantir – nas próximas contratações de consultoria e serviços técnicos especializados para realizar pesquisa, diagnóstico e propor medidas para melhorias na gestão – a adoção de Estudo Técnico Preliminar robusto e de Termo de Referência eficiente, bem como a contratação de serviços que não estejam inclusos nas atribuições dos servidores públicos de carreira do Município.

Seja, ainda, incluído o nome do gestor municipal HISSAM HUSSEIN DEHAIN no rol de responsáveis com contas julgadas irregulares, na forma do art. 515 do Regimento Interno do TCE-PR.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhe-se à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas providências.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Com a devida vênia ao Conselheiro Relator, divirjo quanto ao julgamento das contas como irregulares, à aplicação das multas previstas no art. 87, IV, ‘d’ e ‘g’, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, respectivamente, a **Hissam Hussein Dehaini** e **Simon Gustavo Caldas de Quadros**, à inclusão do nome do **primeiro** no registro previsto no art. 515 do Regimento Interno e ao alcance da recomendação dirigida ao **Município de Araucária**.

A deficiência de planejamento está demonstrada, mas tem extensão mais restrita do que a atribuída na proposta do Relator. A Dispensa de Licitação n.º 52/2021 não foi realizada sem instrução administrativa. O Processo Administrativo n.º 40.631/2021 continha Termo de Referência, justificativas para a escolha da contratada e para o preço, o Parecer Jurídico n.º 670/2021, manifestação do controle interno, contrato, atos de fiscalização e documentos relativos à execução (peças 2, 223 e 392).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

A impropriedade reside na insuficiência qualitativa dessa documentação. O **Município de Araucária** não demonstrou, com a precisão compatível com a complexidade e o valor do objeto, a delimitação autônoma do escopo, dos produtos esperados, da metodologia, dos quantitativos estimados — inclusive das 34.964 (trinta e quatro mil novecentas e sessenta e quatro) horas técnicas — e dos critérios empregados na formação do preço. A proposta da própria **Fundação Instituto de Administração** influenciou substancialmente a definição do objeto definitivo, sem que os autos revelem exame técnico suficientemente detalhado dessas premissas.

Isso, porém, não equivale à ausência de planejamento ou de processo justificativo. A Lei Federal n.º 8.666/1993, aplicável à contratação, exigia elementos suficientes para caracterizar o serviço, avaliar seu custo e justificar a escolha do executante e o preço, nos termos dos arts. 6º, inciso IX, 7º, § 2º, inciso I, e § 9º, e 26, parágrafo único, incisos II e III. Esses dispositivos não impunham, de modo autônomo, documento formal necessariamente denominado 'Estudo Técnico Preliminar'. O dever de planejamento podia ser materializado no Termo de Referência e nas demais peças preparatórias, cuja densidade é que se mostrou **insuficiente** no caso concreto.

Também não constitui fundamento adequado para elevar a falha à irregularidade material o art. 46, § 1º, da Lei Federal n.º 8.666/1993, pois o dispositivo disciplina o procedimento próprio das licitações do tipo 'melhor técnica', e não a fase preparatória de contratação direta. De igual modo, o art. 72, inciso II, da Lei Federal n.º 14.133/2021, invocado pelo Ministério Público de Contas (peça 393), não rege o ajuste e não pode ser combinado com o regime da lei anterior, conforme vedação então constante do art. 191 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

A própria proposta reconhece o cabimento da contratação da **Fundação Instituto de Administração** com fundamento no art. 24, XIII, da Lei Federal n.º 8.666/1993 e qualifica o vício como formal. A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por sua vez, concluiu que os relatórios técnicos, os empenhos e as comunicações institucionais formavam conjunto documental apto a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

demonstrar a execução contratual e a conformidade dos produtos entregues, sem evidenciar dano ao erário passível de quantificação segura (peça 392, fls. 18 a 19).

O acervo não permite afirmar a plena economicidade do preço global, a realização individualizada de todas as horas estimadas ou a qualidade integral de cada produto. Os contratos apresentados como paradigmas não são suficientemente comparáveis para certificar a adequação econômica do ajuste. A mesma limitação probatória, contudo, impede concluir pela existência de sobrepreço, pagamento excedente ou inexecução. **A incerteza que remanesce não pode ser convertida em prova de repercussão material da deficiência de planejamento.**

Nesse contexto, a censura deve ser preservada como **ressalva**. Há impropriedade na documentação do planejamento, mas **não se comprovou infração material, dano ao erário ou comprometimento da execução do objeto**. A hipótese se ajusta ao art. 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e ao art. 247 do Regimento Interno, que qualificam como **regulares com ressalva as contas que evidenciem impropriedade ou falta formal sem dano ao erário ou à execução do ato ou da gestão**.

Quanto à responsabilização pessoal, entendo que ela não decorre automaticamente da impropriedade objetiva. Embora as multas do art. 87 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 possam ser aplicadas independentemente de dano, essa previsão não institui responsabilidade objetiva. O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro exige **dolo ou erro grosseiro** para a responsabilização por decisões ou opiniões técnicas, e o art. 86, parágrafo único, da Lei Orgânica determina que a **sanção recaia individualmente sobre a pessoa física que tenha dado causa ao ato irregular**.

A própria Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar registrou expressamente que os elementos probatórios não permitem concluir pela existência de dolo ou erro grosseiro na conduta dos responsáveis, diante da comprovação da execução por relatórios técnicos e comunicações institucionais (peça 392, fl. 19). A manutenção das multas, apesar dessa premissa, exigiria **demonstração individualizada** capaz de superá-la, **o que não se verifica**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

O ex-prefeito **Hissam Hussein Dehaini**[1] autorizou o prosseguimento do procedimento, ratificou a dispensa e subscreveu o contrato. Esses atos justificam sua vinculação ao exame das contas, mas **não demonstram, por si, erro grosseiro**. Não se comprovou que o então prefeito tenha elaborado o Termo de Referência, definido os produtos, dimensionado as horas técnicas, formado os preços ou emitido os atestos de execução. Tampouco consta alerta técnico ou jurídico por ele ignorado; ao contrário, a contratação foi precedida de parecer jurídico favorável e de manifestação do controle interno.

A fundamentação da responsabilidade do ex-prefeito baseia-se, em essência, em sua condição de autoridade máxima do Poder Executivo e no dever geral de supervisão. **Essa posição hierárquica não substitui a prova da conduta culposa grave nem identifica o nexo entre seus atos e a insuficiência técnica da fase preparatória.** A cadeia administrativa envolveu outros agentes na elaboração, na ordenação, na análise e na fiscalização do ajuste, sem que a proposta demonstre por que a deficiência documental seria pessoalmente imputável a ele, na sua condição de então prefeito.

Também não há adequação segura ao art. 87, inciso IV, alínea ‘d’, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005. O tipo sanciona a contratação sem adequado processo licitatório, quando exigível, ou sem os devidos processos administrativos justificadores da dispensa ou inexigibilidade. No caso, o processo administrativo existia e reunia os documentos justificativos essenciais; o que se discute é a ‘suficiência’ de seu conteúdo. Equiparar ‘deficiência qualitativa’ à ‘inexistência do devido processo’ ampliaria o alcance da norma sancionatória **sem** motivação específica. Ademais, as instruções propuseram inicialmente o enquadramento residual do art. 87, inciso IV, alínea ‘g’ (peças 252 e 392), ao passo que a proposta do Relator adotou a alínea ‘d’ sem demonstrar essa equivalência.

Ademais, a alínea ‘g’ do inciso IV do art. 87 tem natureza residual e exige a identificação de ato não tipificado em outro dispositivo do mesmo artigo, acompanhado de ofensa a norma legal. Se ainda assim fosse aplicável alguma sanção do art. 87 da Lei Orgânica ao responsável pelas contas ora em julgamento,

[1] De 01/01/2017 a 31/12/2024.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

seria ela a multa específica prevista no § 4º do art. 87 (combinado com o art. 16, inciso III) que prevê a aplicação da multa do inciso III do art. 87.

A situação de **Simon Gustavo Caldas de Quadros**[2] **—** na função de procurador-geral do Município de Araucária, inscrito na OAB/PR sob o n.º 23.423 (peça 244) — exige a mesma distinção entre 'insuficiência da análise' e 'erro grosseiro'. O Parecer Jurídico n.º 670/2021 (peça 2, fls. 41 a 132) não se limitou a chancelar a contratação, tendo examinado a hipótese do art. 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/1993, a justificativa do preço, contratos apresentados como comparáveis, a estimativa de 34.964 (trinta e quatro mil novecentas e sessenta e quatro) horas, o valor unitário de R$ 282,06 (duzentos e oitenta e dois reais e seis centavos) e os parâmetros técnicos fornecidos pela Administração, concluindo pela possibilidade da dispensa e encaminhando o feito ao controle interno.

É possível discordar da suficiência do parecer, especialmente porque aceitou premissas técnicas que mereciam maior aprofundamento. **Não se demonstrou, contudo, que sua conclusão jurídica fosse manifestamente insustentável, evidente e inescusável.** O parecerista se apoiou nas informações produzidas pelas áreas técnicas, não ocultou ressalva, não desconsiderou alerta contrário e submeteu o procedimento à verificação do controle interno. Com a devida vênia, a proposta transcreve a conclusão favorável, mas não enfrenta o conteúdo analítico do documento nem individualiza o dever jurídico cujo descumprimento configuraria erro grosseiro.

Reitero que a alínea 'g' do inciso IV do art. 87 tem natureza residual e exige a identificação de ato não tipificado em outro dispositivo do mesmo artigo, acompanhado de ofensa a norma legal. A referência genérica ao art. 3º da Lei Federal n.º 8.666/1993 e à emissão do parecer favorável não supre a demonstração do dever funcional, do nexo causal e do elemento subjetivo. A reclassificação para outro tipo sancionatório tampouco resolveria essas lacunas.

Afastada a classificação das contas como irregulares, deixa de existir o pressuposto para a inclusão do nome do ex-prefeito **Hissam Hussein Dehaini** no registro previsto no art. 515 do Regimento Interno, destinado aos

[2] De 02/01/2017 a 31/12/2024.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

responsáveis cujas contas tenham sido rejeitadas por irregularidades insanáveis mediante decisão irrecorrível.

Por fim, entendo que a recomendação deve permanecer vinculada ao achado efetivamente demonstrado. É adequada a orientação para que futuras contratações de consultoria e serviços técnicos especializados sejam precedidas de planejamento e documentação compatíveis com a complexidade do objeto. **Não há, porém, fundamentação suficiente para estendê-la, de forma genérica, à vedação de contratar serviços abrangidos pelas atribuições de servidores de carreira.** Ademais, tenho que a redação também deve substituir expressões abertas, como 'robusto' e 'eficiente', por elementos verificáveis do planejamento.

Ante o exposto, **VOTO** para:

I. JULGAR REGULARES COM RESSALVA as contas objeto desta Tomada de Contas Extraordinária, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e do art. 247 do Regimento Interno, em razão da deficiência qualitativa do planejamento e da insuficiência do Termo de Referência da Dispensa de Licitação n.º 52/2021, dando quitação a **Hissam Hussein Dehaini**, na forma do art. 17, parágrafo único, da Lei Orgânica;

II. AFASTAR a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "d", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, proposta contra **Hissam Hussein Dehaini**;

III. AFASTAR a multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, proposta contra **Simon Gustavo Caldas de Quadros**;

IV. AFASTAR o comando de inclusão do nome de **Hissam Hussein Dehaini** no registro previsto no art. 515 do Regimento Interno; e

V. RECOMENDAR ao **Município de Araucária** para que, nas futuras contratações de consultoria e serviços técnicos especializados, planeje e documente adequadamente a necessidade administrativa, o objeto, o escopo, os produtos e resultados esperados, a metodologia, os quantitativos estimados, a formação dos preços e a demonstração da economicidade e da vantagem à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

Administração, mediante Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e demais documentos preparatórios compatíveis com a complexidade do objeto, quando exigíveis, e observada a legislação aplicável.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

I – Julgar **IRREGULAR** a Tomada de Contas Extraordinária decorrente de Representação proposta pelo SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS E/OU SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA (SIFAR) e pelo SINDICATO DOS SERVIDORES DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA (SISMMAR) para: **aplicar a multa** prevista no art. 87, inciso IV, alínea *d*, da Lei Complementar nº 113/05 ao prefeito à época dos fatos, HISSAM HUSSEIN DEHAIN, e a **multa** prevista no art. 87, inciso IV, alínea *g*, da Lei Complementar nº 115/05 ao procurador municipal de Araucária, SIMON GUSTAVO CALDAS DE QUADROS, que emitiu parecer favorável à contratação desprovida de estudo técnico capaz de demonstrar sua vantajosidade, em desacordo com o art. 3º da Lei n. 8.666/93;

II – expedir **RECOMENDAÇÃO** ao MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, na pessoa de seu representante legal, para que adote medidas capazes de garantir – nas próximas contratações de consultoria e serviços técnicos especializados para realizar pesquisa, diagnóstico e propor medidas para melhorias na gestão – a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6

adoção de Estudo Técnico Preliminar robusto e de Termo de Referência eficiente, bem como a contratação de serviços que não estejam inclusos nas atribuições dos servidores públicos de carreira do Município;

II – determinar a inclusão do nome do gestor municipal HISSAM HUSSEIN DEHAIN no rol de responsáveis com contas julgadas irregulares, na forma do art. 515 do Regimento Interno do TCE-PR;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas providências.

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

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), apresentou voto pela regularidade com ressalva das contas e recomendação.

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

Plenário Virtual, 22 de outubro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.LKQ6