

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

REPRESENTANTE: AFISCO – ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DE CASCATEL/PR
REPRESENTADO: MUNICÍPIO DE CASCATEL – PR

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA TRIBUTÁRIA. FONTE 510 – TAXAS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. COMPATIBILIDADE MATERIAL DA DESPESA. FUNDAMENTAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ESTIMATIVA DE 685 HORAS TÉCNICAS SEM MEMÓRIA DE CÁLCULO. PESQUISA DE PREÇOS RESTRITA A CONTRATAÇÕES DA PRÓPRIA EMPRESA. CONTROLE JURÍDICO PREVENTIVO. CONSULTORIA JURÍDICA DISFARÇADA. ART. 74, III, "c", DA LEI Nº 14.133/2021. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES.

REPRESENTAÇÃO, com fundamento no art. 70 da Constituição Federal, na Lei nº 14.133/2021, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e na legislação aplicável

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DE CASCATEL/PR - AFISCO, pessoa jurídica de direito privado, regularmente constituída, com sede no Município de CascateL/PR, neste ato representada por seu Presidente, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar a presente

REPRESENTAÇÃO

para fins de apuração da regularidade da Inexigibilidade nº 89/2025, instaurada pelo Município de CascateL/PR, cujo objeto consiste na contratação de serviços técnicos especializados de consultoria tributária e diagnóstico da gestão tributária municipal, ao custo anual de R\$ 120.000,00, com possibilidade de prorrogação contratual.

I. DA LEGITIMIDADE E DO INTERESSE INSTITUCIONAL

A AFISCO é entidade representativa dos Auditores Fiscais Municipais de CascateL, servidores públicos efetivos investidos mediante concurso público e integrantes da Administração Tributária municipal, atividade reconhecida constitucionalmente como essencial ao funcionamento do Estado, nos termos do art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal.

Nos termos de seu estatuto social, compete à entidade zelar pela observância da legalidade administrativa, pela adequada estruturação da Administração Tributária e pela correta aplicação de recursos públicos vinculados às atividades fiscais e arrecadatórias.

A iniciativa ora apresentada não possui natureza corporativa ou reivindicatória. Trata-se de atuação institucional voltada à preservação da legalidade, da economicidade e da integridade do sistema de gestão tributária municipal, especialmente quando envolvida a utilização de receitas vinculadas.

A contratação objeto da Inexigibilidade nº 89/2025 foi amplamente divulgada em veículo de comunicação local, ocasião em que foram veiculadas manifestações públicas acerca da necessidade da consultoria e da estrutura técnica da Administração Tributária municipal. A matéria jornalística “**O Elo de R\$ 120 Mil: Prefeitura e Univel na Mira**” encontra-se disponível em:

<https://noticiascascatel.com.br/a-reforma-da-amizade-como-uma-consultoria-de-r-120-mil-escancara-as-mentiras-de-campanha-e-os-lacos-entre-a-prefeitura-e-a-univel/>

Considerando a repercussão pública do tema e sua relevância institucional — por envolver organização da gestão tributária e destinação de receita vinculada — a entidade, no exercício de seu dever cívico e institucional, entendeu pertinente submeter os fatos ao exame do controle externo.

II. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA REPRESENTAÇÃO

A presente representação tem por objeto a análise da regularidade jurídica, orçamentária e financeira do procedimento de Inexigibilidade nº 89/2025, instaurado no âmbito do processo administrativo nº 154694/2025, que culminou na contratação da empresa HS Treinamentos Ltda. – ME (Instituto Paranaense de Direito Municipal – IPDM), ao custo anual estimado de R\$ 120.000,00, admitida a possibilidade de prorrogação contratual.

Conforme descrito nos autos administrativos, o objeto contratado consiste na prestação de serviços técnicos especializados de consultoria tributária e diagnóstico da gestão tributária municipal, com a finalidade declarada de promover a adequação do Município às mudanças introduzidas pela Reforma Tributária, revisar a legislação local e modernizar os processos de arrecadação.

A despesa correspondente foi classificada sob a fonte 510 – Taxas decorrentes do exercício do poder de polícia.

A análise técnica dos documentos que instruem o procedimento revelou elementos que, em tese, demandam exame por esse Egrégio Tribunal, especialmente quanto à efetiva demonstração da inviabilidade de competição, à compatibilidade da utilização de receita vinculada com o objeto contratado, à regularidade da formação do preço e da estimativa quantitativa de 685 horas técnicas, bem como à suficiência do controle jurídico preventivo exercido no âmbito do processo.

Passa-se, assim, à exposição técnica das questões identificadas.

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CAPÍTULO I: DA UTILIZAÇÃO DE RECEITA VINCULADA ÀS TAXAS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E DA NECESSIDADE DE EXAME DA COMPATIBILIDADE MATERIAL DA DESPESA

Conforme se verifica da Nota de Reserva de Dotação nº 19299/2025, constante do Processo Administrativo nº 154694/2025, a despesa decorrente da Inexigibilidade nº 89/2025 foi classificada sob a fonte 510 – Taxas decorrentes do exercício do poder de polícia.

A análise da regularidade dessa vinculação exige exame sob a perspectiva do direito tributário e do direito financeiro, uma vez que as taxas constituem espécie tributária de natureza vinculada, cujo fato gerador está diretamente associado à atuação estatal específica e divisível.

O Código Tributário Municipal, em seus arts. 265, 266 e 281, define o exercício do poder de polícia como a atividade administrativa que limita ou disciplina direitos em razão de interesse público concernente à segurança, à ordem, à higiene, ao uso e ocupação do solo, ao regular funcionamento de atividades econômicas e à disciplina do mercado. As taxas decorrentes desse poder — tais como licença de funcionamento, vigilância sanitária, licenciamento ambiental e demais espécies ali enumeradas — têm como pressuposto a fiscalização administrativa concreta e específica.

A natureza vinculada da taxa implica correlação material entre a arrecadação e a finalidade que justificou sua instituição. A doutrina pátria leciona que a taxa pressupõe contraprestação estatal específica, sendo incompatível com destinação genérica desvinculada da atividade que lhe deu origem. No mesmo sentido, sustenta-se que a receita vinculada exige compatibilidade material entre a arrecadação e a despesa correspondente, sob pena de comprometimento da legalidade orçamentária e da integridade do sistema financeiro público.

No caso em exame, o objeto contratado consiste, conforme Documento de Formalização da Demanda e Termo de Referência, na “contratação de serviços técnicos especializados de consultoria tributária e diagnóstico da gestão tributária municipal, visando à adequação do Município às mudanças introduzidas pela Reforma Tributária, à revisão da legislação local e à modernização dos processos de arrecadação”.

Trata-se de objeto amplo, transversal e estratégico, voltado à gestão tributária municipal como um todo.

Não se identifica, nos autos, delimitação específica que vincule o escopo contratado às atividades típicas de poder de polícia administrativa descritas no Código Tributário Municipal. O Estudo Técnico Preliminar não demonstra que os serviços contratados se destinem especificamente ao aprimoramento de atividades como fiscalização sanitária, licenciamento ambiental, controle de funcionamento ou outras manifestações concretas do poder de polícia.

A distinção é relevante. A fiscalização tributária em sentido amplo — relativa a tributos como IPTU, ISS e ITBI — não se confunde com a fiscalização administrativa decorrente do exercício do poder de polícia. São esferas normativas distintas, com fundamentos jurídicos próprios.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná possui entendimento consolidado no sentido de que a vinculação de receita não constitui formalidade meramente contábil, mas limitação material à destinação da despesa pública. No Acórdão nº 3077/20 – Tribunal Pleno (Processo nº 498306/19), ao examinar utilização de receitas vinculadas para finalidade diversa da arrecadação, a Corte assentou que o art. 8º, parágrafo único, e o art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 impõem estrita observância da vinculação legal da receita, sendo irregular a aplicação em despesa não aderente à sua finalidade.

Em idêntico sentido, no Acórdão nº 223/23 – Tribunal Pleno (Processo nº 760900/21), o TCE-PR reconheceu como irregular a utilização de recursos vinculados para custeio de despesas alheias à finalidade originária, enfatizando que a legalidade da despesa pública pressupõe compatibilidade material entre a natureza da receita e o objeto financiado.

Tais precedentes evidenciam que a análise da vinculação não se exaure na existência formal de dotação orçamentária, exigindo exame da aderência substancial entre a fonte de recursos e o objeto da contratação.

No procedimento analisado, o parecer jurídico limitou-se a registrar a existência de reserva orçamentária suficiente, sem proceder ao exame da compatibilidade material da fonte 510 com o objeto da contratação.

Não se afirma, neste momento, ocorrência de desvio consumado de finalidade orçamentária. O que se evidencia é a ausência de fundamentação técnica nos autos que demonstre a correlação material entre a receita vinculada às taxas de poder de polícia e a contratação de consultoria tributária de escopo geral.

A legalidade da despesa pública integra o controle previsto no art. 70 da Constituição Federal e pressupõe que a aplicação de receitas vinculadas esteja devidamente motivada quanto à sua aderência à finalidade legal. A inexistência dessa demonstração justifica o exame técnico por parte desse Egrégio Tribunal.

CAPÍTULO II: DA FRAGILIDADE DA FUNDAMENTAÇÃO DA INEXIGIBILIDADE E DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

A contratação foi formalizada com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, sob a justificativa de tratar-se de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, prestado por empresa de notória especialização, circunstância que, segundo o procedimento, caracterizaria inviabilidade de competição.

A inexigibilidade de licitação constitui hipótese excepcional ao dever constitucional de licitar previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Por essa razão, sua utilização exige demonstração objetiva e circunstanciada da singularidade do objeto e da impossibilidade concreta de competição.

O Estudo Técnico Preliminar, ao justificar a contratação, afirma existir “lacuna significativa nos serviços e processos atualmente oferecidos”, sustentando que o objetivo primordial seria “implementar um sistema de imersão tributária” e promover “uma completa capacitação dos servidores municipais”. Acrescenta que “a contratação dos serviços de diagnóstico e consultoria tributária é necessária para preparar o Município frente às mudanças da Reforma

Tributária, que exigirão revisão da legislação, dos processos de arrecadação e da fiscalização”.

Embora tais afirmações revelem preocupação institucional com a adaptação normativa, não se verifica nos autos demonstração técnica concreta da singularidade do objeto ou da inviabilidade de competição.

O levantamento de mercado constante do próprio Estudo Técnico Preliminar registra expressamente que:

“As informações coletadas demonstram que existem diferentes modelos de fornecimento no mercado; pacotes integrados (...) e serviços prestados de forma avulsa, contratados por hora técnica ou por demanda específica.”

A admissão da existência de diferentes modelos de fornecimento indica ambiente potencialmente concorrencial. A escolha pelo denominado “pacote integrado” é justificada sob os argumentos de maior coerência metodológica, previsibilidade de custos e continuidade do acompanhamento. Tais fundamentos caracterizam juízo de conveniência administrativa, mas não demonstram inviabilidade objetiva de competição.

A singularidade, para fins de inexigibilidade, não se confunde com relevância estratégica, complexidade do objeto ou conveniência administrativa. A doutrina especializada esclarece que a singularidade pressupõe características próprias e diferenciadas do serviço que impeçam, de modo objetivo, a comparação entre propostas, não sendo suficiente a invocação genérica de especialização técnica ou experiência profissional.

Igualmente se sustenta que a contratação direta somente se legitima quando a competição se revelar efetivamente inviável em razão da natureza do serviço ou da exclusividade do fornecedor, circunstância que deve ser demonstrada de forma concreta e comprovável no processo administrativo. A mera afirmação de qualificação elevada ou de expertise reconhecida não supre a exigência legal de demonstração da impossibilidade de disputa entre potenciais interessados.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao apreciar contratações diretas por inexigibilidade, tem exigido demonstração concreta e individualizada da singularidade do objeto e da inviabilidade de competição. No Acórdão nº 4509/24 – Tribunal Pleno (Processo nº 779601/22), a Corte assentou que a notória especialização não se presume a partir da mera qualificação curricular do contratado, devendo restar evidenciado que o serviço é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 671/25 – Tribunal Pleno (Processo nº 437867/24) consignou que o Estudo Técnico Preliminar deve apresentar fundamentação técnica baseada em dados concretos e específicos do ente contratante, sendo insuficientes justificativas genéricas ou abstratas quanto à necessidade da contratação e à adequação da solução escolhida.

À luz desses precedentes, a simples afirmação de existência de “lacuna significativa” ou de necessidade de “imersão tributária” não supre a exigência legal de demonstração objetiva da inviabilidade de competição.

No caso examinado, não se identifica nos autos demonstração de que apenas a empresa contratada daria condições técnicas para executar o objeto. Tampouco se verifica justificativa técnica que evidencie exclusividade prática ou singularidade diferenciada.

A fundamentação limita-se a afirmar que o modelo integrado seria mais adequado às necessidades do Município, conclusão que, embora possa traduzir preferência administrativa, não satisfaz o requisito legal de inviabilidade de competição.

A ausência de demonstração concreta da singularidade do objeto e da impossibilidade objetiva de competição fragiliza o enquadramento jurídico da contratação na hipótese excepcional prevista no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, recomendando análise aprofundada por parte desse Egrégio Tribunal quanto à conformidade material do procedimento com os pressupostos legais.

CAPÍTULO III: DA FORMAÇÃO DO PREÇO, DA AUSÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO DAS 685 HORAS TÉCNICAS E DA LIMITAÇÃO DA PESQUISA DE MERCADO

O Termo de Referência que instrui a Inexigibilidade nº 89/2025 estabelece estimativa de 685 horas técnicas para execução do objeto contratado. O Estudo Técnico Preliminar, ao tratar do levantamento de mercado, afirma que, “considerando ainda a estimativa de 685 horas técnicas dimensionadas para o contrato”, concluiu-se pela adoção do modelo denominado “pacote integrado”.

Entretanto, não consta nos autos memória de cálculo que demonstre a metodologia utilizada para definição desse quantitativo.

Não há planilha analítica, cronograma detalhado de execução, decomposição das atividades por fase ou justificativa técnica que explique como se chegou ao número de 685 horas. O quantitativo surge no procedimento como dado conclusivo, não como resultado demonstrável de estudo técnico.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece parâmetros claros quanto à necessidade de fundamentação das estimativas quantitativas e financeiras. O art. 18, § 1º, inciso VI, determina que o Estudo Técnico Preliminar contenha estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. Tal exigência não possui caráter meramente formal, mas constitui instrumento de controle da razoabilidade da despesa.

Sem a memória de cálculo, torna-se inviável aferir:

- a adequação do quantitativo ao escopo contratado;
- a proporcionalidade entre horas estimadas e entregáveis previstos;
- a eventual superestimação ou subestimação do objeto;
- a coerência entre o levantamento de mercado e a realidade administrativa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem exigido que a estimativa do valor da contratação seja devidamente fundamentada em metodologia demonstrável e dados concretos extraídos da realidade do ente

contratante. No Acórdão nº 4509/24 – Tribunal Pleno (Processo nº 779601/22), consignou-se que o Estudo Técnico Preliminar deve apresentar fundamentação técnica individualizada, baseada em parâmetros verificáveis, sendo insuficiente a indicação de estimativas desacompanhadas de memória de cálculo ou critérios objetivos de dimensionamento.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 671/25 – Tribunal Pleno (Processo nº 437867/24) destacou que a ausência de justificativa técnica adequada compromete a avaliação da economicidade e inviabiliza o pleno exercício do controle externo, por impedir a verificação da razoabilidade do quantitativo e do valor contratados.

Além da ausência de memória de cálculo, a pesquisa de preços realizada também merece exame.

Consta nos autos declaração da unidade técnica afirmando que houve “ampla pesquisa de preços” e que os valores estariam compatíveis com o mercado. Contudo, a documentação revela que os parâmetros utilizados para aferição do valor foram predominantemente contratos celebrados pela própria empresa contratada com outros municípios.

A utilização exclusiva ou preponderante de contratações da mesma fornecedora como parâmetro comparativo não configura pesquisa de mercado diversificada, mas mera referência interna ao histórico contratual da própria empresa.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado da contratação seja compatível com os preços praticados no mercado, devendo a Administração adotar metodologia que assegure representatividade e independência das referências utilizadas.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também tem reiterado que a pesquisa de preços deve refletir efetivamente o mercado, sendo incompatível com a metodologia que limite a comparação a contratações da própria empresa interessada. No Acórdão nº 3077/20 – Tribunal Pleno (Processo nº 498306/19), a Corte assentou que a aferição da vantajosidade exige pluralidade de fontes e

parâmetros que permitam exame comparativo real, sob pena de comprometimento da transparência e da economicidade.

A limitação da pesquisa de preços a contratos celebrados pela própria empresa contratada fragiliza a demonstração da razoabilidade do valor e restringe a capacidade de aferição da vantajosidade da contratação.

No caso concreto, a conjugação entre a ausência de memória de cálculo das horas estimadas e a limitação da pesquisa de mercado compromete a verificação objetiva da economicidade da contratação.

Não se afirma, neste momento, ocorrência de sobrepreço ou dano ao erário. O que se evidencia é a insuficiência dos elementos técnicos constantes dos autos para permitir o exame seguro da razoabilidade do valor contratado.

A economicidade integra o controle de legitimidade previsto no art. 70 da Constituição Federal, e sua aferição pressupõe fundamentação quantitativa adequada e pesquisa de mercado representativa.

Diante dessas circunstâncias, revela-se pertinente o exame por parte desse Egrégio Tribunal quanto à regularidade da formação do preço e à suficiência da pesquisa de mercado realizada.

CAPÍTULO IV: DA INSUFICIÊNCIA DO CONTROLE JURÍDICO PREVENTIVO E DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 53, que as contratações públicas devem ser previamente submetidas à análise jurídica, a fim de verificar sua conformidade com o ordenamento jurídico.

O parecer jurídico não constitui mera formalidade procedimental. Trata-se de instrumento essencial de controle preventivo da legalidade, destinado a examinar não apenas a existência formal de documentos, mas a suficiência material da motivação e a aderência do procedimento aos pressupostos legais da contratação direta.

No caso em exame, o parecer jurídico constante dos autos apresenta fundamentação predominantemente descritiva, com reprodução de dispositivos legais e registro da documentação acostada, concluindo pela regularidade do procedimento.

Contudo, não se identifica no parecer enfrentamento analítico dos pontos sensíveis do processo, especialmente:

- a compatibilidade material da utilização da fonte 510 com o objeto contratado;
- a ausência de memória de cálculo das 685 horas técnicas;
- a limitação da pesquisa de preços às contratações da própria empresa;
- a demonstração concreta da singularidade e da inviabilidade de competição.

A análise jurídica limita-se a reconhecer que o procedimento contém Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, reserva orçamentária e justificativa da contratação, sem examinar criticamente a suficiência material desses elementos.

A doutrina administrativa reconhece que o controle jurídico preventivo deve ser exercido de forma substancial, e não meramente formal. O parecer jurídico, especialmente em hipóteses excepcionais de contratação direta, deve examinar a legalidade sob perspectiva material, avaliando a consistência dos fundamentos apresentados, a suficiência da motivação administrativa e a presença concreta dos pressupostos legais autorizadores da dispensa ou da inexigibilidade. A simples verificação da existência documental não satisfaz a exigência de controle preventivo qualificado.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem igualmente afirmado que o controle jurídico preventivo deve ultrapassar a mera verificação formal da existência de documentos. No Acórdão nº 223/23 – Tribunal Pleno (Processo nº 760900/21), a Corte consignou que a análise jurídica deve examinar a aderência

material da contratação aos pressupostos legais, especialmente quando se trata de hipótese excepcional de contratação direta.

A mera certificação de regularidade documental, desacompanhada de enfrentamento substancial dos fundamentos da inexigibilidade, não supre a exigência de controle preventivo qualificado.

No contexto da inexigibilidade, a exigência de motivação qualificada é ainda mais relevante, pois se trata de exceção ao princípio da obrigatoriedade da licitação.

A ausência de exame substancial pelo parecer jurídico acerca dos elementos que sustentam a contratação direta — notadamente singularidade, inviabilidade de competição, formação do preço e compatibilidade da fonte de recursos — revela fragilidade no controle preventivo da legalidade.

Não se pretende, com isso, imputar responsabilidade individual, mas evidenciar que o procedimento não foi submetido a análise jurídica aprofundada capaz de enfrentar as questões estruturais identificadas.

A consistência do controle preventivo integra o sistema de governança pública e constitui elemento relevante para a preservação da legalidade, da economicidade e da motivação administrativa.

Diante disso, revela-se pertinente que esse Egrégio Tribunal examine a suficiência do controle jurídico exercido no procedimento da Inexigibilidade nº 89/2025.

CAPÍTULO V: DA VEDAÇÃO À CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA JURÍDICA DISFARÇADA E DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA PROCURADORIA MUNICIPAL PARA PARECERES DE NATUREZA JURÍDICA

A contratação de serviços de consultoria tributária, na forma como vem sendo executada pela empresa HS Treinamentos Ltda – ME (Instituto Paranaense de Direito Municipal – IPDM), revela desvio de finalidade que

merece exame aprofundado por este Egrégio Tribunal, especialmente quanto à natureza jurídica das atividades efetivamente prestadas.

Conforme demonstrado no documento anexo (Consulta nº 05/2026), a empresa contratada tem elaborado pareceres interpretando dispositivos do Código Tributário Municipal de Cascavel, analisando institutos como restituição de indébito (arts. 63 e seguintes do CTM), revisão de lançamento, processo administrativo fiscal e demais matérias de natureza estritamente jurídica.

Ora, a interpretação de normas tributárias municipais, a emissão de pareceres sobre a aplicação da legislação local e a orientação sobre procedimentos administrativos fiscais constituem atividades típicas de assessoramento jurídico, reservadas por lei aos órgãos de representação judicial e consultoria da Administração Pública.

1. Da competência exclusiva da Procuradoria Municipal para pareceres jurídicos

O Art. 145 e seguintes do Código Tributário Municipal de Cascavel estabelece que a Administração Tributária é competente para dirimir consultas formuladas pelos contribuintes. Se a própria lei municipal atribui aos servidores da área tributária a competência para interpretar a legislação e orientar os contribuintes, não se compreende por que a Administração não poderia valer-se de seus próprios quadros para dirimir dúvidas internas.

A Lei Orgânica do Município e a legislação complementar que estrutura a Procuradoria-Geral do Município conferem a esse órgão a atribuição exclusiva de prestar consultoria jurídica à Administração, emitir pareceres sobre a interpretação de normas municipais e representar judicial e extrajudicialmente o ente público.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná possui entendimento consolidado no sentido de que é vedada a contratação de serviços jurídicos por meio de inexigibilidade de licitação quando o Município dispõe de corpo jurídico próprio apto a realizar as mesmas atividades. A contratação de consultoria para a realização de atividades típicas de assessoramento jurídico, quando há

Procuradoria estruturada, configura desvio de finalidade e ofensa ao princípio da economicidade, na medida em que onera os cofres públicos com despesas desnecessárias para a realização de atividades que poderiam ser desempenhadas por servidores públicos ou pela advocacia pública municipal.

2. Da qualificação técnica dos Auditores Fiscais Municipais

Cumpre destacar que os Auditores Fiscais da Administração Tributária de Cascavel são servidores públicos efetivos, investidos mediante concurso público, com formação superior nas áreas de Direito, Ciências Contábeis, Administração ou Economia. Muitos destes profissionais possuem registro ativo na Ordem dos Advogados do Brasil, tendo suspenso temporariamente sua inscrição em razão de exigência legal do cargo público, o que não diminui, mas antes reforça, sua qualificação técnica para a interpretação e aplicação da legislação tributária.

A competência técnica para analisar institutos como restituição de indébito, revisão de lançamento, processo administrativo fiscal e demais matérias tributárias é inerente à função de Auditor Fiscal, desenvolvida ao longo de anos de serviço público. A elaboração de pareceres sobre a aplicação do Código Tributário Municipal, longe de constituir atividade extraordinária ou de notória especialização, integra o cotidiano funcional destes servidores.

Questiona-se, assim: seria realmente necessário contratar empresa externa para "ensinar" Auditores Fiscais, com décadas de experiência na Administração Tributária municipal, a realizar restituições previstas nos arts. 63 e seguintes do CTM? A resposta, à luz da razoabilidade e da economicidade, é negativa. As questões respondidas pela consultoria são de rotina para os Auditores Fiscais.

3. Da natureza jurídica das consultas respondidas pela contratada

A análise do parecer anexado (Consulta nº 05/2026) revela que as questões formuladas e respondidas pela HS Treinamentos Ltda – ME versam sobre:

a) Distinção entre impugnação, revisão de lançamento e restituição de indébito; b) Efeitos processuais de decisões administrativas de recalcuro; c) Procedimentos para individualização de sujeitos passivos em restituições; d) Compatibilidade entre sigilo fiscal e processos de devolução; e) Aplicação da LGPD ao tratamento de dados tributários; f) Distinção entre pedidos de acesso à informação e recursos administrativos; g) Responsabilização funcional por divergência interpretativa; h) Configuração do crime de prevaricação.

Todas essas matérias são de domínio dos servidores da carreira de Auditor Fiscal e, quando envolvem questões de natureza estritamente jurídica, devem ser submetidas à apreciação da Procuradoria-Geral do Município, órgão constitucionalmente destinado à consultoria jurídica da Administração.

4. Da vedação à contratação de advogados disfarçados de consultoria

A contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços que, na essência, consistem em consultoria jurídica, configura burla ao regime jurídico dos serviços advocatícios públicos. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, inciso III, alínea "c", admite a inexigibilidade para "assessorias ou consultorias técnicas", mas veda expressamente a utilização desse dispositivo para serviços de natureza jurídica que deveriam ser prestados pelos órgãos próprios da Administração.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em reiterados julgados, tem firmado o entendimento de que não se admite a contratação de consultoria para a realização de atividades típicas de assessoramento jurídico, sob pena de esvaziamento das funções institucionais da Procuradoria do Município e ofensa aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da economicidade.

(<https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2024/9/00388257.pdf>)

5. Conclusão parcial

Diante do exposto, resta evidenciado que:

a) As atividades efetivamente prestadas pela HS Treinamentos Ltda – ME consistem em consultoria jurídica, e não em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual que justifiquem a inexigibilidade;

b) O Município de Cascavel dispõe de corpo técnico qualificado (Auditores Fiscais) e de órgão jurídico próprio (Procuradoria-Geral) aptos a realizar as mesmas atividades contratadas;

c) A contratação onera os cofres públicos com despesas desnecessárias, em desacordo com o princípio da economicidade;

d) A utilização de pessoa jurídica para a prestação de serviços jurídicos configura desvio de finalidade e burla ao regime jurídico dos serviços advocatícios públicos.

Assim, encaminha-se a este Egrégio Tribunal para que examine a regularidade da contratação sob esse prisma, com vistas à apuração de eventual irregularidade na utilização de recursos públicos para a contratação de serviços que poderiam e deveriam ser realizados pelos quadros próprios da Administração Municipal.

CAPÍTULO VI: DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

A gravidade das irregularidades apontadas nos capítulos anteriores, especialmente no que tange à utilização de receita vinculada (Fonte 510 – Taxas de Poder de Polícia) para custeio de objeto de escopo genérico e à fragilidade da demonstração da inviabilidade de competição, impõe a análise da necessidade de tutela de urgência.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no exercício de sua competência constitucional e legal, detém poder cautelar para determinar a suspensão de atos e contratos que apresentem indícios de ilegalidade capazes de gerar dano irreparável ou de difícil reparação ao erário, conforme preconiza a Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR) e seu Regimento Interno.

1. Do *Fumus Boni Iuris* A probabilidade de provimento final do recurso resta demonstrada pela análise documental preliminar dos autos da Inexigibilidade nº 89/2025. A ausência de memória de cálculo para as 685 horas técnicas, a pesquisa de preços circunscrita aos contratos da própria contratada, a ausência de nexo material entre a fonte de recursos (taxas de polícia) e o objeto (consultoria tributária geral) e, sobretudo, a emissão de pareceres jurídicos por empresa privada em detrimento da Procuradoria Geral do Município, constituem vícios formais e materiais que, em tese, maculam a validade do procedimento.

2. Do *Periculum in Mora* O risco de dano irreparável ou de difícil reparação configura-se pela continuidade da execução contratual. Tratando-se de contrato de prestação de serviços continuados com valor mensal de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e vigência de 12 (doze) meses, a manutenção de sua eficácia durante o trâmite desta Representação resultará em despesa continuada sem a devida segurança jurídica.

Ademais, a utilização de receita vinculada agrava o *periculum in mora*. Caso a contratação seja posteriormente considerada irregular, a reposição dos recursos à fonte específica de origem (Taxas de Poder de Polícia) poderá ser complexa, comprometendo a destinação legal prevista no Código Tributário Municipal e na Constituição Federal. A consumação da despesa mês a mês dificulta o ressarcimento integral e imediato ao cofre público, caracterizando o dano ao erário.

3. Do Pedido de Suspensão Diante do exposto, a prudência administrativa e a proteção do patrimônio público recomendam que a eficácia da Inexigibilidade nº 89/2025 e do Contrato Administrativo dela decorrente seja suspensa até o julgamento final desta Representação.

Caso Vossa Excelência entenda pela excessividade da suspensão total da contratação, requer-se, subsidiariamente, a suspensão dos pagamentos à contratada até que sejam sanadas as irregularidades apontadas, especialmente quanto à comprovação da compatibilidade da fonte de recursos e à apresentação de memória de cálculo que fundamente o valor pactuado.

A medida não visa impedir a prestação de serviços essenciais ao Município, mas assegurar que tal prestação ocorra dentro dos estritos limites da legalidade, evitando o agravamento do dano potencial ao erário.

CAPÍTULO VII: CONCLUSÃO SISTÊMICA

A análise do procedimento relativo à Inexigibilidade nº 89/2025 evidencia a presença de elementos que recomendam exame aprofundado pelo controle externo, especialmente diante da excepcionalidade da contratação direta.

Não se trata de questionamento abstrato da conveniência administrativa, mas da verificação da conformidade material do procedimento com os pressupostos legais que regem a contratação por inexigibilidade.

O Capítulo I demonstrou que a despesa foi custeada com recursos vinculados às taxas decorrentes do exercício do poder de polícia (fonte 510), sem que os autos apresentem fundamentação específica quanto à compatibilidade material entre a natureza da receita e o objeto contratado.

O Capítulo II evidenciou que o Estudo Técnico Preliminar não demonstrou de forma concreta a singularidade do objeto nem a inviabilidade objetiva de competição, requisitos indispensáveis à aplicação do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

O Capítulo III revelou a ausência de memória de cálculo das 685 horas técnicas estimadas, bem como a limitação da pesquisa de preços às contratações da própria empresa contratada, circunstâncias que fragilizam a aferição da economicidade e da razoabilidade do valor pactuado.

O Capítulo IV apontou que o parecer jurídico constante dos autos não enfrentou substancialmente tais questões, limitando-se à análise formal da documentação, sem examinar a consistência material dos fundamentos da contratação direta.

A conjugação desses elementos indica a existência de fragilidades procedimentais que podem comprometer a legalidade, a motivação qualificada exigida para a inexigibilidade e o controle da economicidade da despesa pública.

Nos termos do art. 70 da Constituição Federal e da jurisprudência consolidada desse Egrégio Tribunal, compete ao controle externo examinar não apenas a formalidade dos atos administrativos, mas sua aderência material aos pressupostos legais de validade, especialmente quando se trata de contratação direta, hipótese excepcional que demanda motivação qualificada e demonstração objetiva de seus fundamentos.

Diante desse cenário, revela-se adequada a provocação desse Egrégio Tribunal para exame técnico da matéria, com vistas à verificação da conformidade do procedimento com a legislação aplicável.

IV. PEDIDOS

Diante do exposto, requer a ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DE CASCAVEL/PR - AFISCO:

- 1) O recebimento da presente representação, com a instauração de procedimento de fiscalização ou auditoria específica para exame da Inexigibilidade nº 89/2025;
- 2) A concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para determinar a suspensão imediata da eficácia da Inexigibilidade nº 89/2025 e do Contrato Administrativo nº 246/2025, ou alternativamente, a suspensão dos pagamentos à contratada, até o julgamento final desta Representação, visando evitar o dano continuado ao erário;
- 3) A análise da regularidade da utilização da fonte 510 – Taxas decorrentes do exercício do poder de polícia – para custear a contratação em questão, com verificação da compatibilidade material entre a natureza da receita e o objeto da despesa;
- 4) O exame da suficiência da demonstração da singularidade do objeto e da inviabilidade de competição, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021;

- 5) A verificação da regularidade da formação do preço, especialmente quanto à ausência de memória de cálculo das 685 horas técnicas, à metodologia utilizada para sua estimativa e à adequação da pesquisa de mercado realizada;
- 6) A análise da suficiência do controle jurídico preventivo exercido no procedimento;
- 7) A adoção das medidas que esse Egrégio Tribunal entender cabíveis, caso constatadas irregularidades, incluindo a declaração de nulidade do procedimento e a responsabilização dos agentes envolvidos.

Nestes termos,
Pede deferimento.
Cascavel/PR, 20 de março de 2026.

José Peixoto da Silva Neto
Presidente da AFISCO