

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de seu Procurador-Geral abaixo assinado, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro nos artigos 127, *caput*, 129, II e IX e 130 da Constituição Federal, combinados com os artigos 32 e 149, I, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e artigos 66, I, 277 e 282 do Regimento Interno desta Corte, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente:

REPRESENTAÇÃO DA LEI 8.666/93

com pedido de medida cautelar

Em decorrência de irregularidades encontradas no Contrato nº 205/2018, em face do **MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE**, CNPJ nº 95.422.986/0001-02, de **MARCIO CLAUDIO WOZNIACK**, Prefeito Municipal, portador do CPF nº 837.346.439-53, de **REJOMAR LOPES DE ANDRADE**, Secretário Municipal de Saúde, portador do CPF nº 038.998.679-80, da empresa **ADVCOM CONSULTORES EPP**, CNPJ nº 06.306.825/0001-15, representada por **LUCIANA BORGES MÂNICA**, CPF nº 042.844.369-96, todos pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DOS FATOS

O Ministério Público de Contas recebeu denúncia popular sobre possíveis irregularidades contidas no Contrato nº 205/2018, firmado entre o Município de Fazenda Rio Grande e a empresa ADVCOM Consultores EPP, na data de 15/10/2018. Do instrumento contratual colhe-se que seu objeto é o seguinte:

Constitui objeto deste, **Contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos de consultoria e assessoria técnica**, com o fito de subsidiar o município de Fazenda Rio Grande nas atividades voltadas à implantação e operacionalização do compartilhamento da Gestão da Saúde Municipal através de organizações sociais (OS) ou outro modelo que se demonstre mais adequado.

A contratação foi autorizada no processo administrativo 6005/2018 (Inexigibilidade de Licitação nº 27/2018) e estabeleceu, como contraprestação à contratada, o valor de R\$393.600,00 (trezentos e noventa e três mil e seiscentos reais), pagos em doze parcelas mensais de R\$32.800,00 (trinta e dois mil e oitocentos reais).

O extenso rol de atividades contratadas está descrito no Anexo I do contrato, a seguir colacionado:

| ETAPA | DESCRIÇÃO | PRAZO |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1 | Realização de reuniões com membros do Executivo Municipal e visitas técnicas na Unidade; Levantamento de documentos e informações iniciais | 30 dias |
| 2 | Realização de análises técnicas e econômicas de viabilidade (vantajosidade e economicidade); Diagnóstico situacional completo da Unidade | 30 dias |
| 3 | Elaboração de Parecer Técnico-Jurídico conclusivo acerca da melhor forma de gestão a ser implantada na Unidade | 30 dias |
| 4 | Realização de reuniões para esclarecimento das conclusões do Parecer e definição dos trabalhos | 15 dias |
| 5 | Treinamento e capacitação dos servidores públicos envolvidos | 30 dias |
| 6 | Edição e/ou adequação da legislação municipal e sua regulamentação | 30 dias |
| 7 | Confecção de Edital de Qualificação | 15 dias |
| 8 | Apoio durante a fase de Qualificação | 30 dias |
| 9 | Planejamento da contratação, estimativa orçamentária e participação em reuniões internas, reuniões do Conselho de Saúde e audiências públicas | 30 dias |
| 10 | Confecção de Edital de Chamamento Público, anexos técnicos (termo de referência, indicadores de desempenho e outros) e anexos jurídicos (minuta do instrumento contratual e outros) | 60 dias |
| 11 | Apoio durante o certame de Chamamento, incluindo-se subsídios para responder eventuais recursos administrativos e/ou judiciais, bem como no relacionamento com órgãos de controle externo | 60 dias |
| 12 | Auxílio na estruturação de Comissão de Monitoramento e capacitação dos servidores públicos; Implementação de ferramentas de fiscalização e controle dos resultados | 60 dias |
| 13 | Apoio durante a fase de implantação da gestão da Unidade | 30 dias |
| 14 | Auxílio na análise de prestação de contas e monitoramento das metas | 30 dias |

Em 23/01/2019 foi assinado o primeiro aditivo contratual, que modificou o cronograma de execução das atividades contratadas e, finalmente, em 18/07/2019 foi firmado o segundo aditivo, também voltado à realização de ajustes no cronograma, prevendo o encerramento das atividades para 05/01/2020.

Embora a redação do objeto contratual tente camuflar, trata-se nitidamente de contratação indevida de **serviços jurídicos de acompanhamento de gestão**, prática vedada pelo Prejulgado nº 6 desta Corte, conforme se demonstrará na fundamentação jurídica da representação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA: VIOLAÇÃO AO PREJULGADO Nº 6º EM RAZÃO DA CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIÇOS JURÍDICOS

O Prejulgado nº 6 desta Corte fixou o entendimento vinculante de que:

No que tange às Consultorias, embora a questão não tenha sido expressamente abordado nos autos, afirma-se que são possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para **objeto específico** e que tenha **prazo determinado** compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

Portanto, o requisito determinante a autorizar a contratação de consultoria jurídica seria a demonstração de situação singular e excepcional, de alta complexidade, que demandaria, para sua resolução, a assessoria de profissionais notoriamente especializados.

De maneira sintética, seria necessário o preenchimento dos seguintes requisitos para justificar licitamente a contratação direta de consultoria jurídica: (1) demonstração da singularidade e excepcionalidade do objeto; (2) demonstração da notória especialização do contratado; (3) realização de procedimento simplificado (em que os dois primeiros requisitos deveriam ser objetivamente demonstrados); (4) o contrato eventualmente firmado deveria apresentar objeto específico e prazo determinado (compatível com aquele objeto singular e excepcional).

No caso apresentado nesta representação, no entanto, **nenhum dos requisitos supracitados foi observado**, como se demonstrará a seguir.

II.1) O OBJETO DO CONTRATO NÃO É SINGULAR E EXCEPCIONAL

O objeto do contrato sob análise não possui qualquer singularidade e excepcionalidade que justifique a contratação de consultoria. Em verdade, trata-se de atividade absolutamente ordinária e rotineira, pois vinculada à “implantação e operacionalização do compartilhamento da Gestão da Saúde Municipal através de organizações sociais (OS) ou outro modelo que se demonstre mais adequado”.

Ora, não se pode dizer que a estruturação e condução de políticas públicas de saúde apresentem caráter singular e excepcional, ainda que se trate da implementação de modificações na estrutura de prestação dos serviços. Em qualquer modelo adotado (seja de prestação direta, seja mediante formalização de parcerias com o terceiro setor), a administração municipal deve possuir em seu quadro de pessoal servidores devidamente preparados para a gestão do sistema de saúde.

Nesse panorama, nada impediria que o Município buscasse a qualificação de seus servidores, inclusive dos Procuradores Municipais, para que se atualizassem e tivessem formação aprofundada sobre os diferentes modelos de gestão da saúde.

Para tanto, poderiam ser disponibilizados cursos de aperfeiçoamento, inclusive gratuitos, como os franqueados pela Escola de Gestão Pública desta Corte. Se insuficientes, poderiam ser contratados cursos específicos que atendessem a demanda municipal, inclusive mediante inexistência de licitação (art. 25, II, c/c art. 13, VI, da Lei nº 8.666/93).

Assim, a própria equipe de pessoal do Município estaria apta a subsidiar os gestores para a deliberação sobre o modelo mais adequado à realidade local. Não é demais salientar que, por se tratar de decisão política sobre serviço essencial, de enorme relevância social e constitucional, é inadmissível a delegação dessa atividade a empresa privada, sob risco de cooptação do interesse público por interesses privados.

Infelizmente, contudo, essa decisão foi delegada à empresa contratada, ora representada. É o que se nota da estrutura geral do cronograma de atividades, absolutamente pré-formatada e nitidamente direcionada à terceirização da saúde pública municipal para Organizações Sociais.

Isso fica evidente ao se verificar as etapas do cronograma. A “etapa 4” prevê a “elaboração de parecer técnico-jurídico conclusivo acerca da melhor forma de gestão a ser implementada na Unidade”, dando a entender que os estudos iniciais apenas subsidiariam a decisão do Município sobre a melhor forma de gestão da saúde municipal. As demais etapas, no entanto, revelam que o “parecer técnico-jurídico conclusivo” é meramente formal, eis que já estava definida a orientação para a implantação de gestão via OS, a ser concretizada mediante as etapas 6 a 14 do contrato.

Do anexo de atividades contratadas, contudo, verifica-se que apenas um dos itens envolve diretamente o treinamento e capacitação de servidores (“etapa 5” do cronograma). E, ainda assim, da estrutura do cronograma verifica-se que seu conteúdo foi direcionado tão-somente para a implementação da terceirização da saúde municipal, já previamente decidida, e não para a ampla capacitação técnica dos servidores.

Ou seja, aparentemente a preparação não capacitou a equipe para compreender a complexidade jurídica e sócio-econômica da matéria, para então concluir sobre o melhor modelo a ser adotado, considerando também as peculiaridades locais. O encadeamento desta etapa no curso das atividades da contratada revela que os servidores foram apenas treinados para executar a terceirização da saúde de antemão deliberada.

II.2) AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE MOTIVOS IDÔNEOS A JUSTIFICAR A CONTRATAÇÃO

Além da ausência de singularidade e excepcionalidade do objeto, os documentos disponibilizados pelo Município em seu Portal da Transparência não comprovam a satisfação do segundo requisito necessário à contratação direta de consultoria jurídica, qual seja, a demonstração de notória especialização do contratado.

Aliás, essa também parece ser uma falha grave, eis que uma contratação desse porte deveria ser amplamente publicizada aos munícipes e órgãos de controle em todos os seus detalhes.

A falha no procedimento prévio se verifica, ainda, pelo fato de que nesta oportunidade caberia ao gestor demonstrar a impossibilidade de execução dos serviços por seu quadro próprio de pessoal e a adequação do valor estipulado para a contratação.

Aliás, em consulta à legislação municipal, verificou-se que existem 10 cargos de Procurador do Município (Lei Complementar Municipal nº 92/2014), dos quais ao menos 7 estão providos, conforme dados do Portal da Transparência. Ora, dispondo de quadro de pessoal qualificado, descabida a contratação de serviços jurídicos prestados de particulares, sobretudo por inexistir qualquer singularidade no objeto contratado.

A remuneração dos Procuradores do Município, que varia de R\$18.265,37 a R\$25.007,55, conforme informações financeiras do mês de agosto de 2019 disponibilizadas no site municipal, permite admitir que são profissionais altamente especializados e qualificados. Ainda, conforme previsão no Plano de Cargos e Salários do Município, os Procuradores trabalham sob o regime de 40 horas semanais.

Em caso de falta de qualificação específica para as atividades de gestão da saúde, seria cabível a promoção do aperfeiçoamento dos Procuradores do Município ou de servidores ocupantes de outros cargos. Ou, em caso de insuficiência, poderiam ser admitidos novos Procuradores, inclusive com a possibilidade de exigência no edital do concurso de conhecimentos específicos na área de gestão da saúde pública, eis que inerentes aos serviços exigidos no âmbito da administração municipal.

Assim, na falta de qualificação específica para a gestão da saúde municipal, seria absolutamente viável, e consentâneo ao princípio da economicidade e do interesse público, exigir dos integrantes da Procuradoria a realização de aperfeiçoamento na área. A título exemplificativo, e para deixar clara a desproporcionalidade dos valores da contratação, o valor destinado à empresa contratada equivale a quase dois anos da remuneração de um Procurador.

Apenas se houvesse a demonstração específica da excepcionalidade do objeto, da impossibilidade de qualificação dos servidores integrantes do quadro de pessoal, e da inviabilidade da admissão de novos servidores, é que poder-se-ia cogitar da contratação de particulares para a prestação de tais serviços. Aliás, a contratação de serviços jurídicos privados em matéria de atribuição rotineira do Município caracteriza, também, burla ao dever constitucional de admissão por concurso público (art. 37, II, da Constituição).

O altíssimo valor fixado para a contratação (R\$393.600,00) também é desprovido de qualquer razoabilidade e incompatível com a espécie de serviço contratado. Não há qualquer elemento que demonstre a adequação da

cifra com os parâmetros do mercado, da mesma forma que não há qualquer justificativa que aponte para a vantajosidade da contratação privada de serviços de advocacia em comparação com as demais possibilidades de resolução do problema (promoção de qualificação da equipe de servidores ou admissão de novos servidores).

Em suma, além da ilegalidade manifesta na contratação dos serviços, é notória a violação ao princípio da eficiência administrativa, pois o mesmo resultado (reformulação de políticas de saúde) poderia ser alcançado por meios mais econômicos e coerentes com o interesse público (qualificação do quadro de pessoal ou admissão de novos servidores).

Por fim, nota-se que o objeto do contrato revela-se absolutamente abrangente, o que, somado ao seu prazo de duração (cerca de **14 meses**), aponta de maneira inequívoca para a conclusão de que se trata de contratação de serviços para acompanhamento de gestão, travestidos de consultoria, o que é vedado pelo Prejulgado nº 6.

II.3) PRECEDENTES DO TCE/PR E DO TCU SOBRE A MATÉRIA

Esta Corte de Contas tem variados precedentes em casos similares reconhecendo a violação ao Prejulgado nº 6, como se nota dos seguintes excertos:

De forma objetiva pode-se dizer que a contratação se deu em franco desrespeito ao Prejulgado n.º 06, que dispõe que as contratações de consultorias são possíveis *para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade*, e também à tese fixada no Acórdão n.º 3650/16-STP, prolatado no âmbito da Consulta n.º 638553/15, que tratou especificamente sobre a *contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de assessoria e capacitação para revisão da alíquota dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) e recuperação de créditos previdenciários*, cuja resposta se deu nos seguintes termos: (...)

Veja-se que **é irregular a celebração de contrato cujo objeto esteja inserido nas atividades ordinárias do ente, vez que tais atividades devem ser desenvolvidas pelo quadro de pessoal da entidade, sob pena, inclusive, de caracterização de burla ao concurso público**. Frise-se que o objeto contratual não se amolda à hipótese de serviço que exija notória especialização, visto que versa, em síntese, sobre pedidos administrativos para compensação de valores de contribuições previdenciárias.

Ora, a análise relacionada à correta incidência de contribuições previdenciárias a serem suportadas pelo ente público **é atividade rotineira, a ser desenvolvida permanentemente**, não ficando configurada a

excepcionalidade exigida para autorizar a contratação nos moldes em que realizada.

Quanto ao pagamento promovido, também entendo pela manutenção da decisão guerreada nos moldes em que exarada. Veja-se que não constam dos autos sequer indícios relacionados ao êxito da atuação do escritório recorrente, sendo insuficiente a apresentação de decisões judiciais em que tenham sido aplicadas algumas das teses por ele utilizadas para obter a redução dos valores recolhidos pela municipalidade, vez que isso não assegura a obtenção do êxito em sua atuação. (ACÓRDÃO Nº 1032/19 - Tribunal Pleno, Rel. Cons. JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, Recurso de Revista nº 287026/18, julgado em 17/04/2019).

Outrossim, referente a contratação do escritório de advocacia Henrichs & Henrichs, para revisão do montante retido no Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Achado nº 2), entendemos pela confirmação do julgado, por configurar ofensa ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal e ao Prejulgado nº 6 desta Corte, posto que a atividade deveria ter sido realizada pelos próprios servidores do Município, por não requerer notória especialização ou procedimento de alta complexidade, constituindo óbice para a terceirização. (ACÓRDÃO Nº 330/19 - Tribunal Pleno, Rel. Cons. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, Recurso de Revista nº 421520/18, julgado em 20/02/2019).

O Tribunal de Contas da União, da mesma forma, reitera a necessidade de demonstração inequívoca do caráter excepcional dos serviços a justificar a contratação direta de advogado ou sociedade de advocacia. É o que se extrai do seguinte julgado:

A contratação direta de serviço de advocacia, por inexigibilidade de licitação, com suporte no permissivo contido no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, **demandam não só a demonstração da notória especialização do profissional ou escritório escolhido, mas também a comprovação da singularidade do objeto da avença**, caracterizada pela natureza “**excepcional, incomum à praxe jurídica**” do respectivo serviço. Recurso de reconsideração interposto por ex Administrador do Porto de Maceió pleiteou a reforma do Acórdão nº 1774/2011–2ª Câmara (...). O Relator, em linha de consonância com a unidade técnica e com o Ministério Público/TCU, ao refutar os argumentos do recorrente, ressaltou “que a jurisprudência deste Tribunal está há muito consolidada no sentido de que o serviço de advocacia só pode ser contratado sem licitação se o for junto a um profissional (ou escritório) de notória especialização e desde que se trate de serviço de natureza singular”. E mais: a contratação direta só pode ser admitida, conforme consignado no Voto condutor da Decisão nº 314/1994 - 1ª Câmara, em “**ocasiões e condições excepcionalíssimas, quando o serviço a ser contratado detenha inequívocas características de inédito e incomum, jamais rotineiro e duradouro**”. (ACÓRDÃO n.º 3924/2012, Segunda Câmara, TC 012.314/2005-6, rel. Min. José Jorge, julgado em 05/06/2012)

No caso dos autos, a contratação de serviços jurídicos para atividades rotineiras da administração, com objeto abrangente e prazo

excessivamente largo, revelam de maneira indene de dúvida a violação ao Prejulgado nº 6 e a caracterização de dano ao erário.

II.4) PENALIDADES CABÍVEIS

O reconhecimento da irregular contratação de serviços jurídicos, em violação ao Prejulgado nº 6, enseja a aplicação de multa ao Secretário Municipal de Saúde, ao Prefeito Municipal e ao Município, nos termos do art. 87, IV, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

A constatação de dano ao erário decorre da verificação de que foi contratado **serviço desnecessário**, inerente às atividades rotineiras e permanentes da administração pública, e que poderia ser perfeitamente prestado pela equipe de Procuradores do Município. Assim, inexistindo justificativa idônea para a contratação, de vultosa soma, o prejuízo aos cofres públicos resta caracterizado.

A verificação do dano ao erário enseja a responsabilização solidária dos representados (Secretário Municipal de Saúde, Prefeito Municipal e empresa contratada), nos termos do art. 16, §1º, “b”, da Lei Complementar nº Estadual 113/2005. Ainda, constatado o dano ao erário, deverá ser aplicada a multa proporcional ao desfalque verificado, nos termos do art. 89, §1º, I, da Lei Orgânica desta Corte, tendo em vista a constatação de despesa indevida.

Subsidiariamente, caso se entenda por inexistente o dano ao erário, deverá ser expedida determinação ao Município para que os gastos realizados em virtude da contratação dos serviços jurídicos sejam contabilizados como despesas com pessoal, nos termos do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), por representarem irregular terceirização de atividades rotineiras da administração pública.

III – PEDIDO CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO CONTRATO

Os pressupostos para a concessão de tutela de urgência, de natureza cautelar, encontram-se atendidos. A plausibilidade jurídica está alicerçada na demonstração objetiva de violação ao Prejulgado nº 6, tendo em vista a contratação de empresa privada para a prestação de serviços jurídicos rotineiros e permanentes da administração pública, sem qualquer nota de

singularidade ou excepcionalidade, conforme ampla fundamentação apresentada anteriormente.

O perigo na demora decorre da prolongação indevida do contrato sob análise, com duração prevista até janeiro de 2020, gerando para o Município despesa de grande monta e absolutamente desnecessária, eis que as atividades contratadas poderiam ser prestadas diretamente pelos próprios Procuradores do Município e outros servidores do quadro de pessoal da municipalidade.

Destaque-se, outrossim, que o deferimento da medida cautelar ora pleiteada não acarretará qualquer prejuízo aos serviços de saúde municipais, eis que não se encontra concluído o processo de transferência de tais atividades para organizações do terceiro setor, ou seja, o Município permanece como responsável pela prestação direta dos serviços. Pelo contrário, a medida de urgência visa justamente acautelar o erário contra despesas desnecessárias que possam inclusive comprometer o desempenho regular das atividades administrativas.

Assim, este **Ministério Público de Contas**, nos termos do artigo 53, caput, § 2º, incisos III e IV, da Lei Complementar nº 113/2005 e artigo 400 e seguintes do Regimento Interno desta Corte, requer a concessão de medida cautelar para determinar ao Município de Fazenda Rio Grande que promova a imediata suspensão do Contrato nº 205/2018, firmado com a empresa ADVCOM Consultores EPP, inclusive com a suspensão imediata dos pagamentos eventualmente pendentes, sob pena das sanções cabíveis.

IV - DOS PEDIDOS

Pelos fatos e fundamentos expostos, requer-se o recebimento e processamento da presente Representação para:

a) Seja deferida medida cautelar, determinando-se ao **MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE** que promova a imediata suspensão do Contrato nº 205/2018, firmado com a empresa ADVCOM Consultores EPP, inclusive com a suspensão imediata dos pagamentos eventualmente pendentes, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, sob pena das sanções cabíveis.

- b) Citar os representados, **MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE, MARCIO CLAUDIO WOZNIACK, REJOMAR LOPES DE ANDRADE, e ADVCOM CONSULTORES EPP**, para, querendo, apresentem o contraditório.
- c) Intimar o **MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE** para que apresente os documentos comprobatórios da prestação de serviços pela representada ADVCOM CONSULTORES EPP.
- d) Julgar **irregulares** as condutas dos agentes públicos apontadas nesta Representação, com aplicação individualizada das multas respectivas, conforme apresentado na fundamentação desta peça, e imposição do dever de restituição ao erário, correspondente à integralidade dos valores pagos pelo **MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE** à empresa ADVCOM CONSULTORES EPP em razão do Contrato nº 205/2018, de maneira solidária entre os representados (Secretário Municipal de Saúde, Prefeito Municipal e empresa contratada), bem como a aplicação de multa proporcional ao dano.
- e) **Subsidiariamente**, caso se entenda por inexistente o dano ao erário, requer-se seja expedida determinação ao Município para que os gastos realizados em virtude da contratação dos serviços jurídicos sejam contabilizados como despesas com pessoal, nos termos do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), por representarem irregular terceirização de atividades rotineiras da administração pública.
- f) Tornar definitiva a cautelar eventualmente deferida, para seja reconhecida a nulidade do Contrato nº 205/2018, firmado entre o **MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE** e a empresa ADVCOM CONSULTORES EPP, em razão da violação ao Prejulgado nº 6.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Curitiba, 2 de outubro de 2019.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas