



**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

## **Boletim de Jurisprudência TCE/PR**

**Número 96**

**Sessões: 19.04.2021 a 28.04.2021**

Este Boletim contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCE/PR que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. A seleção das decisões leva em consideração ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. O objetivo é facilitar ao interessado o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do Tribunal. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis. As informações aqui apresentadas não são repositórios oficiais de jurisprudência.

---

### **SUMÁRIO**

1. Tomada de Contas Extraordinária. Município. Tomada de Preços. Contratação de empresa especializada para qualificação de docentes. Falha na pesquisa de preços. Falha na publicidade dos atos. Sobrepreço. Irregularidade. Imputação de sanções.
2. Tomada de Contas Extraordinária. Câmara Municipal. Remuneração de servidores fixada por meio de resolução. Impossibilidade. Princípio da reserva legal. Ofensa aos artigos 37, inciso X, 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da Constituição Federal. Irregularidade das contas com aplicação de multa e expedição de determinação.
3. Prestação de contas de transferência voluntária. Ausência de documentos. Cobrança de taxa administrativa. Despesas não comprovadas, inclusive, com provisões não efetivadas. Irregularidade das contas. Determinação de devolução de valores de forma solidária. Aplicação de multas
4. Tomada de contas extraordinária. Instituto de Previdência de Município. Contratação direta de serviços de assessoria contábil (janeiro-maio 2013) e mediante licitação (junhodezembro 2013). Situação transitória. Não configuração de acúmulo indevido de cargos, nem de participação de servidor em licitação da contratante. Economicidade da contratação comprovada. Improcedência
5. Inativação de professor universitário. Preenchimento dos requisitos legais. Incorporação da TIDE proporcionalmente aos proventos. Definição como regime de trabalho, pela Lei Estadual nº 19.594/18. Incidência de contribuição previdenciária obrigatória, independente do tempo de sua percepção. Situação extraordinária que permite, excepcionalmente, seja relevada a exigência de lei em sentido estrito prevendo a incorporação proporcional. Interpretação sistêmica e



observância do princípio da equidade. Preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Legalidade e registro, com encaminhamento à CGF.

6. Consulta. Possibilidade do RPPS devolver ao Município valores de contribuição patronal sobre o terço de férias dos servidores. Vedação ao enriquecimento sem causa. Prescrição quinquenal. Prévia reavaliação atuarial. Equacionamento do déficit.

7. Representação. Aquisição/contratação de bens e serviços supostamente irregulares. Ausência de comprovação de dano ao erário. Falhas de transparência nos procedimentos de aquisição de bens e serviços e na liquidação de despesas. Procedência parcial, com expedição de recomendações

8. Representação – A abertura de créditos adicionais especiais demanda autorização em lei específica, não sendo adequada autorização genérica contida em lei orçamentária – Existência de causas mitigadoras da responsabilidade – Procedência, com emissão de recomendação

9. Representação da Lei nº 8.666/93. Aquisição de gêneros alimentícios. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Caso de dispensa, não de inexigibilidade. Pela procedência, com emissão de recomendação

10. Representação da Lei nº 8.666/1993. Cautelar. Fumus Bonis Iuris e Periculum In Mora configurado. Deferimento

11. Representação da Lei nº 8.666/93. Aquisição de gêneros alimentícios. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Caso de dispensa, não de inexigibilidade. Pela procedência, com emissão de recomendação.

12. Representação da Lei nº 8.666/1993. Cautelar. Fumus Bonis Iuris e Periculum In Mora configurado. Deferimento.

## PRIMEIRA CÂMARA

**1. Tomada de Contas Extraordinária. Município. Tomada de Preços. Contratação de empresa especializada para qualificação de docentes. Falha na pesquisa de preços. Falha na publicidade dos atos. Sobrepreço. Irregularidade. Imputação de sanções.**

Versa o presente expediente acerca de Tomada de Contas Extraordinária, advinda de Comunicação de Irregularidades, formulada pela COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO, por meio da qual identificou impropriedades em Tomada de Preços realizada por MUNICÍPIO, visando à contratação de empresa especializada para a qualificação de docentes. Relativamente ao Achado nº 01, que trata da pesquisa de preço realizada de forma insuficiente, denota-se, inicialmente o fato de que as datas do requerimento do serviço pela



Secretaria Municipal de Educação, dos orçamentos encaminhados e da publicação do Edital não ocorreram em ordem lógica, sugerindo que a empresa contratada obteve informações privilegiadas. Corrobora com tal afirmação o fato de o parecer contábil indicar a existência de recursos para fazer frente à contratação, exarado antes mesmo da pesquisa de preço, porém indicando o valor exato da cotação fornecida pela empresa que posteriormente foi contratada. A segunda cotação, por sua vez, possui data posterior à da publicação do edital. Ademais, consta da Comunicação de Irregularidades elaborada pela CAGE, uma tabela com inúmeras entidades que, em 2015, foram contratadas por municípios paranaenses para prestar “assessoria educacional”. Acerca da necessidade de realização de ampla pesquisa para a formação do valor máximo, extrai-se excerto do Acórdão nº 1719/18-Tribunal Pleno (Rel. Cons. Nestor Baptista), exarado em sede de consulta: *Primeiramente, importante salientar que, segundo a moderna doutrina administrativista e a jurisprudência do TCU, as pesquisas que precedem a licitação devem partir do problema a ser resolvido ou da necessidade a ser satisfeita. Não se limitam então a meras cotações de preço, mas sim de amplas pesquisas de mercado, verificando as alternativas de solução, a mais adequada dentre as alternativas de existentes, o preço mais vantajoso, com base em fontes diversificadas, sempre com a pauta da eficiência e da efetividade. (...).* No mesmo sentido, defendendo a ampliação da base de dados de pesquisa para a formação do valor máximo, cito: Acórdão nº 2193/18-Tribunal Pleno (Rel. Cons. Ivens Z. Linhares) e Acórdão nº 4055/19-Tribunal Pleno (Cons. Relator Durval Amaral). Conforme bem ponderado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua Instrução nº 4072/20, ainda que a competência para a realização da pesquisa de preços não seja de responsabilidade da Comissão Permanente de Licitação, ao menos os membros deveriam conferir a existência de tal pesquisa e de sua regularidade, antes de dar prosseguimento à fase externa da licitação, já que a omissão neste aspecto inviabiliza a plena atuação do condutor do certame em fase de disputa, já que macula a avaliação da economicidade ou exequibilidade das demais propostas recebidas. A Comissão de Licitação não pode se eximir de efetuar minimamente uma análise de conformidade quanto à citada pesquisa, verificando ao menos se a estimativa de custos é plausível ante o objeto a ser contratado. Nesse sentido, o §3º, do art. 51, da Lei nº 8666/93 dispõe que os membros da Comissão de Licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata de reunião em que tiver sido tomada a decisão. Considerando que não foi acostado aos autos nenhum documento neste sentido, tampouco qualquer prova que venha a eximir os srs. (nominados suprimidos) quanto aos fatos narrados, mas tão somente foram lançadas alegações genéricas quanto à legalidade do feito, entendo necessária a imputação da sanção administrativa pertinente a ambos. Relativamente à defesa apresentada pelo gestor à época dos fatos, cabe a mesma linha de raciocínio aplicada acima, do que se espera que este ao menos verifique as peças principais do certame, realizando exame de conformidade do ato, já que é o ordenador de despesas e a ele recai a responsabilidade objetiva dos atos incorretamente executados. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão nº 1618/2011-Plenário do Tribunal de Contas da União (Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa): *Mediante representação, o Tribunal apurou irregularidades em licitações realizadas por Município no Rio Grande do Norte. Na espécie, foram levados à efeito três convites, de números 15, 16 e 17, realizados em 2004, com valor aproximado de R\$*



100.000,00 cada. Para os três certames, realizados na mesma data, foram convidadas as mesmas três empresas, sendo que cada uma foi declarada vencedora de um convite, denotando ajuste prévio entre as empresas e a municipalidade, no sentido de que todas fossem beneficiadas com as obras a serem contratadas. Ouvida em audiência, a Prefeita do Município ao tempo dos fatos avocou o princípio da confiança para tentar se eximir de responsabilização perante o Tribunal. Para ela, a irregularidade deveria ser imputada aos membros da comissão de licitação, post que, como Prefeita, não participara da condução do certame, tendo depositado confiança de que o processo seria conduzido adequadamente pelos integrantes daquele órgão colegiado, com o que não concordou a unidade técnica, segundo a qual, “a alegação de que o princípio da confiança abrigaria a defendente é imprópria”, pois “imputam-se como irregularidades à responsável atos de sua própria autoria, no caso, a homologação dos convites nºs 15, 16 e 17/2004”. No voto, o relator destacou que se a responsável decidiu confiar em outras pessoas, in casu, nos integrantes da Comissão de Licitação, o fez por sua própria conta e risco.” Daí que, “na qualidade de ordenadora de despesa, era sua responsabilidade chegar se todos os procedimentos adotados pela Comissão de Licitação encontravam-se de acordo com a legislação aplicável, para, só então, cancelar os certames”. Em consequência, o relator votou pela aplicação de multa à ex-Prefeita e aos demais responsáveis pela irregularidade, o que foi acompanhado pelo Plenário. No mesmo sentido, Acórdão nº 4843/2017- Primeira Câmara-TCU (Rel. Min. José Mucio Monteiro): A autoridade homologadora é solidariamente responsável pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente, que não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório. Desta feita, deve ao ordenador de despesas deve ser aplicada a sanção administrativa pertinente. Relativamente à responsável por supervisionar os processos de contratação de sua área de competência, sendo a agente que realizou efetivamente a pesquisa de preços em análise, (Secretária Municipal da Educação), esta não apresentou defesa, em que pese tenha sido devidamente citada, pelo que se presumem verdadeiros os fatos alegados pela CAGE, devendo ser imputada multa administrativa à agente ante decorrente de irregularidades detectadas na pesquisa de preços da Tomada de Preços. Em se tratando do Achado nº 02, relativamente às deficiências na publicidade da licitação, conforme apontado nas instruções técnicas, o aviso do edital da Tomada de Preços, foi publicado no Diário Oficial do Município na data de 02 de julho de 2015 e no jornal “O Comércio” – para efeito de divulgação em jornal considerado de grande circulação no Estado do Paraná – no dia seguinte, 03 de julho de 2015. A sessão pública que encerrou o recebimento das propostas dos interessados foi realizada em 17 de julho daquele ano. Contudo, conforme disposição do art. 21, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8666/93, combinado com o art. 110 da mesma Lei – e como confirmado pela própria Procuradora Jurídica –, a sessão pública somente poderia ter ocorrido no próximo dia útil seguinte, ou seja, 20 de julho. Também foi confirmado pela Sra. Procuradora do Município que a alimentação das informações do certame no Mural de Licitações Municipais, consoante dispõe o art. 2º, I, da Instrução Normativa nº 37/2009 deste Tribunal de Contas foi realizada de forma intempestiva, já que os dados foram incluídos no sistema apenas 20 (vinte) dias após a realização da sessão pública de recebimento e abertura das propostas, quando deveria ter ocorrido pelo menos 7 (sete) dias úteis antes da abertura do processo



licitatório. Conforme apontado pela CGM, a Procuradora afirma, no processo licitatório ter verificado que “todas as exigências legais foram cumpridas, havendo a publicação do edital, com todas as suas especificações”, posicionando-se “pela homologação do processo licitatório e pela ratificação dos atos praticados”, ignorando, portanto, as falhas na publicidade. Em relação à tal agente pública, defendeu a unidade técnica que esta cometeu erro grosseiro quando deixou de verificar a observância a aspecto essencial ao trâmite da licitação (atendimento adequado às condições de transparência e publicidade), já que era um quesito simples a ser conferido, sem que necessitasse de uma avaliação complexa, manifestação com a qual corroboro integralmente. Ademais, a alegação de que ao procurador jurídico seria isento de responsabilização por eventual erro em seus pareceres, é descabida. Em ambas as manifestações, a Sra. Procuradora omitiu-se de consignar as irregularidades que acometeram o certame. Sobre o tema, manifestou-se o TCU: *Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omissivo ou tendencioso, com grave erro, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a concretização do dano ao Erário. Assim, sempre que o parecer jurídico pugnar desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, num contexto em que a fraude se apresente irretorquível, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.* Logo, considerando que os pareceres lançados pela Procuradora Municipal foram utilizados para justificar a contratação que ora se debate, já que esta asseverou em tais documentos que o certame estava revestido de legalidade, a imputação de sanção administrativa pertinente se faz necessária. Em se tratando do ex gestor do Município, no sentido de que sua responsabilidade deveria ser afastada, já que a verificação quanto à publicidade era de incumbência de outros setores, a CGM defendeu que tal falha era facilmente perceptível e não poderia ter sido desconsiderada pela autoridade superior no momento em que concede a chancela final de uma licitação que envolve volume substancial de recursos, com o que concorda este Relator, devendo, portanto, ser imposta a multa administrativa pertinente. Quanto ao Achado nº 03, atinente à inabilitação injustificada de empresas participantes e direcionamento do edital para a vencedora, conforme descrito na exordial, quando da sessão pública de recebimento e abertura dos envelopes, a Comissão Permanente de Licitação decidiu pela desclassificação de empresa por não ter atendido itens do edital, os quais determinavam que os participantes deveriam apresentar “Certificado de Registro Cadastral”, em conformidade ao art. 22 da Lei nº 8666/93, declaração de requisitos habilitatórios e cópia do Contrato Social e documento pessoal para compor o credenciamento no certame. Em compulsa à ata da sessão, a CGM atestou que efetivamente o motivo da desclassificação de tal licitante foi pela ausência de “Certificado de Registro Cadastral”. Conforme bem colocado na peça exordial, a exigência de uma declaração de que a licitante atende aos requisitos habilitatórios configura formalismo excessivo e deve ser evitado pela Administração Pública, pelo que a unidade técnica classificou a sua desqualificação como indevida. Da mesma forma, entendeu que a eliminação da empresa foi despropositada, uma vez que a justificativa para a terem removido do certame é que esta não se enquadraria como empresa do ramo específico



do objeto licitado. Em que pese tenha recorrido da decisão, a CPL manteve a sua desclassificação aduzindo que as atividades descritas em seu contrato social não seriam compatíveis com o objeto licitado, em que pese estivesse previsto em seu objeto social que esta prestava serviços educacionais. Conforme ponderado pela CGM, deve haver compatibilidade entre o objeto social da empresa e o da licitação, sendo desnecessário que haja exata equivalência entre as atividades. Até porque exigir que as licitantes possuíssem seu contrato social e nos demais registro formais a descrição exata das atividades contempladas pelo item do edital, resultaria em uma licitação direcionada à empresa vencedora do certame. Relativamente ao exposto, convém colacionar o registro da pessoa jurídica da empresa na Junta Comercial: Em relação ao Edital de Licitação, assim dispõe o item: *Poderão participar desta TOMADA DE PREÇOS. Poderão participar da presente licitação empresas que tenha como ramo de atividades a Prestação de Serviços de Assessoria, Consultoria, Gestão, Orientação e Assistência ao Sistema Educacional, Serviços de Assessoria e Consultoria Pedagógica e Cursos de Treinamento e Aperfeiçoamentos Profissionais prestados ao sistema educacional.* À exceção da realização de cursos preparatórios para concursos, o objeto social é idêntico à descrição do objeto previsto em item da Tomada de Preços. Acerca disso, manifestou-se a CGM em sua Instrução: *É visível que a cláusula do edital se trata de correspondência praticamente literal das atividades acima enumeradas. À exceção dos serviços de ministrar “cursos preparatórios para concursos”, a descrição acima foi reproduzida em seu inteiro teor no instrumento convocatório. Somados a outros indícios de direcionamento já relatados nos achados anteriores (fase interna potencialmente fabricada – com pesquisa de preços insuficiente e extremamente vaga – e publicidade da licitação eivada de vícios), é possível afirmar que a empresa contratada foi beneficiada durante todo o certame, seja de forma direta (pela eliminação indevida de seus adversários na disputa) ou indireta (pela inserção de condições de disputa “feitas sob medida” para essa interessada).* Caso o município realmente quisesse fazer uma verificação sobre a idoneidade das empresas participantes da Tomada de Preços e sobre sua experiência na área da necessidade buscada com a licitação, certamente não se limitaria a uma mera conferência do objeto social anotado no ato constitutivo/estatuto/contrato social. No mínimo faria a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica que comprovasse a execução de serviço semelhante ao pretendido, conforme previsto no art. 30, II, da Lei nº 8666/93. Assim, resta claro que a empresa possuía objeto social ao menos compatível com a finalidade da contratação pretendida pela Tomada de Preços, tratava-se de empresa que prestava serviços no ramo educacional, ainda que seu objeto social não fosse idêntico às atividades descritas no edital. Resta evidenciado, portanto, que houve a desclassificação indevida por parte da Comissão de Licitação de ambas as empresas participantes, com vistas a direcionar o certame à empresa, pelo que, devem ser imputadas sanções administrativas pertinentes aos agentes responsáveis. Relativamente ao alegado na defesa do ex-gestor de que não poderia ser responsabilizado pela verificação das formalidades do procedimento licitatório, esta não merece prosperar. Compartilho do entendimento exarado pela unidade técnica de que ao homologar a licitação, deve exercer o controle final de legalidade sobre todo o procedimento licitatório e ao conferir a validação de encerramento sobre o trâmite, a autoridade superiora atrai para si a responsabilidade por eventuais irregularidades que maculem o processo. Assim, nos mesmos termos dos Achados



anteriores, deve ser imputada a este a multa administrativa pertinente. Em se tratando da defesa da Procuradora do Município de que não teria sido solicitado a ela parecer jurídico acerca da habilitação das licitantes, tem-se que esta se omitiu sobre tais irregularidades ao exarar parecer final limitando-se a relatar as desclassificações realizadas pela CPL, assim como acerca da motivação arguida para justificá-las. Desta feita, também deve ser responsabilizada com a imputação de multa administrativa. Por derradeiro, o Achado nº 04, que trata do sobrepreço praticado pela empresa contratada, restou demonstrado pela CAGE na exordial que esta mesma empresa também prestou serviços em outros municípios, cobrando valores de hora aula bastante diferentes entre a licitação que ora se analisa (entre R\$ 307,00 e R\$ 650,00) e nos demais contratantes (entre R\$ 89,25 a R\$ 236,59 – para serviços de capacitação pedagógica e entre R\$ 172,50 a R\$ 236,60 para a elaboração da proposta pedagógica). Cabe ressaltar que em sua análise, a unidade técnica considerou a necessidade de deslocamento para a prestação do serviço, pelo que não justifica o arrazoado de defesa da empresa nesse sentido. Em se tratando dos demais motivos trazidos pela contratada, colacionam-se as ponderações realizadas pela CGM: *Não se sustenta o argumento de defesa da empresa de que os valores da contratação em análise foram significativamente superiores em razão da necessidade de deslocamento, visto que a comparação com outros contratos realizada pela CAGE levou em consideração municípios próximos e, principalmente, o fato de que a empresa é sediada em outro município (conforme atestam diversos documentos no processo licitatório da TP, tais como o registro na Junta Comercial) – ou seja, a 50 km do Município. Também não procede a argumentação de que os demais contratos comparados eram episódicos, visto que foram incluídas na análise contratações com objeto idêntico ao da Tomada de Preços. Embora a empresa alegue que houve peculiaridades como a necessidade de profissionais com capacitação diferenciada e de grande quantidade de reuniões e acompanhamentos in loco, não apresentou qualquer documento que embasasse sua defesa. Em relação à elaboração da proposta pedagógica do Município, foi ainda demonstrado na Comunicação de Irregularidade não apenas a onerosidade do valor contratado, mas também da carga horária total definida para a consultoria: 200 horas, enquanto em outros municípios o mesmo serviço foi prestado pela mesma empresa em 24 a 32 horas. Também não foi apresentado nenhum documento pelos interessados que justificasse a discrepância, ou que demonstrasse a efetiva prestação dos serviços nessa carga horária, mas somente dados da educação municipal, que ainda que tenham sido beneficiados pela prestação dos serviços, não justificam a onerosidade do contrato.* Em se tratando da defesa dos membros da CPL (sobre a impossibilidade de se comparar as licitações realizadas em outros municípios), estes também não merecem prosperar, uma vez que, conforme bem pontuado pela CGM, a contratação de maior quantidade de horas-aula e o ganho de escala na prestação dos serviços deveriam reduzir o preço contratado e não ao contrário, como aduziram os defendentes. Em se tratando da motivação das contratações, estas claramente são traduzidas pelo objeto contratado. Da mesma maneira, a alegação de que os serviços foram efetivamente prestados e que os resultados alcançados foram satisfatórios, em nada interferem na verificação do sobrepreço verificado no certame em tela, já que são itens distintos. Em que pese não ser de atribuição dos membros da Comissão Permanente de Licitação a responsabilidade pela existência de sobrepreço, estes minimamente deveriam ter verificado a existência, por exemplo, das fontes que originaram o



preço de referência fixado no edital. Assim, estes devem ser incursos nas penalidades pertinentes. Em se tratando da responsabilização do ex-Prefeito, no mesmo sentido dos Achados anteriores, quando da homologação do certame licitatório, o ordenador das despesas deve exercer o controle final de legalidade sobre todo o processo licitatório. Quando este valida o certame, atrai para si a responsabilidade por irregularidades que maculem o certame. Assim, a ele devem ser imputadas as sanções cabíveis. Quanto às alegações apresentadas pela empresa, em que assevera ter cumprido com todas as obrigações previstas contratualmente e que a alegação de sobrepreço seria infundada, já que a mera comparação do preço praticado com o valor de outros contratos não serviria como parâmetro para sustentar qualquer irregularidade ou lesão ao erário, estas também não merecem prosperar. Inicialmente, a empresa não apresentou qualquer dado técnico que efetivamente demonstrasse que os valores praticados no certame em tela estejam nos mesmos parâmetros dos demais contratos que tenha firmado com outras entidades. Ademais, não há em nenhum momento do processo qualquer dúvida de que o serviço tenha sido prestado, cingindo a discussão tão somente quanto à sua onerosidade excessiva e injustificada. A CAGE realizou ampla pesquisa dentre os contratos formalizados com tal empresa e outros municípios, do que verificou que a Tomada de Preços não possui qualquer condição especial que justifique tamanha discrepância nos valores praticados junto ao Município. Assim, baseada nos dados concretos extraídos de tais avenças, a unidade elaborou dois cálculos possíveis para a apuração de valores dispendidos a tal título, sendo o primeiro por meio de ampla pesquisa comparativa entre os valores das horas cobradas em outros contratos em relação à mesma empresa e o segundo em relação às empresas que foram indevidamente desclassificadas no certame em tela. Destarte, entendo que deva ser aplicado ao caso a segunda alternativa de cálculo, a qual reflete as condições específicas do edital, considerando ainda que tal proposta seria a vencedora, caso a licitante não houvesse sido eliminada indevidamente do certame, restando justificado o cálculo pela CAGE nos seguintes termos: *Alternativamente, outro elemento obtido pela equipe técnica que realizou a auditoria in loco no Município pode ser indicado como parâmetro – ainda mais sólido – para comprovar o sobrepreço do contrato assinado com a empresa: as propostas ofertadas pelas outras duas empresas concorrentes, que vieram a ser desclassificadas indevidamente (conforme relatado no achado anterior desta Comunicação de Irregularidade). Compulsando-se as referidas propostas, nota-se que a empresa estava disposta a receber pela execução dos serviços o montante de R\$ 175.750,00 (cento e setenta e cinco mil, setecentos e cinquenta reais), enquanto a licitante ofertou o valor de R\$ 101.160,00 (cento e um mil, cento e sessenta reais). Ou seja, caso a Tomada de Preços tivesse sido adjudicada à detentora da menor proposta protocolada, o contrato resultante teria sido reduzido em R\$ 83.840,00 (oitenta e três mil, oitocentos e quarenta reais). Não só a proposta da empresa que veio a ser contratada era a mais alta das três interessadas, como representava expressivos 181,65% do valor da menor oferta que teria sido apresentada no dia da sessão.* Assim, o montante de R\$ 83.840,00 (oitenta e três mil, oitocentos e quarenta reais) deve ser recolhido aos cofres municipais, devidamente atualizado e de forma solidária, além da necessária imputação da multa relativa à lesão ao erário, no percentual de 10% e Declaração de Inidoneidade da empresa em virtude do dano ao Erário detectado, nos termos do artigo 97 da LC nº 113/2005 e sua inabilitação para contratação com a Administração



Pública direta e indireta do Estado e dos municípios do Paraná, pelo prazo de 2 (dois) anos.

**CONCLUSÃO:** I - Pela PROCEDÊNCIA da Tomada de Contas Extraordinária, julgando IRREGULARES as contas extraordinariamente tomadas, objeto deste expediente, do MUNICÍPIO, de responsabilidade do ex-Prefeito (gestão 2013-2016) tendo em vista a ocorrência de irregularidades na Tomada de Preços; II – Pela aplicação das seguintes sanções: a) À Sra. Secretária Municipal de Educação à época: 1) Quanto ao Achado 01- Multa do artigo 87, inciso III, alínea “d” da Lei Complementar LC nº 113/05, em virtude da insuficiência na pesquisa de preços da Tomada de Preços e 2) Quanto ao Achado 04 - Condenação solidária para ressarcimento do dano, fundamentado no artigo 13 c/c artigo 85, IV, ambos da LC nº 113/2005, em decorrência do sobrepreço aferido no contrato nº 94/2015, resultante da Tomada de Preços, apurado no importe de R\$ 83.840,00 (oitenta e três mil, oitocentos e quarenta reais) – nos termos detalhados na Comunicação de Irregularidade (peça nº 3); 3) Multa proporcional ao dano, prevista no art. 89 da LC nº 113/2005, em decorrência da lesão ao Erário constatada pela despesa acima do valor médio de mercado para os serviços contratados (art. 89, § 1º, inciso I, da LC nº 113/2005), no percentual de 10% do valor apurado; b) Ao Sr. Membro da Comissão Permanente de Licitações: 1) Quanto ao Achado 01 - Multa do artigo 87, inciso III, alínea “d” da LC nº 113/05, em virtude da insuficiência na pesquisa de preços da Tomada de Preços; 2) Quanto ao Achado 03 - Multa do artigo 87, inciso III, alínea “d” da LC nº 113/05, em virtude da desclassificação irregular de empresas participantes da Tomada de Preços; 3) Quanto ao Achado 04 - Condenação solidária para ressarcimento do dano, fundamentado no artigo 13 c/c artigo 85, IV, ambos da LC nº 113/2005, em decorrência do sobrepreço aferido no contrato, resultante da Tomada de Preços, apurado no importe de R\$ 83.840,00 (oitenta e três mil, oitocentos e quarenta reais) – nos termos detalhados na Comunicação de Irregularidade; 4) Multa proporcional ao dano, prevista no art. 89 da LC nº 113/2005, em decorrência da lesão ao erário constatada pela despesa acima do valor médio de mercado para os serviços contratados (art. 89, § 1º, inciso I, da LC nº 113/2005), no percentual de 10% do valor apurado; c) À Sra. Membro da Comissão Permanente de Licitações: 1) Quanto ao Achado 01 - Multa do artigo 87, inciso III, alínea “d” da LC nº 113/05, em virtude da insuficiência na pesquisa de preços da Tomada de Preços; 2) Quanto ao Achado 03 - Multa do artigo 87, inciso III, alínea “d” da LC nº 113/05, em virtude da desclassificação irregular de empresas participantes da Tomada de Preços; 3) Quanto ao Achado 04 - Condenação solidária para ressarcimento do dano, fundamentado no artigo 13 c/c artigo 85, IV, ambos da LC nº 113/2005, em decorrência do sobrepreço aferido no contrato resultante da Tomada de Preços, apurado no importe de R\$ 83.840,00 (oitenta e três mil, oitocentos e quarenta reais) – nos termos detalhados na Comunicação de Irregularidade; 4) Multa proporcional ao dano, prevista no art. 89 da LC nº 113/2005, em decorrência da lesão ao erário constatada pela despesa acima do valor médio de mercado para os serviços contratados (art. 89, § 1º, inciso I, da LC nº 113/2005), no percentual de 10% do valor apurado; d) Ao Sr. ex-Prefeito do Município (gestão 2013-2016) e gestor responsável pela contratação: 1) Quanto ao Achado 01 - Multa do artigo 87, inciso III, alínea “d” da Lei Complementar nº 113/05, em virtude da insuficiência na pesquisa de preços da Tomada de Preços; 2) Quanto ao Achado 02 - Multa do art. 87, inciso III, alínea “d” da Lei Complementar nº 113/05, em virtude da intempestividade de publicação do aviso de licitação da Tomada de Preços; 3) Quanto ao Achado 03 - Multa do



artigo 87, inciso III, alínea “d” da Lei Complementar nº 113/05, em virtude da desclassificação irregular de empresas participantes da Tomada de Preços; 5) Quanto ao Achado 04 - Condenação solidária para ressarcimento do dano, fundamentado no artigo 13 c/c artigo 85, IV, ambos da LC nº 113/2005, em decorrência do sobrepreço aferido no contrato resultante da Tomada de Preços, apurado no importe de R\$ 83.840,00 (oitenta e três mil, oitocentos e quarenta reais) – nos termos detalhados na Comunicação de Irregularidade (peça nº 3); 6) Multa proporcional ao dano, prevista no art. 89 da LC nº 113/2005, em decorrência da lesão ao erário constatada pela despesa acima do valor médio de mercado para os serviços contratados (art. 89, § 1º, inciso I, da LC nº 113/2005), no percentual de 10% do valor apurado. e) Procuradora Jurídica Municipal: 1) Quanto ao Achado 02 - Multa do art. 87, inciso III, alínea “d” da LC nº 113/05, em virtude da intempestividade de publicação do aviso de licitação da Tomada de Preços; 2) Quanto ao Achado 03 - Multa do artigo 87, inciso III, alínea “d” da LC nº 113/05, em virtude da desclassificação irregular de empresas participantes da Tomada de Preços f) Quanto à empresa, Pessoa jurídica contratada: 1) Quanto ao Achado 04 - Condenação solidária para ressarcimento do dano, fundamentado no artigo 13 c/c artigo 85, IV, ambos da LC nº 113/2005, em decorrência do sobrepreço aferido no contrato resultante da Tomada de Preços, apurado no importe de R\$ 83.840,00 (oitenta e três mil, oitocentos e quarenta reais) – nos termos detalhados na Comunicação de Irregularidade; 2) Multa proporcional ao dano, prevista no art. 89 da LC nº 113/2005, em decorrência da lesão ao erário constatada pela despesa acima do valor médio de mercado para os serviços contratados (art. 89, § 1º, inciso I, da LC nº 113/2005), no percentual de 10% do valor apurado. 3) Declaração de Inidoneidade em virtude do dano ao Erário detectado, nos termos do artigo 97 da LC nº 113/2005, inabilitando a responsável para contratação com a Administração Pública direta e indireta do Estado e dos municípios do Paraná, pelo prazo de 02 (dois) anos.

Processo nº 464533/19 - [Acórdão nº 979/21 – Primeira Câmara](#) - Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

**2. Tomada de Contas Extraordinária. Câmara Municipal. Remuneração de servidores fixada por meio de resolução. Impossibilidade. Princípio da reserva legal. Ofensa aos artigos 37, inciso X, 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da Constituição Federal. Irregularidade das contas com aplicação de multa e expedição de determinação.**

A irregularidade apontada na presente tomada de contas extraordinária diz respeito ao pagamento de remuneração a servidores de Câmara Municipal sem fixação em lei. Consoante relatado na inicial, o pagamento de gratificação de função a servidores efetivos designados para funções de direção, chefia e assessoramento, a remuneração de ocupantes de cargos em comissão e o vencimento dos cargos efetivos por grupo e referências foram instituídos pela Resolução nº 3/2019, alterada pelas Resoluções nº 4/2019 e nº 1/2020. No que diz respeito especialmente à gratificação de função, a CAGE ressaltou que, antes do envio de demanda à entidade por este Tribunal, sequer havia especificação do valor ou de critérios objetivamente definidos de fórmula de cálculo e que, após questionada via Canal de Comunicação, a Câmara



estabeleceu critérios mediante a edição de nova resolução (nº 4/2019), ou seja, manteve a fixação/alteração da remuneração sem lei. Aduziu que, embora a Resolução nº 1/2020 tenha buscado expressar “força de lei” à Resolução nº 3/2019, a Constituição Federal exige o tratamento desse tema por meio de lei, cuja edição impõe a atuação do Poder Executivo em termos de sanção ou veto, com aplicação prática da teoria dos pesos e contrapesos entre os Poderes da República. Salientou ter sido ponderado, em Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA, que, apesar de a situação constituir inconstitucionalidade, gerando a nulidade dos atos e a conseqüente necessidade de cessação dos pagamentos, não se poderia desconsiderar a natureza alimentar das verbas, assim como a presumível boa-fé dos servidores atingidos. Destacou que, à vista disso, foi recomendado no APA que o gestor avaliasse a possibilidade de adoção de providências para reconhecimento da inconstitucionalidade e para a fixação de todas as remunerações em lei, que defina objetivamente as circunstâncias/situações para os servidores fazerem jus e o valor ou a fórmula objetiva de cálculo, mas que, em resposta, o gestor insistiu na ausência de irregularidade na fixação de remuneração por resolução. Por tais motivos, a CAGE sugeriu a expedição de determinação à Câmara Municipal e ao seu responsável para: *“Encaminhar, no prazo de 90 dias, projeto de lei para encampar, no texto de lei, as fixações de remuneratórias elencadas atualmente na precitada resolução, ou seja, as hipóteses de incidência da(s) vantagem(ens), vencimento dos cargos efetivos por grupo e referências, salários atinentes aos cargos em comissão, fixando os respectivos valores e/ou a sistemática de cálculo, de maneira que a lei defina as situações/circunstâncias para o servidor fazer jus a cada vantagem, a base de cálculo (respeitada a disposição do artigo 37, inciso XIV da CF/88), e o percentual correlato para cada uma das situações/circunstâncias, se esta for a opção de fixação de valor ou, a critério do gestor, publicar ato reconhecendo a manifesta inconstitucionalidade da previsão de gratificação em resolução, cessando os respectivos pagamentos.”* Em sua defesa, a Câmara Municipal e o responsável argumentaram que a resolução é lei em sentido nominal, pois é uma dentre as espécies de normas legais existentes no ordenamento jurídico, conforme enumerado no art. 59 da Constituição Federal. Sustentaram, também, que é lei em sentido formal, nos termos do art. 48, combinado com os artigos 59 a 69 da Constituição Federal, e da regra legal específica prevista no parágrafo único do art. 56 da Lei Orgânica do Município, de modo que a sanção é realizada pelo Presidente da Câmara de Vereadores, não cabendo exigir sanção por parte do prefeito, sem que ocorra violação à não exigência explícita do art. 48 da CF, quando a espécie de lei dispuser sobre as matérias previstas em seus artigos 49, 51 e 52. Asseveraram, ainda, que a resolução é lei em sentido material, em consonância com os artigos 2º, 51, 52 e 63, inciso II, da Constituição da República, correspondendo a regras legais específicas de competência privativa do Chefe do Poder Legislativo, previstas no art. 33, inciso IV, e no art. 35, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, e a matéria de interesse *interna corporis* da Casa Legislativa, conforme deixa claro o seu art. 56. Noticiaram a impetração de Mandado de Segurança, autuado sob nº 0067270-25.2020.8.16.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Paraná, “para o fim de restabelecer o respeito, observância e aplicação das regras jurídicas Legais e Constitucionais, expurgando os atos ilícitos praticados pelo TCE-TRIBUNAL DE CONTAS do ESTADO”. Requereram, por fim, seja reconhecida a nulidade dos atos praticados por esta Corte de Contas, por si reputados



ilícitos, “tanto quanto, as consequentes: invasões de competências privativas, desrespeito a separação, harmonia e independência entre os poderes (art. 2º, da CF/1988), abusos de poder, desvios de finalidade e constrangimentos ilegais causados”, determinando-se o arquivamento deste processo. A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM afirmou que resoluções e decretos legislativos, a despeito de serem normas jurídicas, não são lei em sentido estrito e que a remuneração de servidores públicos é matéria sujeita ao princípio da reserva legal, “porque, conforme a Constituição Federal, o dinheiro do contribuinte que é transferido para o bolso dos servidores não é assunto *interna corporis* das Casas Legislativas”. Saliu que as resoluções de que trata o art. 59, inciso VII, da CF restringem-se às matérias dos seus artigos 68, §§ 2º e 3º, e 155, § 2º, incisos IV e V, alíneas “a” e “b”, nas quais há interferência, prévia ou posterior, do Executivo. Explanou que a Carta Magna, ao definir as espécies normativas que se submetem ao processo legislativo (art. 59), não está dizendo que são todas elas espécies de lei, mas sim que, do processo legislativo, podem resultar todos os tipos de norma ali estabelecidos. Consignou que, “do mesmo modo, Resoluções – ou qualquer outro nome que se queira dar a atos como as Resoluções nº 003/2019, 004/2019 e 001/2020 da Câmara Municipal – que não observam o devido processo legislativo a que estão submetidas leis em sentido estrito, não são leis em sentido estrito”. Nesse norte, destacou que o processo legislativo de lei exige, fundamental e notadamente, a participação do Poder Executivo, com fulcro no princípio da separação dos poderes, supedâneo do sistema de pesos e contrapesos. Asseverou que, em matéria de remuneração de servidores, a Constituição Federal não dá qualquer indicativo de que a edição de lei possa ser dispensada por ato exclusivo do Legislativo, sem participação do Executivo, reforçando, ao contrário, que a lei, nesses casos, é condição de constitucionalidade de sua disciplina, e que o fato de o Legislativo ter como função típica a elaboração de lei não significa que todos os seus atos normativos sejam leis em sentido estrito. Concluiu a CGM, destarte, pela procedência da tomada, reiterando a determinação sugerida pela CAGE, no que foi acompanhada pelo órgão ministerial. Corroboro a instrução processual. De início, reputo pertinente assinalar que, em consulta ao Projudi no site do Tribunal de Justiça do Paraná, é possível verificar que, no mandado de segurança impetrado pelos interessados, o pedido liminar para trancamento deste feito foi indeferido e, no mérito, a segurança restou denegada<sup>24</sup>, inexistindo, destarte, motivos que impeçam o julgamento desta tomada. Adentrando a questão de fundo, é mister lembrar que a Constituição Federal, em sua redação original, possibilitava ao Poder Legislativo disciplinar a remuneração de seus servidores por meio de resolução, a teor do que previam os seguintes dispositivos: “Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (...) Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”. Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 19/1998, a matéria passou a depender da edição de lei, conforme se extrai da nova redação conferida aos artigos 37, inciso X, art. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII: “Art. 37. A



administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (...) Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (...) Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;" (grifos nossos). Consoante os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, a exigência de lei para fixação ou alteração de remuneração é inspirada pelo "intento de impor procedimentos cautelosos para a irrupção de despesas com pessoal e para garantia do princípio da impessoalidade da Administração". Convém destacar que, pelo princípio da simetria, dito regramento constitucional, estabelecido à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, é de observância obrigatória pelo Poder Legislativo dos demais entes da federação. Nesse sentido, vale conferir a exegese da Suprema Corte, registrada pelo Ministro Alexandre de Moraes na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6196: "Ressalta-se que a jurisprudência desta CORTE reconhece aos chefes de Poderes Executivo (art. 61, § 1º, II, „a”, da CF), Legislativo (art. 51, IV, c/c art. 52, XIII, da CF) e Judiciário (art. 96, II, „b”, da CF), bem como aos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira – como é o caso do Ministério Público e da Defensoria Pública, conforme os arts. 127, § 2º, e 134, § 2º, da CF –, a exclusividade de iniciativa para a deflagração de processo legislativo que tenha por objeto a remuneração de seus servidores. Em atenção ao princípio da simetria (art. 25 da CF), essa divisão de competência, por constituir ajuste sensível ao equilíbrio entre os poderes da República, é norma extensível de observância obrigatória para os demais entes federativos (ADI 4.203, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 2/2/2015)." Assim, no caso em tela, competiria à Câmara Municipal a iniciativa da lei, formal e específica, para fixação da remuneração de seus servidores, seguindo-se o rito estabelecido nos artigos 61 e seguintes da Constituição Federal. Diversamente do que alega a defesa, embora esteja prevista dentre os instrumentos normativos submetidos a processo legislativo (art. 59 da CF), a resolução não pode ser interpretada como lei formal. Com efeito, a resolução – e também o decreto legislativo – tem cabimento apenas em matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, para as quais a Carta Magna atribuiu a decisão única e exclusivamente ao Parlamento, dispensando a participação do chefe do Poder Executivo (art. 48, caput, da CF). Especialmente nesse aspecto é que se diferenciam os tipos normativos em comento, porquanto a Constituição impõe a atuação do chefe do Poder Executivo no processo legislativo estabelecido para a aprovação de lei. Sobreleva notar que, apesar de as matérias descritas nos artigos 51 e 52 da Lei Maior serem de competência exclusiva das Casas Legislativas – e, portanto, passíveis de definição mediante resolução –, os próprios dispositivos, na redação que lhes conferiu a EC



nº 19/1998, excetuam a fixação da remuneração dos servidores, quando lhes atribui a competência para a iniciativa de lei, e não para dispor sobre o tema. Destarte, em se tratando de assunto para o qual a Constituição expressamente determinou a sua veiculação mediante lei, a apreciação do projeto pelo Chefe do Poder Executivo é etapa que não pode ser desprezada. É exatamente a hipótese dos autos, visto que, a partir da reforma implementada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, restou estabelecido o princípio da reserva de lei para as questões remuneratórias do funcionalismo público, exigindo-se, para tanto, a edição de lei formal e específica, por intermédio do processo legislativo correspondente. Nessa toada, já decidiu o Supremo Tribunal Federal: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI. (...) II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADIMC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal. III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.” “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida.” Segue idêntico entendimento o Tribunal de Justiça do Paraná: “INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - RESOLUÇÃO Nº 48/2009 DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS - NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES VIA LEI FORMAL - VÍCIOS MATERIAIS ANTE A AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS COMISSIONADOS - A ALTERAÇÃO LEGISLATIVA POSTERIOR NÃO INDUZ A PERDA DE OBJETO DO INCIDENTE - ART. 37, V E X, ART. 48, ART. 51, IV ART. 52, XIII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 27, V, X, ART. 53 E ART. 54, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - É JURIDICAMENTE VIÁVEL INSTITUIR AS ATRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL VIA RESOLUÇÃO, EXCETUADO O ASPECTO REMUNERATÓRIO EM RAZÃO DA EC Nº 19/98 - CARGOS DE ASSESSOR LEGISLATIVO E DE CHEFE DA DIVISÃO DE EXPEDIENTE E TRAMITAÇÃO EM DESCONFORMIDADE COM OS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS - EXERCÍCIO DE FUNÇÕES BUROCRÁTICAS, TÉCNICAS E OPERACIONAIS E SOBREPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES TÍPICAS DE CARGO EFETIVO - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE MODELO „LINHA-STAFF“ - DESPROPORÇÃO NO NÚMERO DE CARGOS COMISSIONADOS EM RELAÇÃO AOS



SERVIDORES EFETIVOS - TEMÁTICA INTIMAMENTE RELACIONADA COM O OBJETO DA PRETENSÃO RECURSAL - EXCESSO MELHOR DIMENSIONADO PELO ÓRGÃO FRACIONÁRIO - EXAME DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE QUE NÃO SE ESGOTA NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE - PROTAGONISMO DO ÓRGÃO FRACIONÁRIO NO ENFRENTAMENTO DE TEMAS QUE INDEPENDAM DO CONTROLE NORMATIVO-CONSTITUCIONAL E ESTEJAM INSERIDOS NO CONTEXTO FÁTICO PROBATÓRIO DA PRETENSÃO RECURSAL - INCIDENTE PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 2) Embora a resolução consubstancie uma espécie de norma (inciso VII, do art. 59 da Constituição Federal), o advento da EC nº 19/98 proporcionou um significativo rearranjo no papel de referido instrumento normativo-constitucional. 3) A resolução pode disciplinar a estruturação organizacional do Poder Legislativo (criação de cargos e correlatas atribuições), eis que as ressalvas inseridas pela EC nº 19/98 no inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52, ambos da CF, se referem, tão somente, ao aspecto remuneratório dos cargos, não aos contornos organizacionais da estrutura jurídico-funcional da Câmara Municipal (Acórdão Nº 3595/17 do TCE/PR). Overriding (superação parcial) da premissa de julgamento constante da ADI nº 1552388-3, Des. Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes. (...).” Deste precedente, transcrevo excerto extraído da fundamentação do voto da Relatora Desembargadora Regina Afonso Portes: *“Excetuados os casos em que a resolução tenha sido editada antes da vigência da EC nº 19/98 as quais devem ser recepcionadas como leis (ADI 1.782, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 15/10/99), afigura-se inconstitucional a disciplina, por meio de resolução, da remuneração dos agentes públicos, inclusive daqueles vinculados ao Poder Legislativo.”* No mesmo sentido é a jurisprudência desta Corte de Contas: *“Consulta. Indagação a respeito da possibilidade de fixação de verba remuneratória a servidores da Câmara Municipal, mediante simples remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo. Inviabilidade jurídica. Manifestações uniformes. Necessidade de lei específica, nos termos da Constituição Federal.”* “i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura, observada a competência de iniciativa em cada caso. ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese” 36 *“Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Servidores. Reajuste através de lei específica observada a iniciativa privativa. Cargos assemelhados. Limite de remuneração do Poder Executivo. Observância ao início da vigência da lei para pagamento.”* *“Denúncia de irregularidades no âmbito do Poder Legislativo Municipal - Supostas alterações na legislação relativa ao quadro de pessoal da Câmara, em desconformidade com procedimento previsto e com a legislação pertinente - Revogação de concurso público já homologado, que visava prover cargos efetivos – Procedência quanto à existência de irregularidade formal na fixação da remuneração para os servidores do Legislativo por meio de Resolução, vez que necessária a edição de lei, e quanto à previsão de cargo de provimento em comissão de assessor jurídico, ante a desconformidade*



com o Prejulgado nº 06 – Fixação de prazo para a adoção das medidas legais cabíveis para a correção dos pontos mencionados - Aplicação de multa administrativa ao então Presidente da Câmara Municipal em virtude do provimento irregular de cargo público – Procedência parcial.” Por tais motivos, diante da violação ao disposto nos artigos 37, inciso X, 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da Constituição Federal, entendo que as contas devem ser julgadas irregulares, sob a responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal no período de 01/01/2017 a 31/12/2020, a quem deve ser aplicada a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 . Ademais, considerando que a natureza alimentar da remuneração e a presumida boa-fé dos servidores impedem a imediata cessação dos efeitos das resoluções que são alvo desta tomada, entendo adequado propiciar prazo ao Poder Legislativo do Município para a propositura de lei, dentro de sua iniciativa reservada, com vistas à regularização da situação. Assim, impõe-se a expedição de determinação à Câmara Municipal a fim de que, no prazo de 90 dias, apresente projeto de lei para fixação das remunerações de todos os seus servidores – neles compreendidos tanto os ocupantes de cargos efetivos, inclusive quando no exercício de função de confiança ou cumulando cargo comissionado, como os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão –, fazendo cessar, a partir da vigência da lei a ser editada, qualquer pagamento realizado com base na Resolução nº 3/2019 e suas alterações. Em face do exposto, VOTO: 1) pela irregularidade do objeto da presente tomada de contas extraordinária, de responsabilidade do Senhor Presidente da Câmara Municipal no período de 01/01/2017 a 31/12/2020; 2) pela aplicação ao Senhor Presidente da Câmara Municipal no período acima especificado da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; 3) pela expedição de determinação à Câmara Municipal, por seu representante legal, a fim de que, no prazo de 90 dias, apresente projeto de lei para fixação das remunerações de todos os seus servidores – neles incluídos tanto os ocupantes de cargos efetivos, inclusive quando no exercício de função de confiança ou cumulando cargo comissionado, como os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão –, fazendo cessar, a partir da vigência da lei a ser editada, qualquer pagamento realizado com base na Resolução nº 3/2019 e suas alterações.

Processo nº 641214/20 – [Acórdão nº 969/21 – Primeira Câmara](#) – Conselheiro Relator Ivan Lelis Bonilha.

## SEGUNDA CÂMARA

**3. Prestação de contas de transferência voluntária. Ausência de documentos. Cobrança de taxa administrativa. Despesas não comprovadas, inclusive, com provisões não efetivadas. Irregularidade das contas. Determinação de devolução de valores de forma solidária. Aplicação de multas.**

Em conformidade com a jurisprudência uniforme dessa Corte de Contas, nos termos do art. 16, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e da Uniformização de Jurisprudência nº 03 (Acórdão nº 1421/06, processo nº 457700/06), a responsabilização pela devolução dos valores



deve alcançar, além da entidade tomadora dos recursos, o gestor, uma vez que o pagamento de taxas administrativas e a falta de comprovação das despesas e provisões lançadas, apontam para a utilização abusiva e ilegal de entidade privada por parte de seu gestor visando ao aproveitamento indevido de recursos públicos. Assim, impõe-se a desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do art. 508 do Código Civil e da Uniformização de Jurisprudência nº 03 desta Corte de Contas (Acórdão nº 1412/2006 – Pleno, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães). Na oportunidade do julgamento da referida uniformização, fixou-se entendimento de que, em regra, a responsabilidade, nos entes públicos, é do seu gestor, sendo a responsabilidade institucional de caráter excepcional. Por outro lado, quando se tratar de entidades privadas, inverte-se o tratamento, sendo a regra geral a responsabilidade institucional, e a exceção a responsabilidade solidária de seu gestor ou dirigente, com a aplicação da teoria da desconsideração da pessoa jurídica.

Processo nº 594571/12 – [Acórdão nº 953/21 – Segunda Câmara](#) - Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

**4. Tomada de contas extraordinária. Instituto de Previdência de Município. Contratação direta de serviços de assessoria contábil (janeiro-maio 2013) e mediante licitação (junhodezembro 2013). Situação transitória. Não configuração de acúmulo indevido de cargos, nem de participação de servidor em licitação da contratante. Economicidade da contratação comprovada. Improcedência.**

As informações prestadas e os documentos juntos, evidenciam as razões da contratação direta, por período inferior a 180 dias, de modo que, ainda que não acostado ao feito o procedimento formal de dispensa de licitação, para o período de janeiro a maio de 2013, restaram evidenciadas tanto as razões emergenciais da contratação – ausência de outro contador no quadro da municipalidade e o impedimento de atuação do diretor da entidade como seu contador – como a adequação dos valores praticados nesse período, em razão dos orçamentos levantados, e da comparação com os valores pagos à servidor municipal na função de técnico contábil. Também restou evidenciada a adoção tempestiva de providências para que o objeto pretendido fosse efetivamente licitado, mediante o Pregão Presencial nº 001/2013, o qual deu resguardo legal aos serviços contratados e pagos pelo instituto previdenciário entre junho e dezembro de 2013. Assim como nos valores praticados para a contratação direta, também evidenciada para os serviços licitados a adequação dos valores praticados aos valores de mercado, apresentando-se estes inferiores aos custos de um servidor efetivo exercendo a mesma função. Dessa feita, conclui-se pela regularidade do apontamento.

Processo nº 158122/19 – [Acórdão nº 948/21 – Segunda Câmara](#) - Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

**5. Inativação de professor universitário. Preenchimento dos requisitos legais. Incorporação da TIDE proporcionalmente aos proventos. Definição como regime de**



**trabalho, pela Lei Estadual nº 19.594/18. Incidência de contribuição previdenciária obrigatória, independente do tempo de sua percepção. Situação extraordinária que permite, excepcionalmente, seja relevada a exigência de lei em sentido estrito prevendo a incorporação proporcional. Interpretação sistêmica e observância do princípio da equidade. Preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Legalidade e registro, com encaminhamento à CGF.**

Justamente em razão da previsão, de que a TIDE somente pode ser tratada como regime de trabalho, é que decorre outra característica de grande relevância, segundo a qual, obrigatoriamente, deverá ser recolhida a contribuição previdenciária sobre essa parcela. Tal situação diferencia a TIDE dos professores universitários das outras situações em que, não sendo obrigatório o desconto previdenciário sobre determinada gratificação transitória, pode o servidor, caso ausente a previsão legal de sua incorporação proporcional aos proventos de inativação, questionar esse recolhimento e solicitar que ele deixe de ser feito, vez que indevido o decréscimo de sua remuneração líquida. Nesse sentido, aliás, a orientação do Supremo Tribunal Federal no RE 593068, com repercussão geral (Tema nº 163), que estabelece, em síntese, que “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’” (RE 593068, Órgão julgador Tribunal Pleno, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 11/10/2018, Publicação: 22/03/2019).

Nessas condições, pode-se concluir que a Lei Estadual nº 19.594/2018, ao prever a TIDE como regime de trabalho, tornando obrigatória a incidência de contribuição previdenciária, e, ao mesmo tempo, condicionar sua incorporação nos proventos ao tempo de 15 anos de sua percepção, e apenas de forma integral, criou uma situação em total desconformidade com as regras e princípios previdenciários vigentes, que obriga o aplicador do direito à utilização dos princípios gerais de direito para a solução da questão em favor dos servidores que não tenham satisfeito o requisito temporal indicado. No caso concreto, sendo o ato originário de concessão do benefício de outubro de 2012, há que se levar em conta, em primeiro lugar, que o servidor foi surpreendido, após a aposentadoria, com o advento da referida lei estadual, haja vista que, anteriormente, o entendimento desta Corte garantia a ele, por meio dos Acórdãos 2847/2016 e 3.419/2017, complementado pelo Acórdão nº 4.147/17, todos do Tribunal Pleno, a incorporação proporcional da TIDE aos proventos, dada sua natureza de verba transitória. Nesse panorama, a legislação aplicável ao servidor, vigente à época em que foram satisfeitos os requisitos para a aposentadoria, no caso concreto, garantiria a incorporação proporcional.

Por outro lado, conforme já apontado, dada a obrigatoriedade de incidência da contribuição previdenciária sobre a TIDE, de acordo com o novo regramento, a exclusão integral da verba implicaria em ofensa aos princípios da boa-fé e da confiança, na medida em que, numa interpretação a contrario sensu do RE 593068, haveria a justa expectativa do servidor com relação à incorporação aos proventos, ainda que de forma proporcional. Outrossim, é importante assinalar que, sendo a incorporação proporcional ao tempo de contribuição, não se verifica, a



priori, infração ao princípio contributivo, ainda mais, quando contrastada essa situação com a dos servidores que, mesmo sem o recolhimento de contribuição pelo período integral, isto é, de 35 anos para homens e de 30 para mulheres (sendo suficientes, apenas, 15 anos de percepção), por expressa previsão legal, incorporam de forma integral a referida vantagem. Assim, a incorporação proporcional da TIDE, no caso ora em análise, atende ao princípio da equidade, evitando-se o desequilíbrio no tratamento de situações similares, com a concessão de vantagem integral em determinados casos, mesmo em inobservância ao princípio contributivo, e sua supressão em outros, quando esse princípio teria sido observado.

Processo nº 331213/13 – [Acórdão nº 955/21 – Segunda Câmara](#) - Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

#### TRIBUNAL PLENO

**6. Consulta. Possibilidade do RPPS devolver ao Município valores de contribuição patronal sobre o terço de férias dos servidores. Vedação ao enriquecimento sem causa. Prescrição quinquenal. Prévia reavaliação atuarial. Equacionamento do déficit.**

É possível que o Regime Próprio de Previdência Social efetue a devolução ao Município dos valores de contribuição patronal sobre o terço de férias pagos aos servidores municipais, desde que observada a prescrição quinquenal e condicionada à prévia reavaliação atuarial e ao equacionamento do déficit, caso verificado.

Processo nº 110499/20– [Acórdão nº 458/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

**7. Representação. Aquisição/contratação de bens e serviços supostamente irregulares. Ausência de comprovação de dano ao erário. Falhas de transparência nos procedimentos de aquisição de bens e serviços e na liquidação de despesas. Procedência parcial, com expedição de recomendações.**

Trata-se de Representação formulada pelos Srs., vereadores do Município, contra a Sra., prefeita municipal (gestão 2017/2020), relatando a ocorrência de despesas irregulares decorrentes de aquisições/compras de bens consumíveis/fungíveis que foram atestadas pela Comissão de Recebimento de Bens e de Controle de Estoque.

Primeiramente, os representantes apontaram irregularidades na formação e execução da comissão de recebimento de bens, serviços e mercadorias, afirmando que seus membros careceriam de imparcialidade, por possuírem relação de dependência econômica com a prefeita.

Questionou-se, também, a compatibilidade dos cargos ocupados pelos seus integrantes com as funções desempenhadas pela Comissão, com a indicação, inclusive, de que a utilização de



cargos comissionados nessa situação violaria o art. 37, V da Constituição Federal. Foram também indicados vícios nos procedimentos de atestes de despesas, uma vez que todas as notas fiscais teriam sido assinadas pela mesma pessoa, e não por todos os membros da comissão, além de inexistir a identificação do responsável pelo atesto, em especial, quando do recebimento das marmitas e refeições.

Julgue parcialmente procedente a presente Representação, diante das falhas de transparência nos procedimentos de aquisição de produtos e serviços, bem como no recebimento de bens e serviços, sem aplicação de sanção, mas com expedição de recomendações ao Município, no sentido de que:

Aprimore os seus procedimentos administrativos de aquisição de produtos e serviços, inclusive, quando ao planejamento e definição das quantidades, bem como o seu respectivo recebimento e ateste, com a identificação expressa dos responsáveis, garantindo assim maior eficiência e transparência nos gastos públicos;

Reavalie a constituição da comissão de recebimento de bens, serviços e mercadorias, para que seus membros sejam, preferencialmente, ocupantes de cargos efetivos, cujas atribuições guardem compatibilidade com as funções desempenhadas pela referida comissão.

Processo nº 830648/17– [Acórdão nº 788/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

**8. Representação – A abertura de créditos adicionais especiais demanda autorização em lei específica, não sendo adequada autorização genérica contida em lei orçamentária – Existência de causas mitigadoras da responsabilidade – Procedência, com emissão de recomendação.**

Aduziram os Representantes, em síntese, que: as leis por meio das quais os créditos adicionais foram autorizados não atenderam à previsão do art. 16, da LRF, assim como não consideraram o total acumulado dos créditos adicionais já abertos, nem o valor restante da dotação parcialmente cancelada; foram ignorados os aplicáveis ditames da Lei 4.320/64; quando da abertura de créditos adicionais especiais, os respectivos decretos não obedeceram à previsão da respectiva lei autorizadora; e em análise do Orçamento aprovado, no montante de R\$ R\$ 268.240.991,74, foi verificada a abertura de créditos adicionais que somam R\$ 220.863.695,40.

Compulsando-se as orientações fornecidas pelos mais abalizados órgãos pátrios acerca de procedimentos orçamentários, verifica-se que a abertura de créditos adicionais especiais demanda autorização mediante lei específica, não sendo possível a emissão de autorização genérica em sede da Lei de Diretrizes Orçamentárias.



Ainda que verificada autorização específica para alguns dos créditos especiais, o que se observa é que a maior parte deles foi inadequadamente autorizado de forma genérica em sede de leis orçamentárias.

Recomenda-se ao Município que, em casos futuros, quando verificar a necessidade de abertura de créditos adicionais especiais, busque autorização mediante lei específica, dando pleno conhecimento à Câmara das despesas intentadas que não possuem previsão orçamentária original.

Processo nº 367533/15 – Acórdão nº 738/21 – Tribunal Pleno - Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

**9. Representação da Lei nº 8.666/93. Aquisição de gêneros alimentícios. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Caso de dispensa, não de inexigibilidade. Pela procedência, com emissão de recomendação.**

Trata-se de Representação formulada pela CÂMARA MUNICIPAL, representada por, que noticia supostas irregularidades nas Chamadas Públicas n.º 01/2018 e n.º 01/2019, realizadas pelo MUNICÍPIO, visando a aquisição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, produzidos no sistema de agricultura familiar.

O Representante alega que o procedimento adequado seria a dispensa de licitação, e não a inexigibilidade, apesar dos pareceres jurídicos terem recomendado este último.

Compulsando-se os autos, o feito merece ser julgado PROCEDENTE, na esteira dos opinativos técnicos acostados. As Chamadas foram realizadas no âmbito no Programa Nacional de Alimentação Familiar, regido pela Lei n.º 11.947/2009, para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar:

Da leitura do texto normativo, é possível concluir que no mínimo 30% dos recursos repassados no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, deverão ser destinados aos fornecimentos realizados pela Agricultura Familiar e/ou pelo Empreendedor Familiar Rural, e que essas poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável.

No mesmo sentido é a Resolução nº 26/2013 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE.

Logo, os procedimentos deveriam ter sido instruídos com fulcro no artigo 24, inciso XII, da Lei 8.666/93 – dispensa de procedimento licitatório - e não com base no artigo 25 deste diploma, inexigibilidade por inviabilidade de competição, fundamento utilizado nos autos dos processos IN 01/2018 e IN 01/2019.



Mister esclarecer que a chamada pública prevista na Resolução CD/FNDE nº 26/2013 para os casos de dispensa não se confunde com o instituto do credenciamento por inexigibilidade de licitação, muito embora este também ocorra por chamamento público.

A chamada pública para credenciamento tem lugar quando a Administração pretende contratar com todos os interessados que satisfaçam os requisitos previamente estabelecidos em edital, configurando-se assim a inviabilidade de competição ensejadora da inexigibilidade de licitação. Ademais, o credenciamento é, em regra, instituto utilizado para a contratação de prestação de serviços e não para a contratação de fornecimento de bens.

Tratando-se de chamada pública vinculada à dispensa de processo licitatório da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (§§ 1º e 2º do artigo 20), a competição entre os fornecedores de gêneros alimentícios no mercado é viável, entretanto, privilegia-se um grupo específico de fornecedores - os produtores da Agricultura Familiar e/ou os Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Tal procedimento, apesar de restringir a competição de outros fornecedores do mercado, não enquadrados como produtores da Agricultura Familiar ou Empreendedores Familiares Rurais, objetiva priorizar os produtos produzidos em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura familiar, aspectos fundamentais na garantia da segurança alimentar e nutricional, sendo essa a mais importante das diretrizes do PNAE.

A despeito da inadequação do procedimento adotado, o preço praticado está de acordo com os valores de mercado, e houve benefício para os agricultores locais com produção familiar.

Assim, na ausência de indícios de má-fé ou de prejuízo ao erário, basta a emissão de RECOMENDACAO ao Município para que nas futuras contratações observe rigorosamente a lei, fundamentando corretamente situações de dispensa ou inexigibilidade.

Processo nº 244444/20 – [Acórdão nº 870/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

#### **10. Representação da Lei nº 8.666/1993. Cautelar. Fumus Bonis iuris e Periculum In Mora configurado. Deferimento.**

A representante requereu o deferimento de medida cautelar para suspender qualquer ato decorrente do Edital de Pregão de n.º 005/2021, quais sejam, contratação da empresa e a execução do objeto contratual, pois a adjudicação por preço global violou a súmula 247 do TCU, os artigos 15, IV e artigo 23, §1º da Lei 8666/93, bem como jurisprudência deste Tribunal de Contas, uma vez que não houve estudo técnico que justificasse o julgamento em lote único (sequer houve estudo técnico).



Além disso, fundamentou que o julgamento por lote único restringia a participação de inúmeras empresas, o que se confirmou no dia da Sessão de Disputa de Preços, que ocorreu em 22/04/2021, que só contou com a participação de uma única empresa, com proposta de R\$ 1.160.000,00 (hum milhão cento e sessenta mil reais).

Dentre as irregularidades apontadas, verifica-se a ausência de parcelamento do objeto em itens e a ausência de estudo técnico, em violação à súmula 247 do TCU, aos artigos 15, IV e 23, §1º da Lei 8666/93 e a jurisprudência deste Tribunal de Contas Estadual (ACÓRDÃO Nº 1235/18 – Rel Fabio Camargo; ACÓRDÃO 5018/17 – Rel. IVAN L. Bonilha).

Não obstante a diversidade dos itens, o Município optou por licitar os itens em lote único (menor preço por lote), sob o fundamento de não causar prejuízo à Administração, sem, contudo, juntar estudo técnico para fundamentar sua decisão.

A regra sobre o item em análise restou delineada nos artigos 15, IV e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, no sentido de que devem ser parcelados na maior quantidade possível, visando o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e assegurar a ampliação da competitividade.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, mediante o enunciado da Súmula nº 247, fixou entendimento de que: “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Como dito, o não parcelamento dos itens, por ser a exceção, deve ser justificada no processo licitatório. Porém, no presente caso, não restaram demonstrados os fundamentos que justificariam opção pelo julgamento por lote. Não há qualquer estudo técnico para embasar a escolha feita pela Municipalidade.

Ademais, a opção feita pelo Município efetivamente restringiu a participação de outras empresas interessadas, uma vez que o certame só contou com a participação de uma única empresa.

Dessa forma, verifica-se a impropriedade do edital.

O periculum in mora está evidenciado, já que a licitação está em andamento e eventual contratação da empresa e a execução do objeto contratual poderá resultar em prejuízos aos cofres públicos.



Diante do exposto, defere-se o pleito de medida cautelar para suspender o processo licitatório Pregão Presencial 005/2021, no estado em que se encontra.

Processo nº 247188/21 – [Acórdão nº 863/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Nestor Baptista.

**11. Representação da Lei nº 8.666/93. Aquisição de gêneros alimentícios. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Caso de dispensa, não de inexigibilidade. Pela procedência, com emissão de recomendação.**

Trata-se de Representação formulada pela CÂMARA MUNICIPAL, representada porque noticia supostas irregularidades nas Chamadas Públicas n.º 01/2018 e n.º 01/2019, realizadas pelo MUNICÍPIO, visando a aquisição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, produzidos no sistema de agricultura familiar.

O Representante alega que o procedimento adequado seria a dispensa de licitação, e não a inexigibilidade, apesar dos pareceres jurídicos terem recomendado este último.

Compulsando-se os autos, o feito merece ser julgado PROCEDENTE, na esteira dos opinativos técnicos acostados. As Chamadas foram realizadas no âmbito no Programa Nacional de Alimentação Familiar, regido pela Lei n.º 11.947/2009, para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar:

Da leitura do texto normativo, é possível concluir que no mínimo 30% dos recursos repassados no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, deverão ser destinados aos fornecimentos realizados pela Agricultura Familiar e/ou pelo Empreendedor Familiar Rural, e que essas poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável.

No mesmo sentido é a Resolução nº 26/2013 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE.

Logo, os procedimentos deveriam ter sido instruídos com fulcro no artigo 24, inciso XII, da Lei 8.666/93 – dispensa de procedimento licitatório - e não com base no artigo 25 deste diploma, inexigibilidade por inviabilidade de competição, fundamento utilizado nos autos dos processos IN 01/2018 e IN 01/2019.

Mister esclarecer que a chamada pública prevista na Resolução CD/FNDE nº 26/2013 para os casos de dispensa não se confunde com o instituto do credenciamento por inexigibilidade de licitação, muito embora este também ocorra por chamamento público.



A chamada pública para credenciamento tem lugar quando a Administração pretende contratar com todos os interessados que satisfaçam os requisitos previamente estabelecidos em edital, configurando-se assim a inviabilidade de competição ensejadora da inexigibilidade de licitação. Ademais, o credenciamento é, em regra, instituto utilizado para a contratação de prestação de serviços e não para a contratação de fornecimento de bens.

Tratando-se de chamada pública vinculada à dispensa de processo licitatório da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (§§ 1º e 2º do artigo 20), a competição entre os fornecedores de gêneros alimentícios no mercado é viável, entretanto, privilegia-se um grupo específico de fornecedores - os produtores da Agricultura Familiar e/ou os Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Tal procedimento, apesar de restringir a competição de outros fornecedores do mercado, não enquadrados como produtores da Agricultura Familiar ou Empreendedores Familiares Rurais, objetiva priorizar os produtos produzidos em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura familiar, aspectos fundamentais na garantia da segurança alimentar e nutricional, sendo essa a mais importante das diretrizes do PNAE.

A despeito da inadequação do procedimento adotado, o preço praticado está de acordo com os valores de mercado, e houve benefício para os agricultores locais com produção familiar.

Assim, na ausência de indícios de má-fé ou de prejuízo ao erário, basta a emissão de RECOMENDACAO ao Município para que nas futuras contratações observe rigorosamente a lei, fundamentando corretamente situações de dispensa ou inexigibilidade.

Processo nº 244444/20 – [Acórdão nº 870/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

## **12. Representação da Lei nº 8.666/1993. Cautelar. Fumus Bonis iuris e Periculum In Mora configurado. Deferimento.**

A representante requereu o deferimento de medida cautelar para suspender qualquer ato decorrente do Edital de Pregão de n.º 005/2021, quais sejam, contratação da empresa e a execução do objeto contratual, pois a adjudicação por preço global violou a súmula 247 do TCU, os artigos 15, IV e artigo 23, §1º da Lei 8666/93, bem como jurisprudência deste Tribunal de Contas, uma vez que não houve estudo técnico que justificasse o julgamento em lote único (sequer houve estudo técnico).

Além disso, fundamentou que o julgamento por lote único restringia a participação de inúmeras empresas, o que se confirmou no dia da Sessão de Disputa de Preços, que ocorreu em 22/04/2021, que só contou com a participação de uma única empresa, com proposta de R\$ 1.160.000,00 (hum milhão cento e sessenta mil reais).



Dentre as irregularidades apontadas, verifica-se a ausência de parcelamento do objeto em itens e a ausência de estudo técnico, em violação à súmula 247 do TCU, aos artigos 15, IV e 23, §1º da Lei 8666/93 e a jurisprudência deste Tribunal de Contas Estadual (ACÓRDÃO Nº 1235/18 – Rel Fabio Camargo; ACÓRDÃO 5018/17 – Rel. IVAN L. Bonilha).

Não obstante a diversidade dos itens, o Município optou por licitar os itens em lote único (menor preço por lote), sob o fundamento de não causar prejuízo à Administração, sem, contudo, juntar estudo técnico para fundamentar sua decisão.

A regra sobre o item em análise restou delineada nos artigos 15, IV e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, no sentido de que devem ser parcelados na maior quantidade possível, visando o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e assegurar a ampliação da competitividade.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, mediante o enunciado da Súmula nº 247, fixou entendimento de que: “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Como dito, o não parcelamento dos itens, por ser a exceção, deve ser justificada no processo licitatório. Porém, no presente caso, não restaram demonstrados os fundamentos que justificariam opção pelo julgamento por lote. Não há qualquer estudo técnico para embasar a escolha feita pela Municipalidade.

Ademais, a opção feita pelo Município efetivamente restringiu a participação de outras empresas interessadas, uma vez que o certame só contou com a participação de uma única empresa.

Dessa forma, verifica-se a impropriedade do edital.

O periculum in mora está evidenciado, já que a licitação está em andamento e eventual contratação da empresa e a execução do objeto contratual poderá resultar em prejuízos aos cofres públicos.

Diante do exposto, defere-se o pleito de medida cautelar para suspender o processo licitatório Pregão Presencial 005/2021, no estado em que se encontra.

Processo nº 247188/21 – [Acórdão nº 863/21 – Tribunal Pleno](#) - Relator Conselheiro Nestor Baptista.



**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

---

**Jurisprudência selecionada:**

**Supremo Tribunal Federal**

Repercussão Geral

- Tema 1140: As empresas públicas e as sociedades de economia mista delegatárias de serviços públicos essenciais, que não distribuam lucros a acionistas privados nem ofereçam risco ao equilíbrio concorrencial, são beneficiárias da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal, independentemente de cobrança de tarifa como contraprestação do serviço.

- Tema 1137: É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

- Tema 317: O art. 40, § 21, da Constituição Federal, enquanto esteve em vigor, era norma de eficácia limitada e seus efeitos estavam condicionados à edição de lei complementar federal ou lei regulamentar específica dos entes federados no âmbito dos respectivos regimes próprios de previdência social.

**Acesse também:**

[Pesquisas Prontas](#)

[Teses Ambientais](#)

[Interjuris](#)

[Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal - STF e os Tribunais de Contas](#)

[Súmulas Selecionadas](#)

---

*Elaboração: Escola de Gestão Pública - Jurisprudência*

*E-mail: [jurisprudencia@tce.pr.gov.br](mailto:jurisprudencia@tce.pr.gov.br)*