

**Boletim Informativo de Jurisprudência n.º 132**

Sessões analisadas			
Órgão	Tipo	Número	Data
Tribunal Pleno	Ordinária	34	27/09/2023
		33	20/09/2023
	Ordinária (Plenário Virtual)	18	25/09/2023
1ª Câmara	Ordinária (Plenário Virtual)	16	18/09/2023
2ª Câmara	Ordinária (Plenário Virtual)	16	18/09/2023

O Boletim Informativo de Jurisprudência do TCEPR apresenta decisões proferidas pelos Colegiados do Tribunal que receberam indicação de relevância jurisprudencial nas sessões de julgamento acima indicadas. A seleção das decisões leva em consideração o ineditismo da deliberação, a discussão no colegiado e/ou a 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 representam repositórios oficiais de jurisprudência.

SUMÁRIO

1. Inobservância do princípio contributivo-retributivo previsto na Constituição da República. Verificação de que a gratificação representava a maior parte da remuneração total da servidora: incorporação que agrava o prejuízo à higidez econômico-financeiro-atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Curitiba, implicando que significativa parcela da remuneração do agente público reflita-se no cálculo da aposentadoria sem a necessária contrapartida previdenciária.2
2. Tomada de Contas Extraordinária. Decurso de mais de 5 anos entre parte dos fatos apurados e citação dos responsáveis por este Tribunal. Prejulgado N.º 26. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Pela Prescrição, com consequente extinção do feito com julgamento de mérito quanto aos fatos anteriores a 31/05/2011. Ilegitimidade passiva do gestor de período não incluído no escopo de análise. Improcedência da Tomada quanto à gestora que não deu causa à contratação.3
3. Representação da Lei nº 8.666/1993. Concorrência Pública nº 2/2023. Recebimento parcial. Presença dos requisitos cautelares. Aparente ofensa ao art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, dada a deficiência na delimitação do objeto e na definição do regime jurídico aplicável à contratação. Possível deficiência na formação do preço máximo. Ausência de justificativa de pesos distintos para técnica e preço. Ratificação de medida cautelar.4
4. Representação da Lei nº 8.666/1993. Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 42/2023. Presença dos requisitos cautelares. Restrição territorial, benefício de prioridade de contratação



e requisitos de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira sem justificativa específica e consistente. Exigências aparentemente excessivas e indevidamente restritivas, ainda mais quando cumuladas. Ratificação de medida cautelar.6

5. Consulta. Contagem recíproca do tempo de contribuição. Acumulação constitucional de cargos públicos. Emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) com tempo de contribuição zerado em relação ao segundo cargo. Possibilidade de averbação/ integralização do tempo de contribuição pelo ente instituidor do benefício. Vedação do art. 96 da Lei n. 8.213/91. Alteração que deve ser interpretada à luz da Constituição Federal. Norma procedimental que não pode se sobrepor a direito material constitucionalmente assegurado.9

6. Pedido de Rescisão. Contas extraordinárias julgadas irregulares. Instituto Ambiental do Paraná – IAP, atual Instituto Água e Terra – IAT. Emissão de pareceres técnicos conclusivos em procedimentos de licenciamento ambiental por servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão. Ausência de segregação de funções em procedimentos em que o mesmo servidor que emitiu o parecer técnico conclusivo após a decisão administrativa. Aplicação de multa e sanção de inidoneidade ao requerente. Novos elementos de prova. Apresentação de tabela dos processos de licenciamento em 2017 registrados no Sistema de Informações Ambientais (SIA), não considerados pela decisão rescindenda, que menciona somente os dados do Sistema de Gestão Ambiental (SGA). Inexistência de documentos e/ou argumentos aptos a afastar a caracterização da atuação irregular do requerente. Atuação do requerente permanece desproporcional, em termos quantitativos, em relação aos demais servidores efetivos. Violação ao princípio da segregação de funções caracterizada. Improcedência. Manutenção da irregularidade das contas do requerente. Manutenção da aplicação da multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar n.º 113/2005 ao requerente. Violação de literal disposição de lei. Declaração de inidoneidade. Artigo 97 da Lei Complementar n.º 113/05. Ocorrência de fraude ou de danos ao erário não comprovada. Referência, na decisão, somente a risco de fraude. Somatório de indícios insuficiente para caracterizar fraude. Procedência. Afastamento da declaração de inidoneidade do requerente. Procedência parcial do pedido de rescisão, unicamente para afastar a sanção de declaração de inidoneidade aplicada ao seu autor. 10

PRIMEIRA CÂMARA

1. Inobservância do princípio contributivo-retributivo previsto na Constituição da República. Verificação de que a gratificação representava a maior parte da remuneração total da servidora: incorporação que agrava o prejuízo à higidez econômico-financeiro-atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Curitiba, implicando que significativa parcela da remuneração do agente público reflita-se no cálculo da aposentadoria sem a necessária contrapartida previdenciária.

Decisão recente do Plenário deste Tribunal, em caso análogo, no sentido de reconhecer que a incorporação aos proventos da “Gratificação SMF 200 – FRM/FRI/PGF” sem a correspondente contribuição previdenciária não é compatível com as regras constitucionais do regime de



previdência dos servidores públicos: Acórdão n.º 1388/22 – Pleno. Atendimento ao princípio da reserva de plenário previsto no artigo 97 da Constituição da República, nos termos do artigo 949, parágrafo único, do Código de Processo Civil: desnecessidade de instaurar incidente de inconstitucionalidade dos dispositivos da lei municipal, diante do pronunciamento anterior do Pleno a respeito da matéria.

Ato de Inativação n.º 570228/19, [Acórdão n.º 2997/23](#), Primeira Câmara, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, julgado em 21/09/2023 e veiculado em 05/10/2023.

2. Tomada de Contas Extraordinária. Decurso de mais de 5 anos entre parte dos fatos apurados e citação dos responsáveis por este Tribunal. Prejulgado N.º 26. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Pela Prescrição, com consequente extinção do feito com julgamento de mérito quanto aos fatos anteriores a 31/05/2011. Ilegitimidade passiva do gestor de período não incluído no escopo de análise. Improcedência da Tomada quanto à gestora que não deu causa à contratação.

“Inicialmente, vale ressaltar que a matéria a ser analisada detém relevância ímpar e reflete recente mudança de entendimento na jurisprudência pátria, na revisão do Prejulgado n.º 26/TCE-PR, e, também, em emissão da Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM n.º 02/2023, cujo teor traz recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à incidência da decadência e da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

Ora, com amparo no Tema de Repercussão Geral n.º 899/STF, bem como, conforme asseverado pela ATRICON, na necessidade de se resguardar aos jurisdicionados segurança jurídica e previsibilidade no exercício do controle externo, e, ainda, a importância de estabelecer parâmetros e procedimento para análise da decadência e da prescrição dos processos de competência dos Tribunais de Contas, delimitando suas possíveis consequências no exercício do controle externo, esta C. Corte de Contas acabou por revisar entendimento pacificado em seu Prejulgado n.º 26, para o fim de abordar expressamente a incidência da prescrição também sobre as hipóteses de ocorrência de dano ao erário e consequente necessidade de ressarcimento, deixando de ser hegemônica e absoluta a disposição do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal. (...)

Com efeito, a citação dos agentes supostamente envolvidos ocorreu efetivamente em 31/05/2016, data em que tiveram conhecimento do presente feito (peças 25/28).

Sendo assim, inafastável a conclusão pela prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória que digam respeito ao período pretérito que ultrapasse 5 anos dos chamamentos iniciais nos presentes autos, ocorridos em 31/05/2016.

Desta forma, restam prescritas as pretensões anteriores a 31/05/2011 pelo decurso de mais de 5 anos entre o alvo da Tomada de Contas e a citação dos gestores responsáveis.”

Tomada de Contas Extraordinária n.º 807650/14, [Acórdão n.º 2984/23](#), Primeira Câmara, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, julgado em 21/09/2023 e veiculado em 09/10/2023.



3. Representação da Lei nº 8.666/1993. Concorrência Pública nº 2/2023. Recebimento parcial. Presença dos requisitos cautelares. Aparente ofensa ao art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, dada a deficiência na delimitação do objeto e na definição do regime jurídico aplicável à contratação. Possível deficiência na formação do preço máximo. Ausência de justificativa de pesos distintos para técnica e preço. Ratificação de medida cautelar.

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, apresentada por R.J.D., Vereador, em face de Município Paranaense, na qual noticia supostas irregularidades ocorridas no procedimento de Concorrência Pública nº 2/2023, que tem por objeto a concessão administrativa da sede do Hospital Municipal, sendo os principais serviços a serem prestados: atendimentos a pacientes de urgência e emergência no pronto atendimento municipal e ambulatoriais; internamento clínico, feminino, masculino e infantil; e atendimento de cirurgia obstétrica programada para gestantes de risco habitual e demais procedimentos de acordo com o termo de referência, com valor máximo de R\$ 570.000,00 (quinhentos e setenta mil reais) mensais, totalizando R\$ 6.840.000,00 (seis milhões, oitocentos e quarenta e mil reais) anual, com julgamento do tipo técnica e preço. Preliminarmente, deixo de receber a presente Representação relativamente à possível ilegalidade no referendo pelo Poder Legislativo, à suposta ausência de conhecimento técnicos da Comissão Especial de Avaliação e à alegada ausência de licenças sanitárias para funcionamento do Hospital. No que tange à necessidade de referendo pelo Poder Legislativo, o Município Representado, inicialmente, sustentou que estaria desobrigado de encaminhar ao Poder Legislativo o procedimento licitatório, uma vez que, por força do contido na lei municipal, apenas o instrumento de contrato de cessão deveria ser submetido à Câmara Municipal. No mais, que todos os procedimentos foram respeitados, tendo sido o projeto referendado, com voto favorável de 07 vereadores, apenas com 01 voto contrário do ora Representante. Com efeito, nos moldes consignados pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução retro, “os documentos apresentados pelo Poder Executivo municipal foram suficientes ao exame do ato de referendo, razão pela qual a insurgência ora articulada pelo representante constitui, em verdade, mero inconformismo em face da decisão tomada na Sessão Ordinária da Casa Legislativa e não propriamente um vício de ilegalidade capaz de tornar nulo o procedimento”. De igual modo, não restou minimamente caracterizada possível irregularidade relativa à ausência de conhecimentos técnicos dos membros da Comissão Especial de Avaliação, na medida em que a alegação desprovida de qualquer indício material da inaptidão dos membros, evidenciando-se como “mera percepção subjetiva do representante” (f. 4, Instrução nº 3827/23-CGM). Com relação à suposta ausência de licenças sanitárias para funcionamento do Hospital, o item 7, inciso XII, do Termo de Referência prevê ser de responsabilidade da licitante vencedora a obtenção de tais documentos, razão pela qual a Representação não deve ser recebida também em relação a esse ponto. Ainda em preliminar, com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, II e III, do Regimento Interno, merece acolhimento o pedido de expedição de medida cautelar em face do Município de Cafelândia, para o fim de determinar a imediata suspensão da Concorrência Pública nº 2/2023, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos dos arts. 400, § 3º, e 401, V, do mesmo Regimento. Primeiramente, o deferimento da medida cautelar se justifica em virtude da aparente



ofensa ao art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, dada a deficiência na delimitação do objeto e na definição do regime jurídico aplicável à contratação. Outrossim, o deferimento do pleito cautelar também se fundamenta em possível deficiência na formação do preço máximo do certame, na medida em que o Município Representado não realizou a devida pesquisa de mercado, tampouco indicou a composição dos custos unitários que serviriam de base para a formação do preço, em violação ao que dispõe o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93. Relativamente à ausência de pesquisa de mercado, a partir do termo de referência, em seu item 20, é possível aferir que o preço máximo se baseou exclusivamente no custo para manutenção da Unidade de Pronto Atendimento Municipal, no período de 12 meses, em absoluta dissonância ao entendimento firmado por esta Corte, em sede de consulta, com força normativa, no sentido da necessidade do emprego de múltiplas fontes de pesquisas para aferição da realidade de mercado. Além disso, conforme bem observado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, em que pese o custo médio para manutenção do Pronto Atendimento tenha sido indicado como parâmetro para a formação do preço no termo de referência máximo, sequer possui correspondência com o preço máximo fixado no edital. Ademais, a indicação, no termo de referência, dos valores que comporiam o preço não atende à legislação no que toca à necessidade de disponibilização de planilha com a composição de todos os custos unitários do serviço, uma vez que se limitou a informar os valores totais dos gastos com mão de obra (R\$2.713.139,64), materiais médicos hospitalares e medicamentos (R\$150.009,79), funcionários efetivos (R\$697.706,88), gás medicinal (R\$164.185,99), lavanderia (R\$96.812,15), exames laboratoriais (R\$591.487,62), custos com água, luz, internet, sistema de software (R\$91.421,63), o que, além de inviabilizar a comparação com os preços efetivamente praticados no mercado, dificultaria sobremaneira o controle da execução do contrato. Ainda, em juízo perfunctório, inerente a este momento processual, não restou devidamente justificada a atribuição de peso 70% para nota técnica e de 30% para o preço, como critério de julgamento estabelecido no item 13.1 do edital. De plano, insta salientar que a “simples adoção da licitação do tipo ‘técnica e preço’ já possibilita a contratação de propostas de melhor qualidade à medida que o fator técnica passa a compor a nota final do certame, permitindo que, a despeito de apresentarem custos superiores, licitantes com melhor técnica saiam-se vencedores da disputa” (f. 12, Instrução nº 3827/23-CGM). Nesse panorama, a atribuição de pesos diferentes, preponderando a técnica em detrimento do preço, sem que esteja devidamente fundamentada, pode, a princípio, evidenciar ofensa à contratação mais vantajosa para a administração, além de restringir indevidamente o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93. Por fim, a Coordenadoria de Gestão Municipal indicou que “conforme se depreende dos documentos colacionados pelo representante à peça 39 dos autos, verifica-se que se encontra em vigor sentença judicial proibindo o Município de Cafelândia de terceirizar a gestão do Hospital Municipal caso não cumpridas as seguintes exigências legais: i) elaboração de Plano Operativo dispondo acerca da contratação; ii) Previsão da contratação no Plano Municipal de Saúde; iii) aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde”, concluindo que, não se podendo depreender do procedimento licitatório juntado nas peças 27/38 o cumprimento desses requisitos, restaria configurado mais um motivo para o deferimento do pedido cautelar. Por derradeiro, oportuno salientar que, em razão do aparente descumprimento desses requisitos, o Poder Judiciário determinou a imediata suspensão da Concorrência Pública



nº 002/2023, sob pena de multa diária, conforme decisão contidas nas fls. 10-12, da peça 39. Nada obstante isso, dada a independência de instâncias, somado, ainda, ao fato de que algumas irregularidades apontadas nesta Representação aparentemente não foram tratadas na ação judicial, revela-se imperiosa a atuação deste Tribunal. VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno, ratifique a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1302/23-GCIZL (peça 42), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno. Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao Município de Cafelândia, da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

Representação nº. 481560/2023, [Acórdão nº. 2941/2023](#), Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, julgado em 20/09/2023 e veiculado em 25/09/2023.

4. Representação da Lei nº 8.666/1993. Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 42/2023. Presença dos requisitos cautelares. Restrição territorial, benefício de prioridade de contratação e requisitos de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira sem justificativa específica e consistente. Exigências aparentemente excessivas e indevidamente restritivas, ainda mais quando cumuladas. Ratificação de medida cautelar.

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa M.A.E. LTDA. em face de Município Paranaense, relativamente ao edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 42/2023, que tem por objeto a aquisição de itens para formação de kits maternidade e higiene, a serem distribuídos nos programas executados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, do tipo menor preço por item, com valor total máximo de R\$ 315.228,00 (trezentos e quinze mil, duzentos e vinte e oito reais). A abertura da sessão pública está prevista para o dia 15/09/2023, às 09h. Sustenta a Representante, em breve síntese, que o edital apresenta irregularidades e traz exigências de habilitação excessivamente restritivas, contrárias à legalidade e aos princípios informadores da licitação pública, sem justificativa específica e em prejuízo à ampla competitividade do certame, ainda mais considerando que os itens licitados são bens comuns e amplamente disponíveis no território nacional. Com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno, merece acolhimento o pedido de expedição de medida cautelar em face do Poder Executivo do Município de Rebouças, para o fim de determinar a imediata suspensão do processo licitatório de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 42/2023, no estado em que se encontra, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos do art. 400, § 3º, do mesmo Regimento. Diversamente do que alega o ente municipal, entendo, neste juízo preliminar de cognição, que as exigências questionadas pela Representante, ainda mais quando cumuladas, são excessivas, além de estarem precariamente ou mesmo não justificadas, restringindo, de maneira indevida, a competitividade do certame. Veja-se, portanto, que a licitação é exclusiva para participação de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais localizados na região territorial da AMCESPAR, que corresponde, nos termos do Decreto nº 182/2015, à Associação dos Municípios do Centro Sul do Paraná. Além desta restrição, ainda há prioridade de contratação para aquelas empresas com sede no Município de Rebouças. Prevê o Prejulgado nº 27 deste Tribunal de Contas (Acórdão nº 2122/19 – Tribunal



Pleno) que “é possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusivas às microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar nº 123/2006, desde que, devidamente justificado”. Explica-se, no referido acórdão, que a reserva de mercado aos pequenos empresários locais e/ou regionais para a implementação dos objetivos principiológicos definidos pelo artigo 47 da Lei Complementar nº 123/06 deve estar amparada em planejamento estratégico da Administração Pública, decorrente de um plano de ação, e deve estar detalhadamente justificada, sendo vedada sua previsão genérica. Nessa mesma linha, a doutrina alerta para a necessidade de que a restrição de participação a micro e pequenas empresas de determinadas circunscrições seja devidamente justificada, de forma específica, não bastando, para tanto, a mera referência a dispositivos legais. Em sua manifestação preliminar (peça nº 22), o ente municipal apenas afirmou que a restrição territorial não acarreta indevida limitação à competitividade, e que visa privilegiar o tratamento diferenciado às pequenas e microempresas, fomentando o desenvolvimento econômico local e regional, em conformidade com o art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006 e art. 2º e 3º do Decreto Municipal nº 182/2015. Compulsando os autos do processo licitatório, não se logrou encontrar qualquer justificativa específica quanto a esse ponto. O único documento que faz referência à restrição territorial parece ser o parecer jurídico (peça nº 28), o qual aduz que, segundo o edital, somente poderiam participar do certame empresas enquadradas como ME, EPP e MEI e que tivessem sede no Município de Rebouças (destaque-se que a previsão do edital é relativamente diferente, não sendo possível concluir se o parecer estava equivocado ou se o edital foi alterado posteriormente). De toda forma, no referido parecer, menciona-se que a restrição geográfica se justifica por questões de logística e para melhor atendimento da Administração Pública, buscando-se maior facilidade e agilidade na entrega dos produtos, além do fomento ao desenvolvimento econômico local, nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006. Além da referência genérica ao tratamento diferenciado às pequenas e microempresas e ao desenvolvimento econômico local, que não me parece suficiente à luz do Prejulgado nº 27 e da doutrina acima mencionada, a justificativa referente à questão logística também me parece frágil nesta primeira análise, vez que o edital estabelece que os itens devem ser entregues em até 10 dias úteis, nos locais determinados pelo Município, sendo o deslocamento, portanto, ao que tudo indica, de responsabilidade da empresa fornecedora, e não do ente municipal. Ressalte-se, ainda, que a exclusividade de participação às empresas situadas na região foi cumulada, no instrumento convocatório, com o benefício da prioridade de contratação às empresas localizadas especificamente no Município de Rebouças, com margem de 10% do melhor preço válido, com a finalidade, segundo o edital, também, de incentivar o desenvolvimento do mercado local. Saliente-se que o art. 48, §3º da Lei Complementar nº 123/2006, a que alude o edital, estabelece que “os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido”. Nessa linha, a justificativa constante do edital para a prioridade de contratação também se mostra, a priori, genérica e insuficiente, ainda mais quando ponderamos que o referido benefício já está cumulado com a participação exclusiva de



empresas situadas numa região constituída por apenas 12 municípios, o que reduz bastante a competição. Pode-se dizer, assim, de certo modo, que houve a aplicação de uma dupla preferência territorial na presente licitação, sem a apresentação de justificativa consistente, ao menos em análise preliminar inerente ao atual momento processual, o que pode ensejar indevida restrição à competitividade do certame, em prejuízo à economicidade e à busca da melhor proposta. Ainda que o ente municipal sustente, na manifestação preliminar (peça nº 22), que a exigência está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a súmula 263 desta mesma Corte prevê que: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. No presente caso, o objeto licitado consiste no fornecimento de bens de natureza comum, encontrados, em princípio, com relativa facilidade no mercado, destinados à formação de kits de maternidade e de higiene, tais como fraldas, lenço umedecido, sabonete, xampu, absorvente, creme dental, dentre outros. Além de a maioria dos itens não envolver, aparentemente, maior complexidade, deve-se salientar que se trata de pregão para registro de preços, de modo que os itens provavelmente serão adquiridos conforme a demanda, em quantidade incerta, sendo o valor máximo total da licitação de R\$ 315.228,00 (trezentos e quinze mil, duzentos e vinte e oito reais). Dentro desse quadro, a exigência de capacidade técnica prevista no edital parece bastante rigorosa frente à dimensão e à aparente menor complexidade do objeto licitado, não tendo havido, também, justificativa específica e concreta acerca desse ponto. Note-se que, em sua manifestação preliminar, o ente municipal se limitou a defender a validade da exigência frente à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e a afirmar que inexistia excesso de formalismo e restrição à competitividade, “uma vez que a Administração Pública deve exigir atestados de capacidade técnica, desde que não ultrapasse o mínimo necessário para garantir a boa execução do futuro contrato” (peça nº 22, fl. 5). Não demonstrou, contudo, ao menos nesta análise superficial, realizada em sede de cognição sumária, a razão pela qual o quantitativo mínimo de 50% se mostra necessário para garantir a execução contratual no presente caso, levando em consideração as características do objeto. Embora a Representante mencione que houve exigência simultânea de garantia de participação na licitação e comprovação de patrimônio líquido mínimo, não foi apontado pela interessada – nem se logrou identificar no edital, nesta análise perfunctória dos autos – a cláusula que exige garantia de participação na licitação. Por sua vez, no tocante aos índices contábeis, ainda que o ente municipal sustente que estão em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o art. 31, §5º da Lei nº 8.666/93 e a súmula 289 daquela Corte (inclusive citada na manifestação preliminar) exigem expressamente que os índices estejam devidamente justificados no processo administrativo da licitação. Não se verificou, contudo, nos documentos referentes ao processo licitatório, qualquer justificativa expressa nesse sentido. Outrossim, o fato de a Representante ter apontado a existência de outras licitações de valor bastante superior e supostamente mais complexas, e com exigências mais brandas de qualificação econômico-financeira torna tal justificativa ainda mais relevante para que se possa compreender as razões de sua exigência no presente caso,



justamente por se tratar de questão que pode, eventualmente, restringir a competitividade. Diante de todo o exposto, entendo preenchidos os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar pleiteada. Além do *fumus boni iuris*, que restou configurado, nos termos da fundamentação, também o *periculum in mora* está caracterizado, pois a sessão pública do certame está designada para amanhã, dia 15/09/2023, às 09h. Ainda que o Município tenha sustentado a existência de *periculum in mora* inverso, não foram apresentados elementos concretos nesse sentido, aptos a demonstrar os alegados prejuízos irreversíveis à Administração Pública. VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno, ratifique a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1323/23-GCIZL (peça 38), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno. Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao Município Paranaense da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno. Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1323/23-GCIZL.

Representação n.º 601671/2023, [Acórdão n.º 2942/2023](#), Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, julgado em 20/09/2023 e veiculado em 25/09/2023.

5. Consulta. Contagem recíproca do tempo de contribuição. Acumulação constitucional de cargos públicos. Emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) com tempo de contribuição zerado em relação ao segundo cargo. Possibilidade de averbação/integralização do tempo de contribuição pelo ente instituidor do benefício. Vedação do art. 96 da Lei n. 8.213/91. Alteração que deve ser interpretada à luz da Constituição Federal. Norma procedimental que não pode se sobrepor a direito material constitucionalmente assegurado.

01) Tendo em vista que o INSS, ao expedir a CTC de servidor que possui cargos constitucionalmente acumuláveis, considera um dos cargos como zerado, pode o Município, tendo elementos da vida funcional do servidor que comprove a regularidade do exercício desses cargos, proceder com a averbação do tempo relativo à CTC zerada para fins de aposentadoria? Respostas: 1. É possível proceder com a averbação do tempo relativo à CTC zerada, desde que observadas, como regra geral, as anotações constantes da própria CTC, tais como períodos, órgão (RPPS) de destino e salários de contribuição, independentemente se os períodos sejam destinados para um ou dois RPPS distintos. 1.1. Nos casos em que a CTC não trazer as anotações pertinentes, deverá o RPPS solicitar ao segurado ou dependente que busque a revisão da CTC junto ao INSS. 1.2. Excepcionalmente, na impossibilidade de obter a CTC na forma indicada acima, desde que haja documentação suficiente que comprove o vínculo laboral e os salários de contribuição que serviram de base de cálculo para as contribuições previdenciárias em cargos acumuláveis com contribuições vertidas ao RGPS ou o exercício concomitante de cargo, emprego ou função pública com atividade privada com contribuições vertidas ao RGPS, poderá ser realizada a averbação correspondente.

02) Poderá o RPPS integralizar para fins de aposentadoria no 2º cargo efetivo acumulável o tempo de contribuição concomitante, 'zerado' na CTC expedida pelo INSS, especialmente



quando o respectivo tempo concomitante ocorreu em ente federativo distinto daquele que irá conceder o benefício? Resposta: Prejudicada, pois abordada na resposta ao item 1.

03) O servidor Público que exercia empregos públicos acumuláveis, ambos vinculados ao RGPS, e que posteriormente tenha seus vínculos alterados para RPPS, deverá comprovar seu tempo de contribuição, para fins de contagem recíproca, unicamente através de CTC? Resposta: Regra geral a CTC é indispensável. Todavia, observado o item 1, em situações excepcionalíssimas, tais como nos casos em que o servidor comprovar inequivocamente o vínculo funcional decorrente de cargo, emprego ou função pública de período em que, teoricamente, deveria ter ocorrido o recolhimento de contribuição ao RGPS, mas por culpa exclusiva da administração pública não ocorrera, deverá ser resguardado o direito de averbação ao servidor em decorrência dos princípios da boa fé e da proteção da confiança, haja vista o disposto no art. 30, inciso I, 'a' da Lei nº 8.212/1991.

04) Considerando que no RPPS é possível a percepção de 02 (duas) aposentadorias decorrentes do exercício de cargos públicos acumulados, é necessário que o servidor que deseja computar tempo de contribuição em ambos os cargos, apresente CTC's distintas para o computo de tempo em cada um de seus vínculos previdenciários? Resposta: Diante da impossibilidade de emissão de mais de uma CTC, é vedada a exigência de apresentação de CTC distintas para averbação para efeito de aposentadoria em cada um dos cargos acumuláveis, devendo ser observados os itens 1 e 3.

05) No caso de certidão de tempo de contribuição expedida pelo INSS em que conste como 'zerado' o tempo líquido do segundo período concomitante referente a cargo efetivo acumulável, é possível que o RPPS integralize este período para fins de concessão de benefício previdenciário, desde que os requisitos constitucionais e legais para tanto sejam devidamente comprovados por documentos complementares ou quaisquer outros meios de prova aptos (Acórdão nº 2758/12-TP)? Resposta: Questão já respondida nos itens anteriores.

Consulta n.º 376240/22, [Acórdão n.º 3160/23](#), Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, julgado em 25/09/2023 e veiculado em 18/10/2023.

6. Pedido de Rescisão. Contas extraordinárias julgadas irregulares. Instituto Ambiental do Paraná – IAP, atual Instituto Água e Terra – IAT. Emissão de pareceres técnicos conclusivos em procedimentos de licenciamento ambiental por servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão. Ausência de segregação de funções em procedimentos em que o mesmo servidor que emitiu o parecer técnico conclusivo após a decisão administrativa. Aplicação de multa e sanção de inidoneidade ao requerente. Novos elementos de prova. Apresentação de tabela dos processos de licenciamento em 2017 registrados no Sistema de Informações Ambientais (SIA), não considerados pela decisão rescindenda, que menciona somente os dados do Sistema de Gestão Ambiental (SGA). Inexistência de documentos e/ou argumentos aptos a afastar a caracterização da atuação irregular do requerente. Atuação do requerente permanece desproporcional, em termos quantitativos, em relação aos demais servidores efetivos. Violação ao princípio da segregação de funções caracterizada. Improcedência. Manutenção da irregularidade das contas do requerente. Manutenção da aplicação da multa administrativa prevista no artigo



87, IV, “g” da Lei Complementar n.º 113/2005 ao requerente. Violação de literal disposição de lei. Declaração de inidoneidade. Artigo 97 da Lei Complementar n.º 113/05. Ocorrência de fraude ou de danos ao erário não comprovada. Referência, na decisão, somente a risco de fraude. Somatório de indícios insuficiente para caracterizar fraude. Procedência. Afastamento da declaração de inidoneidade do requerente. Procedência parcial do pedido de rescisão, unicamente para afastar a sanção de declaração de inidoneidade aplicada ao seu autor.

Em que pesem os opinativos uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Parquet de Contas, entendo possível a procedência parcial do Pedido de Rescisão. Consoante previamente relatado, tendo por base a premissa da desnecessidade da atuação irregular do peticionário em funções de servidores efetivos, o Acórdão n.º 2148/21-Tribunal Pleno rescindendo julgou irregulares as contas deste tomadas extraordinariamente (juntamente com a de 3 outros responsáveis), condenando-o ao pagamento da multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/05 e declarando-o inidôneo para exercer cargo em comissão ou função de confiança na administração pública no âmbito do Estado do Paraná pelo prazo de três anos. Quanto a tais apenamentos, possível somente a reversão da declaração de inidoneidade do autor. A decisão objurgada assim fundamentou dita sanção: Também merece acolhida a proposta de aplicação da sanção de inidoneidade ao servidor, prevista no já citado art. 97 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão do desrespeito recorrente ao princípio da segregação de funções na Administração Pública e dos elevados riscos de diminuição da qualidade da análise dos requerimentos de licenças ambientais produzidos pela sua atuação, com os consequentes riscos de ocorrência de fraudes e favorecimentos pessoais, e de prejuízos ao meio-ambiente. Todavia, o caput do artigo 97 da Lei Complementar n.º 113/20059 prevê tal penalidade quando verificada a “ocorrência de fraude” e/ou de “danos ao Erário”. Assim, as referências à inobservância habitual do princípio da segregação de funções na Administração Pública, aos elevados riscos de diminuição da qualidade da análise dos requerimentos de licenças ambientais e aos “consequentes riscos de ocorrência de fraudes e favorecimentos pessoais” não pode ser igualada à “ocorrência de fraude”, posto tratar-se, no caso considerado, dos riscos de que tal se dê. Tem-se, assim, nos termos do inciso V do artigo 77 da mesma Lei Complementar n.º 113/05, salvo melhor juízo, ter havido violação de literal disposição de lei na aplicação da declaração de inidoneidade, razão pela qual é devida a procedência da demanda neste ponto. A 4ª Inspeção de Controle Externo, contrariamente, sustenta que o “conjunto de evidências” – somatório de indícios – deve ser levado em conta para a aplicação da sanção, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Cita como exemplos os Acórdãos 57/2003 (Min. Relator Ubiratan Aguiar); 333/2015 (Min. Rel. Bruno Dantas); 1889/2019 (Min. Rel. André de Carvalho); 80/2020 (Min. Rel. Ana Arraes), todos do plenário, transcrevendo trecho da primeira decisão referida (Acórdão n.º 57/2003-Tribunal Pleno): (...) Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando ‘acertos’ desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse



declarar a inidoneidade de empresas a partir de ‘provas inquestionáveis’, como defendo o Analista, o art. 46 se tornaria praticamente ‘letra morta’. (grifos acrescidos) Afirma que o artigo 46 da Lei n.º 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, possui redação similar à do artigo 97 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, que trata da Lei Orgânica deste Tribunal. Ainda que o argumento seja pertinente, necessário ponderar as circunstâncias de cada situação, a fim de averiguar se o “conjunto de evidências” de fraude pode de fato, em um juízo de valor extremo, ser equiparado à “ocorrência de fraude”. No caso, parece-me, com todo respeito, ter faltado no trabalho de fiscalização da equipe deste Tribunal a demonstração pormenorizada, em tais ou quais processos, das evidências de fraude ou de favorecimento pessoal. Ainda que tenha sido irregular a atuação do peticionário na emissão de pareceres técnicos conclusivos, em alguns casos conjuntamente com a decisão administrativa, esta não implica necessariamente em fraude. Neste contexto, nem mesmo a referência na decisão rescindendo a procedimento que foi instruído e decidido em questão de minutos, desprovida de uma construção argumentativa apta a vincular a conduta do agente com eventual situação de fraude ou favorecimento, constitui indício razoável de tal desvirtuamento. Tal raciocínio já havia sido apresentado no parágrafo 16 da fundamentação do Acórdão n.º 755/22-Tribunal Pleno (peça 32), pelo qual foi a decisão rescindendo suspensa. Neste contexto, ainda que o argumento acerca da dificuldade de se obter prova inequívoca de fraude seja razoável, sobretudo quando se reconhecem as limitações na atuação dos órgãos de Controle Externo, entendo que os fundamentos apresentados pelo acórdão rebatido não constituem indícios robustos que sustentem a manutenção de sanção de tal gravidade. Reforça tal posicionamento a jurisprudência indicada pelo requerente, dando conta que este Tribunal já afastou a sanção de inidoneidade quando não comprovada a fraude ou o dano ao Erário. Nessa toada, considerando a fragilidade dos indicativos de que teria ocorrido fraude, proponho o afastamento da sanção de inidoneidade aplicada ao requerente. De outra feita, buscando reverter a irregularidade de suas contas, este suscita também como fundamento da rescisória a hipótese de “superveniência de novos elementos de prova” prevista no inciso II do artigo 77 da Lei Complementar n.º 113/05, e reproduzida no artigo 494 do Regimento Interno desta Corte. Sustenta que a premissa principal do acórdão rescindendo, de que sua atuação direta na instrução dos procedimentos do Escritório Regional de Maringá (ERMAG) teria sido desnecessária, baseou-se somente nos dados constantes do Sistema de Gestão Ambiental (SGA), sem levar em conta a atividade relativa aos processos cadastrados no Sistema de Informações Ambientais (SAI), que operava concomitantemente ao primeiro. Neste contexto, apresenta como novo elemento de prova tabela com a relação dos processos do SAI. Argumenta ainda que, no período, cinco dos nove servidores estatutários lotados no escritório regional não atuavam integralmente nas atividades deste. Afirma que, por conta das outras incumbências atribuídas a tais servidores, cada um deles ficou pelo menos 1 mês afastado das tarefas do ERMAG, motivo pelo qual não puderam analisar os pedidos de licenciamento ambiental e emitir pareceres conclusivos. Assim, somadas tais circunstâncias, estaria justificada a necessidade da atuação irregular do autor, então Chefe daquela unidade. Considerando a evidente desnecessidade da atuação irregular do Sr. J.R.F.B. para fazer frente à demanda de serviço da unidade por ele chefiada, e o expressivo quantitativo de atos irregulares por ele praticados, resta caracterizada a hipótese de erro grosseiro, a justificar



a aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 735.788-GO) e desta Corte de Contas (Prejulgado nº 25), ao art. 3º, IV, da Resolução nº 88/2013 do CEMA, ao art. 4º do Decreto Estadual nº 1.502/1992, ao princípio da segregação de funções na Administração Pública. Nestes termos, e sem olvidar que a apreciação da matéria no pedido de rescisão se dá de modo mais restrito do que em grau de recurso, proponho, em consonância com a instrução processual, que adoto subsidiariamente como razões de decidir, que seja mantida a irregularidade das contas do requerente, julgando-se improcedente os pedidos fundamentados na hipótese de “superveniência de novos elementos de prova”. Por fim, em consequência do ora deduzido, deve ser mantida a imputação da multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “g” da Lei Complementar n.º 113/2005, já que os novos documentos apresentados não foram capazes de invalidar a conclusão de que houve “contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 735.788-GO) e desta Corte de Contas (Prejulgado nº 25), ao art. 3º, IV, da Resolução nº 88/2013 do CEMA, ao art. 4º do Decreto Estadual nº 1.502/1992, ao princípio da segregação de funções na Administração Pública”. Pelo exposto, proponho que esta Corte receba o presente Pedido de Rescisão, e, no mérito, julgue-o parcialmente procedente, de modo a afastar a declaração de inidoneidade aplicada ao requerente pelo item V do Acórdão n.º 2148/21-Tribunal Pleno, mantendo os demais termos da decisão. VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por maioria, vencido o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, em: - receber o presente Pedido de Rescisão, e, no mérito, julgá-lo parcialmente procedente, a fim de afastar a declaração de inidoneidade aplicada ao requerente pelo item V do Acórdão n.º 2148/21-Tribunal Pleno, mantendo os demais termos da decisão. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos THIAGO BARBOSA CORDEIRO e JOSÉ MAURICIO DE ANDRADE NETO. O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO votou pela procedência integral do pedido rescisório, de modo a que fosse afastada a irregularidade das contas, a multa e a declaração de inidoneidade, argumentando para tanto que não houve dolo nem culpa e que a situação não trouxe nenhum prejuízo ao Estado.

Pedido de Rescisão n.º 129189/2022, [Acórdão n.º 2943/2023](#), Tribunal Pleno, Relator Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, julgado em 20/09/2023 e veiculado em 18/10/2023.

Jurisprudência selecionada:

Supremo Tribunal Federal

Teses com Repercussão Geral

- Tema 542



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

A trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença-maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado.

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