



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA N.º 138

Núcleo de Jurisprudência e Súmula

Vitória/ES, 21 de setembro de 2026



www.tcees.tc.br |



@tceespiritosanto



APRESENTAÇÃO

O Informativo de Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é publicação periódica do Núcleo de Jurisprudência e Súmula que sistematiza e divulga entendimentos relevantes adotados pelos órgãos colegiados do Tribunal.

São selecionadas deliberações que se destacam pela relevância jurídica, pelo potencial orientativo, pela novidade do entendimento, pela repercussão prática para a Administração Pública ou pela reiteração de tese importante no controle externo. Os julgados são organizados por tema e apresentados em linguagem clara e estrutura padronizada.

Os textos e as sínteses visuais da tese são produzidos a partir das deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES. Constituem sínteses de caráter informativo, não substituem a consulta ao inteiro teor e não integram repositório oficial da jurisprudência do Tribunal.

COMO CONSULTAR

- | | | |
|---|---|---|
| <p>1</p> <p>CONSULTA TEMÁTICA</p> <p>Encontre o tema no sumário e clique no título para ir direto ao julgado.</p> | <p>2</p> <p>LEITURA TÉCNICA</p> <p>Cada julgado traz, nesta ordem:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Enunciado□ Ponto de atenção□ Contexto e fundamentos■ Referência◇ Síntese visual (Julgados selecionados) | <p>3</p> <p>OUTROS TRIBUNAIS</p> <p>Enunciados externos relevantes, com identificação do julgado e link para a fonte oficial.</p> |
|---|---|---|

SUMÁRIO TEMÁTICO

Clique no **tema** ou no **título** para ir direto ao conteúdo. A etiqueta **SÍNTESE VISUAL** sinaliza os julgados com esquema gráfico.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- | | | |
|----------|---|---|
| 1 | Limites à atuação de consórcios públicos no manejo de resíduos sólidos | 7 |
| | PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL | |

FINANÇAS PÚBLICAS

- | | | |
|----------|---|----|
| 2 | Aplicação financeira de sobras do duodécimo | 11 |
| | PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL | |
| 3 | Município pode custear indenização a agente estadual de segurança | 14 |
| | PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL | |
| 4 | Cômputo de despesas previdenciárias da Câmara no limite constitucional de gastos | 17 |
| | PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL | |
| 5 | Custeio de profissionais da alimentação escolar com recursos do Fundeb * | 22 |
| | PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL | |
| 6 | Emenda impositiva não executada exige prova de impedimento | 25 |
| | PLENÁRIO PARECER PRÉVIO | |
| 7 | Projeto que fixa subsídio precisa de estimativa de impacto | 26 |
| | PLENÁRIO ACÓRDÃO | |

LICITAÇÕES E CONTRATOS

- | | | |
|-----------|--|----|
| 8 | Possibilidade de enquadramento de muro de contenção como obra comum e obrigatoriedade de ETP na adesão à ata | 28 |
| | PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL | |
| 9 | Credenciamento e licitação na exploração comercial de áreas públicas em eventos | 31 |
| | PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL | |
| 10 | Exclusividade territorial de tecnologia autoriza inexigibilidade | 35 |
| | PLENÁRIO ACÓRDÃO | |
| 11 | Serviços advocatícios: experiência não afasta a competição | 36 |
| | PLENÁRIO ACÓRDÃO | |
| 12 | Fixação de percentual de honorários de êxito requer justificativa de preço | 37 |
| | PLENÁRIO ACÓRDÃO SÍNTESE VISUAL | |
| 13 | Possibilidade de locação de imóvel por inexigibilidade após chamamento público | 40 |
| | PLENÁRIO ACÓRDÃO SÍNTESE VISUAL | |

* Julgado com recurso pendente na data de publicação. Ver aviso no próprio julgado.

14	Exigir usina de asfalto próxima da obra restringe a competição	43
	PLENÁRIO ACÓRDÃO	
15	Admissibilidade de nota de corte no credenciamento	44
	PLENÁRIO ACÓRDÃO SÍNTESE VISUAL	
16	Qualificação técnico-operacional: experiência mínima pede justificativa	46
	PLENÁRIO ACÓRDÃO	
17	Revisão do julgamento da proposta diante de desconformidade com especificação técnica essencial do edital	47
	PLENÁRIO ACÓRDÃO SÍNTESE VISUAL	
18	Locação de veículos: ETP, especificações e preços	50
	PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO SÍNTESE VISUAL	
19	Minuta padronizada não afasta parecer jurídico na dispensa de licitação	53
	PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO SÍNTESE VISUAL	
20	Adesão à ata exige pesquisa de preços com fontes diversificadas	56
	PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO	
21	Adesão à ata de registro de preços requer planejamento próprio	57
	PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO SÍNTESE VISUAL	
22	Vedação ao exame antecipado do mérito na intenção de recurso	60
	PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO	

PESSOAL

23	Admissibilidade de vantagens cumulativas sem duplicidade remuneratória	61
	PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL	
24	Vantagem da carreira anterior não acompanha o servidor no novo cargo	65
	PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL	
25	Cômputo do período da pandemia para vantagens decorrentes do tempo de serviço	69
	PLENÁRIO PARECER EM CONSULTA SÍNTESE VISUAL	
26	Cota racial se calcula sobre o total de vagas do cargo	72
	PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO	
27	Edital não pode ofertar mais vagas do que cargos vagos em lei	73
	PRIMEIRA CÂMARA DECISÃO	
28	Erro grosseiro na manutenção de comissionados em funções típicas da advocacia pública	74
	PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO	

PROCESSUAL

29	Contas podem ser julgadas mesmo com a prescrição reconhecida	76
	PLENÁRIO ACÓRDÃO	

RESPONSABILIDADE

30	Multa a empresa privada só cabe quando vinculada a débito	78
	PLENÁRIO ACÓRDÃO	

OUTROS TRIBUNAIS

31	Reestruturação da carreira da Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul – ADI 7.691/MS	79
	STF	
32	Autarquias e fundações: prestação de serviços jurídicos por Advogados Autárquicos e Fundacionais, paralelamente à Procuradoria do Estado de Santa Catarina – ADI 7.856/SC	79
	STF	
33	Submissão de auditores fiscais estaduais, distritais e municipais aos subtetos remuneratórios após reforma tributária – ADI 7.882/DF	79
	STF	
34	Remissão, por lei de iniciativa do Poder Executivo, de débitos não tributários decorrentes de ressarcimentos, devoluções e multas, aplicados pelo Tribunal de Contas – ADI 7.446/SC	80
	STF	
35	Contratação temporária para o exercício das funções próprias da polícia penal – ADI 7.699/AC	80
	STF	
36	Destinação de honorários advocatícios no âmbito de autarquia estadual – ADI 7.886/GO	80
	STF	
37	Inconstitucionalidade da fixação de alíquotas de IPTU em razão da área do imóvel – ARE 1.593.784/SC (Tema 1.455 RG)	80
	STF	
38	Reajuste automático de propostas orçamentárias dos Poderes e órgãos autônomos estaduais – ADI 7.868/PB	81
	STF	
39	Sanção administrativa disciplinar de aposentadoria compulsória para magistrados – AO 2.870 AgR-AgR e AgR-segundo/DF	81
	STF	
40	Registro tardio do balanço patrimonial na habilitação	81
	TCU	
41	Desclassificação de proposta pelo quantitativo de mão de obra	81
	TCU	
42	Diligência sobre itens essenciais com custo zero na proposta	82
	TCU	
43	Salários acima do piso convencional em serviços terceirizados	82
	TCU	



44	Erro grosseiro em parecer contrário à jurisprudência dominante	82
	TCU	
45	Fraude à licitação por atestado de capacidade técnica falso	83
	TCU	
46	Incidência separada do teto em atribuições concomitantes distintas	83
	TCU	
47	Responsabilização do fiscal e da contratada por falhas na obra	83
	TCU	
48	Publicidade das diligências no pregão eletrônico	83
	TCU	
49	Exceção aos limites de alteração contratual por acordo das partes	84
	TCU	



JURISPRUDÊNCIA DO TCEES POR TEMA

Cada julgado destaca a tese firmada e os elementos essenciais à compreensão de seu alcance e de sua aplicação.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JULGADO

1

Limites à atuação de consórcios públicos no manejo de resíduos sólidos

Saneamento básico Resíduos sólidos Consórcio público

PARECER EM CONSULTA

TC-013/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. Quando a titularidade dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos for exercida exclusivamente pelo município, é vedada a prestação direta ou indireta desses serviços por consórcio público, de finalidade única ou multifinalitário;
2. Quando a titularidade for exercida em gestão associada com outros entes federativos, a prestação direta é permitida apenas a consórcio público de direito público e de finalidade única, que deve observar a Lei 14.133/2021 nas contratações necessárias à operacionalização dos serviços, vedado o sistema de registro de preços;
3. Na gestão associada, a prestação indireta pode ser realizada por consórcio de finalidade única ou multifinalitário, mediante concessão comum ou parceria público-privada, precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo;
4. Essas regras se aplicam ainda que o consórcio já exercesse atividades de saneamento básico antes da Lei 14.026/2020, com ou sem previsão dessas atividades em seus atos constitutivos.

PONTO DE ATENÇÃO

Antes de definir a participação de consórcio público no manejo de resíduos sólidos, deve-se identificar se a titularidade do serviço é exercida exclusivamente pelo município ou em gestão associada, pois essa distinção determina as formas de prestação admitidas. O fato de o consórcio já atuar em saneamento básico antes da Lei 14.026/2020, ainda que essa finalidade conste de seus atos constitutivos, não afasta as regras atuais sobre gestão e prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pelo presidente do Consórcio Público Prod Norte acerca da possibilidade de consórcio público multifinalitário, que já exercia atividades de saneamento básico antes da Lei 14.026/2020 e possuía essa finalidade prevista em seus atos constitutivos, continuar a realizar, para os municípios consorciados, os serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos mediante contratação de empresa especializada. Também foi questionada a forma de contratação e operacionalização do serviço de tratamento de resíduos sólidos pelo consórcio.

A área técnica entendeu que consórcios públicos multifinalitários que já exerciam atividades de saneamento básico, com essa finalidade prevista em atos constitutivos anteriores à Lei 14.026/2020, poderiam continuar a realizar os serviços de resíduos sólidos para os municípios consorciados, desde que efetuassem as adequações necessárias à Lei Estadual 11.332/2021.

Também considerou possível que consórcios municipais com personalidade jurídica de direito público contratassem empresas privadas especializadas para a execução desses serviços, mediante regular procedimento licitatório e observância das normas aplicáveis às contratações das pessoas jurídicas de direito público.

O Ministério Público de Contas divergiu, sustentando que consórcio multifinalitário preexistente não poderia continuar a realizar os serviços após a Lei 14.026/2020 e que sua execução poderia ocorrer mediante concessão ou procedimento licitatório, vedado o Sistema de Registro de Preços.

O relator divergiu de ambas as manifestações no mérito. Para solucionar a consulta, considerou necessário distinguir inicialmente as formas de exercício da titularidade (gestão exclusiva pelo município ou gestão associada) e, em seguida, as formas de prestação direta ou indireta.

Ressaltou que o consórcio público, por integrar a administração indireta de todos os entes consorciados, não pode prestar serviços de manejo de resíduos sólidos no âmbito de uma gestão exclusiva municipal, pois sua participação caracteriza gestão associada.

Assim, quando o município exerce isoladamente a titularidade, fica afastada a prestação desses serviços por consórcio público, seja de finalidade única ou multifinalitário, tanto de forma direta quanto indireta.

Na gestão associada, abrangendo a associação voluntária entre entes federativos, a gestão metropolitana ou a prestação regionalizada por meio de Unidade Regional de Gestão de Resíduos Sólidos (URGER), o relator entendeu que a prestação direta exige consórcio intermunicipal constituído como associação pública e dedicado exclusivamente a atividades de saneamento básico. Por isso, somente consórcio público de direito público e finalidade única pode prestar diretamente os serviços, admitida a contratação de terceiros para atividades específicas. Consórcios multifinalitários não podem realizar essa prestação direta. Já para a prestação indireta, não há exigência de finalidade única, sendo possível a atuação tanto de consórcios de finalidade única quanto multifinalitários, mediante concessão precedida de licitação.

Quanto à operacionalização, o relator assentou que o consórcio público de direito público e finalidade única que preste diretamente os serviços deve observar a Lei 14.133/2021 nas contratações necessárias, sendo incabível a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Na prestação indireta, a concessão deve ser precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, observando-se a Lei 8.987/1995, no caso de concessão comum, ou a Lei 11.079/2004, no caso de parceria público-privada.

O relator destacou, ainda, que a circunstância de o consórcio já exercer atividades de saneamento antes da Lei 14.026/2020, com ou sem previsão nos atos constitutivos, não modifica essas regras.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conheceu da consulta e a respondeu nos seguintes termos:

1.1.1. No caso de exercício da titularidade dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos por município, em gestão exclusiva, independentemente do exercício de atividades de saneamento básico antes da publicação da Lei 14.026/2020, com ou sem previsão desses objetivos em seus atos constitutivos, é vedado aos consórcios públicos, tanto os de finalidade única quanto os multifinalitários, prestar os serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, seja diretamente – inclusive mediante contratação de terceiros para atividades específicas –, seja indiretamente;

1.1.2. No caso de exercício da titularidade dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos em gestão associada – seja a associação voluntária entre entes federativos; seja a gestão metropolitana, no âmbito da Região Metropolitana da Grande Vitória; seja a prestação regionalizada, por meio da respectiva Unidade Regional de Gestão de Resíduos Sólidos (URGER) –, independentemente do exercício de atividades de saneamento básico antes da publicação da Lei 14.026/2020, com ou sem previsão desses objetivos em seus atos constitutivos:

1.1.2.1. É vedado aos consórcios públicos multifinalitários prestar diretamente os serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, inclusive mediante contratação de terceiros para atividades específicas;



1.1.2.2. É permitido aos consórcios públicos de direito público e finalidade única prestar diretamente os serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, inclusive mediante contratação de terceiros para atividades específicas; e

1.1.2.3. É permitido aos consórcios públicos, tanto os de finalidade única quanto os multifinalitários, prestar indiretamente os serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, sempre mediante concessão, comum ou especial, precedida de licitação;

1.1.2.4. No caso de prestação direta em gestão associada do manejo de resíduos sólidos, os consórcios públicos de direito público e finalidade única devem realizar as contratações necessárias à operacionalização dos serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos mediante os ritos e procedimentos previstos na Lei 14.133/2021, vedada para este fim a adoção de sistema de registro de preços; e

1.1.2.5. No caso de prestação indireta em gestão associada do manejo de resíduos sólidos, os consórcios públicos, tanto os de finalidade única quanto os multifinalitários, devem promover a concessão dos serviços públicos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, com observância dos ritos e procedimentos previstos na Lei 8.987/1995 ou na Lei 11.079/2004, conforme a opção sejam pela concessão comum ou pela parceria público-privada, respectivamente.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-013/2026, Processo TC-6952/2025, relator conselheiro substituto Donato Volkers Moutinho, publicado em 29/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →

SÍNTESE VISUAL DA TESE

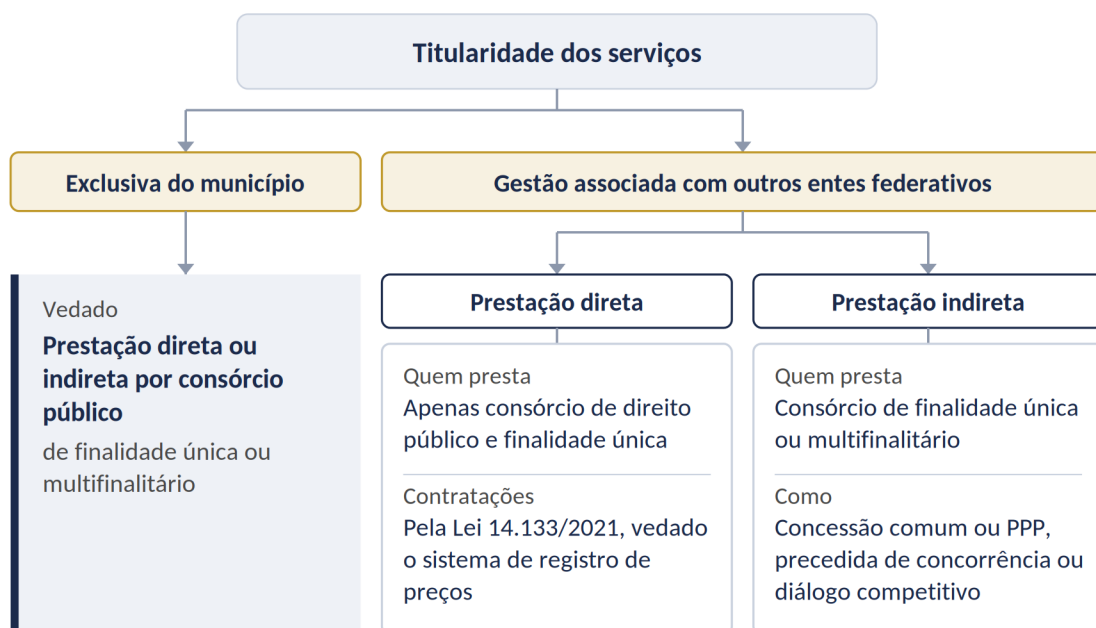
Parecer em Consulta TC-013/2026 · Plenário

**Limites à atuação de consórcios públicos
no manejo de resíduos sólidos**

Saneamento básico

Resíduos sólidos

Consórcio público

**Nota**

As regras se aplicam ainda que o consórcio já exercesse atividades de saneamento básico antes da Lei 14.026/2020, com ou sem previsão nos atos constitutivos.

Relator: Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho · Publicação: 29/06/2026

[← Voltar ao julgado](#)[← Voltar ao sumário](#)



FINANÇAS PÚBLICAS

JULGADO

2

Aplicação financeira de sobras do duodécimo

Câmara municipal Duodécimos Aplicação financeira Rendimento
Instituição financeira

PARECER EM CONSULTA

TC-009/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. A aplicação financeira das sobras do duodécimo pela Câmara Municipal é facultativa e a opção por mantê-las em conta para despesas do próprio exercício não configura renúncia de receita nem enseja responsabilização do gestor.
2. A aplicação, se realizada, deve observar critérios de segurança, liquidez e economicidade, em instituição financeira oficial ou autorizada por lei, escolhida mediante licitação, credenciamento ou contratação direta, desde que, nesta última hipótese, seja demonstrada sua vantajosidade.
3. Os rendimentos da aplicação financeira não constituem receita da Câmara Municipal e devem ser devolvidos ao Poder Executivo.

PONTO DE ATENÇÃO

Sobras reiteradas do duodécimo podem indicar que o orçamento do Poder Legislativo está superestimado, sendo recomendável, nessa hipótese, promover sua adequação mediante redução dos valores.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Santa Teresa acerca da aplicação financeira dos valores recebidos a título de duodécimo, abrangendo a obrigatoriedade da aplicação, seu amparo legal, a forma de escolha da instituição financeira, a destinação dos rendimentos e a eventual responsabilização do gestor que opte por não realizar a aplicação.

Na análise do mérito, a área técnica concluiu que a aplicação das sobras do duodécimo é facultativa, embora a gestão dos recursos deva observar os princípios da eficiência e da economicidade. Também entendeu que eventual aplicação deve observar critérios de segurança, liquidez e economicidade; que a instituição financeira pode ser escolhida por licitação, credenciamento ou contratação direta, desde que demonstrada, neste último caso, sua vantagem; e que os rendimentos devem ser devolvidos ao Poder Executivo. Quanto à ausência de aplicação, afastou tanto a possibilidade de penalização do gestor quanto a caracterização de renúncia de receita. O Ministério Público de Contas anuiu às conclusões técnicas.

O relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, acolheu integralmente os fundamentos e conclusões da área técnica, fazendo constar a Instrução Técnica de Consulta 00006/2026 como parte integrante da fundamentação de seu voto. Ao final, o Plenário, à unanimidade, conheceu da consulta e respondeu literalmente aos questionamentos nos seguintes termos:

Questionamento 1

A aplicação dos valores [recebidos a título de Duodécimos] é obrigatória ou facultativa aos gestores de Câmaras? O que entende este Tribunal de Contas sobre o assunto à luz da própria Constituição Federal?

Resposta: Não há obrigação legal ou constitucional que imponha ao gestor do Poder Legislativo o dever de investir as sobras do duodécimo em aplicações financeiras. Logo, o procedimento aventado na consulta está voltado para a faculdade e não para obrigação, de sorte que, em havendo sobra do duodécimo, o gestor poderá optar por aplicar o recurso no mercado financeiro ou por manter em conta para despesas futuras dentro do mesmo exercício.

Questionamento 2

Se é possível se fazer aplicação dos recursos do duodécimo, qual seria o amparo legal, como se fazer a aplicação, por exemplo, se os valores não utilizados no mês devem ser aplicados?

Resposta: O amparo legal abrange os caputs dos arts. 37 e 168 da Constituição Federal, com destaque para os princípios da eficiência e economicidade, pelos quais o gestor público tem o dever de buscar o melhor aproveitamento dos recursos públicos, bem como para o princípio da autonomia financeira, que garante a competência dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública a gestão de seus próprios recursos repassados mensalmente. A aplicação de recursos do duodécimo no mercado financeiro, para a hipótese aventada na consulta, deve ser feita observando-se os critérios de segurança, de liquidez e de economicidade, mas sem prejuízo ao cumprimento das obrigações institucionais do Poder Legislativo. Assim, entende-se que deverá ser feita exclusivamente em instituições financeiras oficiais ou autorizadas por lei nacional (art. 164, § 3º, da Constituição Federal), mediante investimentos a curto prazo, que possuam resgate imediato, visando a preservação do poder de compra.

Questionamento 3

Como selecionar com imparcialidade a instituição financeira para receber o recurso para a aplicação?

Resposta: A escolha da instituição financeira pode ocorrer por meio de licitação, de credenciamento ou de contratação direta, desde que, neste último caso, seja demonstrada a vantagem da contratação direta em relação à adoção do procedimento licitatório, de forma fundamentada.

Questionamento 4

Os valores dos rendimentos devem retornar aos cofres públicos e não poderão ser utilizados pela Câmara?

Resposta: O Poder Legislativo não possui capacidade arrecadatória, não podendo ter receita, de sorte que eventuais rendimentos de aplicações financeiras realizadas não lhe pertencem e devem ser devolvidos ao Poder Executivo.

Questionamento 5

Há alguma possibilidade de penalização de gestores de Câmaras se não aplicar o recurso, ou mesmo a possibilidade de os mesmos poderem ser acusados de que estariam renunciando receita?

Resposta: Não havendo obrigação legal ou constitucional que imponha ao gestor do Poder Legislativo o dever de investir recursos do duodécimo em aplicações financeiras, tratando-se, pois, de faculdade e não de obrigação, não se cogita da hipótese de penalização do gestor que opte por não aplicar tais recursos no mercado financeiro. Convém recordar que o Poder Legislativo recebe recursos do Poder Executivo para custeio das suas atividades, ou seja, não é um ente arrecadador. Assim, eventuais rendimentos financeiros pertencem ao erário e devem ser devolvidos ao Executivo, não podendo configurar receita tributária própria do Poder Legislativo, o qual não tem o poder de renunciar a algo que, em última análise, não integrará o seu patrimônio definitivo. Logo, não há que se falar em renúncia de receita.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-009/2026, Processo TC-6669/2025, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 25/05/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-009/2026 • Plenário

Aplicação financeira de sobras do duodécimo

Câmara municipal

Duodécimos

Aplicação financeira

Rendimento

Instituição financeira

Aplicação facultativa pela Câmara Municipal

Manter em conta
para despesas do próprio exercício

Consequências

Não configura renúncia de receita

Não enseja responsabilização do gestor

Aplicar no mercado financeiro

Critérios

Segurança, liquidez e economicidade

Instituição financeira

Oficial ou autorizada por lei

Escolha da instituição

Licitação, credenciamento ou contratação
direta com vantajosidade demonstrada

Rendimentos devolvidos ao Executivo
não constituem receita da Câmara

Nota

Sobras reiteradas podem indicar orçamento do Legislativo superestimado; nesse caso, é recomendável adequá-lo mediante redução dos valores.

Relator: Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun • Publicação: 25/05/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO

3

FINANÇAS PÚBLICAS

Município pode custear indenização a agente estadual de segurança

Convênio Segurança pública Estado Município Indenização
Classificação orçamentária

PARECER EM CONSULTA

TC-010/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. O município pode repassar recursos ao Estado para custear indenizações a agentes estaduais de segurança pública, desde que sejam previstas em lei, não tenham natureza permanente e não integrem a remuneração nem configurem complementação remuneratória;
2. O repasse deve ser formalizado por convênio entre os entes, com plano de trabalho, cronograma de desembolso e previsão na LDO e na LOA, vedado o pagamento direto aos agentes;
3. As despesas com essas indenizações devem ser classificadas no elemento de despesa 3.3.30.93.00 – Indenizações e Restituições, e não no 3.3.30.41.00 – Contribuições.

PONTO DE ATENÇÃO

O plano de trabalho do convênio deve evidenciar, sempre que possível, a relação entre os recursos municipais transferidos, as ações de segurança pública custeadas e o benefício esperado para o município, evitando que o repasse se transforme em aporte genérico ao orçamento estadual ou financie ações desvinculadas do interesse público local.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Santa Maria de Jetibá acerca da possibilidade de utilização de recursos municipais para custear indenizações destinadas a agentes estaduais de segurança pública, da formalização de convênio com o Estado, da forma de realização dos repasses e da classificação orçamentária das respectivas despesas.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, anuído pelo relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, respondeu à consulta nos seguintes termos:

Questionamento 1

É possível repassar valores a título de indenização ou remuneração aos agentes de segurança pública estaduais com recursos municipais?

Resposta: Com fulcro no Princípio da Cooperação Federativa, e, em respeito à divisão de competências constitucionais, em especial, nos termos em que dispõe o artigo 144, da Constituição Federal, os Municípios podem repassar recursos ao Estado, com a finalidade de contribuir com a segurança pública local, desde que seja para custear indenizações, e não remunerações, devidamente previstas em lei, que não tenham natureza permanente, e, que não integrem a remuneração dos agentes públicos e nem configurem, de alguma forma, complementação remuneratória disfarçada, exigindo-se, para tanto, que se providencie a formalização por convênio a ser firmado entre o Município e o Estado que contenha plano de trabalho e cronograma de desembolso, e, também, que haja previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária (LOA) do Município, além de se atentar para não sejam ofendidas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recomenda-se, ainda, que os instrumentos que formalizarem o repasse evidenciem, sempre que possível, a relação entre os recursos transferidos, as ações de segurança pública a serem custeadas e o benefício esperado para o Município

transferidor, de modo a demonstrar a aderência da despesa ao interesse público local e a evitar sua utilização como aporte genérico ao orçamento estadual ou para ações manifestamente desvinculadas desse interesse.

Questionamento 2

O Município pode celebrar convênio com o Estado para custear essas atividades?

Resposta: Para custear as indenizações não permanentes, conforme exposto no item “1” da presente conclusão, a formalização por convênio a ser firmado entre o Município e o Estado que contenha plano de trabalho e cronograma de desembolso é uma das condições imprescindíveis para se admitir os repasses de recursos municipais. Recomenda-se que o plano de trabalho evidencie, sempre que possível, a pertinência entre os recursos transferidos, as atividades de segurança pública a serem custeadas e o benefício esperado para o Município transferidor, seja por execução no respectivo território, seja por atuação regional ou operacional cuja repercussão sobre a segurança local possa ser demonstrada.

Questionamento 3

O repasse pode ser feito diretamente aos agentes ou deve ser canalizado por meio do Estado?

Resposta: Os repasses de recursos municipais para custear as indenizações aos agentes de segurança pública estaduais, de acordo com o exposto no item “1” da presente conclusão, não podem ser dirigidos, diretamente, aos agentes públicos, mas, sim, devem ser destinados ao próprio Estado que é quem tem a responsabilidade de repassá-los aos agentes públicos que desempenham as atividades previstas, uma vez que estes não têm personalidade jurídica, mas, sim, aquele, seja para atuar como parte no convênio, seja como beneficiário dos repasses financeiros.

Questionamento 4

E é adequado utilizar o elemento orçamentário 3.3.30.41 - Contribuições?

Resposta: Para o registro das despesas que visem custear as indenizações não permanentes aos agentes de segurança pública estaduais, nos termos previstos no item “1” da presente conclusão, não é adequado utilizar a rubrica contábil/elemento orçamentário 3.3.30.41.00 - Contribuições, mas, sim, a rubrica contábil/elemento orçamentário 3.3.30.93.00 – Indenizações e Restituições. É importante destacar, que embora haja permissivo legal para que ocorra o registro contábil no elemento orçamentário 3.3.30.93.00 – Indenizações e Restituições no que tange a outras possíveis despesas de natureza indenizatória, não classificadas em elementos de despesas específicos, tais despesas deverão ter previsão legal e não corresponder a remunerações, gratificações incorporáveis ou indenizações permanentes aos agentes de segurança pública estaduais, o que configuraria, consoante ponderado na fundamentação apresentada, em grave desvio de finalidade orçamentária e burla ao regime de pessoal. Frisa-se, por fim, que o registro contábil deverá estar obrigatoriamente em consonância com a dotação orçamentária prevista no convênio e que este último necessita conter plano de trabalho e cronograma de desembolso, assim como a respectiva e cogente previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária (LOA) do Município.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-010/2026, Processo TC-6906/2025, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 08/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-010/2026 · Plenário

Município pode custear indenização a agente estadual de segurança

Convênio

Segurança pública

Indenização

Classificação orçamentária

	Admitido	Não admitido
1 O que custear?	Indenizações previstas em lei e sem natureza permanente	Verba que integre a remuneração ou configure complementação remuneratória
2 A quem repassar?	Ao Estado	Diretamente aos agentes (vedado)
3 Como formalizar?	Por convênio entre os entes, com plano de trabalho, cronograma de desembolso e previsão na LDO e na LOA	
4 Onde classificar?	3.3.30.93.00 – Indenizações e Restituições	3.3.30.41.00 – Contribuições

Nota

Sempre que possível, o plano de trabalho deve evidenciar a relação entre os recursos transferidos, as ações de segurança pública custeadas e o benefício esperado para o município, evitando aporte genérico ao orçamento estadual ou ações desvinculadas do interesse local.

Relator: Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo · Publicação: 08/06/2026

Voto vista: Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
4

FINANÇAS PÚBLICAS

Cômputo de despesas previdenciárias da Câmara no limite constitucional de gastos

Câmara municipal Gasto total Limite Duodécimo Inativos

PARECER EM CONSULTA

TC-011/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. A partir da legislatura iniciada em 1º de janeiro de 2025, integram o limite de despesa total do Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A da Constituição Federal as despesas com inativos e pensionistas executadas pelo orçamento da Câmara, as relativas ao plano de custeio previdenciário e as transferências para cobertura de insuficiências financeiras do regime próprio de previdência social (RPPS), independentemente da data de concessão dos benefícios, não se computando os benefícios pagos diretamente pelo RPPS;
2. Essas despesas devem ser custeadas dentro do duodécimo da Câmara Municipal, sem acréscimo de valores ao repasse, mantida a base de cálculo do duodécimo prevista no caput do art. 29-A da Constituição Federal.

PONTO DE ATENÇÃO

Os benefícios previdenciários pagos diretamente pelo RPPS não integram o limite de despesa total da Câmara, mas devem ser computadas as despesas do Legislativo com o plano de custeio e as transferências destinadas à cobertura de insuficiências financeiras do regime próprio.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Vila Velha, acerca da aplicação do art. 29-A da Constituição Federal, após a alteração promovida pela Emenda Constitucional 109/2021.

A controvérsia envolveu, essencialmente, a repercussão dos gastos com inativos e pensionistas sobre o limite de despesa total do Legislativo municipal, o duodécimo e a execução de despesas previdenciárias no âmbito do RPPS, nos seguintes termos:

- A) O dispositivo constitucional deve ser interpretado no sentido de ABRANGER APENAS OS INATIVOS E PENSIONISTAS QUE SE APOSENTAREM APÓS A SUA VIGÊNCIA ou, ao contrário, INCLUI TODOS OS INATIVOS E PENSIONISTAS, INDEPENDENTEMENTE DO MOMENTO DA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO?
- B) O montante correspondente aos inativos e pensionistas DEVE ESTAR PREVISTO NO DUODÉCIMO, ou seja, deve integrar o cálculo que define os limites de repasse orçamentário para o Poder Legislativo?
- C) Os valores referentes aos gastos com inativos e pensionistas do Poder Legislativo podem ser alocados pelo Poder Executivo na proposta de lei orçamentária em rubrica diversa da ação legislativa, mesmo quando a administração desses valores é realizada pelo Poder Legislativo?
- D) Na hipótese de alocação na LOA dos valores das obrigações com os inativos e pensionistas do Poder Legislativo previstas no art. 29-A da CF/88, em rubrica diversa daquela destinada a ação legislativa, A RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO SERÁ DO PODER EXECUTIVO? Em caso negativo, deverá ser feita a correção na LOA, devendo ser alocada a referida verba no orçamento do Poder Legislativo?

E) Caso a responsabilidade pelos gastos com pessoal inativo e pensionistas seja do Poder Legislativo, independente da alocação desses valores na LOA em rubrica diversa da prevista para a ação legislativa, a APLICAÇÃO DOS LIMITES DE DESPESA DE PESSOAL TERÁ COMO BASE O VALOR DO DUODÉCIMO SOMADO AO VALOR DAS ALUDIDAS OBRIGAÇÕES?

A área técnica concluiu que a alteração constitucional passou a produzir efeitos a partir da legislatura municipal iniciada em 1º de janeiro de 2025. Para a apuração do limite do art. 29-A, considerou relevantes os gastos executados diretamente pelo orçamento da Câmara com inativos e pensionistas, as obrigações relativas ao plano de custeio do RGPS ou do RPPS e as transferências destinadas à cobertura de insuficiências financeiras do regime próprio, independentemente da data de concessão dos benefícios.

Quanto ao duodécimo, a manifestação técnica assentou que essas despesas devem ser suportadas dentro do limite constitucional de gastos da Câmara, sem alteração da base de cálculo do repasse, que permanece vinculada ao somatório das receitas previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

Distinguiu também, o pagamento dos próprios benefícios previdenciários, quando realizado diretamente pelo RPPS, das obrigações previdenciárias atribuídas à Câmara: os benefícios executados pelo orçamento do regime próprio não integram a apuração do limite do Legislativo, mas o plano de custeio e as transferências destinadas à cobertura de insuficiências financeiras permanecem sujeitos ao art. 29-A.

O entendimento levou em conta, ainda, a situação previdenciária local. Nos municípios sem RPPS, não há base para incluir gastos com aposentados ou pensionistas da Câmara, salvo quando custeados diretamente pelo Tesouro Municipal. Nos municípios vinculados ao RGPS ou a RPPS atuarialmente equilibrado, considerou-se desnecessária a imposição de encargos adicionais sobre o duodécimo, para evitar bis in idem.

Para RPPS atuarialmente deficitário, previu-se a inclusão integral do plano de custeio de imediato, desde que não comprometida a autonomia financeira da Câmara, caso contrário, a implementação deve ocorrer paulatinamente, conforme estudo atuarial específico. Havendo déficit financeiro, a insuficiência mensal também deve ser suportada pelo duodécimo.

O relator concordou integralmente com a proposta da área técnica, também acolhida pelo Ministério Público de Contas, e incorporou a manifestação técnica à fundamentação do voto.

Ressaltou, ainda, que o limite de despesa total do Poder Legislativo municipal estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal não se confunde com os limites de despesa com pessoal previstos no art. 169 da Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, por se tratar de sistemas autônomos, com finalidades e formas de apuração próprias.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto do relator, ratificou o conhecimento da consulta e a respondeu nos seguintes termos:

Resposta à letra “A”:

Para efeito de observância do limite constitucional de despesa total do Poder Legislativo Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 109/2021, a partir da legislatura iniciada em 1º de janeiro de 2025, o cálculo deve ser realizado com base nos gastos executados diretamente pelo orçamento da Câmara Municipal, abrangendo as despesas com inativos e pensionistas, incluídas as relativas ao custeio do regime de previdência (RGPS ou RPPS), bem como as transferências para cobertura de insuficiências financeiras do Regime Próprio de Previdência Social, independentemente da data de concessão dos benefícios.

Resposta à letra “B”:

Todas as despesas executadas pelo Poder Legislativo Municipal, inclusive aquelas relativas a pessoal inativo e pensionistas, ao plano de custeio do regime de previdência e às transferências destinadas à cobertura de insuficiências financeiras do RPPS devem compor o seu orçamento, bem como ser custeadas dentro do limite constitucional estabelecido pelo art. 29-A da Constituição Federal e consideradas para a definição da proporção do repasse financeiro realizado pelo Poder Executivo a título de duodécimos. A base de cálculo do duodécimo permanece definida pelo somatório das receitas previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, conforme disposto pelo Parecer em Consulta 27/2003 (Excerto 8167/2019). Especificamente quanto às despesas com déficits

previdenciários (atuarial e financeiro), independentemente dos recursos para a cobertura de insuficiência financeira transitarem ou não pelo orçamento do Poder Legislativo Municipal, deverão ser consideradas para esse fim. Ademais, o repasse em valor superior aos limites estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal, ou em valor inferior ao fixado na Lei Orçamentária, pode configurar crime de responsabilidade por parte do Prefeito, nos termos dos incisos I e III do § 2º do referido dispositivo constitucional.

Resposta à letra “C”:

O questionamento apresentado mostra-se prejudicado, uma vez que não evidencia de forma precisa e objetiva qual é a dúvida quanto à interpretação de dispositivo legal ou constitucional. O conteúdo não esclarece se a indagação se refere às despesas com pessoal inativo e pensionistas realizadas por meio de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ou àquelas executadas diretamente por meio do orçamento próprio do Poder Legislativo Municipal.

De todo modo, é importante destacar que as despesas com pessoal inativo e pensionistas pagas diretamente pela Câmara Municipal, por meio de dotações consignadas em seu orçamento, integram a execução orçamentária do Poder Legislativo e, portanto, estão submetidas ao limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal.

Caso o pagamento de benefícios previdenciários de inativos e pensionistas vinculados ao Poder Legislativo Municipal seja realizado pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), os valores correspondentes poderão ser alocados pelo Poder Executivo, na proposta de lei orçamentária, em rubrica diversa daquela destinada à ação legislativa, em observância ao princípio da unidade gestora única do RPPS. Nessa hipótese, contudo, as despesas relativas ao plano de custeio do respectivo regime previdenciário (seja RGPS ou RPPS), bem como as transferências efetuadas pela Câmara Municipal para cobertura de insuficiências financeiras no pagamento de aposentadorias e pensões pelo RPPS, deverão ser necessariamente computadas para fins de observância do limite constitucional de despesa do Poder Legislativo Municipal, conforme dispõe o art. 29-A da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, a inclusão das despesas com inativos e pensionistas é obrigatória a partir do orçamento executado em 2025, conforme estabelece o art. 7º da Emenda Constitucional 109/2021, devendo observar ainda a situação previdenciária local:

Municípios sem RPPS: não há base para incluir gastos com aposentados ou pensionistas da Câmara Municipal, salvo no caso daqueles custeados diretamente pelo Tesouro Municipal;

Municípios vinculados ao RGPS ou RPPS atuarialmente equilibrado (não apenas financeira ou orçamentariamente equilibrado): deve-se reconhecer que é desnecessário impor encargos adicionais sobre duodécimos, sob pena de bis in idem, pois os gastos já foram realizados, em período pretérito, por ocasião do recolhimento das contribuições previdenciárias;

RPPS atuarialmente deficitário: a inclusão integral de todo o plano de custeio deve ocorrer imediatamente, se não comprometer a autonomia financeira da Câmara Municipal. Caso contrário, deve ocorrer paulatinamente, de acordo com o que for identificado em estudo atuarial específico e inclinado ao efetivo custeio, pelo Legislativo Municipal, de sua massa;

RPPS financeiramente deficitário: além da inclusão do plano de custeio, a parcela correspondente à insuficiência mensal também deve ocorrer à conta do duodécimo.

Resposta à letra “D”:

As despesas com pessoal inativo e pensionistas serão consideradas para fins do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal quando forem executadas por meio do orçamento próprio do Poder Legislativo Municipal.

Adicionalmente, eventual necessidade de aportes e transferências para cobertura de déficit do RPPS (seja este um déficit atuarial ou financeiro) configura despesa do Poder Legislativo Municipal. Tais aportes e transferências também devem ser computados no duodécimo do Legislativo e, portanto, impactar o limite de despesa fixado pelo art. 29-A da Constituição Federal.

Já as despesas com inativos e pensionistas originários do Legislativo e realizadas por meio do orçamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), não integram a base de cálculo para apuração do limite total de despesa do Poder Legislativo Municipal, conforme estabelecido pelo referido dispositivo constitucional.

Na hipótese de alocação orçamentária dos valores correspondentes às obrigações com pessoal inativo e pensionistas do Poder Legislativo Municipal, previstos no art. 29-A da Constituição Federal, em rubrica diversa daquela destinada à ação legislativa, a responsabilidade pela execução do pagamento poderá recair sobre o Poder Executivo, quando os benefícios forem operacionalizados pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Esse entendimento decorre do princípio da unidade gestora única previdenciária, previsto no § 20 do art. 40 da Constituição Federal, que atribui ao Poder Executivo a centralização da gestão e do pagamento dos benefícios previdenciários.

Resposta à letra “E”:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o questionamento formulado diz respeito ao limite constitucional da despesa total da Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição Federal, e não ao limite de despesa de pessoal fixado pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A apuração dos limites de despesa com pessoal previstos no art. 169 da Constituição Federal, regulamentados pela LRF, segue regramentos próprios e não se confunde com a apuração do limite estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional 25/2000 e a LRF instituíram dois sistemas distintos e autônomos, com finalidades e metodologias específicas. Assim, os limites previstos em cada um desses dispositivos devem ser apurados e observados de forma independente, respeitando os conceitos e o contexto normativo de cada regime. O art. 29-A tem como objetivo específico a limitação das despesas do Poder Legislativo Municipal, enquanto o art. 169 trata da despesa com pessoal no âmbito de todos os entes federativos.

Ajustada a indagação ao tema pertinente, conclui-se que as despesas com inativos e pensionistas vinculados ao Poder Legislativo Municipal, quando suportadas com recursos do Tesouro Municipal — seja de forma direta ou indireta — devem ser necessariamente computadas no limite constitucional de gastos do Legislativo, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal.

Nesse sentido, o Parecer em Consulta 22/2004 (Excerto 5576/2018) do TCEES firmou o entendimento de que as despesas com pessoal do Poder Legislativo — as quais, após a Emenda Constitucional 109/2021, passaram a abranger expressamente os gastos com inativos e pensionistas — devem ser custeadas exclusivamente com amparo no valor repassado a título de duodécimo, considerando-se, para fins de cálculo do limite imposto pelo § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, o montante integral do duodécimo recebido, ainda que tenha havido posterior devolução de saldo financeiro ao Tesouro Municipal.

Assim, o limite constitucional de despesa do Poder Legislativo Municipal deve considerar, de forma global, o valor do duodécimo recebido e, dentro dele, todas as obrigações com pessoal ativo, inativo e pensionistas, não havendo que se somar valores adicionais às transferências mensais para essa finalidade.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-011/2026, Processo TC-3450/2025, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 22/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-011/2026 · Plenário

Cômputo de despesas previdenciárias da Câmara no limite constitucional de gastos

Câmara municipal

Gasto total

Limite

Duodécimo

Inativos

Limite de despesa total da Câmara (art. 29-A da CF)
a partir da legislatura iniciada em 1º de janeiro de 2025

Integram o limite

Despesas com inativos e pensionistas executadas pelo
orçamento da Câmara

Plano de custeio previdenciário

Transferências para cobertura de insuficiências
financeiras do RPPS

Devem ser custeadas dentro do duodécimo da Câmara
sem acréscimo ao repasse, mantida a base de cálculo
prevista no caput do art. 29-A

Não se computam

Benefícios pagos
diretamente pelo RPPS

Nota

O cômputo independe da data de concessão dos benefícios.

Relator: Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun · Publicação: 22/06/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
5

FINANÇAS PÚBLICAS

Custeio de profissionais da alimentação escolar com recursos do Fundeb*

Educação Fundeb Alimentação escolar Terceirização
Despesa com pessoal

PARECER EM CONSULTA

TC-012/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. A remuneração de profissionais de apoio vinculados à alimentação escolar, como merendeiras e auxiliares de serviços gerais, pode ser custeada com a parcela de 70% do Fundeb, inclusive quando as atividades forem terceirizadas, por constituírem atividades necessárias ao funcionamento da educação básica;
2. Na terceirização, deve ser identificado o custo de pessoal no preço global do contrato, para permitir a correta segregação dos recursos do Fundeb e a contabilização das despesas de pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

PONTO DE ATENÇÃO

Na utilização de recursos da parcela de 70% do Fundeb para custear atividades terceirizadas de apoio à alimentação escolar, o custo de pessoal deve estar identificado dentro do preço global do contrato, permitindo a segregação dos valores financiados com esses recursos.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito de Cariacica acerca da possibilidade de utilização de recursos do Fundeb para custear a remuneração de profissionais que exerçam atividades de apoio técnico, administrativo ou operacional vinculadas à alimentação escolar, inclusive quando essas atividades sejam executadas por empresa terceirizada.

Também foram formulados questionamentos sobre a identificação do componente de mão de obra no preço contratado e sobre os controles necessários à transparência e à rastreabilidade dos recursos.

Os questionamentos foram apresentados nos seguintes termos:

- III.1. É juridicamente admissível a utilização da parcela de 30% dos recursos do FUNDEB, prevista no art. 26, II, da Lei nº 14.113/2020 (com redação dada pela Lei nº 14.276/2021), para custear a remuneração de profissionais que exerçam atividades de apoio técnico, administrativo ou operacional vinculadas à alimentação escolar (tais como merendeiras e auxiliares de serviços gerais)?
- III.2. A possibilidade de utilização dessa parcela se mantém quando as referidas atividades são desempenhadas por profissionais contratados indiretamente, por meio de empresa terceirizada?
- III.3. Caso positiva a resposta anterior, é necessária a comprovação analítica do componente de custo de pessoal dentro do preço global contratado, de modo a permitir a correta segregação contábil dos valores custeados com recursos do FUNDEB?
- III.4. Quais instrumentos e controles são considerados idôneos, do ponto de vista contábil e documental, para assegurar a transparência e a rastreabilidade da aplicação dos recursos do FUNDEB nessas hipóteses?

No exame da matéria, a área técnica concluiu que a remuneração de profissionais que exercem atividades de apoio técnico, administrativo ou operacional vinculadas à alimentação escolar, como merendeiras e auxiliares de serviços gerais, pode ser

custeada com os recursos correspondentes à parcela de 70% do Fundeb, e não com a parcela de 30% indicada no primeiro questionamento.

Quanto à execução indireta desses serviços, a manifestação técnica considerou que tais atribuições constituem atividades-meio necessárias ao funcionamento da educação básica e que, por esse motivo, seu custeio com a parcela de 70% do Fundeb também é possível quando desempenhadas por profissionais contratados por empresa terceirizada.

Em relação à composição do preço contratado, entendeu-se necessária a comprovação do custo de pessoal inserido no valor global, para possibilitar a correta segregação dos recursos do Fundeb.

A manifestação também destacou as consequências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para os contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, cujos valores são contabilizados como outras despesas de pessoal.

Quanto aos mecanismos de controle, a área técnica apontou os instrumentos previstos no capítulo VI da Lei nº 14.113/2020, relativo ao acompanhamento, avaliação, monitoramento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos do Fundeb, conjuntamente com os princípios constitucionais da Administração Pública, as normas de transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O conselheiro relator acompanhou na íntegra a manifestação técnica. Ao final, o Plenário, à unanimidade, respondeu à consulta nos seguintes termos:

É possível custear a remuneração de profissionais que exercem atividades de apoio técnico, administrativo ou operacional, vinculadas à alimentação escolar, tais como merendeiras e auxiliares de serviços gerais, com os recursos oriundos da parcela de 70% (setenta por cento) do FUNDEB, em detrimento daqueles correspondentes aos 30% (trinta por cento), conforme questionado pelo consulente;

As atividades referenciadas no item anterior são consideradas atividades-meio, e, portanto, ainda quando exercidas por empresas terceirizadas são necessárias ao funcionamento da educação básica, e, consequentemente, podem ser custeadas com os recursos advindos da parcela de 70% (setenta por cento) do FUNDEB;

É necessária a comprovação do custo de pessoal dentro do preço global contratado, de modo a permitir a correta segregação dos valores custeados com recursos do FUNDEB, não apenas em razão de suas consequências contábeis, mas, também jurídicas, como por exemplo, as previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, em seu artigo 18, § 1º, que dispõe que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizadas como outras despesas de pessoal, e, por esse motivo devem suportar às consequências previstas na mencionada lei, de acordo com o disposto em seu artigo 19.

Os instrumentos e controles considerados idôneos do ponto de vista contábil e documental, para assegurar a transparência e a rastreabilidade dos recursos do FUNDEB, estão previstos pela Lei nº 14.113/2020, em todo o capítulo VI, que trata do acompanhamento, avaliação, monitoramento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos, e, junto com os Princípios Constitucionais da Administração Pública, e, demais normas que tratam da transparência pública, além da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, devem ser rigorosamente cumpridos.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-012/2026, Processo TC-7547/2025, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 29/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

RECURSO PENDENTE. Pedido de Reexame (Proc. TC-3804/2026), com efeito suspensivo, contesta o custeio de despesas de terceirização com recursos do Fundeb. Acompanhe o julgamento antes de aplicar o entendimento.

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-012/2026 · Plenário

Custeio de profissionais da alimentação escolar com recursos do Fundeb

Educação

Fundeb

Alimentação escolar

Terceirização

Despesa com pessoal

Remuneração de profissionais de apoio à alimentação escolar
como merendeiras e auxiliares de serviços gerais

Pode ser custeada com a parcela de 70% do Fundeb
inclusive quando as atividades forem terceirizadas

Na terceirização

Deve ser identificado o custo de pessoal no preço global do contrato

Para permitir

Correta segregação dos
recursos do Fundeb

Contabilização das despesas de
pessoal nos termos da LRF

Relator: Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun · Publicação: 29/06/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
6

FINANÇAS PÚBLICAS

Emenda impositiva não executada exige prova de impedimento

Prestação de contas Orçamento impositivo Emenda parlamentar

PARECER PRÉVIO

TC-028/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

Na análise das contas de governo, é irregular deixar de executar emendas parlamentares obrigatórias sem comprovar falta de recursos ou impedimento técnico.

PONTO DE ATENÇÃO

Alegações de falta de dotação orçamentária ou de insuficiência dos valores previstos nas emendas devem ser acompanhadas de documentos e informações que demonstrem concretamente essas circunstâncias.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual do chefe do Poder Executivo do Município de Marataízes, referente ao exercício de 2024. Entre as ocorrências examinadas pelo TCEES, foi apontada a inobservância dos critérios constitucionais relativos à execução de emendas parlamentares obrigatórias previstas na Lei Orgânica Municipal. A área técnica constatou que o Município não executou integralmente as emendas parlamentares de natureza obrigatória.

Em sua defesa, o gestor sustentou que determinadas emendas não foram executadas por questões técnicas, alegando, em alguns casos, ausência de dotação orçamentária e, em outros, que os valores destinados eram inferiores aos preços apurados pela municipalidade, o que impediria sua execução integral.

Ao analisar as justificativas, a área técnica ressaltou que a adoção do orçamento impositivo pelo Município tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas abrangidas pela disciplina local. Reconheceu, contudo, que essa obrigação não é absoluta, podendo deixar de ser cumprida diante da indisponibilidade dos recursos correspondentes ou de impedimento técnico devidamente justificado. Destacou que a inexecução, nessas hipóteses, deve ser justificada de forma clara e acompanhada de documentação de suporte. No caso concreto, considerou insuficientes as alegações apresentadas pelo gestor, pois não foram juntados documentos ou informações complementares capazes de demonstrar as circunstâncias invocadas. Por essa razão, propôs a manutenção da irregularidade relativa à inobservância dos critérios constitucionais na execução das emendas obrigatórias.

O conselheiro relator, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, concordou com a área técnica e com o Ministério Público de Contas e manteve a ocorrência. Ressaltou-se, assim, no julgamento, que a mera alegação de circunstâncias capazes de impedir a execução das emendas não é suficiente quando desacompanhada de elementos que efetivamente as comprovem.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto do relator, manteve a irregularidade relativa à inobservância dos critérios constitucionais na execução de emendas obrigatórias como uma das não conformidades cujos efeitos, analisados em conjunto, foram considerados suficientes para macular as contas de governo. O Tribunal emitiu parecer prévio recomendando ao Legislativo Municipal a rejeição das contas da Prefeitura de Marataízes relativas ao exercício de 2024.

REFERÊNCIA

Parecer Prévio TC-028/2026, Processo TC-4339/2025, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 01/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO

7

FINANÇAS PÚBLICAS

Projeto que fixa subsídio precisa de estimativa de impacto

Despesa obrigatória Agente político Subsídio Impacto orçamentário-financeiro

ACÓRDÃO

TC-534/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

A proposição legislativa que fixe ou altere subsídios de agentes políticos deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT, por criar ou alterar despesa obrigatória, ainda que não esteja sujeita ao art. 16 da LRF.

PONTO DE ATENÇÃO

O fato de uma despesa não decorrer da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental sujeita ao art. 16 da LRF não afasta a exigência do art. 113 do ADCT quando a proposição legislativa criar ou alterar despesa obrigatória.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação formulada pela Controladoria da Câmara Municipal de Conceição da Barra acerca de supostas irregularidades na Lei Municipal nº 3.074/2024, que fixou os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais para o quadriênio 2025-2028.

Entre as questões examinadas estava a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no Projeto de Lei nº 069/2024, que deu origem à norma.

A área técnica e o Ministério Público de Contas apontaram violação ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante da ausência da estimativa de impacto e da declaração de adequação orçamentária e financeira.

No voto-vista, contudo, o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun distinguiu as despesas decorrentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental das despesas institucionais ordinárias de funcionamento da Administração.

Segundo o voto-vista, a lei municipal não instituiu programa, projeto, política pública, serviço público, ação estatal finalística ou nova estrutura administrativa, limitando-se à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo municipal. Por essa razão, considerou-se haver fundamento para afastar a incidência direta do art. 16 da LRF ao caso concreto ou, ao menos, reconhecer dúvida jurídica razoável quanto à aplicação desse dispositivo.

Essa conclusão, porém, não afastou a necessidade da estimativa de impacto. O voto destacou que o art. 113 do ADCT possui alcance mais amplo, pois exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Como a fixação de novos valores para os subsídios tinha aptidão para alterar despesa obrigatória de pessoal, entendeu-se aplicável a exigência constitucional.

No caso concreto, ficou registrado que o Projeto de Lei nº 069/2024 não foi instruído com a estimativa. O voto-vista considerou que a omissão configura inobservância de requisito necessário à instrução da proposição legislativa, comprometendo a transparência, a previsibilidade e a adequada avaliação de seus reflexos fiscais. Ressaltou, entretanto, que essa circunstância não conduz, isoladamente, à conclusão de que a despesa seja fiscalmente insustentável.

Para definir as consequências da irregularidade, foram consideradas circunstâncias específicas, como o longo período sem recomposição dos subsídios indicado na justificativa legislativa, a ausência de demonstração de extrapolação dos limites de despesa com pessoal, a presunção de validade da lei vigente, a boa-fé na execução dos pagamentos e o fato de o prefeito



em exercício não ter participado da edição da norma. Diante desse contexto, o voto-vista divergiu parcialmente do relator para não negar aplicação imediata à Lei Municipal nº 3.074/2024.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto-vista, anuído pelo relator, reconheceu que o Projeto de Lei nº 069/2024 não foi instruído com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT e deixou de negar aplicação à Lei Municipal nº 3.074/2024, consideradas as circunstâncias concretas indicadas na decisão.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-534/2026, Processo TC-00004/2025, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 27/07/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



LICITAÇÕES E CONTRATOS

JULGADO

8

Possibilidade de enquadramento de muro de contenção como obra comum e obrigatoriedade de ETP na adesão à ata

Muro de contenção Obra comum de engenharia
Sistema de registro de preços Estudo técnico preliminar

PARECER EM CONSULTA

TC-015/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. A construção de muro de contenção pode ser classificada como obra comum de engenharia quando demonstrados, de forma técnica e motivada, sua natureza permanente ou rotineira, a ausência de singularidade e de complexidade técnica e operacional, a previsibilidade dos riscos, a padronização do projeto e o uso de soluções construtivas amplamente dominadas pelo mercado;
2. É obrigatória a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) pelo órgão ou entidade não participante que pretenda aderir à ata de registro de preços, sendo vedada sua dispensa ou simplificação desmotivada.

PONTO DE ATENÇÃO

A possibilidade de utilização do SRP para muro de contenção está vinculada à demonstração concreta de que a intervenção pode ser caracterizada como obra comum. Na adesão à ata por órgão não participante, o planejamento da licitação originária não afasta a elaboração de ETP pelo aderente, que deve demonstrar sua necessidade, a adequação da solução e a vantajosidade da adesão.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de João Neiva a respeito da classificação da construção de muros de contenção para fins da Lei 14.133/2021, dos critérios para distinguir obras comuns daquelas de maior complexidade técnica e da obrigatoriedade de elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas adesões a atas de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes, por meio dos seguintes questionamentos:

1. A construção de muro de contenção destinada à estabilização de encostas ou contenção de taludes urbanos pode ser classificada, para fins da Lei nº 14.133/2021, como obra ou serviço comum de engenharia quando executada mediante projeto padronizado e técnicas construtivas amplamente difundidas no mercado?
2. Quais critérios técnicos e jurídicos devem ser considerados pela Administração Pública para distinguir obras ou serviços comuns de engenharia de obras de maior complexidade técnica no âmbito das contratações públicas?
3. Nos casos de adesão à Ata de Registro de Preços por órgão ou entidade que não participou da licitação originária (denominada prática de “carona”), permanece obrigatória a elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP, nos termos da fase de planejamento prevista na Lei nº 14.133/2021?
4. Caso seja admitida a dispensa ou simplificação do Estudo Técnico Preliminar nas hipóteses de adesão à Ata de Registro de Preços, quais elementos mínimos de planejamento devem integrar o processo administrativo para demonstrar a necessidade da contratação e a vantajosidade da adesão?

A unidade técnica entendeu que a construção de muro de contenção pode ser classificada como obra comum de engenharia quando demonstradas características relacionadas à baixa complexidade técnica, à recorrência da demanda, à existência de

riscos passíveis de mitigação e ao emprego de soluções construtivas amplamente conhecidas pelo mercado. Também concluiu que a distinção entre obra e serviço de engenharia depende das características da intervenção e que permanece obrigatória a elaboração de ETP pelo órgão ou entidade que pretenda aderir à ata de registro de preços. O Ministério Público de Contas anuiu aos termos da instrução técnica.

O relator acompanhou essas manifestações e destacou, inicialmente, que a construção de muro de contenção se enquadra no conceito de obra de engenharia, por implicar alteração substancial das características do local. Quanto à complexidade, afastou a premissa de que toda obra de engenharia seria, por sua própria natureza, de alta complexidade, entendendo juridicamente possível o enquadramento do muro de contenção como obra comum e, nessa hipótese, a adoção do Sistema de Registro de Preços. Ressaltou, contudo, que essa classificação não pode ocorrer de forma automática ou genérica, cabendo à Administração demonstrar concretamente, nos estudos preparatórios, a ausência de complexidade técnica e operacional e a viabilidade de padronização. Quanto aos critérios para distinguir obras comuns das de maior complexidade, o voto ressaltou a necessidade de demonstração técnica e motivada, considerando elementos como contornos padronizados do projeto, repetitividade histórica na atuação do ente, riscos mitigáveis e soluções construtivas acessíveis à ampla concorrência do mercado local. Em relação à adesão à ata de registro de preços por órgão não participante, o relator assentou que o ETP constitui instrumento necessário da fase de planejamento e que não há autorização para sua dispensa ou simplificação desmotivada. Por meio do estudo, o aderente deve comprovar documentalmente a necessidade da contratação, a adequação da solução e a efetiva vantajosidade econômica da adesão em comparação com a realização de certame próprio. Ao final, o Plenário, à unanimidade, acompanhou o voto do relator, conheceu da consulta e, no mérito, respondeu aos questionamentos nos seguintes termos:

1.2.1 A construção de muro de contenção, destinada à estabilização de encostas ou à contenção de taludes urbanos, classifica-se como obra de engenharia, nos termos do inciso XII do art. 6º da Lei 14.133/2021, uma vez que implica intervenção que inova o espaço físico ou altera substancialmente as características originais do bem imóvel, demandando representação gráfica e detalhamento técnico de um projeto básico. Tal intervenção admite classificação como obra comum de engenharia, desde que demonstrada, nos estudos preparatórios, a sua natureza permanente ou rotineira, a ausência de singularidade tecnológica e complexidade técnica e operacional, a previsibilidade de riscos e a utilização de métodos e materiais amplamente dominados no mercado;

1.2.2 A distinção de uma obra comum para aquelas de maior complexidade pressupõe a demonstração técnica e motivada da ausência de complexidade técnica e operacional, preceituada no art. 85, inciso I, da Lei 14.133/2021 e pacificada na jurisprudência desta Corte (Decisões TC 4823/2025, 3821/2025, 3166/2025, 2881/2025, 09/2023 e Acórdãos TC 1038/2024, 812/2023, 49/2021 e 1215/2020). Para o enquadramento como intervenção comum, a Administração deverá atestar que o projeto possui contornos padronizados, repetitividade histórica na atuação do ente, riscos mitigáveis e soluções construtivas acessíveis à ampla concorrência do mercado local;

1.2.3 Consoante a diretriz estabelecida no Parecer em Consulta TC 19/2020 e reiterada pelos Acórdãos TC 1423/2022, 971/2025, 1026/2025 e Decisão TC 5096/2025, é estritamente obrigatória a elaboração de ETP pelo órgão ou entidade não participante que pretenda aderir à Ata de Registro de Preços ("carona"). É vedada a dispensa ou simplificação desmotivada deste instrumento, recaindo sobre o aderente o ônus de comprovar documentalmente a necessidade da contratação, a adequabilidade da solução alheia e a efetiva vantajosidade econômica da adesão em relação ao processamento de um certame próprio, observando-se a integralidade da Lei 14.133/2021;

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-015/2026, Processo TC-1120/2026, relator conselheiro Davi Diniz de Carvalho, publicado em 27/07/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-015/2026 · Plenário

Possibilidade de enquadramento de muro de contenção como obra comum e obrigatoriedade de ETP na adesão à ata

Muro de contenção

Obra comum de engenharia

Sistema de registro de preços

Estudo técnico preliminar

Construção de muro de contenção

Pode ser classificada como obra comum de engenharia

Quando demonstrados, de forma técnica e motivada

- Natureza permanente ou rotineira
- Ausência de singularidade e de complexidade técnica e operacional
- Previsibilidade dos riscos
- Padronização do projeto
- Uso de soluções construtivas amplamente dominadas pelo mercado

Registro de preços

Uso vinculado à demonstração concreta desse enquadramento

Adesão à ata por órgão não participante

Elaboração de ETP obrigatória

Vedada

Dispensa ou simplificação desmotivada

Aderente deve demonstrar

Necessidade, adequação da solução e vantajosidade da adesão

Licitação originária

Seu planejamento não afasta o ETP do aderente

Relator: Conselheiro Davi Diniz de Carvalho · Publicação: 27/07/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO

9

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Credenciamento e licitação na exploração comercial de áreas públicas em eventos

Licitação Festividade Bens públicos Exploração comercial Credenciamento

PARECER EM CONSULTA

TC-018/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. A disponibilização temporária de áreas públicas para exploração comercial em eventos pode ser realizada por credenciamento quando houver condições padronizadas, sem exclusividade nem efetiva disputa econômica entre os interessados;
2. Exige-se licitação quando houver efetiva disputa econômica, exclusividade, diferenciação relevante entre os espaços, escassez que torne excludente a seleção dos interessados ou finalidade de obter a maior oferta;
3. Quando a exploração comercial constituir contrapartida pela organização ou prestação de serviços relacionados ao evento, a outorga deve ser precedida, em regra, de licitação, com estimativa do valor econômico da exploração e demonstração da vantajosidade e da proporcionalidade entre os encargos assumidos e os benefícios obtidos pelo particular.

PONTO DE ATENÇÃO

A impossibilidade de atender simultaneamente todos os credenciados não impede o credenciamento, desde que a demanda seja distribuída por critérios prévios, objetivos e impessoais, sem converter o procedimento em seleção excludente para acesso a oportunidade econômica escassa.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Colatina acerca da possibilidade de disponibilização de áreas públicas para exploração comercial por particulares durante eventos e festividades promovidos pelo Poder Público, mediante credenciamento previsto na Lei 14.133/2021, bem como da possibilidade de utilização dessa exploração como contrapartida pela organização e prestação de serviços relacionados ao próprio evento. As dúvidas foram formuladas nos seguintes termos:

Nos casos de realização de eventos e festividades pelo Poder Público, é possível a disponibilização de área pública para particulares interessados na exploração comercial por meio do procedimento de credenciamento previsto na Lei 14.133/2021?

Sendo possível, a exploração poderá ocorrer em contrapartida pela organização e exploração comercial dos serviços (alimentação, bebidas, cenografia, decoração, equipamentos, infraestrutura, mobiliários, arquibancadas, brindes, segurança e vigilância, limpeza, entretenimento, por exemplo), tudo referente à realização dos eventos e festividades?

A área técnica entendeu, quanto ao primeiro questionamento, que o credenciamento pressupõe contratações paralelas e não excludentes, em condições padronizadas, não sendo cabível quando houver competição entre os interessados, escolha limitada de beneficiários ou vantagens econômicas diferenciadas, situações em que deveria ser realizado procedimento licitatório. Em relação à segunda questão, concluiu que a exploração comercial associada à assunção de encargos pelo particular deveria ser formalizada por instrumento de outorga de uso de bem público, especialmente permissão de uso qualificada ou concessão de uso, precedida de licitação e acompanhada da demonstração do interesse público, da vantajosidade, da estimativa do valor econômico da exploração e da proporcionalidade entre encargos e vantagens.

O Ministério Público de Contas anuiu à proposta técnica.

O conselheiro relator acompanhou integralmente essas manifestações. Considerou que o credenciamento não seria adequado quando houvesse competição entre interessados, limitação do número de beneficiários ou possibilidade de obtenção de vantagens econômicas distintas.

Quanto à utilização da exploração comercial como contrapartida pela organização ou operacionalização do evento, também entendeu necessária, em regra, a outorga de uso especial de bem público precedida de procedimento licitatório, com avaliação econômica da exploração e definição das responsabilidades e das condições de utilização dos espaços.

Em voto-vista, o conselheiro Domingos Augusto Taufner divergiu parcialmente quanto à resposta ao primeiro questionamento. Entendeu que a impossibilidade do credenciamento não poderia decorrer, de forma geral, da simples limitação do número de beneficiários ou do conteúdo econômico da atividade. Segundo o voto, a escolha do instrumento deve considerar as características concretas da utilização pretendida, entre elas a duração do uso, a equivalência dos espaços, a existência de exclusividade, a relevância econômica, o grau de competição efetiva entre os interessados e a legislação patrimonial do ente.

Destacou, ainda, que o art. 79 da Lei 14.133/2021 admite o credenciamento nas contratações paralelas e não excludentes e prevê critérios objetivos de distribuição da demanda quando não for possível o atendimento imediato e simultâneo de todos os credenciados.

Assim, a impossibilidade de atendimento simultâneo não inviabiliza, por si só, o credenciamento, desde que os critérios de distribuição não convertam o procedimento em seleção excludente para acesso a oportunidade econômica escassa. Havendo efetiva disputa econômica, exclusividade, diferenciação relevante entre os espaços, escassez excludente ou finalidade de obtenção da maior oferta, deve ser realizado procedimento licitatório competitivo. Nas hipóteses em que o credenciamento seja admitido, devem ser previamente estabelecidas condições uniformes de utilização e, quando onerosa a outorga, o valor devido pela exploração do espaço, observadas a legislação patrimonial e a regulamentação local.

Quanto ao segundo questionamento, o voto-vista acompanhou o relator. Considerou que, quando o particular assume a organização, estruturação, operacionalização ou outros serviços necessários ao evento e recebe como contrapartida o direito de explorar receitas comerciais, esse direito integra a equação econômica da contratação. Nessa hipótese, devem ser estimados previamente o valor econômico da exploração, a vantajosidade do modelo e a proporcionalidade entre os encargos assumidos pelo particular e os benefícios econômicos conferidos, além de serem definidas as responsabilidades, a fiscalização e as regras de utilização do bem público.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto-vista do conselheiro Domingos Augusto Taufner, anuído pelo relator, respondeu à consulta nos seguintes termos:

1.1.1. A disponibilização temporária de áreas públicas para exploração comercial durante eventos e festividades não exige solução procedimental única. O credenciamento previsto nos arts. 78, inciso I, e 79 da Lei nº 14.133/2021 não é absolutamente incompatível com a outorga de uso de bem público, devendo sua adequação ser examinada conforme as características do caso concreto, as peculiaridades da utilização pretendida e a regulamentação do ente. Sua utilização poderá ser admitida, em tese, quando a configuração da outorga for compatível com as hipóteses previstas no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quando houver condições padronizadas, ausência de exclusividade e inexistência de efetiva disputa econômica entre os interessados. Quando não for possível o atendimento imediato e simultâneo de todos os credenciados, poderão ser adotados critérios objetivos e impessoais de distribuição da demanda, desde que a sistemática permaneça compatível com a contratação paralela e não excludente e não configure, na prática, mecanismo de seleção excludente para acesso a oportunidade econômica escassa. Deverão, ainda, ser previamente estabelecidas condições uniformes de utilização e, quando onerosa a outorga, o valor devido pela exploração do espaço, observada a legislação patrimonial e a regulamentação local. Havendo efetiva disputa econômica, exclusividade, diferenciação relevante entre os espaços, escassez que torne excludente a seleção dos interessados ou finalidade de obtenção da maior oferta, deverá ser realizado procedimento licitatório competitivo.



1.1.2. Nas hipóteses em que a exploração comercial de áreas públicas durante eventos e festividades constitua contrapartida pela organização, estruturação, operacionalização ou prestação de serviços relacionados ao próprio evento, a utilização do espaço público deverá ser formalizada, em regra, mediante instrumento de outorga de uso especial de bem público, especialmente por meio de permissão de uso qualificada ou concessão de uso, conforme as peculiaridades do caso concreto, precedida de regular procedimento licitatório, condicionada à demonstração do interesse público, da vantajosidade para a Administração, da estimativa do valor econômico da exploração, da proporcionalidade entre os encargos assumidos pelo particular e os benefícios econômicos obtidos, bem como à definição prévia de critérios objetivos de responsabilidade, fiscalização e utilização dos espaços públicos, em observância aos princípios da legalidade, isonomia, publicidade, transparência, motivação e eficiência.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-018/2026, Processo TC-1811/2026, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 31/08/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →

SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-018/2026 · Plenário

**Credenciamento e licitação na exploração comercial
de áreas públicas em eventos**

Licitação

Festividade

Bens públicos

Exploração comercial

Credenciamento

Disponibilização temporária de áreas públicas

Credenciamento

Pode ser adotado quando houver condições padronizadas, sem exclusividade nem efetiva disputa econômica entre os interessados

Não impede a impossibilidade de atender simultaneamente todos os credenciados

Desde que a demanda seja distribuída por critérios prévios, objetivos e impessoais, sem converter o procedimento em seleção excludente para acesso a oportunidade econômica escassa

Licitação

Exigida quando houver efetiva disputa econômica, exclusividade, diferenciação relevante entre os espaços, escassez que torne excludente a seleção dos interessados ou finalidade de obter a maior oferta

Em regra, exigida quando a exploração for contrapartida pela organização ou prestação de serviços relacionados ao evento

Com estimativa do valor econômico da exploração e demonstração da vantajosidade e da proporcionalidade entre encargos assumidos e benefícios obtidos pelo particular

Relator: Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo · Publicação: 31/08/2026

Voto vista: Conselheiro Domingos Augusto Taufner

[← Voltar ao julgado](#)[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
10

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Exclusividade territorial de tecnologia autoriza inexigibilidade

Contratação direta Inexigibilidade de licitação Exclusividade territorial
Tecnologia exclusiva Estudo técnico preliminar

ACÓRDÃO

TC-230/2026
PLENÁRIO

ENUNCIADO

A contratação direta por inexigibilidade pode ser fundamentada em exclusividade territorial quando o serviço estiver vinculado a tecnologia exclusiva e houver um único prestador autorizado a executá-lo na área da contratação, desde que a exclusividade seja comprovada na forma do art. 74, § 1º, da Lei 14.133/2021 e o Estudo Técnico Preliminar demonstre que a tecnologia escolhida é a mais adequada em relação às alternativas disponíveis.

PONTO DE ATENÇÃO

Na inexigibilidade fundada em tecnologia exclusiva, não basta demonstrar a exclusividade do prestador, o ETP também deve justificar a escolha da tecnologia em relação às alternativas disponíveis.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação em face do Município de São Mateus, na qual foi questionada a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada na prestação de serviços de capina elétrica para manutenção de vias, calçadas, praças, taludes e outras áreas públicas. A possível irregularidade consistia na ausência de comprovação da inviabilidade de competição exigida pelo art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021.

Em análise cautelar, a área técnica havia apontado dúvida quanto à exclusividade invocada pela Administração, o que levou o Plenário a determinar, inicialmente, a suspensão do contrato, com modulação de seus efeitos.

Após o aprofundamento da instrução e a apresentação da documentação integral da contratação, a unidade técnica concluiu pela regularidade da inexigibilidade.

Verificou que o objeto não consistia na simples locação de equipamento, mas na prestação de serviço integrado, abrangendo o fornecimento da máquina, sua operação por profissional certificado e os insumos necessários.

Constatou, ainda, que a execução do serviço estava vinculada a tecnologia específica, cuja fabricante era a única no mercado nacional identificada como apta a fornecer o equipamento, e que a empresa contratada era a operadora autorizada para atuar na região que compreende o Município de São Mateus.

As empresas apontadas pelo representante como possíveis concorrentes também utilizavam a mesma tecnologia e não possuíam autorização territorial para atuar naquele município.

A área técnica também considerou que o Estudo Técnico Preliminar havia examinado outras formas de manejo da vegetação urbana. A capina química apresentava restrições relevantes para utilização em vias e calçadas públicas, enquanto a capina manual, embora tecnicamente possível, mostrou-se menos eficiente para atender à demanda operacional do Município. Nesse contexto, o ETP indicou a capina elétrica como a solução mais adequada.

Quanto ao preço, foi verificado que o valor contratado, de R\$ 960 mil, era compatível com contratação semelhante realizada por outro ente público, cuja diferença de valor era inferior a 5%.



O relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, acolheu as conclusões da unidade técnica e entendeu que a exclusividade tecnológica do equipamento, a limitação territorial da autorização para sua operação e a compatibilidade econômica da contratação, consideradas em conjunto, demonstraram a inviabilidade de competição exigida pelo art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021. Assim, concluiu que não ficou caracterizada a irregularidade apontada.

O Plenário, à unanimidade, acompanhou o voto do relator, julgou improcedente a representação e revogou a medida cautelar anteriormente concedida.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-230/2026, Processo TC-7139/2025, relator conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, publicado em 06/04/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

JULGADO 11	LICITAÇÕES E CONTRATOS	ACÓRDÃO TC-343/2026 PLENÁRIO
	Serviços advocatícios: experiência não afasta a competição	
	Contratação direta Inexigibilidade de licitação Serviços advocatícios Inviabilidade de competição	

ENUNCIADO

A contratação direta de serviços advocatícios por inexigibilidade exige motivação objetiva que demonstre a inviabilidade de competição, a notória especialização do contratado e a vantajosidade da escolha, não sendo suficiente comprovar apenas sua experiência ou qualificação técnica.

PONTO DE ATENÇÃO

Quando a insuficiência da estrutura jurídica própria for utilizada para justificar a contratação externa, essa circunstância deve ser demonstrada concretamente, não bastando afirmações genéricas de carência quantitativa ou qualitativa.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação apresentada em face do Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy, na qual foram apontadas supostas irregularidades relacionadas ao Contrato Administrativo nº 225/2024, destinado à prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica, financeira e contábil para recuperação de valores relativos ao PIS/PASEP.

Entre as questões examinadas, discutiu-se a regularidade da contratação direta do escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação.

A área técnica reconheceu que não há impedimento abstrato à contratação de assessoria ou consultoria externa para recuperação de créditos, inclusive diante de precedentes que admitem essa possibilidade. Ressaltou, contudo, que a adoção desse modelo depende de justificativa concreta dos pressupostos legais da inexigibilidade.

No caso analisado, considerou insuficiente a motivação apresentada quanto à incapacidade da estrutura e da capacidade técnica da Procuradoria Municipal para atender à demanda.

Também foi apontado que a ampla documentação juntada para comprovar a experiência técnica da contratada demonstrava sua qualificação para a execução dos serviços, mas não era suficiente, por si só, para justificar a contratação direta. Segundo a manifestação técnica, não ficou demonstrada a impossibilidade de competição com outros escritórios nem a existência de

peculiaridades técnicas do objeto capazes de inviabilizar a comparação objetiva entre eventuais propostas. Também não foi comprovada a vantajosidade da contratação.

O Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão técnica. Registrou que os precedentes invocados pelos responsáveis reconheciam, em tese, a possibilidade de contratação de consultoria ou assessoria para recuperação de créditos, mas condicionavam essa providência à justificativa adequada e à demonstração concreta dos requisitos legais da contratação direta, o que não havia sido evidenciado no caso.

O relator acolheu essas conclusões. Assentou que a inexigibilidade constitui hipótese excepcional e exige comprovação concreta da inviabilidade de competição e da notória especialização do contratado, além da demonstração da vantajosidade da contratação.

Observou que as referências constantes do Estudo Técnico Preliminar à inexistência de servidores especializados, à carência quantitativa e qualitativa e ao caráter não rotineiro do serviço não foram acompanhadas de elementos suficientes para justificar, no caso concreto, o afastamento da licitação.

O relator destacou, ainda, que os precedentes do TCEES utilizados pelos responsáveis condicionavam a contratação de serviços de recuperação de créditos à realização de estudos e pesquisas prévias capazes de indicar, com elementos objetivos, se a situação comportava inexigibilidade ou deveria ser submetida a procedimento licitatório. Considerou, assim, que a irregularidade decorreu da fragilidade e insuficiência da motivação apresentada.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto do relator, julgou parcialmente procedente a representação e manteve a irregularidade, afastando a imputação de erro grosseiro por ausência de demonstração inequívoca de culpa grave.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-343/2026, Processo TC-0160/2025, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 18/05/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

JULGADO 12	LICITAÇÕES E CONTRATOS					ACÓRDÃO TC-343/2026 PLENÁRIO
	Fixação de percentual de honorários de êxito requer justificativa de preço					
	Contratação direta	Serviços advocatícios	Honorários de êxito	Preço		

ENUNCIADO

Na contratação direta de serviços advocatícios com honorários de êxito, o percentual deve ser justificado por parâmetros objetivos de mercado externos ao contratado, que demonstrem sua proporcionalidade ao esforço e ao risco assumidos e a vantajosidade da contratação, não bastando estar dentro do intervalo previsto no art. 85, § 2º, do CPC.

PONTO DE ATENÇÃO

Contratos anteriores celebrados pelo mesmo escritório com outros entes públicos não constituem, por si sós, parâmetro externo e independente para justificar o percentual dos honorários de êxito.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação apresentada em face do Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy acerca de supostas irregularidades no Contrato Administrativo nº 225/2024, destinado à prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica, financeira e contábil para recuperação de valores relativos ao PIS/PASEP.

Entre os apontamentos examinados, questionou-se a fixação de honorários de êxito correspondentes a 19% do proveito econômico obtido pelo município, em contrato de valor estimado de R\$ 5.316.043,58.

A área técnica concluiu pela irregularidade da fixação desse percentual sem análise comparativa de mercado ou parâmetro objetivo de razoabilidade. Verificou que a remuneração havia sido definida essencialmente com fundamento no fato de o percentual de 19% estar compreendido no intervalo previsto no art. 85, § 2º, do Código de Processo Civil e de o próprio escritório contratado utilizar o mesmo percentual em contratos celebrados com outros municípios.

Na análise, destacou-se que o Prejulgado 043 do TCEES admite a contratação de assessoria ou consultoria privada para recuperação de créditos, inclusive mediante remuneração condicionada ao êxito, desde que observados, entre outros aspectos, a razoabilidade, a proporcionalidade e a modicidade da remuneração.

A área técnica também ressaltou que os arts. 11 e 72 da Lei 14.133/2021 exigem, nas contratações diretas, demonstração da vantajosidade e justificativa do preço com base em elementos objetivos. No caso, não foram identificados estudos técnicos, cotações comparativas, pesquisa de mercado ou levantamento de práticas adotadas por outras entidades públicas em contratações semelhantes.

Nesse contexto, entendeu-se que informações fornecidas pelo próprio contratado e contratos anteriormente celebrados pela mesma sociedade de advocacia não constituíam, por si sós, parâmetros externos e independentes suficientes para justificar o percentual.

A área técnica acrescentou que a possibilidade de cumulação dos honorários contratuais de êxito com honorários sucumbenciais, por se tratar de verbas de natureza distinta, exigia cautela adicional na fixação da remuneração.

O Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão técnica, destacando a deficiência da motivação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, que se limitaram a reproduzir informações fornecidas pelo escritório contratado sem comparação com outras práticas de mercado.

O relator acolheu essas conclusões. Assentou que o simples enquadramento do percentual de 19% no intervalo do art. 85, § 2º, do CPC não satisfazia a exigência legal de justificativa do preço.

Para demonstrar a razoabilidade da cláusula de êxito, deveriam ter sido apresentados elementos objetivos que permitissem relacionar o montante estimado a ser recuperado, a remuneração pactuada, o resultado esperado e o trabalho a ser desenvolvido, considerados o esforço e o risco assumidos.

Ao final, o Plenário do TCEES, à unanimidade, julgou parcialmente procedente a representação e manteve a irregularidade relativa à fixação do percentual sem análise comparativa de mercado ou parâmetro objetivo de razoabilidade, afastando a imputação de erro grosseiro por não ter sido evidenciada demonstração inequívoca de culpa grave, nos termos do art. 28 da LINDB.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-343/2026, Processo TC-0160/2025, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 18/05/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Acórdão TC-343/2026 · Plenário

Necessidade de parâmetros objetivos na fixação de honorários advocatícios de êxito

Contratação direta

Serviços advocatícios

Honorários de êxito

Preço

Contratação direta de serviços advocatícios com honorários de êxito

O percentual deve ser justificado por parâmetros objetivos de mercado, externos ao contratado

que demonstrem

Proporcionalidade ao esforço e ao risco assumidos

Vantajosidade da contratação

Não bastam, por si só

Enquadramento no intervalo do art. 85, § 2º, do CPC

Contratos anteriores do mesmo escritório com outros entes públicos

Relator: Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun · Publicação: 18/05/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO

13

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Possibilidade de locação de imóvel por inexigibilidade após chamamento público

Contratação direta Inexigibilidade de licitação Locação de imóvel
Chamamento público Estudo técnico preliminar

ACÓRDÃO

TC-344/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. Na locação de imóvel pela Administração, o Estudo Técnico Preliminar deve apresentar análise das alternativas consideradas e demonstrar a vantajosidade da solução escolhida não apenas pela compatibilidade do preço com os parâmetros de mercado, mas também por seus benefícios funcionais, institucionais e operacionais.
2. É regular a locação por inexigibilidade quando chamamento público, baseado em critérios objetivos, identificar um único imóvel apto a atender às necessidades da Administração, observados os requisitos do art. 74, § 5º, da Lei 14.133/2021.

PONTO DE ATENÇÃO

Se o chamamento público resultar em apenas um imóvel apto, a Administração deve registrar tecnicamente a razoabilidade das exigências adotadas e as razões objetivas pelas quais os demais imóveis ofertados não atenderam às suas necessidades.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

O TCEES examinou representação formulada contra o Contrato nº 149/2025, celebrado pelo Município da Serra por inexigibilidade de licitação para a locação de imóvel não residencial destinado à instalação de diversas secretarias municipais que funcionavam no espaço Pró-Cidadão.

A controvérsia envolveu, especialmente, o planejamento da contratação, a demonstração da vantajosidade da locação e a caracterização da inviabilidade de competição.

A área técnica concluiu pela improcedência da representação. Verificou que o Município realizou chamamento público para prospecção do mercado e analisou tecnicamente os imóveis ofertados, tendo restado apenas um bem com as condições requeridas.

Também considerou adequados os métodos empregados para apuração do valor de mercado do imóvel e do aluguel e constatou que o planejamento examinou as alternativas de adaptação do imóvel então utilizado, aquisição de novo imóvel e locação, tendo a Administração optado por esta última diante das condições apresentadas no caso concreto.

O Ministério Público de Contas manteve posicionamento contrário à conclusão pela improcedência, reiterando fragilidades apontadas anteriormente na fase cautelar.

O relator, contudo, acompanhou a conclusão da área técnica e considerou que o conjunto probatório produzido ao longo da instrução era suficiente para afastar as irregularidades questionadas.

Em seu voto, o relator destacou que a locação de imóveis se submete, em regra, à licitação, admitindo-se a contratação direta quando as características de instalações e localização tornarem necessária a escolha do bem e forem atendidos os requisitos do art. 74, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.



No caso, o chamamento público foi baseado em critérios objetivos e identificou um único imóvel apto a atender integralmente às exigências da Administração. A escolha também estava amparada em laudos, relatórios técnicos e registros que evidenciavam a inadequação do imóvel anteriormente utilizado.

Quanto ao planejamento, o relator observou que o ETP originalmente apresentado continha análise sintética das alternativas de adaptação, aquisição e locação. Essa deficiência, entretanto, foi considerada superada, no caso concreto, pela complementação do acervo probatório durante a instrução.

A opção pela locação foi considerada motivada, tendo sido ponderadas a necessidade de continuidade dos serviços, as dificuldades de adaptação do imóvel anterior e o tempo necessário para eventual aquisição de outro bem.

Em relação à vantajosidade, constatou-se que a avaliação imobiliária foi realizada por profissional habilitado e referendada pela comissão técnica competente, com utilização de métodos previstos nas normas da ABNT. O valor contratado ficou abaixo do valor de mercado apurado, inclusive após negociação.

O relator também considerou demonstrados benefícios funcionais, institucionais e operacionais decorrentes da concentração e integração de serviços públicos no novo imóvel. O ETP continha, ainda, declaração de inexistência de imóvel público vago e disponível capaz de atender ao objeto.

Ao final, o Plenário, à unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou improcedente a representação por não constatar irregularidade. Recomendou, contudo, que, em futuras locações de imóveis, especialmente por inexigibilidade, o gestor aprimore o ETP, com análise mais robusta das alternativas; examine expressamente a aquisição quando se tratar de serviços públicos permanentes; demonstre de modo mais explícito a vantajosidade econômica, funcional, institucional e operacional da locação; e reforce a comprovação da inviabilidade de competição, mediante registro técnico sobre a razoabilidade das exigências do chamamento e as razões objetivas para a inadequação dos demais imóveis ofertados.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-344/2026, Processo TC-07927/2025, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 25/05/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Acórdão TC-344/2026 • Plenário

Possibilidade de locação de imóvel por inexigibilidade após chamamento público

Contratação direta

Inexigibilidade de licitação

Locação de imóvel

Chamamento público

Estudo técnico preliminar

1 Na locação de imóvel, o ETP deve apresentar

Análise das
alternativas
consideradas

Vantajosidade da solução escolhida

não apenas Preço compatível com o mercado
mas também **Benefícios funcionais, institucionais e operacionais**

2 Locação por inexigibilidade

Quando o
**chamamento público
com critérios objetivos**

identifica
**um único imóvel apto
às necessidades da
Administração**

É regular a locação

observados os requisitos
do art. 74, § 5º, da Lei
14.133/2021

Nesse caso, a Administração deve registrar tecnicamente

- a razoabilidade das exigências adotadas
- as razões objetivas pelas quais os demais imóveis ofertados não atenderam às necessidades

Relator: Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo • Publicação: 25/05/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
14

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Exigir usina de asfalto próxima da obra restringe a competição

Pavimentação asfáltica Habilitação Usina de asfalto Distância

ACÓRDÃO

TC-353/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

É ilegal exigir, na habilitação, que a usina de asfalto esteja a distância máxima predeterminada do local da obra, salvo exceção especificamente demonstrada, pois a restrição limita a competitividade sem assegurar a qualidade do pavimento, que depende do controle de temperatura e viscosidade da mistura.

PONTO DE ATENÇÃO

Em contratações que envolvam pavimentação asfáltica, a Administração deve controlar os requisitos de temperatura e viscosidade da mistura nas etapas de execução, evitando utilizar a distância da usina como requisito de habilitação, salvo situação excepcional especificamente demonstrada.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Tratou-se de representação, com pedido de medida cautelar, relativa ao Pregão Eletrônico 45/2024, promovido pelo Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental (Sanear) para contratação que incluía serviços de recomposição e pavimentação de ruas. Entre as exigências de qualificação técnica, o edital determinava que a licitante dispusesse de usina de produção de asfalto a quente situada a uma distância máxima de 30 quilômetros, admitindo-se usina própria ou termo de compromisso de fornecimento com terceiro.

O relator destacou que, em serviços de pavimentação asfáltica, a qualidade do pavimento está relacionada ao controle da temperatura e da viscosidade da mistura durante as etapas de produção, transporte, espalhamento e compactação, e não propriamente à distância entre a usina e o local de aplicação. Assim, a proximidade da usina não assegura, por si só, a qualidade do pavimento, da mesma forma que uma usina mais distante não implica necessariamente perda de qualidade. Por isso, salvo exceção especificamente demonstrada, a utilização de limite geográfico como requisito de habilitação foi considerada tecnicamente desnecessária e indevidamente restritiva à competitividade, em afronta aos arts. 5º, 9º, inciso I, alínea “a”, e 67, inciso III, da Lei 14.133/2021. No caso concreto, além de exigir a disponibilidade da usina no raio máximo de 30 quilômetros, a Administração não apresentou justificativa técnica para a definição dessa distância.

O relator também afastou o argumento de que a participação de várias empresas demonstraria ausência de restrição efetiva: embora nove licitantes tenham apresentado propostas e a disputa inicialmente tenha produzido desconto de 35% sobre o valor estimado, sete delas foram posteriormente desclassificadas ou inabilitadas, reduzindo o desconto para 2,73%. Para o voto, essa circunstância não afastou e, ao contrário, reforçou o elevado potencial restritivo da cláusula.

Nos termos do voto do relator, o Plenário, à unanimidade, julgou procedente a representação, aplicou multa ao então diretor-geral e expediu ciência à entidade para alertar que, salvo casos excepcionais especificamente demonstrados, a exigência de disponibilidade de usina de asfalto em determinada área geográfica, como requisito de habilitação, é indevidamente restritiva.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-353/2026, Processo TC-2349/2025, relator conselheiro substituto Donato Volkers Moutinho, publicado em 25/05/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO

15

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Admissibilidade de nota de corte no credenciamento

Credenciamento

Vale-refeição

Pontuação

Nota de corte

ACÓRDÃO

TC-426/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

Em credenciamento com seleção a critério de terceiros, previsto no art. 79, II, da Lei 14.133/2021, é lícito adotar pontuação mínima para aferir requisitos técnicos e operacionais indispensáveis à adequada prestação do serviço, desde que os critérios sejam objetivos, proporcionais e previamente justificados, sem limitação do número de credenciados.

PONTO DE ATENÇÃO

A nota mínima deve funcionar como filtro de requisitos técnicos e operacionais, sem estabelecer limite para o número de empresas que possam ser credenciadas.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada em face da Prefeitura Municipal de Guarapari, na qual foram apontadas possíveis irregularidades no Edital de Credenciamento 2/2025, destinado à contratação de empresas para fornecimento, administração e gerenciamento do benefício alimentação/refeição aos servidores municipais, por meio de cartões magnéticos e/ou plataforma digital integrada. Entre os pontos questionados estava a adoção de sistema de pontuação com nota mínima de 90 pontos, em um total de 100, como condição para o credenciamento. A controvérsia consistia em saber se esse mecanismo configuraria cláusula de barreira capaz de restringir indevidamente a competitividade.

Em defesa, os responsáveis sustentaram que não havia classificação entre os participantes nem limitação do número de credenciados, pois todas as empresas que atingissem a pontuação mínima poderiam ser credenciadas.

A área técnica entendeu que, embora o sistema apresentasse características semelhantes a uma cláusula de barreira, não havia limitação quantitativa de credenciados. Assentou que, no credenciamento com seleção a critério de terceiros previsto no art. 79, II, da Lei 14.133/2021, são admissíveis mecanismos de filtragem ou seleção, desde que objetivos, proporcionais e não indevidamente restritivos.

No caso concreto, a manifestação técnica considerou que a pontuação mínima buscava aferir requisitos técnicos e operacionais necessários à adequada prestação do serviço. Também destacou que os critérios estavam previamente justificados no procedimento e relacionados a riscos tecnológicos, operacionais e de segurança da informação. Por essas razões, opinou pela improcedência da representação quanto ao ponto.

O relator acompanhou a área técnica. Destacou que, apesar de a nota de corte inicialmente se assemelhar a uma cláusula de barreira, o modelo não estabelecia limite numérico de credenciados. A pontuação mínima funcionava como instrumento objetivo para aferição de requisitos técnicos indispensáveis à execução adequada do serviço, especialmente diante dos riscos tecnológicos e de segurança da informação inerentes ao objeto. Ao final, o Plenário, sem divergência, acolheu as razões de justificativa quanto à utilização dos critérios de pontuação.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-426/2026, Processo TC-7116/2025, relator conselheiro Davi Diniz de Carvalho, publicado em 22/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Acórdão TC-426/2026 · Plenário

Admissibilidade de nota de corte no credenciamento

Credenciamento

Vale-refeição

Pontuação

Nota de corte

Credenciamento com seleção a critério de terceiros

art. 79, II, da Lei 14.133/2021

É lícito adotar pontuação mínima

para aferir requisitos técnicos e operacionais indispensáveis
à adequada prestação do serviço

Desde que os critérios sejam

Objetivos

Proporcionais

Previamente justificados

Sem limitação do número de credenciados

Relator: Conselheiro Davi Diniz de Carvalho · Publicação: 22/06/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
16

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Qualificação técnico-operacional: experiência mínima pede justificativa

Qualificação técnica Capacidade técnico-operacional
Experiência mínima Estudo técnico preliminar

ACÓRDÃO

TC-426/2026
PLENÁRIO

ENUNCIADO

É irregular exigir tempo mínimo de experiência para comprovar a qualificação técnico-operacional sem que o ETP demonstre que a exigência é indispensável e proporcional à complexidade do objeto.

PONTO DE ATENÇÃO

Na definição da qualificação técnico-operacional, a Administração deve concentrar a análise na capacidade efetiva de execução de serviços semelhantes, evitando utilizar tempo de experiência sem justificativa técnica adequada.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por empresa em face da Prefeitura Municipal de Guarapari, na qual foram apontadas possíveis irregularidades no Edital de Credenciamento 2/2025.

O procedimento destinava-se ao credenciamento de empresas para fornecimento, administração e gerenciamento do benefício alimentação/refeição dos servidores ativos municipais, mediante cartões magnéticos e/ou plataforma digital integrada. Entre as irregularidades analisadas estava a exigência de experiência mínima de quatro anos para fins de qualificação técnica.

Em defesa, os responsáveis sustentaram que o requisito encontraria respaldo no art. 67 da Lei 14.133/2021 e seria compatível com a complexidade da operação, que envolveria processamento eletrônico de transações, gestão de rede credenciada, atendimento simultâneo a grande número de usuários e suporte tecnológico contínuo.

A área técnica entendeu que a capacidade operacional poderia, em tese, ser aferida mediante exigência relacionada a tempo mínimo de experiência, desde que o requisito estivesse solidamente justificado no Estudo Técnico Preliminar, com demonstração de sua indispensabilidade para assegurar a segurança e a qualidade da execução contratual.

No caso concreto, contudo, concluiu que não foram apresentados argumentos técnicos capazes de justificar a exigência de quatro anos, caracterizando restrição indevida à competitividade. Ressaltou, ainda, que, embora se tratasse de credenciamento e não de certame licitatório, as exigências impostas aos interessados deveriam observar proporcionalidade, isonomia e competitividade, sem criação de barreiras indevidas.

O relator, conselheiro Davi Diniz de Carvalho, acompanhou a análise técnica. Assentou que a exigência de comprovação de tempo mínimo de experiência pode ser admitida quando apoiada em fundamentação adequada e estudos prévios, o que não foi demonstrado nos autos.

Destacou que a qualificação técnica deve se concentrar na capacidade de execução do objeto e não no tempo de existência da empresa, de forma a não impedir a participação de empresas aptas à prestação do serviço por meio de restrição temporal injustificada.

Nesse sentido, o relator considerou que a comprovação da execução de serviços com características semelhantes deveria ocorrer por meio de Atestado de Capacidade Técnica Operacional, por se tratar de critério destinado a aferir a capacidade efetiva de execução de serviço de porte similar, em vez de se apoiar no tempo de existência da empresa. Por essas razões,



concluiu pela procedência da representação quanto à exigência de qualificação técnica excessiva e restritiva à competitividade. Ao final, o Plenário, sem divergência, julgou parcialmente procedente a representação, mantendo a irregularidade relativa à exigência de qualificação técnica excessiva e restritiva à competitividade.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-426/2026, Processo TC-7116/2025, relator conselheiro Davi Diniz de Carvalho, publicado em 22/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

JULGADO

17

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Revisão do julgamento da proposta diante de desconformidade com especificação técnica essencial do edital

[Proposta](#) [Especificação técnica](#) [Vício insanável](#) [Desclassificação](#)

ACÓRDÃO

TC-427/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

A desconformidade do produto ofertado com especificação técnica essencial do edital é vício insanável e autoriza a Administração a revisar o julgamento da proposta no exercício da autotutela. A diligência não pode ser utilizada para substituir o produto originalmente ofertado, ainda que mantido o preço, por configurar alteração substancial da proposta.

PONTO DE ATENÇÃO

A realização de diligências e a análise anterior favorável à proposta não impedem sua posterior reavaliação quando elementos técnicos revelam desconformidade material com as exigências do edital.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por empresa licitante contra pregão eletrônico promovido pela Prefeitura Municipal de Vila Velha para registro de preços de serviços de manutenção de aparelhos de ar-condicionado do tipo split, com fornecimento de peças, instalação e aquisição de equipamentos.

A representante questionou a reabertura da análise de sua proposta após diligências anteriormente realizadas pela Administração, alegando violação à segurança jurídica, à boa-fé, à preclusão administrativa e à vinculação ao instrumento convocatório.

A controvérsia decorreu da divergência entre a capacidade mínima de 60.000 BTU/h exigida no edital para determinado aparelho e a do modelo ofertado, cuja especificação oficial indicava 55.000 BTU/h. Provocada pela licitante subsequente, a Administração reanalisou a documentação, inclusive com consulta a informações oficiais do fabricante, e concluiu que as especificações mínimas do termo de referência não haviam sido atendidas.

Em consonância com a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, o relator reconheceu a natureza material e insanável do vício. Destacou que não se tratava de irregularidade formal sanável por diligência, pois a desconformidade recaía sobre requisito técnico essencial do objeto licitado.

Registrou que o art. 59 da Lei nº 14.133/2021 determina a desclassificação das propostas com vícios insanáveis ou que descumpram as especificações técnicas do edital. Já o art. 64 admite diligência apenas para complementar informações sobre fatos preexistentes.



Assim, a tentativa de substituir o equipamento ofertado, ainda que sem alteração do preço, configurou modificação substancial da proposta, e não mero esclarecimento documental.

O relator também afastou a alegação de comportamento contraditório. A Administração avaliou eventual solução alternativa antes da desclassificação definitiva e, com base em parecer jurídico formal, concluiu que a alteração era impossível, o que evidenciou cautela e observância à legalidade.

Por fim, invocou o poder-dever de autotutela, consagrado nas Súmulas nº 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal e concluiu que não há preclusão administrativa capaz de consolidar situação incompatível com o edital, sobretudo quando a revisão visa restabelecer a legalidade e o julgamento objetivo do certame.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto do relator, julgou improcedente a representação.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-427/2026, Processo TC-08030/2025, relator conselheiro Davi Diniz de Carvalho, publicado em 22/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Acórdão TC-427/2026 · Plenário

Possibilidade de revisão do julgamento da proposta diante de desconformidade com especificação técnica essencial do edital

Proposta

Especificação técnica

Vício insanável

Desclassificação

Vício insanável

Desconformidade do produto ofertado com especificação técnica essencial do edital

Autoriza a
Administração a

Revisar o julgamento da proposta
no exercício da autotutela

Não impedem a
reavaliação

- Diligências realizadas
- Análise anterior favorável à proposta

A diligência não pode

Substituir o produto originalmente ofertado, ainda que mantido o preço
por configurar alteração substancial da proposta

Relator: Conselheiro Davi Diniz de Carvalho · Publicação: 22/06/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO

18

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Locação de veículos: ETP, especificações e preços

Locação de veículos Planejamento Estudo técnico preliminar
Especificação técnica Pesquisa de preços

ACÓRDÃO

TC-263/2026
PRIMEIRA CÂMARA

ENUNCIADO

1. A escolha entre locar e adquirir bens deve ser fundamentada em ETP que compare as alternativas na mesma base temporal, considerando a vida útil, os custos do período e o valor residual.
2. Na locação de veículos, exigências que restrinjam o mercado ou elevem o custo, como veículo zero quilômetro ou motorização superior à usual, exigem justificativa técnica vinculada à necessidade da Administração.
3. A pesquisa de preços baseada somente em cotações de fornecedores, sem justificativa para não utilizar bancos de dados públicos e contratações similares, não é parâmetro idôneo para estimar o valor da licitação.

PONTO DE ATENÇÃO

A comparação entre locação e aquisição deve partir de bases temporais equivalentes. Exigências que encareçam a locação precisam ter sua necessidade e seu impacto econômico demonstrados no processo. A pesquisa direta com fornecedores exige cautela, especialmente quando utilizada como única fonte para a formação do preço estimado.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 004/2025, promovido pelo Consórcio Público da Região Norte do Espírito Santo – CIM Norte, destinado ao registro de preços para locação de veículos automotivos zero quilômetro, com e sem motorista, para atendimento do consórcio, dos entes consorciados e dos órgãos participantes.

Entre os apontamentos examinados, destacou-se a ausência de justificativa adequada para a solução escolhida, para determinadas exigências técnicas e para a metodologia adotada na pesquisa de preços.

Na análise do planejamento da contratação, a área técnica constatou que o Documento de Formalização de Demanda, de 28/01/2025, já indicava a locação de veículos zero quilômetro como solução pretendida e que o pedido de abertura da licitação, formulado no dia seguinte, reiterava essa definição.

O Estudo Técnico Preliminar somente foi elaborado em 10/03/2025. Para a instrução, essa sequência demonstrava que o ETP não havia sido utilizado para efetivamente identificar a melhor alternativa, mas para confirmar escolha anteriormente realizada. Além disso, o estudo comparou o preço de aquisição dos veículos com apenas um mês de locação, sem colocar as alternativas em uma mesma base temporal.

A área técnica entendeu que uma comparação adequada entre aquisição e locação deveria considerar o período analisado, a vida útil dos veículos, os custos incidentes em cada alternativa e, no caso da aquisição, o valor residual do bem. Foram indicadas, como exemplos de metodologias aptas a permitir comparação objetiva, a análise do custo total de propriedade e, em contratações de maior prazo, o fluxo de caixa descontado. A instrução concluiu que a metodologia empregada no ETP não demonstrava adequadamente a vantajosidade econômica da locação.

Também foram questionadas especificações do objeto que não estavam acompanhadas de justificativa técnica suficiente. Entre elas, a instrução mencionou a exigência de veículos zero quilômetro, motorização superior à usual e outras

características específicas. Ressaltou-se que a controvérsia não estava na impossibilidade, em si, de a Administração estabelecer tais requisitos, mas na ausência de demonstração de sua necessidade para o atendimento do interesse público.

No caso concreto, tampouco foi apresentada planilha analítica ou documento técnico capaz de demonstrar o impacto econômico de características adicionais exigidas.

A área técnica afastou, ainda, justificativas genéricas relacionadas às diferenças logísticas entre o interior e a Grande Vitória, por não terem sido acompanhadas de demonstração objetiva e quantificada dos fatores que justificariam preços superiores.

Quanto à formação do valor estimado, verificou-se que a pesquisa havia privilegiado consultas a potenciais fornecedores, sem justificativa considerada suficiente para o afastamento de bancos de dados públicos e de contratações similares.

A instrução ressaltou o risco de distorção quando o preço referencial se baseia exclusivamente em uma amostra reduzida de fornecedores e registrou que estavam disponíveis referências provenientes do Portal Nacional de Contratações Públicas. No caso concreto, uma das empresas consultadas para a formação dos preços referenciais posteriormente venceu o lote que reunia 13 itens do pregão.

A conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas acompanhou expressamente a conclusão da área técnica e do Ministério Público de Contas pela procedência da representação e adotou como razões de decidir os fundamentos constantes da instrução técnica.

Assim, foram mantidos, entre outros achados do processo, a ausência de justificativa adequada para a solução escolhida, a falta de justificativas para exigências técnicas e as incorreções na coleta de preços.

Ao final, a Primeira Câmara, à unanimidade, julgou procedente a representação e manteve as irregularidades constantes da instrução técnica.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-263/2026, Processo TC-3665/2025, relatora conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas, publicado em 22/04/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Acórdão TC-263/2026 · 1ª Câmara

Locação de veículos: necessidade de ETP comparativo, justificativa das especificações e pesquisa de preços idônea

Locação de veículos

Planejamento

Estudo técnico preliminar

Especificação técnica

Pesquisa de preços

Situação	Entendimento
Escolha entre locar e adquirir bens	Exige ETP que compare as alternativas na mesma base temporal Considerando vida útil, custos do período e valor residual
Exigências que restrinjam o mercado ou elevem o custo Na locação de veículos. Ex.: zero quilômetro, motorização superior à usual	Exige justificativa técnica vinculada à necessidade da Administração Com impacto econômico demonstrado no processo
Pesquisa de preços só com cotações de fornecedores Sem justificar o não uso de bancos de dados públicos e contratações similares	Não é parâmetro idôneo para estimar o valor da licitação

Relatora: Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas · Publicação: 22/04/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
19

LICITAÇÕES E CONTRATOS

**Minuta padronizada não afasta parecer jurídico na
dispensa de licitação**

Contratação direta Dispensa de licitação Parecer jurídico
Minuta padronizada

ACÓRDÃO

TC-289/2026
PRIMEIRA CÂMARA

ENUNCIADO

A utilização de minuta contratual padronizada pode dispensar nova análise da estrutura do instrumento, mas não substitui o parecer jurídico sobre a legalidade da contratação direta por dispensa de licitação.

PONTO DE ATENÇÃO

O fato de a minuta contratual já ter passado por análise jurídica anterior não substitui a manifestação sobre as circunstâncias específicas que fundamentam a dispensa de licitação.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

O TCEES analisou representação apresentada em face da Prefeitura Municipal de Irupi acerca de possíveis irregularidades em contratação emergencial destinada à prestação de serviços de transporte escolar das redes estadual e municipal.

Entre os achados examinados estava a ausência de parecer jurídico no processo de contratação direta por dispensa de licitação.

A defesa sustentou que a análise jurídica poderia ser dispensada em razão da utilização de minuta contratual padronizada, com fundamento no art. 53, § 5º, da Lei 14.133/2021. Alegou, ainda, que teria sido prestada orientação jurídica verbal durante a tramitação do procedimento.

A área técnica concluiu que a utilização de documentos previamente padronizados pode afastar nova manifestação jurídica quanto à estrutura de modelos referenciais já examinados, mas não elimina o controle prévio de legalidade da contratação direta.

Destacou que a análise da minuta contratual, restrita à adequação de suas cláusulas, não se confunde com a verificação do atendimento dos requisitos legais para a dispensa de licitação. Também apontou que a orientação jurídica deveria ser formalizada para assegurar transparência, motivação dos atos administrativos e possibilidade de controle pelos órgãos de fiscalização.

O Ministério Público de Contas acompanhou esse entendimento. Ressaltou que a dispensa do parecer jurídico constitui hipótese excepcional e que a padronização documental não alcança a análise da legalidade da contratação direta. Considerou, ainda, insuficiente a orientação informal e destacou, no caso concreto, o valor da contratação, de R\$ 5.610.865,06.

O relator acolheu integralmente o entendimento da área técnica como razão de decidir. Assentou que, no caso examinado, a Procuradoria Municipal deveria ter analisado a configuração da situação emergencial, o atendimento dos requisitos legais da dispensa e a regularidade da seleção da proposta mais vantajosa, aspectos que não poderiam ser substituídos pela mera referência a minutas padronizadas. Diante da inexistência de manifestação jurídica formal, manteve a irregularidade e a responsabilidade do procurador-geral municipal.



Ao final, a Primeira Câmara, à unanimidade, considerou procedente a representação, manteve a irregularidade relativa à ausência de parecer jurídico no processo de contratação por dispensa, rejeitou as justificativas apresentadas pelo procurador-geral municipal e aplicou-lhe multa de R\$ 1.500,00.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-289/2026, Processo TC-0909/2025, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 27/04/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Acórdão TC-289/2026 · 1ª Câmara

Minuta padronizada não afasta parecer jurídico na dispensa de licitação

Contratação direta

Dispensa de licitação

Parecer jurídico

Minuta padronizada

Objeto da análise jurídica

Estrutura do
instrumento contratual



Efeito da minuta padronizada

Pode dispensar nova análise

Legalidade da contratação
direta por dispensa de licitação



Não substitui o parecer jurídico

Nota

A análise jurídica anterior da minuta não substitui a manifestação sobre as circunstâncias específicas que fundamentam a dispensa.

Relator: Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto · Publicação: 27/04/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
20

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Adesão à ata exige pesquisa de preços com fontes diversificadas

Sistema de registro de preços Adesão à ata Pesquisa de preços

ACÓRDÃO

TC-333/2026

PRIMEIRA CÂMARA

ENUNCIADO

Na adesão à ata de registro de preços, a pesquisa de preços deve ser ampla e utilizar fontes diversificadas, sendo irregular sua limitação injustificada a cotações diretas com fornecedores.

PONTO DE ATENÇÃO

Quando houver dificuldade para localizar contratações comparáveis de um lote composto por itens diversos, a pesquisa pode considerar individualmente os itens de maior representatividade, ampliando as referências disponíveis para aferição da vantajosidade.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação, com pedido cautelar, acerca da adesão da Prefeitura de São Gabriel da Palha à Ata de Registro de Preços 46/2023, oriunda de pregão promovido pela Prefeitura de Uiraúna/PB, para aquisição de kits e equipamentos destinados a laboratórios de aprendizagem criativa (Maker Kit Robótica).

A área técnica apontou que a pesquisa de preços que embasou a adesão se limitou a três cotações diretas com fornecedores, sem consulta a outras fontes, sem justificativa para a metodologia adotada e sem explicitação dos critérios de escolha das empresas consultadas.

Afastando a alegação da defesa de que os parâmetros de pesquisa não teriam caráter hierárquico, a instrução acolhida pelo relator destacou que o Decreto Municipal 917/2019 e a IN SEGES/ME 65/2021 determinavam a priorização de sistemas oficiais de governo e de contratações similares da Administração. Os demais parâmetros só poderiam ser usados quando comprovada a inviabilidade dos prioritários, com justificativa nos autos, exigência que não configura formalismo excessivo.

Quanto à dificuldade de encontrar referências para um lote de 24 itens heterogêneos, a unidade técnica observou que a pesquisa poderia ter partido dos itens de maior materialidade, no caso dois itens que representavam 86% do valor contratado. Registrou, ainda, que a comparação com contratação similar do Município de Sooretama, única existente à época da pesquisa, revelou diferença de cerca de 20% do valor da contratação. Esse resultado, sem implicar conclusão de sobrepreço, reforçava a necessidade de pesquisa ampla.

O relator ressaltou que, na adesão à ata de registro de preços, a pesquisa de preços cumpre função central, pois é ela que permite verificar a compatibilidade do valor com o mercado e a efetiva vantajosidade da adesão.

Segundo o voto, a responsável conduziu a pesquisa e atestou a vantajosidade da adesão com base no mesmo levantamento insuficiente, sem observar as fontes prioritárias e sem justificativa idônea para o método adotado.

Nos termos do voto do relator, a Primeira Câmara, à unanimidade, julgou parcialmente procedente a representação, manteve a irregularidade relativa à pesquisa de preços insuficiente e aplicou multa à diretora do Departamento de Compras e Contratos.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-333/2026, Processo TC-5384/2025, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 18/05/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
21

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Adesão à ata de registro de preços requer planejamento próprio

Sistema de registro de preços Adesão à ata Planejamento
Estudo técnico preliminar Termo de referência

ACÓRDÃO

TC-333/2026
PRIMEIRA CÂMARA

ENUNCIADO

O planejamento da adesão à ata de registro de preços pressupõe Estudo Técnico Preliminar que identifique a necessidade administrativa, avalie as alternativas disponíveis e demonstre a vantajosidade da solução escolhida, além de Termo de Referência próprio, com especificações técnicas mínimas definidas a partir dessa necessidade e não pela simples reprodução da ata pretendida.

PONTO DE ATENÇÃO

A decisão pela adesão à ata deve resultar do planejamento. O processo não deve partir de uma ata previamente escolhida para, somente depois, buscar elementos destinados a justificar essa opção.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação relativa ao Termo de Adesão 10/2024, por meio do qual a Prefeitura de São Gabriel da Palha aderiu à Ata de Registro de Preços 46/2023, originária de pregão promovido pelo Município de Uiraúna/PB, para aquisição de kits e equipamentos destinados a laboratórios de aprendizagem criativa, incluindo bens de natureza tecnológica.

Ao examinar o planejamento da contratação, a área técnica constatou a ausência de Estudo Técnico Preliminar, a superficialidade do Termo de Referência e a inexistência de análise comparativa das alternativas disponíveis. Também observou que o processo continha apenas manifestação genérica sobre a vantajosidade financeira e que, apesar da presença de equipamentos tecnológicos entre os 24 itens contratados, não havia suporte técnico suficientemente robusto para justificar as especificações e a solução adotada.

Em sua defesa, a responsável sustentou, entre outros pontos, que o ETP não constituía exigência legal expressa para todas as contratações à época, que a reduzida extensão do Termo de Referência não comprometia sua validade e que os resultados concretos da execução demonstrariam a vantajosidade da contratação.

A área técnica afastou esses argumentos. Destacou que o Parecer em Consulta 19/2020 do TCEES, de caráter normativo, já estabelecia a obrigatoriedade do ETP e assentava que somente após sua elaboração seria possível avaliar adequadamente a vantajosidade da adesão a uma ata de registro de preços.

Quanto ao Termo de Referência, a análise ressaltou que sua extensão, isoladamente, não determina sua regularidade. No caso examinado, porém, o documento sequer apresentava as especificações dos itens, remetendo a uma solicitação de compra estruturada, em grande medida, a partir das características da própria ata.

Para a área técnica, houve inversão da lógica do planejamento: em vez de identificar a necessidade administrativa e, a partir dela, definir os requisitos mínimos e avaliar as soluções disponíveis, o Município partiu da ata já escolhida para estruturar os documentos da contratação. O Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão técnica.

O relator também a acolheu, enfatizando que a irregularidade não decorria da simples ausência de determinado documento formal, mas da inexistência de elementos técnicos e financeiros suficientes para demonstrar, previamente e de maneira



objetiva, que a adesão era a solução mais vantajosa. Ressaltou, ainda, que eventual utilidade posteriormente verificada na execução contratual não supriria a falta de fundamentação exigida no momento da escolha administrativa.

O relator considerou que a responsável permitiu o prosseguimento do procedimento sem justificativa técnica e financeira minimamente consistente, caracterizando erro grosseiro diante da continuidade da contratação sem base objetiva suficiente para sustentar a escolha.

Ao final, a Primeira Câmara, à unanimidade, julgou a representação parcialmente procedente, manteve a irregularidade relativa à ausência de planejamento capaz de comprovar a vantajosidade da contratação, rejeitou as razões de justificativa da responsável e aplicou-lhe multa de R\$ 1.500,00.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-333/2026, Processo TC-5384/2025, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 18/05/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Acórdão TC-333/2026 · 1ª Câmara

Obrigatoriedade de planejamento próprio na adesão à ata de registro de preços

Sistema de registro de preços

Adesão à ata

Planejamento

Estudo técnico preliminar

Termo de referência

O planejamento da adesão pressupõe

Estudo Técnico Preliminar

+

Termo de Referência próprio

- 1 Identifica a necessidade administrativa
- 2 Avalia as alternativas disponíveis
- 3 Demonstra a vantajosidade da solução escolhida

Especificações técnicas mínimas
definidas a partir da necessidade
identificada

E não pela simples reprodução da ata
pretendida

Decisão pela adesão à ata
resulta do planejamento

Não deve

Partir de ata previamente escolhida para, só depois, buscar elementos que justifiquem essa opção

Relator: Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun · Publicação: 18/05/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
22

LICITAÇÕES E CONTRATOS

Vedação ao exame antecipado do mérito na intenção de recurso

Pregão eletrônico Recurso administrativo Intenção de recurso
Cerceamento de defesa

ACÓRDÃO

TC-547/2026
PRIMEIRA CÂMARA

ENUNCIADO

A rejeição da intenção de recorrer mediante exame antecipado do mérito viola o art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e configura cerceamento de defesa, pois nessa fase basta ao licitante indicar objetivamente o ato que pretende impugnar, sem demonstração exauriente das razões recursais.

PONTO DE ATENÇÃO

A manifestação objetiva da intenção de impugnar determinado ato do procedimento licitatório é suficiente nessa fase preliminar, não se confundindo com a apresentação exauriente das razões do recurso.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de representação formulada por licitante contra o Pregão Eletrônico nº 045/2025 do Município de Pinheiros, destinado à contratação de serviços de gestão e produção de eventos. A empresa foi desclassificada por ofertar taxa de administração negativa ao seguir orientação do sistema para lance de desempate. Em seguida, sua intenção de recorrer foi rejeitada sob o argumento de ausência de motivação.

A área técnica e o Ministério Público de Contas concluíram que a rejeição decorreu de análise antecipada do mérito recursal. Segundo esses órgãos, exigiu-se da licitante fundamentação incompatível com a sistemática da Lei nº 14.133/2021.

O relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, acompanhou esse entendimento. Destacou que a lei reproduz sistemática já consolidada na legislação anterior, na qual a manifestação da intenção de recorrer tem natureza preliminar. Nessa etapa, basta ao licitante manifestar, de forma objetiva, a intenção de impugnar determinado ato. Ao exigir motivação aprofundada nessa fase, a Administração promoveu verdadeiro julgamento antecipado do mérito e inviabilizou o contraditório administrativo.

Ao final, a Primeira Câmara, à unanimidade, julgou procedente a representação e reconheceu o erro grosseiro, aplicando multa ao agente de contratação e ao prefeito municipal, este na condição de autoridade homologadora.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-547/2026, Processo TC-7143/2025, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 27/07/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



PESSOAL

JULGADO

23

Admissibilidade de vantagens cumulativas sem duplicidade remuneratória

Servidor público Gratificação Acumulação Cargo em comissão
Função de confiança Jeton Auxílio-alimentação

PARECER EM CONSULTA

TC-014/2026
PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. É admissível a percepção cumulativa, por servidor efetivo, de gratificações ou vantagens instituídas em contraprestação ao desempenho de atividade específica, extraordinária ou excepcional, desde que não integrem as atribuições ordinárias do cargo, possuam causas jurídicas distintas, estejam previstas em lei específica do ente federado e o servidor não esteja investido em função de confiança, inexistindo sobreposição funcional, duplicidade remuneratória, vedação legal ou incompatibilidade material entre as atividades, observados a razoabilidade, a proporcionalidade, a economicidade e o teto constitucional.
2. Essas condições não comportam leitura extensiva: i) a referência ao teto constitucional não define a natureza das parcelas nem sua submissão ao limite do art. 37, XI, da Constituição Federal; ii) a não investidura em função de confiança traduz vedação ao *bis in idem* e não impedimento absoluto à percepção de parcelas de natureza diversa não examinadas no parecer; e iii) a previsão em lei específica traduz reserva legal, sem exigir diploma exclusivo para cada parcela nem implicar a incidência da reserva do art. 37, X, da Constituição Federal.
3. A participação de servidor comissionado em comissão administrativa ou técnica somente é admitida, excepcionalmente, quando as funções exercidas forem compatíveis com atribuições de direção, chefia ou assessoramento, sendo possível o pagamento de gratificação se a atividade for adicional às atribuições ordinárias do cargo e houver previsão legal.
4. O jeton pode ser acumulado com outras gratificações quando remunerar atribuições distintas das já remuneradas pelo cargo efetivo ou em comissão e pelas demais gratificações percebidas, desde que seu pagamento esteja previsto em lei.
5. O auxílio-alimentação possui natureza indenizatória e pode ser pago a diretor de autarquia, inclusive quando equiparado para fins remuneratórios a agente político, bem como aos próprios agentes políticos, desde que previsto em lei, não sendo incompatível com o regime de subsídio nem lhe sendo aplicável, ainda que por analogia, o Tema 484 do STF, restrito a verbas de natureza remuneratória.

PONTO DE ATENÇÃO

Antes de autorizar a acumulação de vantagens, a Administração deve verificar se as parcelas possuem causas jurídicas distintas e se não remuneram atribuições ordinárias do cargo nem atividades já retribuídas por outra vantagem.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pela Diretora-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari (IPG) sobre a possibilidade de acumulação de gratificações e vantagens remuneratórias, a participação de servidores comissionados em comissões administrativas ou técnicas, a percepção cumulativa de jetons e outras gratificações e o pagamento de auxílio-alimentação a ocupantes de cargos de direção em autarquia e agentes políticos.

O Plenário, à unanimidade, nos termos do voto-vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho, anuído pelo relator, conselheiro substituto Marco Antônio da Silva, respondeu à consulta nos seguintes termos:

Questionamento 1

É juridicamente admissível a percepção cumulativa de gratificação ou vantagens remuneratórias previstas em lei por servidores efetivos, desde que decorrentes de fatos geradores distintos?

Resposta: De acordo com o entendimento estabelecido no novel Parecer em Consulta 005/2026 (Processo TC 5845/2025), e tendo em vista a disciplina constitucional preconizada nos incisos XVI e XVII, do art. 37, da Constituição Federal de 1988, somente haverá possibilidade de percepção cumulativa, por servidores efetivos, de gratificações ou vantagens remuneratórias quando estas tiverem sido instituídas em contraprestação ao desempenho de atividade específica, extraordinária ou excepcional, e desde que não esteja o servidor em função de confiança, não haja sobreposição funcional ou duplicidade remuneratória, bem como, que:

- a) não integrem as atribuições ordinárias do cargo efetivo;
- b) possuam causa jurídica distinta entre si;
- c) estejam expressamente previstas em lei específica do ente federado;
- d) não haja vedação legal ou incompatibilidade material entre as atividades desempenhadas;
- e) sejam observados os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e o teto constitucional.

Ressalvado, ainda, que:

- (i) a referência ao teto constitucional constante dos requisitos aplicáveis à acumulação de vantagens pecuniárias não constitui pronunciamento específico acerca da natureza jurídica ou da submissão de parcelas determinadas ao limite remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, nem é cláusula impeditiva quanto ao poder normativo ou jurisprudencial que excetue determinada parcela dessa submissão;
- (ii) o requisito relativo à não investidura em função de confiança traduz vedação ao bis in idem remuneratório, não constituindo exclusão subjetiva absoluta quanto a parcelas de natureza diversa não examinadas; e
- (iii) a exigência de previsão em lei específica do ente federado corresponde à reafirmação da reserva legal, mediante expressa previsão legal, não importando exigência de diploma único e exclusivo nem a incidência da reserva do art. 37, X, da Constituição Federal;

Questionamento 2

O exercício de cargo em comissão impede ou restringe a participação do servidor em comissões administrativas ou técnicas? Caso seja possível a participação, ele pode perceber gratificação em razão dessa participação?

Resposta: De acordo com precedentes desta Egrégia Corte de Contas, tem-se que a participação de servidores comissionados, em comissões administrativas ou técnicas, deve se dar apenas em situações excepcionais e somente quando as funções exercidas por estes servidores, nestas comissões, forem destinadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, sendo que a possibilidade de concessão de gratificação a servidores comissionados, em razão de sua participação em comissões, encontra-se adstrita à caracterização desta participação como serviço adicional às atribuições ordinárias do cargo comissionado, bem como à existência de previsão legal.

Questionamento 3

A percepção de jetons pode ser cumulada com outras gratificações, considerando que o servidor pode estar ou não investido em cargo de confiança, direção ou diretoria, desde que não haja bis in idem?

Resposta: A acumulação do “jeton” com outras gratificações somente terá lugar quando, evidentemente, se referir à assunção de atribuições que já não estejam sendo remuneradas através de gratificação, bem como pelo desempenho do cargo efetivo ou em comissão e desde que o seu pagamento tenha previsão específica em lei.

Questionamento 4

Existem vedações legais ou entendimentos jurisprudenciais, inclusive decorrentes de evolução recente do posicionamento desse Egrégio Tribunal de Contas, que restrinjam ou condicionem tais acumulações?

Resposta: A existência de vedações normativas e entendimentos jurisprudenciais desta Egrégia Corte de Contas, acerca da possibilidade de acumulação de gratificações, já se encontra abordada nas respostas conferidas aos demais questionamentos desta Consulta, de sorte que o questionamento se revela prejudicado, ante às respostas já apresentadas.

Questionamento 5

Considerando a natureza administrativa do cargo de direção em Autarquia, é juridicamente possível a percepção de auxílio-alimentação, quando o benefício estiver expressamente instituído em lei, inclusive para ocupantes de cargos de direção?

Resposta: O cargo de diretor de autarquia detém a natureza jurídica de cargo em comissão, nos moldes do inciso V do art. 37, da CF/88, equivalendo dizer-se que aquele que o ocupa é considerado um servidor público, não se verificando óbice para que seja contemplado com a verba indenizatória referente ao auxílio-alimentação, desde que prevista em lei.

Questionamento 6

A eventual equiparação legal do cargo de direção em autarquia à agente político, exclusivamente para fins remuneratórios, altera a análise jurídica quanto à possibilidade de percepção do auxílio-alimentação, ou o benefício pode ser compreendido como verba de caráter indenizatório?

Resposta: O auxílio-alimentação possui natureza indenizatória, independentemente se é percebido por servidor público ou agente político. Ademais, conforme estabelecido no Parecer em Consulta 00024/2017 (Processo TC 2198/2012), o auxílio-alimentação pode ser pago a agentes políticos, não sendo incompatível com o regime de subsídio.

Questionamento 7

O Tema 484 do STF pode ser aplicado, ainda que por analogia, à análise da percepção de auxílio-alimentação para cargos de agentes políticos ou equiparados?

Resposta: O Tema 484, do STF, por se referir, especificamente, a verbas de natureza remuneratória, não pode ser utilizado como parâmetro interpretativo a ser aplicado, ainda que analogicamente, a uma verba de caráter indenizatório, tal como é o auxílio-alimentação.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-014/2026, Processo TC-0696/2026, relator conselheiro substituto Marco Antônio da Silva, publicado em 20/07/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-014/2026 · Plenário

Admissibilidade de vantagens cumulativas sem duplicidade remuneratória

Acumulação

Gratificação

Cargo em comissão

Jeton

Auxílio-alimentação

Hipótese	Admissível desde que
Gratificações ou vantagens cumuladas por atividade específica, extraordinária ou excepcional (servidor efetivo)	■ Não integre atribuições ordinárias do cargo ■ Causa jurídica distinta ■ Prevista em lei específica do ente ■ Sem função de confiança, sobreposição funcional, duplicidade remuneratória, vedação legal ou incompatibilidade material ■ Observados razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e teto constitucional
Comissionado em comissão administrativa ou técnica	■ Participação: excepcional, em funções compatíveis com direção, chefia ou assessoramento ■ Gratificação: cabível se atividade adicional às atribuições ordinárias, com previsão legal
Jeton acumulado com outras gratificações	■ Remunere atribuições distintas das já remuneradas pelo cargo (efetivo ou em comissão) e pelas demais gratificações ■ Previsão específica em lei
Auxílio-alimentação a diretor de autarquia e a agente político	■ Previsto em lei ■ Compatível com regime de subsídio ■ Tema 484/STF não aplicável, ainda que por analogia, por ser restrito a verbas remuneratórias ■ Pode ser pago ainda que o diretor seja equiparado a agente político para fins remuneratórios

Nota: As condições da acumulação não comportam leitura extensiva: o teto constitucional não define a natureza das parcelas nem sua submissão ao art. 37, XI, da CF; a não investidura em função de confiança traduz vedação ao bis in idem, e não impedimento à percepção de parcelas de natureza diversa não examinadas; e a previsão em lei específica traduz reserva legal, sem exigir diploma exclusivo por parcela nem implicar a incidência da reserva do art. 37, X, da CF.

Relator: Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva · Publicação: 20/07/2026

Voto vista: Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
24

PESSOAL

Vantagem da carreira anterior não acompanha o servidor no novo cargo

Servidor público Concurso público Plano de carreira Progressão funcional
Escolaridade

PARECER EM CONSULTA

TC-016/2026
PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. A posse em novo cargo público efetivo, decorrente de aprovação em concurso público distinto, ainda que no âmbito do mesmo ente federativo, configura provimento originário e inaugura relação jurídico-funcional autônoma, submetendo o servidor integralmente à estrutura remuneratória e às regras de desenvolvimento funcional da nova carreira.
2. A progressão funcional por escolaridade obtida no cargo anteriormente ocupado constitui vantagem vinculada à respectiva carreira e não vantagem pessoal incorporável ao patrimônio jurídico do servidor, razão pela qual não se mantém no novo cargo.
3. A manutenção, no novo cargo, de vantagem funcional decorrente da carreira anteriormente ocupada caracteriza forma indireta de provimento derivado, vedada pelo art. 37, II, da Constituição Federal.

PONTO DE ATENÇÃO

A progressão por escolaridade deve ser analisada à luz da carreira em que foi concedida, pois não se incorpora à pessoa do servidor de forma desvinculada do cargo para ser transportada a outro cargo público.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito do Município de João Neiva acerca da possibilidade de servidor público, após tomar posse em novo cargo efetivo mediante aprovação em concurso público distinto, manter vantagem remuneratória decorrente de progressão por escolaridade ou titulação obtida no cargo anteriormente ocupado, ainda que ambos os vínculos pertençam ao mesmo ente federativo.

A área técnica entendeu que o ingresso em cargo público diverso, mediante aprovação em novo concurso, configura provimento originário e inaugura vínculo jurídico autônomo entre o servidor e a Administração, ainda que a nova investidura ocorra no âmbito do mesmo ente federativo.

Assinalou que cada cargo possui plano de carreira, estrutura remuneratória e regras próprias de desenvolvimento funcional, de modo que as vantagens vinculadas à carreira anteriormente ocupada não podem ser automaticamente transferidas para o novo vínculo.

Quanto à natureza da progressão por escolaridade ou titulação, a manifestação técnica destacou que se trata de mecanismo de desenvolvimento funcional próprio da carreira na qual o servidor se encontra investido, subordinado aos critérios estabelecidos na respectiva legislação de regência. Por essa razão, a vantagem não se incorpora abstratamente à pessoa do servidor para ser transportada a outro cargo.

Segundo a área técnica, a transferência entre carreiras distintas contrariaria a autonomia dos respectivos planos de cargos, carreiras e salários e os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia e da obrigatoriedade do concurso público. O Ministério Público de Contas acolheu integralmente essa manifestação.

O relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, acompanhou integralmente as conclusões da área técnica e do Ministério Público de Contas, adotando a instrução técnica como fundamento de seu voto.

Acrescentou que, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal, a investidura em novo cargo efetivo mediante concurso público inaugura relação jurídico-funcional própria, submetida ao regime jurídico e à estrutura remuneratória do cargo de destino.

Ressaltou, ainda, que o art. 37, X, da Constituição exige lei específica para fixação ou alteração da remuneração dos servidores, razão pela qual as vantagens e progressões funcionais devem observar as regras legais próprias do cargo em que o agente está investido.

Nesse sentido, o relator consignou que progressões por escolaridade, titulação, tempo de serviço, merecimento ou desempenho constituem formas de evolução funcional inerentes à respectiva carreira, e não atributos pessoais do servidor. Assim, quando o agente é aprovado, nomeado e toma posse em cargo pertencente a outra carreira, passa a se submeter às regras funcionais e remuneratórias desse novo cargo, sem aproveitamento automático das vantagens decorrentes da carreira anterior.

Admitir solução diversa, segundo o voto, romperia a lógica do plano de cargos e salários do novo vínculo e poderia afrontar a legalidade, a isonomia e a exigência constitucional de concurso público.

O voto também registrou que a manutenção, no novo cargo, de vantagem funcional oriunda de carreira distinta pode caracterizar forma indireta de transposição funcional ou provimento derivado, incompatível com o art. 37, II, da Constituição Federal e com a Súmula Vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual é inconstitucional modalidade de provimento que permita ao servidor investir-se, sem concurso específico, em cargo que não integre a carreira anteriormente ocupada.

Ao final, o Plenário, à unanimidade, nos termos do voto do relator, respondeu à consulta nos seguintes termos:

1. É juridicamente possível que servidor público que, originalmente investido em cargo de nível médio e beneficiário de progressão funcional decorrente de elevação de escolaridade, mantenha tal vantagem remuneratória ao tomar posse em novo cargo público efetivo, de nível superior, obtido mediante aprovação em novo concurso público no mesmo ente federativo?

Resposta: Não, não é juridicamente admissível que um servidor público originalmente investido em cargo público de nível médio e beneficiário de progressão funcional decorrente de elevação de escolaridade mantenha tal vantagem remuneratória ao tomar posse em um novo cargo público efetivo de nível superior, mediante aprovação em concurso público, ainda que no âmbito do mesmo ente federativo, uma vez que em tal caso inaugura-se um novo vínculo funcional, caracterizado pelo provimento originário, o qual obriga o servidor público a deixar para trás todas as vantagens funcionais oriundas da carreira anterior.

2. A progressão funcional por escolaridade obtida no cargo anterior configura vantagem pessoal incorporável ao patrimônio jurídico do servidor, passível de manutenção em novo cargo público efetivo?

Resposta: Não, a progressão funcional por escolaridade obtida no cargo anterior não configura vantagem pessoal incorporável ao patrimônio jurídico do servidor público, mas, apenas, vantagem decorrente da carreira, portanto, não passível de ser mantida em um novo cargo público efetivo (nova carreira), já que o servidor deve, a partir da posse em um novo cargo público submeter-se às regras e progressões funcionais previstas para a nova carreira.

3. A eventual manutenção dessa vantagem poderia caracterizar forma indireta de provimento derivado ou transposição funcional, vedada pelo art. 37, inciso II, da Constituição Federal?

Resposta: Sim, a manutenção de vantagens funcionais decorrentes do vínculo anterior após o servidor público ocupar um novo vínculo funcional caracteriza forma indireta de provimento derivado, que é vedado pelo artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.



4. Considerando que a nova investidura decorreu de aprovação em concurso público distinto, a Administração Pública deve considerar o novo vínculo funcional como relação jurídica autônoma, exigindo a observância integral da estrutura remuneratória prevista para o novo cargo?

Resposta: Sim, considerando que a nova investidura decorreu de aprovação em concurso público distinto, a Administração Pública deve considerar o novo vínculo funcional como relação jurídica originária e autônoma, exigindo-se a observância integral da estrutura remuneratória e funcional prevista para a nova carreira.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-016/2026, Processo TC-1000/2026, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 03/08/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-016/2026 · Plenário

Impossibilidade de transferência de vantagem funcional entre carreiras distintas

Servidor público

Concurso público

Plano de carreira

Progressão funcional

Escolaridade

Posse em novo cargo efetivo por concurso público distinto
ainda que no mesmo ente federativo



Provimento originário e relação jurídico-funcional autônoma

submissão integral à estrutura remuneratória e às regras de desenvolvimento funcional da nova carreira

Progressão por escolaridade obtida no cargo anterior



Não se mantém no novo cargo

vantagem vinculada à carreira, e não vantagem pessoal incorporável

Manutenção, no novo cargo, de vantagem funcional da carreira anterior



Vedada pelo art. 37, II, da CF

forma indireta de provimento derivado

Relator: Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun · Publicação: 03/08/2026

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
25

PESSOAL

Cômputo do período da pandemia para vantagens decorrentes do tempo de serviço

Servidor público Tempo de serviço Covid-19 Efeito retroativo
Ato normativo

PARECER EM CONSULTA

TC-017/2026
PLENÁRIO

ENUNCIADO

1. Com a revogação do art. 8º, IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 pela Lei Complementar Federal 226/2026, o período de 28/5/2020 a 31/12/2021 deve ser computado como tempo de serviço para todos os efeitos legais.
2. O pagamento, inclusive de parcelas vencidas, dispensa nova lei específica quando a vantagem já estiver prevista em lei local, mas exige ato normativo regulamentador, respectivo ato de execução e observância das condições orçamentárias e fiscais aplicáveis.

PONTO DE ATENÇÃO

Antes de pagar as parcelas retroativas, o gestor deve editar ato normativo regulamentador que ampare o ato de execução. Esse ato pode fixar critérios de apuração, cronograma e parcelamento. A dispensa de lei nova não afasta as exigências orçamentárias e fiscais, que devem ser verificadas antes da realização da despesa.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de pedido de revisão formulado em face do Parecer em Consulta TC 7/2022, que havia determinado a desconSIDERAÇÃO do período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021 para a contagem de tempo destinada à concessão de anuênios, quinquênios, licenças-prêmio e mecanismos equivalentes que aumentassem a despesa com pessoal.

A revisão passou a ser examinada diante da superveniência da Lei Complementar Federal 226/2026, que revogou o art. 8º, IX, da LC 173/2020 e inseriu o art. 8º-A no mesmo diploma.

Em sua manifestação, a área técnica opinou pela revisão do entendimento anteriormente firmado e entendeu ser possível considerar o período de 28/5/2020 a 31/12/2021 para a concessão retroativa das vantagens decorrentes do tempo de serviço, mas condicionou o pagamento, entre outros requisitos, à existência de lei específica vigente do ente federado que o autorizasse expressamente.

Também exigiu o reconhecimento do estado de calamidade pública, a compatibilidade da despesa com o PPA, previsão na LDO, estimativa de impacto e dotação suficiente, avaliação dos impactos prevista no art. 113 do ADCT, observância dos limites de despesa com pessoal e ausência de transferência do encargo financeiro a outro ente.

O Ministério Público de Contas adotou integralmente as razões da manifestação técnica.

O relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, acompanhou a área técnica e o MPC. Considerou a LC 226/2026 fato novo apto a justificar a revogação do Parecer em Consulta TC 7/2022 e admitiu a recomposição das vantagens relativas ao período anteriormente desconSIDERADO.

Quanto ao pagamento retroativo, porém, também propôs como requisito a existência de lei específica vigente do ente federado interessado, além da manutenção das demais exigências orçamentárias e fiscais.

Em voto-vista, o conselheiro Davi Diniz de Carvalho concordou com a revisão do entendimento e com o cômputo do período, mas divergiu da exigência de nova lei específica para o pagamento.

Sustentou que o art. 8º, IX, da LC 173/2020, por possuir natureza de norma de direito financeiro, apenas suspendeu temporariamente as repercussões do tempo de serviço, sem eliminar o efetivo exercício nem a legislação local que já instituiu as vantagens.

Nessa perspectiva, a referência do art. 8º-A à lei do respectivo ente seria atendida pela legislação local preexistente que instituiu a vantagem.

Assim, o reconhecimento dependeria de ato normativo regulamentador seguido do respectivo ato de execução pelo Chefe do Poder Executivo ou, no caso dos Poderes e órgãos autônomos, de ato próprio da autoridade competente.

O voto-vista também invocou a autonomia administrativa e financeira desses órgãos e apontou o Ato Normativo 4/2026 do Tribunal de Justiça do Espírito Santo como exemplo de reconhecimento do período por ato interno, com os efeitos financeiros condicionados à disponibilidade orçamentária e às regras fiscais.

A divergência, contudo, ficou limitada à necessidade de lei específica. O voto-vista manteve os condicionantes orçamentários e fiscais propostos, destacando que a dispensa de nova lei não afasta a necessidade de ato regulamentador nem as exigências relativas ao estado de calamidade pública, planejamento orçamentário, estimativa de impacto, dotação, limites de pessoal e vedação à transferência do encargo financeiro.

Ao final, o Plenário, por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Davi Diniz de Carvalho, anuído pelo relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, conheceu do pedido de revisão, revogou o Parecer em Consulta TC 7/2022 e respondeu à consulta nos seguintes termos:

1.3.1 Com a superveniência da LC 226/2026, que revogou o art. 8º, inciso IX, da LC 173/2020, o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 deve ser computado como tempo de serviço para todos os efeitos legais, devendo o efetivo exercício nele realizado ser considerado, inclusive, para fins de aquisição e concessão de anuênios, triênios, quinquênios, sextas-partes, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes;

1.3.2 O pagamento das vantagens de que trata o item anterior, inclusive quanto às competências vencidas no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e a entrada em vigor da LC 226/2026, independe da edição de lei específica e superveniente do ente federado interessado, sendo suficiente a lei local instituidora da vantagem, cuja eficácia foi apenas temporariamente suspensa, operando-se o reconhecimento por ato normativo regulamentador seguido do ato de execução do Chefe do Poder Executivo respectivo, no exercício da competência de que trata o art. 84, inciso IV, da CF/88, aplicável por simetria, ou por ato próprio dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas, no exercício da autonomia administrativa e financeira de que são titulares;

1.3.3 A realização da despesa correspondente permanece condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos: a) que tenha sido decretado o estado de calamidade pública em decorrência da Covid-19, reconhecido e comunicado ao Poder Legislativo respectivo, entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, na hipótese do art. 65 da LC 101/2000; b) que a despesa seja compatível com o Plano Plurianual, tenha autorização específica na LDO e conte com estimativa de impacto orçamentário-financeiro e dotação suficiente, nos termos do art. 169, § 1º, da CF/88 e dos arts. 16 e 17 da LC 101/2000; c) que seja providenciada a avaliação dos impactos orçamentários e financeiros prevista no art. 113 do ADCT; d) que sejam observados os limites de despesa com pessoal previstos no art. 169, caput, da CF/88 e nos arts. 18, 19 e 20 da LC 101/2000; e e) que não haja transferência de encargo financeiro a outro ente federativo, conforme a parte final do art. 8º-A da LC 173/2020.

REFERÊNCIA

Parecer em Consulta TC-017/2026, Processo TC-7255/2023, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 24/08/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

A seguir, na próxima página: síntese visual da tese →



SÍNTESE VISUAL DA TESE

Parecer em Consulta TC-017/2026 • Plenário

Cômputo do período da pandemia para vantagens decorrentes do tempo de serviço

Contagem de tempo de serviço

Vantagem pecuniária

Ato normativo

Revogado o art. 8º, IX, da LC 173/2020 pela LC 226/2026, o período de 28/5/2020 a 31/12/2021 deve ser computado como tempo de serviço para todos os efeitos legais, inclusive aquisição e concessão de anuênios, triênios, quinquênios, sextas-partes, licenças-prêmio e equivalentes.

Pagamento das vantagens, inclusive das parcelas vencidas, independente de lei específica superveniente quando instituídas em lei local

Como
Ato normativo regulamentador seguido do respectivo ato de execução

Por quem
Chefe do Poder Executivo ou, nos Poderes e órgãos autônomos, a autoridade competente

Realização da despesa

Pressupõe Estado de calamidade pública decorrente da Covid-19 decretado e reconhecido, nos termos do art. 65 da LRF

Exige Compatibilidade com o PPA, autorização específica na LDO, estimativa de impacto orçamentário-financeiro, dotação suficiente e observância dos limites de despesa com pessoal

Vedado Transferência do encargo a outro ente

Relator: Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo • Publicação: 24/08/2026

Voto vista: Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

[← Voltar ao julgado](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO

26

PESSOAL

Cota racial se calcula sobre o total de vagas do cargo

Edital de concurso público Reserva de vaga Cota racial
Cargo público Especialidade

ACÓRDÃO

TC-480/2026
PRIMEIRA CÂMARA

ENUNCIADO

A reserva de vagas para candidatos negros em concurso público deve ser calculada sobre o total de vagas ofertadas para o cargo, ainda que o edital as distribua por especialidades ou áreas de formação que não constituam cargos autônomos previstos em lei.

PONTO DE ATENÇÃO

Antes de calcular a reserva, deve-se verificar se a lei cria cargos autônomos ou um cargo único com especialidades, pois a divisão feita no edital não altera essa natureza.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de fiscalização do Edital de Abertura nº 001/2025, promovido pela Prefeitura Municipal de Viana para o provimento de cargos de níveis médio e superior e formação de cadastro de reserva. Entre as irregularidades examinadas, discutiu-se a ausência de vaga imediata reservada a candidatos negros para o cargo de Auditor de Controle Interno, apesar da oferta de três vagas. A área técnica entendeu que a ausência da reserva contrariava as regras do próprio edital e a jurisprudência aplicável às ações afirmativas em concursos públicos. Em sua defesa, a Administração Municipal sustentou que as três vagas correspondiam, individualmente, às especialidades de Direito, Ciências Contábeis e Engenharia Civil e que cada uma deveria ser considerada uma “ocupação” autônoma. Assim, como haveria apenas uma vaga por especialidade, não seria atingido o quantitativo mínimo necessário para incidência da política de cotas.

A relatora, conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas, afastou esse entendimento. Observou que, de acordo com a Lei Municipal nº 3.372/2024, o Auditor de Controle Interno constitui cargo único na estrutura administrativa municipal, embora admita diferentes formações acadêmicas. Dessa forma, a subdivisão estabelecida pelo edital entre especialidades representava apenas técnica de organização do concurso e não implicava a criação de cargos públicos autônomos. Nesse sentido, a relatora concluiu que a unidade jurídica relevante para aplicação do percentual de reserva é o cargo previsto em lei e não suas divisões internas utilizadas para operacionalizar o certame. O voto também se apoiou no entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no RMS nº 62.185/RS, segundo o qual o quantitativo de vagas reservadas a candidatos negros deve considerar a totalidade das vagas ofertadas para o cargo.

No caso analisado, o edital disponibilizou três vagas para Auditor de Controle Interno e estabeleceu expressamente que a reserva seria aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso fosse igual ou superior a três. A relatora também afastou o argumento de que a reserva poderia ser implementada somente no cadastro de reserva, pois a obrigação incidia sobre as vagas inicialmente ofertadas quando alcançado o quantitativo mínimo estabelecido. Quanto à distribuição da vaga reservada entre as especialidades, registrou que eventual necessidade de alocação deveria ser solucionada mediante critérios objetivos, isonômicos e tecnicamente justificados, e não pela supressão da cota. Ao final, a Primeira Câmara, à unanimidade, considerou irregular o Edital do Concurso Público nº 001/2025 da Prefeitura Municipal de Viana.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-480/2026, Processo TC-494/2026, relatora conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas, publicado em 06/07/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
27

PESSOAL

Edital não pode ofertar mais vagas do que cargos vagos em lei

Edital de concurso público Vaga Cargo público Quantitativo

DECISÃO

TC-2693/2026
PRIMEIRA CÂMARA

ENUNCIADO

O edital de concurso público não pode oferecer mais vagas do que cargos criados por lei e desocupados na data de publicação do edital.

PONTO DE ATENÇÃO

A expectativa de novas vagas, por aposentadorias, rotatividade ou projeto de lei em tramitação, não autoriza sua oferta em edital. Nesses casos, o gestor deve prever apenas a formação de cadastro de reserva para os cargos cujas vagas ainda dependam de criação por lei.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de fiscalização do Edital 1/2025 do concurso público promovido pela Prefeitura Municipal de Castelo para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva, com a finalidade de verificar sua regularidade e subsidiar a apreciação dos atos de admissão dele decorrentes.

Entre os achados, apontou-se a oferta de vagas para os cargos de Agente Fiscal de Obras, Técnico em Informática, Técnico em Segurança do Trabalho e Médico em quantidade superior às criadas por lei e desocupadas na data de publicação do edital, em desconformidade com a Lei Municipal 2.507/2007. O responsável alegou que, diante de demandas administrativas já identificadas, o edital contemplou vagas ainda em processo de adequação legislativa, no contexto de reorganização do quadro de pessoal. A unidade técnica e o Ministério Público de Contas concluíram pela existência da não conformidade, no que foram acompanhados pelo relator.

Em seu voto, o relator destacou que, nos termos do art. 37, caput e incisos I e II, c/c o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da CF/1988, cargo público é criação legal. Assim, o edital, como ato normativo secundário, não pode criar cargos nem antecipar a eficácia de projeto de lei ainda não aprovado. Ressaltou que a mera expectativa de novas vagas não supre a exigência de base legal prévia e que a necessidade administrativa poderia ter sido atendida com a previsão exclusiva de cadastro de reserva para esses cargos. Acrescentou que a posterior criação das vagas por lei não afasta a irregularidade, consumada com a publicação do edital, pois a Administração antecipa promessa de provimento sem base legal, em afronta à legalidade, à segurança jurídica e à proteção da confiança dos candidatos. Segundo o relator, não se trata de mera formalidade, já que o número de vagas define o universo de candidatos com potencial direito subjetivo à nomeação, conforme a jurisprudência do STF. Por outro lado, a aprovação das Leis Municipais 4.487/2025 e 4.508/2025, antes da aplicação das provas, atenuou a gravidade da falha e removeu seus efeitos concretos, tornando desnecessária a expedição de determinações. Por isso, o relator divergiu da unidade técnica e do Ministério Público de Contas quanto à gravidade, reclassificando o achado como inconsistência passível de correção. Nos termos do voto do relator, a Primeira Câmara, à unanimidade, considerou regular o concurso público, reconhecendo que a oferta inicial de vagas em quantitativo superior ao legalmente disponível configurou desconformidade, mas que seus efeitos foram afastados pela criação das vagas antes da aplicação das provas.

REFERÊNCIA

Decisão TC-2693/2026, Processo TC-0426/2026, relator conselheiro substituto Donato Volkers Moutinho, publicado em 08/07/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JULGADO
28

PESSOAL

Erro grosseiro na manutenção de comissionados em funções típicas da advocacia pública

Advocacia pública Procurador municipal Cargo efetivo
Cargo em comissão Erro grosseiro

ACÓRDÃO

TC-588/2026
PRIMEIRA CÂMARA

ENUNCIADO

É irregular manter ocupantes de cargos em comissão no exercício permanente de funções típicas da advocacia pública municipal em substituição a cargos efetivos de procurador instituídos por lei e não providos por concurso público. Comete erro grosseiro o gestor que mantém essa situação apesar de reiteradas manifestações dos órgãos de controle e do Poder Judiciário pela regularização.

PONTO DE ATENÇÃO

A existência de cargos efetivos de procurador municipal instituídos por lei, mas não providos, não autoriza que suas funções permanentes sejam exercidas indefinidamente por ocupantes de cargos em comissão.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Tratam os autos de representação formulada pelo Ministério Público de Contas para apurar irregularidades na estrutura da Procuradoria-Geral do Município de Ecoporanga, especialmente quanto à criação e manutenção de cargos em comissão de Assessor Jurídico em detrimento do provimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal mediante concurso público.

A área técnica apontou a ausência de concurso para o provimento dos cargos efetivos e a manutenção de servidores comissionados no exercício de atribuições típicas da advocacia pública municipal. A Lei Orgânica de Ecoporanga já previa, desde 1990, o ingresso na carreira de Procurador Jurídico mediante concurso público. Posteriormente, as Leis Municipais 1.943/2019 e 1.944/2019 estruturaram a Procuradoria-Geral do Município, definindo sua organização, competências, cargos e remuneração, de modo que, a partir de 2019, estavam estabelecidos os elementos normativos necessários ao provimento da carreira.

O relator observou que, apesar disso, nenhum dos cargos efetivos de Procurador Municipal estava provido, enquanto sete cargos em comissão se encontravam em exercício.

Destacou, ainda, a significativa sobreposição entre as atribuições dos Assessores Jurídicos e aquelas próprias dos Procuradores Municipais, de forma que atividades permanentes da advocacia pública eram exercidas exclusivamente por servidores comissionados.

Ressaltou que a própria Lei Municipal 1.944/2019 atribuiu caráter transitório a essa estrutura, ao prever a extinção gradual dos cargos de Assessor Jurídico à medida que fossem vagando e que os cargos de Procurador fossem providos por concurso.

Ao examinar as justificativas apresentadas, entendeu que as dificuldades administrativas invocadas não afastavam a irregularidade. Assinalou que a realização do concurso não constituía faculdade do administrador, tendo em vista a exigência do art. 37, II, da Constituição Federal e a natureza permanente das atividades de consultoria, assessoramento jurídico e representação do Município.

Quanto à responsabilidade do gestor, considerou que a manutenção da situação ultrapassou a mera irregularidade administrativa ou falta de diligência. Levou em conta que a necessidade de regularização da Procuradoria já havia sido objeto de reiteradas manifestações dos órgãos de controle e do Poder Judiciário e que, mesmo assim, permaneceu uma estrutura baseada exclusivamente em vínculos comissionados para o desempenho das funções permanentes.



Nesse contexto, concluiu que as circunstâncias invocadas não afastavam, à luz dos arts. 22 e 28 da LINDB, o dever de adotar as providências necessárias para o provimento dos cargos efetivos, caracterizando a conduta como erro grosseiro.

Ao final, a Primeira Câmara, à unanimidade, nos termos do voto do relator, julgou procedente a representação e rejeitou as justificativas apresentadas quanto à irregularidade. Aplicou multa individual de R\$ 5.000,00 ao responsável e determinou à Prefeitura Municipal de Ecoporanga que adote as medidas necessárias à elaboração de concurso público para provimento dos cargos de Procurador Municipal no prazo de 12 meses, contado da publicação do acórdão.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-588/2026, Processo TC-6597/2025, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 17/08/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



PROCESSUAL

JULGADO

29

Contas podem ser julgadas mesmo com a prescrição reconhecida

Tomada de contas especial Prescrição Julgamento de contas

ACÓRDÃO

TC-182/2026

PLENÁRIO

ENUNCIADO

O reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito dos Tribunais de Contas não impede o julgamento das contas nem o reconhecimento de irregularidades, afastando apenas a aplicação de sanções e a imputação de débito.

PONTO DE ATENÇÃO

A prescrição não convalida a irregularidade apurada, o Tribunal pode manter o juízo de irregularidade da gestão mesmo quando já não for possível impor efeitos punitivos ou ressarcitórios.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Municipal de Educação de São Mateus para cumprimento de determinação do TCEES, destinada à apuração de irregularidade relacionada ao atraso no recolhimento de obrigações previdenciárias perante o INSS no exercício de 2017, que onerou o município com multas e juros de mora.

A área técnica reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, considerando o transcurso do prazo de cinco anos. Ressaltou, contudo, que a prescrição não impediria o exercício da atividade fiscalizatória nem o julgamento das contas e, por isso, examinou as alegações de defesa.

Ao final, opinou pela irregularidade das contas, sem imputação de ressarcimento em razão da prescrição. Quanto à responsabilidade da gestora, considerou que os elementos dos autos demonstravam o exercício de atribuições relacionadas aos fatos apurados e não eram suficientes para afastar integralmente sua responsabilidade no modelo de gestão adotado pelo município.

No voto vencedor, o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun acompanhou a conclusão técnica. Com fundamento no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 636.886/AL, Tema 899 da repercussão geral, destacou que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível e assentou que, no âmbito do controle externo, a prescrição alcança as pretensões punitiva e ressarcitória, impedindo a aplicação de sanções e a imputação de débito depois de escoaado o prazo legal.

O voto ponderou, entretanto, que o reconhecimento da prescrição nos processos de controle externo não produz automaticamente os mesmos efeitos previstos no processo jurisdicional regido pelo Código de Processo Civil. Destacou que a Lei Orgânica do TCEES e o Regimento Interno preservam a atuação fiscalizatória e o dever de julgamento das contas mesmo diante da prescrição.

Assim, o Tribunal permanece autorizado e, nos processos em que subsiste o dever constitucional de julgamento, obrigado a examinar os fatos e as alegações de defesa e a formar juízo acerca da regularidade ou irregularidade da gestão, embora não possa atribuir a esse juízo efeitos sancionatórios ou patrimoniais atingidos pela prescrição.

O conselheiro acrescentou que a prescrição não implica convalidação da irregularidade, que permanece como juízo técnico-jurídico acerca da desconformidade da conduta administrativa.



No caso concreto, entendeu comprovado o atraso no recolhimento das obrigações previdenciárias e considerou inexistentes elementos aptos a afastar integralmente a responsabilidade da gestora, concluindo pela manutenção da irregularidade e pelo julgamento irregular da Tomada de Contas Especial, sem ressarcimento.

Ao final, o Plenário, por maioria, nos termos do voto vencedor do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, reconheceu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, rejeitou as alegações de defesa, manteve a irregularidade relativa ao atraso no recolhimento das obrigações previdenciárias e julgou irregular a Tomada de Contas Especial.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-182/2026, Processo TC-5263/2024, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 27/04/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



RESPONSABILIDADE

JULGADO

30

Multa a empresa privada só cabe quando vinculada a débito

Responsabilidade Sanção Multa Pessoa jurídica
Entidade de direito privado

ACÓRDÃO

TC-377/2026
PLENÁRIO

ENUNCIADO

É inaplicável à pessoa jurídica de direito privado a multa por grave infração a norma legal ou regulamentar, por se tratar de sanção de natureza pessoal e subjetiva, admitindo-se à empresa apenas a multa proporcional ao dano quando houver débito.

PONTO DE ATENÇÃO

Na responsabilização de pessoa jurídica privada, deve-se distinguir a consequência financeira vinculada à existência de débito da sanção pessoal por grave infração normativa, que pressupõe análise individualizada de conduta e culpabilidade.

CONTEXTO E FUNDAMENTOS CENTRAIS

Trata-se de pedido de revisão interposto pelo Ministério Público de Contas contra o Acórdão TC-789/2024, na parte em que manteve multa aplicada a empresa contratada, com fundamento no art. 135, II, da LOTCEES, embora o débito a ela imputado tivesse sido afastado.

De início, o relator registrou que a via revisional, por sua natureza excepcional, não admite reexame de provas, mas é cabível diante de violação literal de lei (art. 421, § 4º, II, do RITCEES).

No caso, os fatos estavam consolidados: afastado o débito por superfaturamento, a irregularidade remanescente, relativa ao transbordo irregular de resíduos sólidos, não causou dano ao erário. Restava apenas a questão jurídica de saber se a multa poderia subsistir.

No mérito, destacou que a multa do art. 135, II, da LOTCEES tem natureza pessoal e subjetiva, pois pressupõe conduta individualizada, nexos causal e culpa. A pessoa jurídica pode ser chamada a ressarcir o erário quando concorre para o dano ou auferir vantagem indevida, já que a recomposição patrimonial não se confunde com sanção pessoal. Sem débito e sem conduta individualizada, porém, a manutenção da multa converteria a responsabilidade subjetiva em objetiva, em ofensa aos princípios da culpabilidade, da pessoalidade da pena e da proporcionalidade.

Acompanhando a unidade técnica, o relator qualificou a hipótese como incompatibilidade superveniente da sanção: a multa não era necessariamente inválida quando aplicada, mas perdeu fundamento com o afastamento do débito. Invocou ainda a jurisprudência do TCU (Acórdão 491/2017-Plenário), que, embora não vinculante, constitui parâmetro hermenêutico relevante.

Com base nesses fundamentos, o Plenário, à unanimidade, deu provimento ao pedido de revisão para desconstituir parcialmente o Acórdão TC-789/2024 e afastar a multa aplicada à empresa, mantidos os demais termos do julgado.

REFERÊNCIA

Acórdão TC-377/2026, Processo TC-1060/2026, relator conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, publicado em 01/06/2026.

[Consultar inteiro teor →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



JURISPRUDÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS

Julgados selecionados de outros tribunais que contribuem para a compreensão de temas relevantes ao controle externo e à gestão pública. A inclusão nesta seção tem caráter informativo e não implica, por si só, adoção do entendimento pelo TCEES.

31 Reestruturação da carreira da Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul – ADI 7.691/MS

STF

É constitucional – por se inserir no âmbito da competência legislativa concorrente para organização das polícias civis e não caracterizar provimento derivado – norma estadual que altera a denominação e o nível de escolaridade de cargo público, desde que mantidas suas atribuições originais.

ADI 7.691/MS, relator Ministro Cristiano Zanin, julgamento virtual finalizado em 15.06.2026 (segunda-feira), às 23:59 · INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1222 · [Consultar fonte oficial](#) →

[← Voltar ao sumário](#)

32 Autarquias e fundações: prestação de serviços jurídicos por Advogados Autárquicos e Fundacionais, paralelamente à Procuradoria do Estado de Santa Catarina – ADI 7.856/SC

STF

É inconstitucional – por ofensa ao princípio da unicidade orgânica da advocacia pública estadual (CF/1988, art. 132, caput) – norma estadual que estruturou a carreira de Advogado Autárquico e Fundacional e atribuiu a seus ocupantes funções típicas de representação judicial, a exemplo de ajuizamento de ações, apresentação de defesa e interposição de recursos.

ADI 7.856/SC, relator Ministro Flávio Dino, julgamento virtual finalizado em 21.08.2026 (sexta-feira), às 23:59 · INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1227 · [Consultar fonte oficial](#) →

[← Voltar ao sumário](#)

33 Submissão de auditores fiscais estaduais, distritais e municipais aos subtetos remuneratórios após reforma tributária – ADI 7.882/DF

STF

Os auditores fiscais da administração tributária estadual, distrital e municipal submetem-se ao teto e aos subtetos remuneratórios previstos no art. 37, XI, da Constituição Federal, haja vista que não constituem carreira de caráter nacional, mesmo após a reforma tributária implementada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023.

ADI 7.882/DF, relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 18.08.2026 (terça-feira), às 23:59 · INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1226 · [Consultar fonte oficial](#) →

[← Voltar ao sumário](#)

34 **Remissão, por lei de iniciativa do Poder Executivo, de débitos não tributários decorrentes de ressarcimentos, devoluções e multas, aplicados pelo Tribunal de Contas – ADI 7.446/SC**

STF

São inconstitucionais – por invadir a prerrogativa de iniciativa legislativa do Tribunal de Contas estadual, bem como violar os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade administrativa – normas estaduais de iniciativa do Poder Executivo que concedem remissão a débitos não tributários, decorrentes de ressarcimentos, devoluções e multas, aplicados pelo Tribunal de Contas do estado.

ADI 7.446/SC, relator Ministro Cristiano Zanin, julgamento virtual finalizado em 18.08.2026 (terça-feira), às 23:59 ·
INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1226 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

35 **Contratação temporária para o exercício das funções próprias da polícia penal – ADI 7.699/AC**

STF

É inconstitucional – por violar o art. 4º da EC nº 104/2019 – a interpretação de dispositivos de lei complementar estadual no sentido de possibilitar a contratação temporária de pessoas para o desempenho das funções típicas da polícia penal.

ADI 7.699/AC, relator Ministro Cristiano Zanin, julgamento virtual finalizado em 05.08.2026 (quarta-feira), às 23:59 ·
INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1224 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

36 **Destinação de honorários advocatícios no âmbito de autarquia estadual – ADI 7.886/GO**

STF

É legítima a destinação dos honorários de sucumbência aos integrantes da representação judicial do Departamento Estadual de Trânsito (Detran), desde que estejam devidamente investidos, por meio de concurso público, na carreira da Procuradoria-Geral do Estado, respeitando o princípio da unidade orgânica da advocacia pública estadual.

ADI 7.886/GO, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 05.08.2026 (quarta-feira), às 23h59 ·
INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1224 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

37 **Inconstitucionalidade da fixação de alíquotas de IPTU em razão da área do imóvel – ARE 1.593.784/SC (Tema 1.455 RG)**

STF

É inconstitucional, mesmo após o advento da Emenda Constitucional nº 29/2000, a fixação de alíquota do IPTU com base na área do imóvel. O critério de progressividade fiscal do imposto é restrito ao valor do imóvel, não podendo ser substituído ou ampliado pelo dimensionamento da área construída.

ARE 1.593.784/SC, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 05.08.2026 (quarta-feira), às 23:59 ·
INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1224 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

38 Reajuste automático de propostas orçamentárias dos Poderes e órgãos autônomos estaduais – ADI 7.868/PB

STF

É inconstitucional – por violar a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária e instituir vinculação de receitas não prevista na Constituição Federal (CF/1988, arts. 2º; 25, caput; 84, XXIII; 165 e 167, IV) – norma inserida em constituição estadual por emenda parlamentar que estabelece critérios permanentes de reajuste das propostas orçamentárias anuais dos Poderes e órgãos autônomos.

ADI 7.868/PB, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 19.06.2026 (sexta-feira), às 23:59 ·
INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1223 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

39 Sanção administrativa disciplinar de aposentadoria compulsória para magistrados – AO 2.870 AgR-AgR e AgR-segundo/DF

STF

Não foi recepcionada pela Constituição — após a reforma previdenciária promovida pela Emenda nº 103/2019 — a penalidade de aposentadoria compulsória para magistrados, cabendo à Advocacia-Geral da União o ajuizamento da ação de perda do cargo perante o Supremo Tribunal Federal, caso o Conselho Nacional de Justiça repare cabível a sanção administrativa disciplinar mais gravosa.

AO 2.870 AgR-AgR e AgR-segundo/DF, relator Ministro Flávio Dino, julgamento finalizado em 26.05.2026 (terça-feira) ·
INFORMATIVO STF – EDIÇÃO 1219 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

40 Registro tardio do balanço patrimonial na habilitação

TCU

A vedação à inclusão de novo documento (art. 64 da Lei 14.133/2021) não alcança aquele, apresentado em resposta a diligência, destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública (art. 64, inciso I), a exemplo de balanço patrimonial – ainda que seu registro na junta comercial pertinente tenha ocorrido após a abertura do certame –, tendo em vista sua natureza declaratória da situação econômico-financeira da empresa em momento pretérito.

Acórdão 1788/2026 Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO
TCU – EDIÇÃO 593 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

41 Desclassificação de proposta pelo quantitativo de mão de obra

TCU

Em licitações para contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, é irregular a desclassificação de proposta apenas por prever quantitativo de trabalhadores inferior ao estimado no instrumento convocatório, pois tal quantitativo possui, em regra, caráter referencial. Nessa hipótese, devem ser avaliadas a produtividade, a metodologia operacional e a exequibilidade da solução ofertada, a fim de verificar sua aptidão para a execução integral do objeto, preservados os padrões de desempenho exigidos. Caso a proposta seja aceita, a contratada

vincula-se aos termos ofertados e assume o ônus de eventual erro no dimensionamento dos recursos necessários à execução contratual (arts. 59, § 2º, e 115 da Lei 14.133/2021; arts. 62 e 63 e subitem 7.5 do Anexo VII-A da IN Seges/MPDG 5/2017).

Acórdão 2271/2026 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 600 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

42 Diligência sobre itens essenciais com custo zero na proposta

TCU É irregular a aceitação de proposta com custos nulos para itens indispensáveis à execução do contrato sem que antes se exija do proponente justificativa que demonstre que essa circunstância não compromete a execução do objeto, pois tal omissão caracteriza falha na aferição da exequibilidade da oferta (arts. 11, inciso III, e 59, § 2º, da Lei 14.133/2021). Embora a indicação de custo zero não conduza, por si só, à desclassificação da proposta, cabe ao contratante realizar diligência para apurar, por exemplo, se os bens já pertencem à licitante, se os respectivos custos estão contemplados em outras rubricas ou se houve renúncia à remuneração correspondente.

Acórdão 2271/2026 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 600 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

43 Salários acima do piso convencional em serviços terceirizados

TCU Em licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, é legítima a fixação de salários superiores aos pisos estabelecidos em convenções coletivas de trabalho quando as características específicas do objeto evidenciarem a necessidade de profissionais com qualificação superior à ordinariamente exigida, desde que a medida seja tecnicamente motivada e os valores adotados estejam amparados em referenciais adequados à realidade da contratação. A adoção desses parâmetros remuneratórios pode fundamentar-se na necessidade de prevenir riscos capazes de comprometer a adequada execução do objeto, não sendo necessária a prévia ocorrência de falhas contratuais, evasão de profissionais, vacâncias prolongadas ou elevada rotatividade.

Acórdão 2322/2026 Plenário (Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 600 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

44 Erro grosseiro em parecer contrário à jurisprudência dominante

TCU Para fins de responsabilização perante o TCU, configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração ou aprovação de parecer jurídico que, para fundamentar a concessão de verbas indenizatórias não previstas em lei, apoia-se em decisão isolada de tribunal superior e desconsidera, sem adequada fundamentação, a jurisprudência dominante do mesmo tribunal em sentido contrário.

Acórdão 2198/2026 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Antonio Anastasia) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 599 · [Consultar fonte oficial →](#)



[← Voltar ao sumário](#)

45 Fraude à licitação por atestado de capacidade técnica falso

TCU A apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso para fins de comprovação de qualificação técnica configura, por si só, prática de fraude à licitação e enseja declaração de inidoneidade da empresa fraudadora para participar de licitação na Administração Pública Federal, uma vez que o tipo administrativo previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992 consiste em ilícito formal ou de mera conduta, sem a necessidade de concretização do resultado.

Acórdão 2020/2026 Plenário (Representação, Relator Ministro Odair Cunha) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 596 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

46 Incidência separada do teto em atribuições concomitantes distintas

TCU A remuneração do cargo efetivo e a retribuição pelo exercício de função de confiança ou cargo em comissão (art. 37, inciso V, da Constituição Federal), quando decorrentes do desempenho concomitante de atribuições materialmente distintas, devem ser consideradas separadamente para fins de incidência do teto remuneratório (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal), assegurando-se a preservação de sua natureza remuneratória.

Acórdão 1869/2026 Plenário (Representação, Redator Ministro Vital do Rêgo) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 594 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

47 Responsabilização do fiscal e da contratada por falhas na obra

TCU A responsabilidade pelo débito por pagamentos de serviços com falhas construtivas, de baixa qualidade, em desacordo com as especificações e os projetos aprovados, deve recair sobre o fiscal da obra, que, como técnico especializado, tem o dever de acompanhar e atestar sua execução, e sobre a empresa contratada, beneficiária dos pagamentos irregulares, sendo indevida a responsabilização do gestor que autoriza os pagamentos quando as irregularidades são de difícil constatação por quem não tem conhecimentos técnicos específicos.

Acórdão 3631/2026 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 594 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

48 Publicidade das diligências no pregão eletrônico

TCU É irregular a utilização de correio eletrônico para a realização de diligências aos licitantes, em substituição à ferramenta própria do Portal de Compras do Governo Federal, por afrontar os princípios da publicidade, da eficiência, da transparência e da segurança jurídica (art. 5º da Lei 14.133/2021).



Acórdão 1742/2026 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 592 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)

49 Exceção aos limites de alteração contratual por acordo das partes

TCU Tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão –, sejam elas unilaterais ou consensuais, devem se sujeitar aos limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios do art. 5º e disposições dos arts. 126 e 128 da mesma lei, quanto à proibição de transfiguração do objeto contratado e à manutenção do desconto originalmente ofertado pelo contratado, respectivamente. Excepcionalmente, nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato e se demonstre, por escrito e inequivocamente, sua viabilidade do ponto de vista: (i) técnico, que o contratado mantém as condições e garantias da sua proposta e possui capacidade técnica e econômico-financeira para sua consecução; (ii) econômico, que a opção pela continuidade do contrato é menos onerosa que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período, quando aplicável; e (iii) social, que vise antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado.

Acórdão 1753/2026 Plenário (Consulta, Relator Ministro Augusto Nardes) · BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU – EDIÇÃO 592 · [Consultar fonte oficial →](#)

[← Voltar ao sumário](#)



ELABORAÇÃO

Publicação do Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS) do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Sugestões de pauta, dúvidas e correções: njs@tcees.tc.br · www.tcees.tc.br

Como citar: TCEES. Informativo de Jurisprudência n.º 138. Vitória: Núcleo de Jurisprudência e Súmula, 2026. Edições anteriores e inscrição para recebimento: www.tcees.tc.br/jurisprudencia