



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

Informativo de Jurisprudência nº 103

Núcleo de Jurisprudência e Súmula

Vitória/ES, deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 02 a 13 de março de 2020



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Este Informativo, desenvolvido a partir das deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, contém resumos elaborados pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmula, não consistindo em repositório oficial da jurisprudência deste Tribunal.

SUMÁRIO

PLENÁRIO

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSOS PÚBLICOS. DESPORTO DE RENDIMENTO. É regular a transferência de recursos públicos a entidades esportivas de alto rendimento (profissional e não profissional), desde que o repasse aconteça em casos específicos, de modo não rotineiro, compatíveis com o interesse público e após a priorização do desporto educativo.

2. PESSOAL. CESSÃO. POLICIAL MILITAR. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. PROCESSUAL. CONSULTA. AMICUS CURIAE. Parecer em Consulta TC nº 001/2020-Plenário. O Poder Judiciário Estadual deve pagar auxílio-alimentação a policiais militares que lhe forem cedidos nos mesmos valores devidos a servidores efetivos e comissionados do próprio órgão, consoante redação da Lei Estadual nº 7.048/2002. Não é admissível o ingresso de *amicus curiae* em processo de Consulta.

3. PESSOAL. REVISÃO GERAL ANUAL. PODER LEGISLATIVO. Prejulgado nº 058. Negada exequibilidade à Lei Municipal nº 609/2017, de Alfredo Chaves, em razão da concessão de revisão geral anual a vereadores e servidores do Poder Legislativo sem extensão a todos os agentes públicos municipais, em violação ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

4. RESPONSABILIDADE. CONTAS DE GOVERNO. GESTÃO FISCAL. A responsabilidade quanto à gestão fiscal, objeto de análise na prestação de contas do governo, é pessoal e intransferível do Chefe de Poder, ainda que haja desconcentração administrativa instituída em lei.

5. RESPONSABILIDADE. ATO DE GESTÃO. DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA. No caso de desconcentração legal (outorga de competência originária), em regra é excluída a responsabilidade do gestor público por atos de gestão praticados por agentes delegados, salvo expressa disposição legal em contrário na legislação que a instituir.

SEGUNDA CÂMARA

6. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREÇO GLOBAL. SOBREPREÇO. Na contratação por menor preço global, o que deve ser avaliado para fins de verificação de dano ao erário é a compatibilidade ou não do preço global praticado com o preço de mercado, não



sendo adequada a análise individualizada de itens de custo da planilha de preços para tal finalidade.

7. FINANÇAS PÚBLICAS. ROYALTIES. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. É irregular a utilização de recursos dos royalties para custeio de auxílio-alimentação de servidores, eis que se trata de despesa relacionada ao quadro permanente de pessoal, incidindo na vedação do art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

8. RESPONSABILIDADE. SANÇÃO. MULTA. PROPORCIONALIDADE. A multa de 30% sobre os vencimentos anuais do gestor público, prevista no art. 5º, §1º, da Lei Federal nº 10.028/2000, deve considerar o valor bruto recebido pelo responsável e ser interpretada como um percentual máximo e não fixo, fazendo-se necessário, no caso concreto, utilizar-se de um critério objetivo de fixação, respeitado o postulado da proporcionalidade.

OUTROS TRIBUNAIS

9. STF - Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

10. STJ - SÚMULA N. 641: A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados.

11. TCU - Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado.

12. TCU - Na análise de economicidade de contrato de obra pública, é preferível o uso de uma única fonte de referência. Contudo, não há vedação ao uso simultâneo de diferentes sistemas de custos, especialmente nos casos de fontes oficiais de consulta, como o Sicro e o Sinapi, bastando que a composição de referência seja compatível com as condições de execução da obra e as especificações de projeto.

13. TCU - A exigência sem a devida motivação, para fins de pontuação das propostas técnicas, de prova de vínculo trabalhista de profissionais com a licitante contraria o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, ambos da Lei 8.666/1993, por restringir indevidamente o caráter competitivo do certame.



PLENÁRIO

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSOS PÚBLICOS. DESPORTO DE RENDIMENTO. É regular a transferência de recursos públicos a entidades esportivas de alto rendimento (profissional e não profissional), desde que o repasse aconteça em casos específicos, de modo não rotineiro, compatíveis com o interesse público e após a priorização do desporto educativo.

Trata-se Tomada de Contas Especial convertida de fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de Linhares, relativa ao exercício de 2012. Preliminarmente ao mérito, a equipe técnica suscitou a inconstitucionalidade de leis do município que autorizaram o repasse de recursos financeiros ao Linhares Futebol Clube Ltda., nos exercícios de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, por possível violação aos princípios da impessoalidade e moralidade, na medida em que as leis outorgaram vantagem pecuniária a entidade com fins lucrativos, com base em critérios subjetivos. Quanto à questão, o relator transcreveu opinamento técnico conclusivo, destacando inicialmente que a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Espírito Santo e a Lei Orgânica do Município de Linhares estabelecem como dever do Estado o fomento à prática de esportes. Dessa forma, tendo em vista os regramentos constitucionais, especialmente o artigo 217, II¹, da CF/88, sustentou que há possibilidade de o Poder Público destinar recursos com o intuito de incentivar o esporte, inclusive o de alto rendimento. Observou ainda que nem as Constituições Federal e Estadual, tampouco a Lei Orgânica do município de Linhares, vedam a destinação de recursos públicos para entidades desportivas profissionais, mesmo que tenham fins lucrativos. Todavia, observou que a Constituição Federal estabelece que as transferências de recursos àqueles que desempenhem esporte de alto rendimento (gênero do qual o esporte profissional é espécie) devem acontecer em casos específicos, de modo não rotineiro, compatíveis com o interesse público e após a priorização do desporto educativo. Assim, o relator entendeu que a negativa de exequibilidade das leis municipais que trataram da questão deveria ser rejeitada. Nestes termos, o Plenário, à unanimidade, decidiu pela rejeição do incidente de inconstitucionalidade. [Acórdão TC nº 127/2020-Plenário](#), TC 6887/2013, em 02/03/2020, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

¹ Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados (...) II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento.



2. PESSOAL. CESSÃO. POLICIAL MILITAR. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. PROCESSUAL. CONSULTA. AMICUS CURIAE. Parecer em Consulta TC nº 001/2020-Plenário. O Poder Judiciário Estadual deve pagar auxílio-alimentação a policiais militares que lhe forem cedidos nos mesmos valores devidos a servidores efetivos e comissionados do próprio órgão, consoante redação da Lei Estadual nº 7.048/2002. Não é admissível o ingresso de *amicus curiae* em processo de Consulta.

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público de Contas em face do Parecer em Consulta TC nº 15/2019-Plenário, que respondeu a questionamentos formulados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, no que tange ao pagamento de auxílio-alimentação de policiais militares cedidos àquele órgão, firmando-se os seguintes entendimentos: I - o referido órgão judiciário encontra-se obrigado ao pagamento de auxílio-alimentação aos policiais militares que lhe forem cedidos com fundamento no parágrafo único, inciso I, do art. 76-B, da Lei Estadual 3196/1978, apenas se desincumbindo desta obrigação quando demonstrar que os servidores cedidos encontram-se, efetivamente, percebendo o mesmo benefício pelo Poder ou órgão de origem; II - os policiais militares cedidos nos termos do referido normativo fazem jus à percepção de auxílio-alimentação segundo o valor estabelecido na Lei Estadual nº 10.732/2017, a ser arcado pelo Poder Judiciário, quando aqueles não estiverem recebendo o benefício pelo órgão de origem. O recorrente requereu, incidentalmente, a habilitação processual do Ministério Público do Estado do Espírito Santo na qualidade de *amicus curiae* e, no mérito, a reforma do parecer em consulta para considerar o Poder Judiciário Estadual obrigado ao pagamento do auxílio nos mesmos valores devidos a servidores efetivos e comissionados do próprio órgão, consoante redação da Lei Estadual n. 7.048/2002. Em relação à questão preliminar incidental, o relator observou que o tema foi profundamente debatido na decisão recorrida, destacando o seguinte trecho de fundamentação: *“Os processos de consulta, em outras palavras, visam o esclarecimento sobre a aplicação de normas concernentes à Administração Pública, razão pela qual não se estabelece contraditório nestes processos, uma vez que não há uma discussão acerca de teses que possam margear a matéria objeto da consulta. Objetiva-se, isto sim, uma deliberação deste Tribunal consignando a sua interpretação acerca das temáticas submetidas ao seu conhecimento e que deve ser observada pelos jurisdicionados face ao caráter normativo do decisum. Resta claro, portanto, que os processos de consulta, em razão de sua própria natureza, devem se desenvolver de maneira desvinculada de eventuais interesses individuais ou coletivos de terceiros”*. Dessa forma, o relator concluiu no sentido de ser incompatível o instituto do *amicus curiae* nos processos de Consulta. Quanto ao mérito, declarou a manutenção de sua posição explicitada sem sede de voto-vista na decisão recorrida, reproduzindo seus fundamentos nos seguintes termos: *“O auxílio-alimentação por ser verba indenizatória não pode se confundir com a determinação do art. 76-A da Lei Estadual 3196/1978, alterado pela Lei Complementar Estadual 851/2017, que confere como regra geral, que a remuneração do militar em atividade fora do Poder Executivo do Estado será ressarcida pelo órgão público ao qual o militar prestará serviços, porquanto, há que se observar a ressalva do artigo 76-B, parágrafo único da mesma lei”*. Acrescentou ainda que, *“a considerar que o servidor público policial militar continuar exercendo as mesmas atividades de policial militar,*



ainda que em outro Poder, não descaracteriza o ato de cessão, e, ainda, ao fato de Lei Estadual 7048/2002, em perfeita harmonia ao princípio constitucional da igualdade, não traz disposição estabelecendo distinção entre as espécies de servidores, seja, servidores efetivos, comissionados, de modo que, uma vez cedidos, remanejados ou localizados no Poder Judiciário deste Estado o valor a ser pago, a título de auxílio-alimentação, aos policiais militares cedidos ao Poder Judiciário deve ser o mesmo percebido pelos servidores efetivos e comissionados localizados no Poder Judiciário". O Plenário, por maioria, nos termos do voto do relator, que encampou sugestão do conselheiro presidente, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, no sentido de retirar a ressalva da parte final do seu voto original, decidiu por indeferir o requerimento de habilitação do MPES na qualidade de amicus curiae e, no mérito, rejeitar a arguição de nulidade absoluta por falta de fundamentação da decisão recorrida e dar parcial provimento ao recurso, de modo a responder o segundo quesito da Consulta no seguinte sentido:

- Considerar o Poder Judiciário Estadual obrigado ao pagamento de auxílio alimentação aos policiais militares que lhe forem cedidos, devendo tal benefício ser pago nos mesmos valores ao que percebido pelos servidores efetivos e comissionados do próprio Poder Judiciário, consoante redação da Lei Estadual n. 7.048/2002.

[Parecer em Consulta TC nº 01/2020-Plenário](#), TC 15662/2019, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 02/03/2020.

3. PESSOAL. REVISÃO GERAL ANUAL. PODER LEGISLATIVO. Prejulgado nº 058. Negada exequibilidade à Lei Municipal nº 609/2017, de Alfredo Chaves, em razão da concessão de revisão geral anual a vereadores e servidores do Poder Legislativo sem extensão a todos os agentes públicos municipais, em violação ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Trata-se de prejulgado decorrente de incidente de inconstitucionalidade apreciado no Acórdão TC 1645/2019-Plenário, que tratou da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alfredo Chaves, relativas ao exercício de 2018. No caso em comento, a área técnica suscitou, em sede de preliminar, a inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 609/2017 e 649/2018, que trataram da concessão de reposição aos subsídios dos vereadores, por suposta violação ao art. 37, X², da Constituição Federal, que prevê a necessidade de extensão da revisão geral anual a todos os agentes públicos municipais, na mesma data e índice. O relator observou que, da interpretação do referido dispositivo constitucional, extrai-se que *"a iniciativa de lei da revisão geral anual é privativa do Chefe do Poder Executivo, devendo ser sempre na mesma data e sem distinção de índices, alcançando todos os servidores de todos os Poderes do Ente Municipal"*. Destacou que esta Corte já possui entendimento pacificado sobre o tema, por meio do Parecer em Consulta TC nº 013/2017, sendo imperioso que este seja aplicado considerando seu caráter normativo e de prejulgado. Segundo o relator, no

² Art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



que concerne à Lei Municipal nº 609/2017, restou demonstrado que ela contraria o parecer em consulta, uma vez que tratou de reposição salarial apenas dos subsídios dos vereadores. Destacou que, ainda que tenha sido concedida a todos os demais servidores do órgão por meio da Lei Municipal nº 608/2017, a reposição em questão foi restrita ao Poder Legislativo, contrariando disposto no art. 37, X, da CF/88. Nesse sentido, concluiu que deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 609/2017. Por outro lado entendeu que o mesmo não ocorreu com a Lei Municipal nº 649/2018, eis que, embora esta também tenha indicado o benefício unicamente ao Legislativo, foi possível verificar, no site oficial do município, que o Poder Executivo também concedeu revisão geral anual naquele exercício e na mesma data, por meio da Lei Municipal nº 647/2018. Diante disso, vislumbrou nesse caso apenas falha de natureza formal, não sendo capaz de ensejar a inconstitucionalidade da lei. Face o exposto, divergindo parcialmente do entendimento técnico e ministerial, entendeu pelo acolhimento do incidente de inconstitucionalidade apenas em relação à Lei Municipal nº 609/2017, modulando seus efeitos a partir do Parecer em Consulta TC nº 013/2017, de 13/06/2017. O Plenário, por maioria, decidiu nos termos propostos pelo relator, formando-se o [Prejulgado nº 058. Acórdão TC 1645/2019](#), TC 8512/2019, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 20/01/2020. Prejulgado publicado em 10/03/2020.

4. RESPONSABILIDADE. CONTAS DE GOVERNO. GESTÃO FISCAL. A responsabilidade quanto à gestão fiscal, objeto de análise na prestação de contas do governo, é pessoal e intransferível do Chefe de Poder, ainda que haja desconcentração administrativa instituída em lei.

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Linhares, referentes ao exercício de 2016. Preliminarmente ao mérito, ao apresentar justificativas para as irregularidades relatadas nos itens 7.4.1.1 e 7.4.1.2, consistentes, respectivamente, na *“assunção de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento”* e *“realização de despesa orçamentária sem prévio empenho”*, o prefeito municipal arguiu sua ilegitimidade passiva, alegando vigorar no município desconcentração administrativa (Lei Municipal nº 2.576/2005). Analisando a questão, o relator relembrou que aqueles autos *“tratam das Contas de Governo do Município de Linhares, cujo dever de prestar contas, nos termos do art. 71, Inciso II da Constituição Estadual e do art. 1º, inciso II da Lei Complementar 621/2012, constitui uma obrigação pessoal do prefeito”*. Ademais, no que tange à irregularidade do item 7.4.1.1, ressaltou que *“a responsabilidade quanto à gestão fiscal municipal, incluída a observação dos limites de inscrição em restos a pagar, é pessoal e intransferível do Chefe de Poder, como está claramente definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 42”*. Ante o exposto, votou por rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva em relação à referida irregularidade, tendo acatado a preliminar em relação ao item 7.4.1.2. O Plenário deliberou, por maioria, segundo o voto do relator. [Parecer Prévio TC nº 04/2020-Plenário](#), TC 5155/2017, em 02/03/2020, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges.



5. RESPONSABILIDADE. ATO DE GESTÃO. DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA. No caso de desconcentração legal (outorga de competência originária), em regra é excluída a responsabilidade do gestor público por atos de gestão praticados por agentes delegados, salvo expressa disposição legal em contrário na legislação que a instituir.

Trata-se de Tomada de Contas Especial convertida de fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de Linhares, relativa ao exercício de 2012. O prefeito municipal alegou, em sede preliminar, a sua ilegitimidade processual passiva para responder por supostas irregularidades em atos de gestão ordenados por secretários, em razão de lei que promoveu a desconcentração administrativa no município. O relator, corroborando o parecer da equipe técnica, observou que, desde o advento da Lei Municipal nº 2.576/2005, foi adotado no município o modelo de administração desconcentrada, de modo a outorgar aos secretários municipais diversas competências para submetê-los à condição de ordenadores de despesas. O relator ressaltou que, tendo em vista a previsão da lei municipal, o prefeito deixou de atuar como ordenador de despesas e como gestor no que tange às Secretarias, logo não haveria possibilidade de imputar responsabilidade solidária ao prefeito por irregularidades ocorridas sob a responsabilidade legalmente conferida aos Secretários das pastas. Neste caso, a desconcentração administrativa trouxe a presunção relativa de irresponsabilidade do prefeito, que, em tese, só poderia ser responsabilizado solidariamente por culpa *in eligendo* e *in vigilando*, que, de qualquer modo, deveriam estar plenamente demonstradas. Asseverou o relator que, em regra, no caso de desconcentração legal (outorga de competência originária), é excluída a responsabilidade do prefeito, a menos que haja expressa previsão legal em contrário, conforme já decidido por esta Corte de Contas. No caso concreto, o relator entendeu também não ser possível exigir do prefeito a revisão de todos os atos praticados pertinentes a licitações, convênios e instrumentos congêneres, liquidações e pagamentos sob a ordenação dos secretários municipais, razão pela qual não pode ser responsabilizado de forma objetiva por irregularidades praticadas fora do seu âmbito de atuação. Nestes termos, o Plenário, à unanimidade, decidiu pela declaração da ilegitimidade passiva do prefeito municipal de Linhares. [Acórdão TC nº 127/2020-Plenário](#), TC 6887/2013, em 02/03/2020, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.



2ª CÂMARA

6. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREÇO GLOBAL. SOBREPREÇO. Na contratação por menor preço global, o que deve ser avaliado para fins de verificação de dano ao erário é a compatibilidade ou não do preço global praticado com o preço de mercado, não sendo adequada a análise individualizada de itens de custo da planilha de preços para tal finalidade.

Em fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de Viana, relativa ao exercício de 2013, a equipe técnica apontou sobrepreço em um item da planilha de preços do Contrato nº 07/13, oriundo do Pregão 048/2012, cujo objeto era a aquisição de alimentos para consumo escolar. Acerca do tema, o relator destacou que, *“em se tratando de uma contratação por menor preço global, o que deve ser avaliado para fins de verificação de dano ao erário é a compatibilidade ou não do preço global praticado com o preço de mercado”*. Nesse sentido, sustentou que o *“destaque de alguns itens para esse fim, sem levar em consideração se o valor global está adequado ao mercado, pode levar ao desequilíbrio econômico-financeiro do contrato”*. Constatou ainda que *“o momento adequado para verificação da planilha de custos é o da apresentação de propostas, em fase de licitação. Superada esta etapa, eventual dano ao erário deve ser apurado confrontando-se o valor contratado (preço global) e o valor praticado pelo mercado”*. Nesses termos, arrematou que: *“Ao examinar contratos por preço global, não é lícito pinçar um ou mais itens de custo isoladamente, qualificá-los como excessivos ou irregulares e determinar providências para ressarcimento, sob pena de alterar indevidamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato”*. Portanto, sob esse aspecto, considerou insuficiente a análise realizada pela equipe técnica, que examinou apenas um dos itens de custo da planilha, concluindo então por afastar a irregularidade e o indicativo de ressarcimento. A Segunda Câmara, à unanimidade, decidiu nos termos do voto do relator. [Acórdão TC nº 121/2020-Segunda Câmara](#), TC 4899/2014, relator conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 02/03/2020.

7. FINANÇAS PÚBLICAS. ROYALTIES. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. É irregular a utilização de recursos dos royalties para custeio de auxílio-alimentação de servidores, eis que se trata de despesa relacionada ao quadro permanente de pessoal, incidindo na vedação do art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Colatina, relativas ao exercício financeiro de 2017. Foi verificado que o município aplicou recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por lei, ao realizar pagamentos de despesas relacionadas ao auxílio-alimentação de servidores municipais com royalties do petróleo recebidos da União. O relator ponderou que não há que se confundir o conceito de despesa com pessoal com a



vedação contida no art. 8º³ da Lei Federal nº 7.990/89, pois a vedação para uso dos recursos dos royalties não se limita a despesas de pessoal, mas, sim, para qualquer despesa que esteja relacionada ao quadro permanente de pessoal, sem fixar-se, portanto, a nenhum elemento de despesa. Corroborando o entendimento técnico, o relator reconheceu que, apesar do caráter indenizatório das despesas com alimentação do pessoal permanente, caso estas sejam custeadas com recursos de royalties, haverá infringência ao dispositivo legal mencionado, tendo em vista que tais despesas só existem em função do quadro de pessoal e inevitavelmente vinculam-se a ele. Diante do exposto, propôs manter a irregularidade. Porém, diante do caso concreto, por não ter sido evidenciada ação dolosa que tenha colocado em risco a aplicação dos recursos municipais, uma vez que o gestor interpretou erroneamente normas legais e parecer consulta desta Corte de Contas a respeito do tema, votou o pela ressalva das contas quanto a esta irregularidade. Nestes termos, o colegiado da Segunda Câmara, à unanimidade, decidiu nos termos do voto do relator. [Parecer Prévio TC nº 011/2020-Segunda Câmara](#), TC 3744/2018, em 02/03/2020, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges.

8. RESPONSABILIDADE. SANÇÃO. MULTA. PROPORCIONALIDADE. A multa de 30% sobre os vencimentos anuais do gestor público, prevista no art. 5º, §1º, da Lei Federal nº 10.028/2000, deve considerar o valor bruto recebido pelo responsável e ser interpretada como um percentual máximo e não fixo, fazendo-se necessário, no caso concreto, utilizar-se de um critério objetivo de fixação, respeitado o postulado da proporcionalidade.

Trata-se de processo de auditoria aberto com o objetivo de cumprir o Parecer Prévio TC-132/2018 (Processo TC 5120/2018), que recomendou ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do município de Água Doce do Norte, relativas ao exercício de 2015. Dentre outras determinações do Plenário, uma foi no sentido de *“Formar autos apartados, nos termos do artigo 134, inciso III, § 2º do RITCEES, com a finalidade de aplicar eventual sanção pecuniária ao responsável, nos moldes expressos do artigo 5º, IV, § 1º⁴ da Lei 10.028/2000”*, em razão da não adoção de medidas saneadoras voltadas à recondução da despesa total com pessoal ao limite legal. Em relação ao valor da multa, o responsável alegou que sua base de cálculo deve ser a remuneração líquida do gestor. Todavia, o relator destacou que *“o §1º do artigo 5º da Lei*

³ Art. 8º. O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

⁴ Art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...) IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo. § 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.



10.028/2000 é claro ao mencionar ‘vencimentos anuais do agente’, sendo que *vencimento engloba a retribuição pecuniária mensal devida ao servidor público pelo efetivo exercício do cargo*”. Além disso, acerca da alíquota a ser aplicada a essa base de cálculo, apontou que: *“O §1º do artigo 5º da lei mencionada acima afirma que ‘a infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal’”*. Analisando a questão, a relatoria observou: *“É princípio já antigo no Direito brasileiro o de que as sanções a serem aplicadas em decorrência de condutas contrárias às normas jurídicas devem corresponder à culpabilidade do agente. Essa baliza é decorrente do conhecido princípio da individualização da pena (ou da sanção)”*. Dessa forma, aduziu que: *“Caso o § 1º do artigo 5º da Lei 10.028/2000 seja interpretado de forma literal, teremos uma incompatibilidade com individualização, já que o dispositivo traz o percentual de 30% sobre o valor dos rendimentos anuais. A única maneira de compatibilizar o dispositivo com dito princípio é conferir-lhe uma interpretação teleológica. Assim, o percentual de 30% seria o limite máximo de sancionamento”*. Nesses termos, o relator registrou: *“Entendimento diverso a esse pode criar embaraços à proporcionalidade e à justiça das decisões desta Corte, já que duas condutas diversas, desencadeadas em contextos diversos, com motivações diversas, podem ser apenadas com a mesma pena”*. Ante o exposto, a fim de se conferir uma interpretação mais adequada ao dispositivo legal, a relatoria concluiu que, diante do caso concreto, deverá ser aplicado um percentual de multa variável, não sendo necessariamente 30% do valor dos rendimentos anuais, mas até 30%. A Segunda Câmara deliberou, à unanimidade, segundo o voto do relator por aplicar multa correspondente a 20% dos vencimentos anuais do gestor, em razão da não adoção de medidas saneadoras voltadas à recondução da despesa total com pessoal aos limites legais. [Acórdão TC nº 124/2020-Segunda Câmara](#), TC 14862/2019, em 02/03/2020, relator conselheiro Luiz Carlos Cicillioti da Cunha.

OUTROS TRIBUNAIS

9. STF - Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

Com base nesse entendimento, o Plenário, em conclusão e por maioria, ao apreciar o Tema 445 da repercussão geral, negou provimento a recurso extraordinário em que se discutia se o Tribunal de Contas da União (TCU) deve observar o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, para julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria e a necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa (Informativos 955 e 966). No caso, a aposentadoria foi concedida pelo órgão de origem em 1º.9.1995. Em 18.7.1996, o processo administrativo chegou ao TCU. Em 4.11.2003, o TCU, ao analisar a legalidade da aposentadoria do servidor



público concedida há mais sete anos, constatou a existência de irregularidades e, por essa razão, considerou ilegal o ato de concessão. O Tribunal, seguindo sua jurisprudência dominante, considerou que a concessão de aposentadoria ou pensão constitui ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa após o julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas. Nesses termos, por constituir exercício da competência constitucional (CF, art. 71, III), tal ato ocorre sem a participação dos interessados e, portanto, sem a observância do contraditório e da ampla defesa. Entretanto, por motivos de segurança jurídica e necessidade da estabilização das relações, é necessário fixar-se um prazo para que a Corte de Contas exerça seu dever constitucional. Diante da inexistência de norma que incida diretamente sobre a hipótese, aplica-se ao caso o disposto no art. 4º do Decreto-lei 4.657/1942, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Assim, tendo em vista o princípio da isonomia, seria correta a aplicação, por analogia, do Decreto 20.910/1932. Portanto, se o administrado tem o prazo de cinco anos para buscar qualquer direito contra a Fazenda Pública, também deve-se considerar que o Poder Público, no exercício do controle externo, tem o mesmo prazo para rever eventual ato administrativo favorável ao administrado. Desse modo, a fixação do prazo de cinco anos se afigura razoável para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. Por conseguinte, a discussão acerca da observância do contraditório e da ampla defesa após o transcurso do prazo de cinco anos da chegada do processo ao TCU encontra-se prejudicada. Isso porque, findo o referido prazo, o ato de aposentação considera-se registrado tacitamente, não havendo mais a possibilidade de alteração pela Corte de Contas. Os ministros Gilmar Mendes (relator) e Alexandre de Moraes reajustaram os seus votos. O ministro Edson Fachin acompanhou o relator quanto à parte dispositiva. Enfatizou, porém, que o ato de concessão de aposentadoria é um ato simples e não complexo. Além disso, o prazo de cinco anos inicia-se com a publicação do ato pelo órgão de origem e não da chegada do processo administrativo ao TCU. Vencido o ministro Marco Aurélio, que deu provimento ao recurso extraordinário. Salientou que o ato de concessão de aposentadoria pelo órgão de origem do servidor não é ato jurídico perfeito e acabado, de modo que a Administração Pública não decai da possibilidade de proceder à análise da higidez do ato. RE 636553/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 19.2.2020. (RE-636553). [Informativo STF nº 967](#).

10. STJ - SÚMULA N. 641: A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados.

Primeira Seção, julgado em 18/02/2020, Dje 19/02/2020. [Informativo STJ nº 665](#).



11. TCU - Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado.

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades praticadas pelo Município de Água Limpa/GO na condução do Pregão Presencial 10/2019, realizado com vistas à aquisição de um caminhão coletor/compactador de lixo e uma pá carregadeira, a serem pagos com recursos transferidos pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), por meio de convênio. As irregularidades suscitadas consistiram em exigências com potencial de comprometer o caráter competitivo da licitação, mais precisamente nas seguintes especificações relativas à pá carregadeira, constantes do termo de referência: *“vão livre do solo mínimo de 420 mm”* e *“motor próprio do fabricante”*. Em seu voto, o relator ressaltou que os esclarecimentos apresentados pela empresa vencedora e pelo município promotor do certame não lograram justificar, por meio de elementos técnicos ou de desempenho operacional, a necessidade das especificações exigidas para a pá carregadeira, as quais *“acabaram por restringir injustificadamente a competitividade do Pregão Presencial 10/2019, impedindo a participação de um maior número de licitantes no mencionado certame”*. Referida restrição, enfatizou o relator, se evidenciou no fato de que somente uma empresa, a vencedora, ofertara proposta de preço para o item pá carregadeira, situação agravada ao se considerar que outras empresas apresentaram impugnação ao edital com ressalvas às aludidas especificações. O relator concluiu que ao caso em tela amoldava-se com perfeição a afirmação da unidade técnica, feita com base no Acórdão 2383/2014-TCU-Plenário, no sentido de que *“a Administração, por ocasião do planejamento de suas aquisições de equipamentos, deve identificar, previamente à elaboração das especificações técnicas e à cotação de preços, um conjunto representativo dos diversos modelos existentes no mercado que possam atender completamente suas necessidades, de modo a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado e evitar o direcionamento do certame para modelo específico pela inserção no edital de características atípicas”*. Ao final, nos termos da proposta do relator, o Plenário decidiu, entre outras deliberações, determinar ao Município de Água Limpa/GO a anulação de todos os atos inerentes ao Pregão Presencial 10/2009 relacionados ao item pá carregadeira, assim como do contrato já celebrado com a empresa vencedora, em razão do descumprimento do art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002 e do art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993. O Pleno decidiu também determinar ao município que, caso opte por realizar nova licitação para aquisição de pá carregadeira com recursos públicos federais, atente, em especial, para o seguinte: I) *“de acordo com o princípio da especificidade mínima que garante o cumprimento das obrigações, estabelecido pela Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, as especificações técnicas dos objetos das licitações, inclusive pás carregadeiras, precisam ser justificadas tecnicamente, devendo estes critérios ser os mínimos necessários para a garantia do alcance do objetivo da licitação, havendo, ainda, a necessidade de que todo esse nexos relacional esteja justificado nos autos do processo licitatório”*; II) *“tendo*



em vista o disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, assim como no art. 3º, inciso XI, do Decreto 10.024, de 20/9/2019, realize pesquisa de preços prévia à licitação com base em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de sistema de registros de preços, avaliação de contratos recentes ou vigentes e compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes”; III) “em atendimento ao art. 1º, § 4º, do Decreto 10.024/2019, utilize a modalidade pregão, na forma ele trônica, salvo fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na utilização desse procedimento eletrônico”. Acórdão 214/2020 Plenário, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz. [Informativo de Licitações e Contratos TCU nº 384](#).

12. TCU - Na análise de economicidade de contrato de obra pública, é preferível o uso de uma única fonte de referência. Contudo, não há vedação ao uso simultâneo de diferentes sistemas de custos, especialmente nos casos de fontes oficiais de consulta, como o Sicro e o Sinapi, bastando que a composição de referência seja compatível com as condições de execução da obra e as especificações de projeto.

Tomada de contas especial instaurada a partir de processo de representação formulada por unidade técnica do TCU apontou superfaturamento por sobrepreço na execução de obras de construção do Sistema Adutor do Sudeste Piauiense. A irregularidade suscitada consistiu em pagamento de materiais e serviços com custos unitários superiores aos valores de mercado, relativos a recursos da União aplicados no Contrato AJ 027/1999. Em seu voto, o relator discordou da análise da unidade técnica quanto ao uso do Sistema Sicro para obtenção do custo referencial do serviço de “escavação de vala em rocha dura com uso de explosivo, incluindo regularização, em profundidade até 1,5m”, sob o argumento de que deveria ter sido utilizado o Sistema Sinapi, a fim de manter a uniformização e a coerência na análise da economicidade do contrato. O ministro revisor, por sua vez, discordou do relator, ao defender que “*não há vedação absoluta ao uso de diferentes sistemas de referência para o exame da economicidade de contratos*”, em especial “*quando se trata do Sicro e do Sinapi*”, que representam fontes oficiais de consulta. O revisor ressaltou que, embora “*seja preferível o uso de uma única fonte*” referencial na análise de um contrato, “*o uso simultâneo de composições e de custos dos dois sistemas de referência é prática comum nas auditorias de obras, especialmente quando se trata de objetos não enquadrados exatamente como obras de edificações, saneamento, infraestrutura urbana e obras rodoviárias, como é o caso da construção de um sistema adutor (obra hídrica)*”, desde que a composição de referência seja compatível com as condições de execução da obra e as respectivas especificações de projeto. Ademais, acrescentou, a escavação de valas para a implantação de sistema adutor em zonas não urbanas se assemelha às condições de escavação de valas em obras rodoviárias, o que reforça, segundo o revisor, a falta de razão técnica para se descartar o uso do Sicro, sem prova de sua inadequação. Ao final, nos termos sugeridos pelo revisor, acolhendo o parâmetro adotado pela unidade técnica, o Plenário decidiu estabelecer o valor do superfaturamento com base nas composições do Sicro para o serviço de “escavação de



vala em rocha dura com uso de explosivo, incluindo regularização, em profundidade até 1,5m”, julgando irregulares as contas do gestor responsável e da empresa contratada, com a condenação solidária ao pagamento do débito apurado. Acórdão 304/2020 Plenário, Tomada de Contas Especial, Revisor Ministro Benjamin Zymler. [Informativo de Licitações e Contratos TCU nº 385.](#)

13. TCU - A exigência sem a devida motivação, para fins de pontuação das propostas técnicas, de prova de vínculo trabalhista de profissionais com a licitante contraria o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, ambos da Lei 8.666/1993, por restringir indevidamente o caráter competitivo do certame.

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades na Concorrência 210/2018, do tipo técnica e preço, realizada pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb Porto Alegre) com vistas à “contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia de manutenção da via permanente, englobando as vias principais, pátios, terminais e desvios, entre os terminais ferroviários da estação Mercado e da estação Novo Hamburgo”. Entre as irregularidades suscitadas, mereceu destaque a “ilegalidade da exigência do edital que atribuiria pontuação apenas para fichas de registro de empregados autenticadas pelo Ministério do Trabalho”. Instada a se manifestar, a Trensurb alegou que o edital teria, na verdade, “facultado o cumprimento da exigência, para efeito de pontuação, por meio da apresentação de cópia da CTPS”. Em seu voto, o relator dissentiu da entidade, uma vez que, para ele, “essa alternativa também só é cumprida para trabalhadores com vínculo empregatício com a licitante”. Segundo relator, conquanto a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 529/2018, 1084/2015 e 2353/2011, todos do Plenário, considere que a mencionada exigência é indevida como requisito de habilitação, por restringir o caráter competitivo do certame, o mesmo raciocínio pode ser estendido à exigência de demonstração de vínculo trabalhista para efeitos de pontuação. Ponderou ainda que, “embora o requisito editalício não impeça a participação de licitantes que não possuam os profissionais em seus quadros no momento da licitação, acaba, porém, a desestimulá-las, já que veem reduzidas suas chances de vencer a disputa, ante a consequente perda de pontos neste quesito”. Constatou, por fim, ter havido “tratamento anti-isonômico por parte dos responsáveis pela condução do certame, tendo em vista que ao mesmo tempo em que não foram aceitas as fichas de registro de empregados sem o carimbo do Ministério do Trabalho apresentadas pela representante, fichas na mesma situação apresentadas pela vencedora do certame foram aceitas para efeito de pontuação como supervisores e/ou líderes de equipe”. Nos termos da proposta do relator, o Plenário decidiu determinar à Trensurb, que “se abstenha de prorrogar o Contrato Administrativo nº 120.11/2019, decorrente da Concorrência 210/2018, adotando, imediatamente, as medidas necessárias à realização de novo certame com vistas à sua substituição, escoimado das irregularidades apuradas nestes autos, em especial aquelas que atentam contra os princípios estabelecidos no art. 3º da Lei 8.666/1993”, e, “caso mostre-se, justificadamente, não factível a conclusão da nova contratação dos serviços dentro do



prazo de vigência atual do Contrato Administrativo nº 120.11/2019, admite-se a prorrogação deste contrato pelo prazo mínimo necessário para a conclusão da nova contratação”. Outrossim, decidiu o Pleno dar ciência à entidade de que “a exigência não justificada, para fins de pontuação, de prova de vínculo trabalhista de profissionais com a licitante contraria as disposições dos artigos 37, inciso XXI, da Constituição de 1988, e arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30 da Lei 8.666/1993, por restringir indevidamente o caráter competitivo do certame”. Acórdão 364/2020 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman. [Informativo de Licitações e Contratos TCU nº 385](#).

Elaboração: Núcleo de Jurisprudência e Súmula – Secretaria Geral das Sessões

Contato: njs@tcees.tc.br