



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

Informativo de Jurisprudência nº 114

Núcleo de Jurisprudência e Súmula

Vitória/ES, deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 12 a 30 de julho de 2021



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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. PESSOAL. SERVIDOR PÚBLICO. PLANO DE CARREIRA. REMUNERAÇÃO. ALTERAÇÃO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. CONCURSO PÚBLICO. Parecer em Consulta TC nº 019/2021, sobre instituição e alteração de plano de carreira pública.

2. FINANÇAS PÚBLICAS. LRF. DESPESA COM PESSOAL. LIMITE. CALAMIDADE PÚBLICA. COVID-19. Parecer em Consulta TC nº 20/2021 - Os entes com calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo em decorrência do coronavírus, na forma do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): A) durante a situação calamitosa, podem ultrapassar os percentuais previstos nos artigos 19 e 20, LRF, sem restrições financeiras, pois está suspenso o prazo para recondução aos limites previsto no art. 23, LRF. Após o fim da calamidade, esses entes devem adotar os procedimentos para retornar a despesa ao limite legal; B) não estão sujeitos às vedações do art. 22, parágrafo único, LRF, mas estão sujeitos às proibições do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, que veda o aumento de despesa com pessoal, exceto, em algumas hipóteses, para os profissionais que atuam no combate ao coronavírus (art. 8º, §§1º e 5º, LC 173/2020); C) estão sujeitos às nulidades do art. 21, Lei de Responsabilidade Fiscal, não podendo aumentar despesas sem previsão legal anterior nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, exceto quanto aos profissionais que atuam no combate ao coronavírus, na forma do art. 73, V, “d”, Lei 9.504/97, e do art. 8º, §§ 1º e 5º, LC 173/2020.

3. PROCESSUAL. CONSULTA. ADMISSIBILIDADE. PARECER JURÍDICO. O parecer técnico e/ou jurídico exigido como requisito de admissibilidade do processo de consulta, nos termos do art. 122, §1º, inciso V, da Lei Orgânica do TCEES, deve trazer posicionamento conclusivo sobre a matéria consultada, sob pena de não conhecimento.

4. PROCESSUAL. CONTROLE EXTERNO. NULIDADE DE DECISÃO. REANÁLISE. EFEITO PRODRÔMICO. PRINCÍPIO DA NON REFORMATIO IN PEJUS. INAPLICABILIDADE. Nos processos de controle externo não se aplica o efeito prodrômico (princípio da non reformatio in pejus indireta) em julgamento reiniciado em decorrência de nulidade de deliberação em recurso exclusivo da defesa, não estando o órgão julgador adstrito aos limites decisórios da deliberação anulada.



5. LICITAÇÃO. CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. SOMATÓRIO. Deve ser permitida que a comprovação de capacidade técnica seja feita mediante somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único, em observância ao disposto no art. 30, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei Federal nº 8.666/93.

PRIMEIRA CÂMARA

6. DIREITO PROCESSUAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. TRÂNSITO EM JULGADO. RECURSO. DIREITO DE PETIÇÃO. O trânsito em julgado de parecer prévio emitido sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo encerra a tutela jurisdicional do Tribunal de Contas sobre a matéria, não sendo admissível a interposição de recurso após a sua ocorrência, ainda que sob a forma de direito de petição, competindo ao Poder Legislativo dar início à fase de julgamento das contas de forma independente, em consecução ao princípio da tripartição de poderes.

7. PESSOAL. CONTROLE INTERNO. CARGO EM COMISSÃO. A natureza eminentemente técnica do cargo de auditor de controle interno, bem como a necessidade de vínculo de estabilidade entre seu ocupante e a Administração, tornam incompatível sua investidura por meio de provimento em comissão ou função de confiança.

SEGUNDA CÂMARA

8. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. PROJETO BÁSICO. DESCRIÇÃO DO OBJETO. Em situações de emergência o projeto básico pode ser simplificado, porém informações técnicas mínimas relacionadas à prestação do serviço devem estar devidamente descritas no processo de contratação.

9. FINANÇAS PÚBLICAS. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. PROJETO DE LEI. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. METODOLOGIA. ERRO GROSSEIRO. O envio de projeto de lei prevendo a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, desacompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, expondo as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme exigência do art. 16, inciso I e §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, configura erro grosseiro e constitui grave infração legal a norma de natureza financeira.

OUTROS TRIBUNAIS

10. TCU - RESPONSABILIDADE. CONVÊNIO. GESTOR SUCESSOR. CONDUTA OMISSIVA. OBRA PARALISADA. A responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos garantidos para tal e sem fundamento técnico de inviabilidade, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.

11. TCU - FINANÇAS PÚBLICAS. DESPESA PÚBLICA. FESTIVIDADE. REQUISITO. As despesas à conta de recursos públicos com festividades e eventos comemorativos devem observar os seguintes requisitos, sob pena de responsabilização dos agentes que autorizarem a sua realização: i) vinculação às finalidades e objetivos da entidade; ii)



moderação dos valores despendidos; iii) natureza excepcional; e iv) submissão aos princípios da legalidade, moralidade, legitimidade e economicidade.

12. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. CREA. PESSOA JURÍDICA. PESSOA FÍSICA. É irregular a exigência de que a atestação de capacidade técnico-operacional de empresa participante de certame licitatório seja registrada ou averbada junto ao Crea, uma vez que o art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009 veda a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica. A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deve ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes.

13. TCU - LICITAÇÃO. PARECER JURÍDICO. CONTEÚDO. COMPETÊNCIA. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA. Não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos para adoção do regime de contratação integrada (art. 9º da Lei 12.462/2011).

14. STJ - Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

15. STJ - É assegurada, aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a prerrogativa de requerer informações diretamente aos jurisdicionados do respectivo Tribunal, sem subordinação ao Presidente da Corte.

16. STJ - A contratação temporária de terceiros para o desempenho de funções do cargo de enfermeiro, em decorrência da pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2, e determinada por decisão judicial, não configura preterição ilegal e arbitrária nem enseja direito a provimento em cargo público em favor de candidato aprovado em cadastro de reserva.

17. STJ - O Estado-membro que desrespeita o mínimo constitucional que deve ser aplicado na saúde, realocando recurso em programa diverso, deve devolvê-lo à sua área de origem em sua totalidade.



PLENÁRIO

1. PESSOAL. SERVIDOR PÚBLICO. PLANO DE CARREIRA. REMUNERAÇÃO. ALTERAÇÃO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. CONCURSO PÚBLICO. Parecer em Consulta TC nº 019/2021, sobre instituição e alteração de plano de carreira pública.

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de João Neiva, que apresentou a este Tribunal de Contas as seguintes indagações: “1 – O cargo de controlador tem o mesmo grau de dificuldade das respectivas atribuições, com o mesmo nível de responsabilidade dos cargos de advogado e contador? 2 – Em caso afirmativo, o cargo de controlador deve ter a mesma classificação no Plano de Cargos da Câmara Municipal dos cargos de advogado e contador? 3 – Na hipótese do cargo de controlador estar enquadrado na mesma carreira, mas em subgrupo diferente (remuneração inferior) dos cargos advogado e contador é possível promover o reposicionamento daquele cargo, promovendo seu reposicionamento na mesma carreira, mas em novo subgrupo junto com os cargos de advogado e contador? 4 – Está correto o entendimento de que o reposicionamento do cargo de controlador, na mesma carreira, mas em subgrupo diverso, não caracteriza violação à expressa regra de aprovação prévia por concurso público, nos termos do art. 37, II, da CF, para fins de investidura em cargo ou emprego público? 5 – Se considerada a hipótese abstrata de que o cargo de controlador conste do organograma no mesmo nível hierárquico dos cargos de advogado e contador, esse fato ensejaria a mesma classificação no plano de cargos e salários? 6 – Em caso de aumento de despesas gerado por eventual reposicionamento do cargo de controlador no Plano de Cargos, incidiria as disposições da Lei Complementar nº 173/2020, se considerado que no Município não houve declaração de estado de calamidade pública (Pandemia – Covid19), embora tenha sido atingido por ela? 7 – Na resposta a esse caso em abstrato se aplica o entendimento constante do Parecer Consulta TC-010/2020, do qual consta a possibilidade de alteração do Plano de Cargos e Salários referente aos cargos ocupados por servidores em estágio probatório, desde que não se desnaturem as vagas ofertadas em concurso público, mesmo durante a vigência do respectivo concurso público e que o servidor ocupante do cargo de controlador esteja em estágio probatório”? O Plenário do TCEES, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conheceu parcialmente da consulta, apenas quanto aos itens 3 a 7, e, quanto ao mérito, os respondeu nos seguintes termos:

1.3.1. O termo “carreira” importa em evolução funcional vertical e/ou horizontal, de modo que o servidor, obedecidos os critérios definidos em lei, movimenta-se do degrau inicial da carreira para degrau ascendente ou posterior, restando inviabilizado que cargos de natureza diversa e sem qualquer homogeneidade de funções pertençam a uma mesma carreira;



1.3.2. Os cargos de Controlador, Advogado e Contador da Câmara Municipal, caso sejam definidos como “cargos de carreira”, devem ser estruturados em carreiras próprias, eis que se tratam de cargos com atribuições e responsabilidades distintas, não podendo, portanto, integrarem uma mesma carreira, considerando o conceito atribuído ao termo “carreira” na Administração Pública. Outrossim, nada obsta que cada um destes cargos seja definido como “cargo isolado”, insuscetível de evolução funcional;

1.3.3. Não se verifica óbice para que a lei, que institua ou modifique o Plano de Cargos e Salários, contemple, com idêntico tratamento e escalonamento, cargos de provimento efetivo que detenham, entre si, o mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às atribuições. Necessário, entretanto, observar-se o que ficou assentado, por esta E. Corte de Contas, no Parecer em Consulta TC 036/2003: “[...] a equiparação remuneratória de cargos públicos não será admitida quando um dos cargos tiver atribuições mais simples do que o outro a que se quer equiparar, uma vez que, não pode haver alteração nas condições estabelecidas quando do primeiro provimento, pois fere o Princípio da Razoabilidade”;

1.3.4. Não se observa impedimento para que o cargo de Controlador seja posicionado, no Plano de Cargos e Salários, de modo correspondente a outros cargos que detenham mesmo nível de escolaridade e grau de dificuldade quanto às suas atribuições, exigindo-se a edição de lei específica para tal intento, conforme preconizado no art. 37, X, CF/88, tendo em vista a alteração do padrão remuneratório que possivelmente advirá do reposicionamento;

1.3.5. O reposicionamento do cargo de Controlador no Plano de Cargos e Salários, a ser realizado através de lei específica, não ofenderá o disposto no art. 37, II, CF/88, desde que, evidentemente, contemple apenas servidores que tenham ingressado na carreira de Controlador por intermédio de regular concurso público, eis que a Súmula Vinculante 43, do Supremo Tribunal Federal, é bastante clara ao dispor que “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”;

1.3.6. A mera alteração do organograma (ato interno do jurisdicionado) não tem o condão de, por si só, modificar o Plano de Cargos e Salários, eis que este somente pode ser instituído ou modificado por lei formal, conforme entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal (MS 26.955; ADI 3369);

1.3.7. Eventual modificação legislativa do Plano de Cargos e Salários, que vise a reestruturação da carreira ou de cargo isolado de Controlador, reposicionando-os em patamar remuneratório superior, implicando em aumento da despesa,



encontra-se impedida, até 31 de dezembro de 2021, por violação ao disposto nos incisos I e III, do art. 8º, da LC 173/2020;

1.3.8. O entendimento exarado no Parecer em Consulta TC 010/2020, que pontuou a possibilidade de se “[...] alterar o Plano de Cargos e Salários referente aos cargos ocupados por servidores em estágio probatório, desde que não se desnaturem as vagas ofertadas em concurso público”, detém caráter geral e normativo, se aplicando, evidentemente, ao cargo de Controlador da Câmara Municipal;

1.3.9. Ocorrendo alteração da legislação, atinente ao Plano de Cargos e Salários, durante a vigência do concurso público, não poderão ser modificados o grau de complexidade da função e o nível de escolaridade exigido no edital do certame para o ingresso no cargo, sob pena de se estar violando o caput do art. 37 da CF/88, especificamente no que diz respeito à observância aos princípios da moralidade e da impessoalidade, na medida em que alterações indevidas na legislação do PCS poderão configurar favorecimento pessoal de candidatos. Ademais, diante de entendimento pacífico assentado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 318.106/RN; MS 26.668/DF; MS 26.673/DF; MS 26.810/DF; AI-AgR 814.164/MG), as alterações legislativas somente poderão repercutir e modificar as condições constantes do edital do concurso público caso o certame não se encontre concluído e homologado.

[Parecer em Consulta TC nº 18/2021](#), TC-5651/2020, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 19/07/2021.

2. FINANÇAS PÚBLICAS. LRF. DESPESA COM PESSOAL. LIMITE. CALAMIDADE PÚBLICA. COVID-19. Parecer em Consulta TC nº 20/2021 - Os entes com calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo em decorrência do coronavírus, na forma do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): A) durante a situação calamitosa, podem ultrapassar os percentuais previstos nos artigos 19 e 20, LRF, sem restrições financeiras, pois está suspenso o prazo para recondução aos limites previsto no art. 23, LRF. Após o fim da calamidade, esses entes devem adotar os procedimentos para retornar a despesa ao limite legal; B) não estão sujeitos às vedações do art. 22, parágrafo único, LRF, mas estão sujeitos às proibições do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, que veda o aumento de despesa com pessoal, exceto, em algumas hipóteses, para os profissionais que atuam no combate ao coronavírus (art. 8º, §§1º e 5º, LC 173/2020); C) estão sujeitos às nulidades do art. 21, Lei de Responsabilidade Fiscal, não podendo aumentar despesas sem previsão legal anterior nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, exceto quanto aos profissionais que atuam no combate ao coronavírus, na forma do art. 73, V, “d”, Lei 9.504/97, e do art. 8º, §§ 1º e 5º, LC 173/2020.

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Ponto Belo, solicitando resposta para a seguinte indagação: “Tendo em vista os pressupostos legais, no tocante aos limites constitucionais, especificamente, quanto à contratação de



profissionais para atender a casos excepcionais que trata de situação adstrita ao contexto do corona vírus pela a administração (município), é possível ultrapassar os percentuais previstos no artigo 19, artigo 20, III, "b" e artigo 22, (Lei nº 101/2000) e não incorrer nos crimes de responsabilidade fiscal, bem como, não incorrer nas nulidades do artigo 21 e não ser alcançado pelas vedações previstas no artigo 22 da Lei Complementar nº 101/ 2000"? O Plenário desta Corte, à unanimidade, nos termos do voto do relator, deliberou por conhecer da consulta e, no mérito, a responder nos seguintes termos:

1.1. Os entes com calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo em decorrência do coronavírus, na forma do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

1.1.1. DURANTE A SITUAÇÃO CALAMITOSA, podem ultrapassar os percentuais previstos nos artigos 19 e 20, LRF, sem restrições financeiras, pois está suspenso o prazo para recondução aos limites previsto no art. 23, LRF. Após o fim da calamidade, esses entes devem adotar os procedimentos para retornar a despesa ao limite legal;

1.1.2. NÃO ESTÃO SUJEITOS ÀS VEDAÇÕES do art. 22, parágrafo único, LRF, mas estão sujeitos às proibições do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, que veda o aumento de despesa com pessoal, exceto, em algumas hipóteses, para os profissionais que atuam no combate ao coronavírus (art. 8º, §§1º e 5º, LC 173/2020);

1.1.3. ESTÃO SUJEITOS ÀS NULIDADES do art. 21, Lei de Responsabilidade Fiscal, não podendo aumentar despesas sem previsão legal anterior nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, exceto quanto aos profissionais que atuam no b . 73 V " " L 9.504/97 e do art. 8º, §§ 1º e 5º, LC 173/2020.

[Parecer em Consulta TC nº 20/2021](#), TC-2688/2020, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 26/07/2021.

3. PROCESSUAL. CONSULTA. ADMISSIBILIDADE. PARECER JURÍDICO. O parecer técnico e/ou jurídico exigido como requisito de admissibilidade do processo de consulta, nos termos do art. 122, §1º, inciso V, da Lei Orgânica do TCEES, deve trazer posicionamento conclusivo sobre a matéria consultada, sob pena de não conhecimento.

Trata-se de consulta encaminhada pelo prefeito municipal de Iconha, suscitando dúvida a respeito da adequação do piso salarial dos agentes comunitários de saúde, diante das previsões da Lei Complementar nº 173/2020. Na fase admissibilidade da consulta, o Ministério Público de Contas – MPC pontuou inicialmente que não se vislumbrou da autoridade legitimada qualquer dúvida a ser decidida, havendo, sim, o encaminhamento de questionamentos da Procuradoria Geral, o que não satisfaz a formalidade do art. 122,



§ 1º, inciso I¹, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES). Registrou, ainda, que o parecer do órgão de assistência jurídica do ente consulente não trouxe qualquer conclusão acerca da matéria objeto da consulta, buscando a resolução do questionamento pelo Tribunal de Contas sem demonstrar prévio posicionamento jurídico, o que não atende, portanto, à formalidade do art. 122, §1º, inciso V², da Lei Orgânica do TCEES. O relator, acompanhando o entendimento ministerial, votou por não conhecer da referida consulta, em razão da ausência dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 122, § 1º, incisos I e V, da Lei Complementar Estadual 621/2012. [Decisão TC nº 2164/2021-Plenário](#), TC-2544/2021, relator conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 27/07/2021.

4. PROCESSUAL. CONTROLE EXTERNO. NULIDADE DE DECISÃO. REANÁLISE. EFEITO PRODRÔMICO. PRINCÍPIO DA NON REFORMATIO IN PEJUS. INAPLICABILIDADE. Nos processos de controle externo não se aplica o efeito prodrômico (princípio da non reformatio in pejus indireta) em julgamento reiniciado em decorrência de nulidade de deliberação em recurso exclusivo da defesa, não estando o órgão julgador adstrito aos limites decisórios da deliberação anulada.

Trata-se de fiscalização que teve por objeto o Convênio nº 060/2015, firmado entre prefeitura municipal de Vitória e a Liga Espiritosantense das Escolas de Samba – LIESES, cujo objetivo era custear despesas para execução do desfile das agremiações carnavalescas em 2015. Do julgamento dessa fiscalização originou-se o Acórdão TC nº 956/2018, que manteve parte das irregularidades relatadas pela equipe técnica e resultou em multa ao responsável. A referida deliberação foi objeto de pedido de reexame nesta Corte, que, após sua regular instrução, resultou no Acórdão TC nº 624/2018, que decretou a nulidade da deliberação recorrida, sob o fundamento de violação ao contraditório e à ampla defesa, retornando os autos ao momento processual do julgamento. Em sua análise, o relator, preliminarmente ao mérito, discorreu sobre a inaplicabilidade do efeito prodrômico na nova decisão a ser proferida nos autos. Segundo o relator, a incidência do mencionado efeito significaria que a decisão que sobreviesse àqueles autos deveria se ater aos limites criados pelo acórdão anulado, sob pena de, na hipótese de ultrapassar esses parâmetros, incorrer na *reformatio in pejus indireta*, ou seja, resultar uma decisão nova mais gravosa do que aquela que fora anulada, em razão de recurso exclusivo da defesa. Sobre a temática, o relator acrescentou que *“a reformatio in pejus se apresenta num contexto processual em que ocorre a triangulação da relação processual que exercem seus distintos papéis - compostos por parte autora e ré, com interesses antagônicos, e o Poder Judiciário, que emitirá juízo de valor sobre os argumentos aduzidos pelas partes-, e se aplica sua vedação para os casos em que o órgão acusador deixa de exercer uma faculdade processual, que no caso é apresentar recurso da sentença”*. Nesse sentido, sustenta que,

¹ § 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades: I - ser subscrita por autoridade legitimada;

² § 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades: (...) V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.



no contexto processual penal, parte-se da premissa de que deve haver paridade de tratamento entre as partes da relação processual - além da figura do juiz, há a acusação e a defesa -, no que se refere ao exercício de suas faculdades e direitos, surgindo um dos fundamentos da *reformatio in pejus*: quando somente a defesa apresenta recurso. Sobre a processualística particular das Cortes de Contas, pondera: *“No processo de controle externo, esse princípio deve ser adaptado ao contexto processual próprio, com características peculiares, em que o órgão ministerial não exerce as mesmas faculdades que o MP Estadual no Judiciário, o corpo técnico exerce papel similar ao da acusação exercida pelo MP Estadual, também sem as faculdades do órgão, pode o MP de Contas divergir dos relatórios técnicos acusatórios, entre outros pontos”*. Dessa forma, conclui: *“O que se pretende demonstrar é que no presente caso, a reformatio in pejus não deve ser aplicada, já a equipe responsável pelo relatório de auditoria, a acusação, sequer possui a faculdade de apresentar recurso em face do acórdão prolatado, uma vez que nos processos de controle externo só é permitido o recurso da defesa, mas nunca da acusação. A aplicação da reformatio in pejus, direta ou indireta, aos processos de controle externo, portanto, implicaria numa disparidade entre acusação e defesa, posto que não há lógica processual que a sustente, considerando que seu fundamento é justamente a possibilidade da acusação e defesa apresentarem recurso e somente a defesa o faz”*. Ante o exposto, o relator acompanhou os entendimentos técnico e ministerial para afastar a incidência do efeito prodrômico, de modo a se impor novo julgamento de mérito de todas as matérias julgadas objeto da decisão anulada naqueles autos, sem limitações decisórias. O Plenário, à unanimidade, deliberou nos termos do voto do relator. [Acórdão TC nº 882/2021-Plenário](#), TC-9577/2013, relator conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, publicado em 26/07/2021.

5. LICITAÇÃO. CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. SOMATÓRIO. Deve ser permitida que a comprovação de capacidade técnica seja feita mediante somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único, em observância ao disposto no art. 30, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Trata-se de representação em face da Concorrência Pública nº 001/2018, da prefeitura municipal de Cariacica, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para execução de serviços de iluminação pública do município. A representante alegou restrição indevida à competitividade do certame, contestando previsão do edital que vedava o somatório de atestados de capacidade técnica para fins de se atingir o quantitativo mínimo de serviços já executados previamente, exigido como comprovação da capacidade técnica operacional dos licitantes. O relator, acompanhando o entendimento técnico, observou que, de fato, houve ilegalidade no fato de ter sido vedado aos participantes o acúmulo de atestados de capacidade técnica, o que pode, verdadeiramente, ter levado a restrição da competição, uma vez que outras empresas até poderiam participar, desde que pudessem somar os atestados de capacidade técnico operacional. Sobre o tema colacionou jurisprudência do TCU ([Acórdão nº 1983/2014-](#)



Plenário, min. Relator José Mucio Monteiro, data da sessão: 30/07/2014) no seguinte sentido: *“a aferição da experiência das licitantes pode se dar por meio de atestados de serviços realizados, desde que tomados os seguintes cuidados: (...) deve-se permitir o somatório de atestados nos casos em que a aptidão técnica das licitantes puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado (...) ressaltamos que para o fim de comprovação de capacidade técnica deve ser aceito o somatório de atestados sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único, (...)”*. Ante o exposto, votou pela procedência da representação em razão da manutenção da referida irregularidade, sugerindo a aplicação de multa ao responsável. O Plenário votou conforme o voto do relator, à unanimidade. [Acórdão TC nº 877/2021-Plenário](#), TC-3368/2018, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 26/07/2021.

1ª CÂMARA

6. DIREITO PROCESSUAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. TRÂNSITO EM JULGADO. RECURSO. DIREITO DE PETIÇÃO. O trânsito em julgado de parecer prévio emitido sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo encerra a tutela jurisdicional do Tribunal de Contas sobre a matéria, não sendo admissível a interposição de recurso após a sua ocorrência, ainda que sob a forma de direito de petição, competindo ao Poder Legislativo dar início à fase de julgamento das contas de forma independente, em consecução ao princípio da tripartição de poderes.

Trata-se de agravo interposto em face da Decisão em protocolo TC nº 306/2020, que indeferiu pedido de medida cautelar objetivando a reforma e a suspensão dos efeitos do Parecer Prévio TC nº 013/2019, já transitado em julgado à época, o qual recomendou a rejeição das contas da prefeitura municipal de Santa Teresa referentes ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do agravante. Segundo a análise técnica a intenção do agravante era de que o Tribunal revisitasse o mérito do processo de prestação de contas anual, mesmo após seu trânsito em julgado, sob o argumento do “direito de petição”, inobstante o resultado das contas já ter sido objeto de recurso de reconsideração, que fora admitido e julgado, mantendo-se inalterada a recomendação pela rejeição das contas. Sobre o pleito do agravante, aduziu: *“Em verdade é necessário compreender que a atuação deste Tribunal, em processo de prestação de contas anual de prefeito, finaliza-se com o trânsito em julgado do parecer prévio emitido, tendo em vista a impossibilidade de veiculação de Pedido de Revisão, nessa espécie processual, face ao preconizado no § 5º³, do art. 171, da LC 621/2012”*. Nesse sentido, acrescentou ainda: *“De se dizer que o pedido de revisão ou qualquer outro expediente que se lhe queira substituir – como o aventado ‘direito de petição’ invocado pelo Agravante – não se coaduna com processos de contas de governo, como é o caso da prestação de contas anual de prefeito, de que*

³ § 5º Não cabe pedido de revisão em face de parecer prévio emitido sobre as contas anuais do Estado e dos Municípios, bem como de decisão proferida em processo de fiscalização.



cuida o Processo TC 4306/2016, isto porque, na hipótese, o Tribunal de Contas apenas detém competência para emitir opinamento sobre as contas, e o faz através de deliberação denominada ‘parecer prévio’, cabendo ao Poder Legislativo a incumbência de proceder ao julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo”. Dessa forma, ponderou que “pretender estender o exame de processo de contas anual de prefeito (contas de governo), nesta Corte, como almeja o Agravante, após o trânsito em julgado de parecer prévio, além de não encontrar qualquer previsão regimental, causaria, outrossim, inevitável desconcerto no procedimento de julgamento perante o Legislativo, eis que, em havendo o trânsito em julgado, deve o parecer prévio ser imediatamente encaminhado à Câmara Municipal, conforme determina o art. 129⁴ do RITCEES”. Nesse sentido, acrescentou: “Outrossim, sequer existe previsão regimental de avocamento de contas junto à Câmara Municipal. A esse respeito vale novamente dizer que a atividade de cognição deste Tribunal, em processos de contas de governo, ultima-se com o trânsito em julgado, dando o Poder Legislativo, sequencialmente, início à fase de julgamento das contas de forma independente, em consecução ao princípio da tripartição de poderes”. O relator, corroborando o entendimento técnico, acrescentou que o direito de petição não se presta “para ser utilizado como sucedâneo de recurso, sobretudo quando este é incabível e tendo pretensão de rediscutir matéria de processo já transitado em julgado e quando já esgotada a função jurisdicional da Corte de Contas”. Além disso, pontuou que questões de defesa devem ser alegadas na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão. Ante o exposto, o relator votou por não conhecer do recurso de agravo interposto. Durante o julgamento o conselheiro Rodrigo Coelho apresentou voto-vista, manifestando discordância apenas quanto ao não conhecimento do recurso, votando pelo conhecimento e negativa de provimento, adotando a fundamentação do relator. A Primeira Câmara deliberou, por maior, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Coelho. Acórdão TC nº 817/2021-Primeira Câmara, TC-4539/2020, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 12/07/2021.

7. PESSOAL. CONTROLE INTERNO. CARGO EM COMISSÃO. A natureza eminentemente técnica do cargo de auditor de controle interno, bem como a necessidade de vínculo de estabilidade entre seu ocupante e a Administração, tornam incompatível sua investidura por meio de provimento em comissão ou função de confiança.

Trata-se de representação, com pedido de cautelar, formulada por auditor de Controle Externo do TCEES, em face de ato da prefeitura municipal de Castelo, relatando a existência de provimento em comissão do cargo “auditor público interno”, criado pela Lei Municipal nº 3.174, de 05/04/2012. A instrução técnica relatou que muito embora as diretrizes para a instituição do Sistema Unificado de Controle Interno no Município,

⁴ Art. 129. A Secretaria Geral das Sessões encaminhará à Câmara Municipal e ao Prefeito o parecer prévio, o relatório e o voto do Relator e dos demais Conselheiros que o apresentaram por escrito, o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal e as peças de instrução serão encaminhados à Câmara Municipal e ao Prefeito em até quarenta e oito horas após o trânsito em julgado.



originalmente previstas na Lei Municipal nº 3.160/2012 previssessem o provimento dos cargos efetivos de auditor público interno, mediante concurso público, estabelecendo o prazo de 3 anos para sua realização, até o momento da fiscalização, passados nove anos, os referidos cargos sequer haviam sido criados. A unidade técnica relatou que a Administração optou por caminho em outro sentido, e, por meio da Lei Municipal nº 3.174, de 5 de abril de 2012, criou um cargo de auditor público interno de provimento em comissão. Sobre essa norma, destacou que não foi prevista que o cargo em comissão criado seria para o comando da Unidade de Controle Interno, até por que não havia subordinados para tanto, tratando-se tão somente da criação de um único cargo de auditor público interno. Observou ainda, conforme anexo único da referida lei, que as descrições das atividades previstas para o desempenho do cargo não se relacionam com chefia, coordenação ou assessoramento, sendo incompatível com o provimento em comissão, em sua maioria atividades típicas de controle, tais como planejamento e execução de atividades de fiscalização no ente municipal. Segundo a análise técnica, para exercício de tais atribuições, o Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário RE STF 1.264.676 Santa Catarina, esclareceu que a natureza eminentemente técnica do cargo de controlador interno, bem como a necessidade de um vínculo de estabilidade entre o seu ocupante e a Administração, não guardam relação alguma com a investidura por meio de provimento em comissão ou função de confiança, destacando-se o seguinte trecho: *“(...) verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento”*. Acrescentou, ainda, que o art. 49 da Lei Complementar nº. 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), estabelece que o Tribunal de Contas fomentará o exercício eficiente e eficaz do controle interno, ao passo que *“a estruturação do sistema de controle interno, com responsabilidades enormes, prevendo servidores efetivos e posteriormente se concretizando com a criação e o provimento de um o cargo de provimento em comissão de Auditor Público Interno, maculada de inconstitucionalidade, furta as expectativas sociais de uma administração voltada para a eficiência e eficácia, uma vez que sujeita o sistema de controle interno às vulnerabilidades inerentes ao vínculo comissionado, sujeita-o a instabilidade da troca de comando político do governo local, traz comprometimento ideológico pela extrema proximidade com o ascendente e necessidade irrestrita de manutenção da relação de confiança com o chefe do Poder Executivo”*. Diante disso, entendeu pela configuração do fundado receio de grave ofensa ao interesse público, um dos requisitos para concessão da medida cautelar. Inobstante, não vislumbrou o preenchimento do segundo requisito, qual seja, o perigo da demora com risco para ineficácia da decisão final, *“uma vez que a apontada irregularidade vem ocorrendo há vários anos (mais de 6 anos), com a administração se furtando (e também não sendo compelida) à criação do cargo efetivo de Auditor Público Interno, bem como a realização do Concurso Público”*.



O relator, acompanhando na íntegra o entendimento técnico, votou pelo indeferimento da medida cautelar, diante da ausência do *periculum in mora*, submetendo o feito ao rito ordinário. A Primeira Câmara deliberou conforme o voto do relator à unanimidade. [Decisão TC nº 2082/2021-Primeira Câmara](#), TC-2047/2021, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 14/07/2021.

2ª CÂMARA

8. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. PROJETO BÁSICO. DESCRIÇÃO DO OBJETO. Em situações de emergência o projeto básico pode ser simplificado, porém informações técnicas mínimas relacionadas à prestação do serviço devem estar devidamente descritas no processo de contratação.

Trata-se de representação, formulada pelo Ministério Público Especial de Contas - MPC, relatando possíveis irregularidades na celebração do Contrato Emergencial de Prestação de Serviços nº 002/2014, da Prefeitura Municipal de Santa Teresa, tendo por objeto serviços de recuperação de pavimentação, respaldado no Decreto Municipal nº 642, de 31/12/2013, tendo em vista fortes chuvas ocorridas em dezembro de 2013, que danificaram diversas vias públicas do município. Dentre as possíveis ilegalidades foi apontado pelo MPC a especificação insuficiente do objeto contratado. Sobre o tema, a área técnica assim discorreu, considerando as justificativas apresentadas: *“Foi destacado que, em razão da situação de emergência, não seria cabível a exigência – antes do início da recuperação dos danos – de todos os projetos especificados conforme a orientação técnica IBRAOP OT-01/20065. Porém, no caso em análise, não foi elaborado projeto básico ou qualquer outro elemento técnico que o substituisse, nem antes da contratação, tampouco no momento do aditivo contratual”*. Verificou-se, que, embora o parecer jurídico lavrado nos autos tivesse alertado os gestores quanto à necessidade de elaboração de projeto básico, o setor específico responsável pela elaboração de projetos na prefeitura sequer foi demandado durante o processo de contratação. Diante da confirmação a inexistência de projeto básico que contivesse todos os elementos e precisão necessária para execução do objeto, a área técnica assim se manifestou: *“Em que pese a possibilidade de simplificação do projeto básico em razão da necessidade de atender à situação de emergência, algumas informações necessariamente deveriam constar nos documentos técnicos que acompanham a solicitação da contratação, como a relação das ruas que seriam atendidas e as respectivas áreas em m² danificadas pelas chuvas”*. Destacou, ainda, que a elaboração de elementos técnicos para contratação de obra ou serviço de engenharia é atribuição privativa dos profissionais dessa área de atuação (engenheiro ou arquiteto), sob pena de exercício ilegal da profissão, conforme dispõe a [Lei Federal nº 5.194](#), de 24 de dezembro de 1966. Contatou, assim, que a contratação foi levada a efeito sem que houvesse a representação da real demanda/necessidade da Administração Municipal, corroborando o entendimento de que os elementos técnicos que fundamentaram a



contratação não permitiram a correta caracterização do objeto, dando ensejo ao aditivo com acréscimo de 25% do valor inicialmente contratado. O relator, acompanhando o entendimento técnico, concluiu pela ocorrência da irregularidade, atestando a conduta omissiva, diante da existência do alerta no parecer jurídico, que contraria a alegação de ausência de erro grosseiro. Diante disso, votou pela procedência parcial da representação e imputação de multa ao então prefeito e à então secretária municipal de obras. A Segunda Câmara deliberou conforme voto do relator, de forma unânime. [Acórdão TC nº 913/2021-Segunda Câmara](#), TC-4042/2015, relator conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 26/07/2021.

9. FINANÇAS PÚBLICAS. AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. PROJETO DE LEI. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. METODOLOGIA. ERRO GROSSEIRO. O envio de projeto de lei prevendo a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, desacompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, expondo as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme exigência do art. 16, inciso I e §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, configura erro grosseiro e constitui grave infração legal a norma de natureza financeira.

Trata-se representação apresentada ao TCEES em face da prefeitura municipal de Colatina, narrando indícios de irregularidade na aprovação de lei com aumento de despesa com pessoal sem a correspondente estimativa do impacto orçamentário financeiro, em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Extraí-se dos autos que o então prefeito encaminhou à Câmara Municipal, em conjunto com a Mensagem nº 034/2019, a informação de que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro do Projeto de Lei Complementar nº 001/2019 seria de 0,03% de gasto com pessoal. Segundo análise realizada pela área técnica desta Corte, a referida declaração tratou-se apenas de uma “menção genérica” ao percentual impactado, contrariando as disposições do art. 16, inciso I⁵, da LRF, que determinam que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Sobre a responsabilidade do gestor, a área técnica afirmou que sua conduta, mesmo admitindo a ausência de dolo, deve ser qualificada como erro grosseiro, pois supera a simples falta de diligência, de pequena imprudência ou imperícia, traduzindo-se em grave infração à norma legal de natureza financeira. O relator, acompanhando o entendimento técnico, verificou que o prefeito, ao enviar ao Poder Legislativo a Mensagem nº 034/2019, contrariou as disposições do art. 16, inciso I e § 2º⁶, da LRF, pois deixou de informar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a lei deveria entrar em vigor e nos dois subsequentes

⁵Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

⁶ § 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.



(art. 16, I da LRF), além de não apresentar as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, impossibilitando uma análise pormenorizada de sua estimativa (art. 16, § 2º da LRF), haja vista que não foi apresentada documentação probatória capaz de suprir tal falha. Ante o exposto, votou pela confirmação da irregularidade e pela aplicação de multa ao responsável. A Segunda Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. [Acórdão TC nº 904/2021-Segunda Câmara](#), TC-12463/2019, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 26/07/2021.

OUTROS TRIBUNAIS

10. RESPONSABILIDADE. CONVÊNIO. GESTOR SUCESSOR. CONDUTA OMISSIVA. OBRA PARALISADA. A responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos garantidos para tal e sem fundamento técnico de inviabilidade, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.

Acórdão 9423/2021 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 365](#).

11. FINANÇAS PÚBLICAS. DESPESA PÚBLICA. FESTIVIDADE. REQUISITO. As despesas à conta de recursos públicos com festividades e eventos comemorativos devem observar os seguintes requisitos, sob pena de responsabilização dos agentes que autorizarem a sua realização: i) vinculação às finalidades e objetivos da entidade; ii) moderação dos valores despendidos; iii) natureza excepcional; e iv) submissão aos princípios da legalidade, moralidade, legitimidade e economicidade.

Acórdão 1641/2021 Plenário (Denúncia, Relator Ministro Aroldo Cedraz). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 364](#).

12. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. CREA. PESSOA JURÍDICA. PESSOA FÍSICA. É irregular a exigência de que a atestação de capacidade técnico-operacional de empresa participante de certame licitatório seja registrada ou averbada junto ao Crea, uma vez que o art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009 veda a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica. A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deve ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes.

Acórdão 1542/2021 Plenário (Denúncia, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 363](#).



13. LICITAÇÃO. PARECER JURÍDICO. CONTEÚDO. COMPETÊNCIA. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA. Não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos para adoção do regime de contratação integrada (art. 9º da Lei 12.462/2011).

Acórdão 1492/2021 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 362](#).

14. STJ - Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

REsp 1.769.306-AL, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 10/03/2021, DJe 19/05/2021. (Tema 1009). [Informativo de Jurisprudência STJ nº 703](#).

15. STJ - É assegurada, aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a prerrogativa de requerer informações diretamente aos jurisdicionados do respectivo Tribunal, sem subordinação ao Presidente da Corte.

RMS 51.841-CE, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, por maioria, julgado em 06/04/2021, DJe 05/05/2021. [Informativo de Jurisprudência STJ nº 703](#).

16. STJ - A contratação temporária de terceiros para o desempenho de funções do cargo de enfermeiro, em decorrência da pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2, e determinada por decisão judicial, não configura preterição ilegal e arbitrária nem enseja direito a provimento em cargo público em favor de candidato aprovado em cadastro de reserva.

RMS 65.757-RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 04/05/2021, DJe 10/05/2021. [Informativo de Jurisprudência STJ nº 703](#).

17. STJ - O Estado-membro que desrespeita o mínimo constitucional que deve ser aplicado na saúde, realocando recurso em programa diverso, deve devolvê-lo à sua área de origem em sua totalidade.

REsp 1.752.162-RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 13/04/2021, DJe 01/07/2021. [Informativo de Jurisprudência STJ nº 703](#).



Jurisprudência Selecionada

Nova pesquisa de
jurisprudência do TCEES.

A pesquisa foi remodelada para torná-la mais acessível e eficiente.

- ✓ Integração entre os tipos de pesquisa textual, por assunto e por referência legal;
- ✓ Novo layout, mais simples e intuitivo;
- ✓ Novos filtros de pesquisa;
- ✓ Vinculação de precedentes sobre o mesmo tema;
- ✓ Pesquisa específica de enunciados;
- ✓ Cópia facilitada do teor dos precedentes.

ACESSE E VEJA MAIS >

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

Contato: njs@tcees.tc.br