



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

# **Informativo de Jurisprudência nº 118**

**Núcleo de Jurisprudência e Súmula**

Vitória/ES, deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 15 de novembro a 15 de dezembro de 2021



[www.tcees.tc.br](http://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. CONSÓRCIO PÚBLICO. DESPESA COM PESSOAL. PROFISSIONAL DE SAÚDE. Parecer em Consulta TC nº 036/2021** - As despesas com profissionais da saúde credenciados ao consórcio público para prestar serviços médicos junto aos municípios consorciados devem ser enquadradas no disposto no artigo 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 e contabilizadas como “outras despesas de pessoal” em cada ente federativo, na proporção dos recursos fornecidos no contrato de rateio, desde que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos.

**2. CONSÓRCIO PÚBLICO. ASSISTÊNCIA À SAÚDE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS. Parecer em Consulta TC nº 040/2021** - Os consórcios públicos, tais quais os entes municipais, poderão contratar, mediante licitação, a iniciativa privada, objetivando a prestação de serviços médicos e de outros profissionais da saúde, bem como para a realização de procedimentos médicos e de outras áreas da saúde aos municípios consorciados, em se tratando da baixa, média e alta complexidade, desde que tais contratações não impliquem na transferência do dever dos Municípios quanto à promoção dos serviços essenciais de saúde.

**3. FINANÇAS PÚBLICAS. EDUCAÇÃO. FUNDEB. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Parecer em Consulta TC nº 41/2021** - As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, em consonância com o art. 70, V, da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004.

**4. LICITAÇÃO. ORÇAMENTO DETALHADO. PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS.** A exigibilidade de planilha detalhada de custos é imposta apenas para a formação de preços de serviços que, em razão da forma como são disponibilizados no mercado e das particularidades da demanda, permitem a decomposição objetiva das despesas inerentes à sua execução.



**5. LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. OAB.** Em licitação de serviços advocatícios é possível que o edital estabeleça a exigência de sede e/ou filial da sociedade contratada no local da prestação do serviço e de sua inscrição na OAB da base territorial correspondente, desde que haja justificativa e que a comprovação seja exigida tão somente na fase assinatura do contrato.

**6. LICITAÇÃO. ESCRITÓRIO LOCAL. JUSTIFICATIVA.** É irregular a exigência de que o contratado instale escritório no local da prestação do serviço sem demonstração de que tal medida seja imprescindível à adequada execução do objeto licitado.

**7. PESSOAL. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. COMISSÃO DE PATRIMÔNIO E ALMOXARIFADO. COMPOSIÇÃO. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÃO GRATIFICADA. NEPOTISMO. COMISSÃO DE SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VEREADOR. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA.** Parecer em Consulta TC nº 043/2021, sobre assuntos diversos relacionados à gestão de pessoal, em especial sobre a formação e composição de comissões.

**8. PESSOAL. READAPTAÇÃO FUNCIONAL. PROVIMENTO DE CARGO.** Parecer em Consulta TC nº 042/2021 - A readaptação é aplicável a todos os entes da Administração Pública de todos os níveis federativos, sendo forma de provimento e de vacância de cargo efetivo, na qual o servidor que sofreu limitações em sua capacidade física ou mental deixa vago o cargo de origem e é provido no cargo de destino compatível com sua nova condição para o qual possua habilitação e nível de escolaridade, mantida a remuneração do cargo de origem, mas não as gratificações inerentes à natureza do trabalho no cargo de origem, a luz do art. 37, § 13, da Constituição Federal.

**9. PESSOAL. DESVIO DE FUNÇÃO. EXCEPCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.** Apenas em circunstância excepcionais previstas em lei admite-se que o servidor público desempenhe atividades diversas de seu cargo.

#### **PRIMEIRA CÂMARA**

**10. LICITAÇÃO. PUBLICIDADE E PROPAGANDA. BRIEFING. REGULAMENTAÇÃO.** É possível a utilização dos regramentos postos na Instrução Normativa nº 003/2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, em procedimentos licitatórios baseados na Lei Federal nº 12.232/2010 para contratação de publicidade e propaganda, enquanto não se dispuser de norma específica em âmbito local, especialmente no que se refere a modelo e exigências na elaboração do *briefing*.

**11. PESSOAL. CARGO EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÃO. PROPORCIONALIDADE.** A criação de cargos em comissão somente se justifica para exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas e operacionais, devendo guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de cargos efetivos existentes.



## SEGUNDA CÂMARA

**12. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA.** A certidão negativa de falência e recuperação judicial a ser apresentada pelos licitantes é aquela emitida pelo distribuidor do foro competente para processar e julgar tais feitos no local em que se localiza o principal estabelecimento do particular.

## OUTROS TRIBUNAIS

**13. STF** - Norma estadual ou municipal não pode conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Poder Executivo. A Constituição Federal (CF) é taxativa quanto à atribuição exclusivamente conferida às Casas do Poder Legislativo para fiscalizar os atos do Poder Executivo (CF, art. 49, X).

**14. STF** - É inconstitucional a vinculação de reajuste de vencimentos de servidores públicos estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.

**15. STF** - É constitucional o novo marco legal do saneamento básico.

**16. STF** - O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas encontra-se estritamente vinculado à estrutura da Corte de Contas e não detém autonomia jurídica e iniciativa legislativa para as leis que definem sua estrutura organizacional.

**17. STF** - A instituição de subtetos remuneratórios com previsão de limites distintos para as entidades políticas, bem como para os Poderes, no âmbito dos estados e do Distrito Federal não ofende o princípio da isonomia.

**18. STJ** - A norma de edital que impede a participação de candidato em processo seletivo simplificado em razão de anterior rescisão de contrato por conveniência administrativa fere o princípio da razoabilidade.

**19. TCU - CONTRATO ADMINISTRATIVO. LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. ATESTAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.** Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções.

**20. TCU - RESPONSABILIDADE. DÉBITO. IMPRESCRITIBILIDADE. STF. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO JUDICIAL.** O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), a respeito da prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de dano ao erário são imprescritíveis (Súmula TCU 282).



**21. TCU - FINANÇAS PÚBLICAS. RENÚNCIA DE RECEITA. MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. LDO. LOA. EXERCÍCIO FINANCEIRO. IMPACTO ECONÔMICO. CONSULTA.** Observadas as condições do caput do art. 14 da LC 101/2000 (LRF), a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual, na forma do art. 14, inciso I, da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da LRF, se o impacto orçamentário -financeiro da renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva lei orçamentária anual.

**22. TCU - PESSOAL. JORNADA DE TRABALHO. ACUMULAÇÃO DE CARGO PÚBLICO. EXERCÍCIO DO CARGO. PREJUÍZO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. LIMITE MÁXIMO.** Na acumulação de cargos públicos deve ser verificado, caso a caso, se há compatibilidade de horários e se há prejuízo às atividades exercidas em cada cargo, não cabendo restringir a acumulação com base unicamente na fixação de uma jornada máxima de trabalho, porquanto não existe limitação legal ao número de horas que podem ser exercidas em regime de acumulação.

**23. TCU - CONTRATO ADMINISTRATIVO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PREÇO. REAJUSTE DE PREÇOS. PREÇO DE MERCADO. VARIAÇÃO CAMBIAL.** A mera variação de preços de mercado, decorrente, por exemplo, de variações cambiais, não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. Diferença entre os preços contratuais reajustados e os de mercado é situação previsível, já que dificilmente os índices contratuais refletem perfeitamente a evolução do mercado.

## PLENÁRIO

**1. CONSÓRCIO PÚBLICO. DESPESA COM PESSOAL. PROFISSIONAL DE SAÚDE. Parecer em Consulta TC nº 036/2021 - As despesas com profissionais da saúde credenciados ao consórcio público para prestar serviços médicos junto aos municípios consorciados devem ser enquadradas no disposto no artigo 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 e contabilizadas como “outras despesas de pessoal” em cada ente federativo, na proporção dos recursos fornecidos no contrato de rateio, desde que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos.**

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Aracruz/ES em que solicita ao TCEES resposta à seguinte indagação: *“As despesas com profissionais da saúde, credenciados ao Consórcio Público para prestar serviços médicos, constituídos como Pessoa Jurídica de Direito Privado, se enquadram no disposto no art. 18, §1º<sup>1</sup>, da Lei*

<sup>1</sup> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer



*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:

- 1.2.1. As despesas com profissionais da saúde credenciados ao consórcio público para prestar serviços médicos junto aos municípios consorciados devem ser enquadradas no disposto no artigo 18, parágrafo primeiro, da Lei Complementar nº 101/2000 e contabilizadas como “outras despesas de pessoal” em cada ente federativo, na proporção dos recursos fornecidos no contrato de rateio, desde que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos.

[Parecer em Consulta TC nº 036/2021](#), TC nº 4124/2020, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 16/11/2021.

**2. CONSÓRCIO PÚBLICO. ASSISTÊNCIA À SAÚDE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS. Parecer em Consulta TC nº 040/2021 - Os consórcios públicos, tais quais os entes municipais, poderão contratar, mediante licitação, a iniciativa privada, objetivando a prestação de serviços médicos e de outros profissionais da saúde, bem como para a realização de procedimentos médicos e de outras áreas da saúde aos municípios consorciados, em se tratando da baixa, média e alta complexidade, desde que tais contratações não impliquem na transferência do dever dos Municípios quanto à promoção dos serviços essenciais de saúde.**

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Consórcio Público da Região Sul - CIM, em que solicita a esta Corte de Contas resposta para as seguintes indagações: “1) *Conforme experiências de consórcios público de outros estados da federação, e também de consórcios públicos do Estado do Espírito Santo, é possível ao consórcio público contratação, por meio de licitação, da prestação de serviços médicos e procedimentos, exames e diagnóstico em saúde por meio de pessoa jurídica? Sendo tais serviços para atendimento às demandas do conjunto de municípios consorciados, em nível ambulatorial e hospitalar, no modelo de governança regional de serviços de saúde.* 2) *É possível qualquer dos municípios consorciados celebrar contrato de prestação de serviços com o consórcio público do qual participem, por licitação dispensada com fulcro no disposto no Inc. III, do §1º do Art. 2º da lei 11.107/2005, combinado com o disposto no Parágrafo Único do Art. 18 do Decreto Federal 6.017/2007, para prestação de serviços médicos, no modelo de governança regional, a serem executados diretamente nas Unidades de Saúde Municipais para atendimento parcial às demandas de serviços médicos do município? Figurando o consórcio público apenas como intermediador das*

---

espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".



*contratações dos serviços médicos demandados pelos municípios consorciados*". O Plenário desta Corte de Contas, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

- 1.2.1. Os consórcios públicos, tais quais os entes municipais, poderão contratar, mediante licitação, a iniciativa privada, objetivando a prestação de serviços médicos e de outros profissionais da saúde, bem como para a realização de procedimentos médicos e de outras áreas da saúde aos municípios consorciados, em se tratando da baixa, média e alta complexidade, desde que tais contratações não impliquem na transferência do dever dos Municípios quanto à promoção dos serviços essenciais de saúde.
- 1.2.2. Em se tratando de atenção básica (serviços e procedimentos de baixa complexidade), a contratação deverá ser excepcional e devidamente justificada, e essa excepcionalidade se dá para o caso de atendimento à demanda urgente, pontual ou temporária muito específica, a depender da análise das circunstâncias do caso concreto, vedando-se a contratação em se tratando de vigilância sanitária ou epidemiológica, que deverão ser prestadas pelo próprio Município.
- 1.2.3. As despesas com pessoal realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de saúde de interesse comum, caso se enquadrem no artigo 18, §1º<sup>2</sup>, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser computadas no total dos gastos com pessoal dos entes consorciados, em atendimento ao disposto nos artigos 18 a 20 da LRF, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio.
- 1.2.4. Em estrita observância ao princípio da legalidade, pilar do direito administrativo, entendemos que o disposto no inc. III do §1º do art. 2º da Lei Federal 11.107/2005 e no art. 18 e seu parágrafo único, do Decreto Federal 6.017/2007, permite a contratação do consórcio pelo ente consorciado por dispensa de licitação, seja de serviços, seja de procedimentos, dentro dos objetivos do consórcio público firmado pelos entes da Federação consorciados, e desde que implementados os requisitos acima.

---

<sup>2</sup> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".



[Parecer em Consulta TC nº 040/2021](#), processo TC nº 4733/2020, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 06/12/2021.

**3. FINANÇAS PÚBLICAS. EDUCAÇÃO. FUNDEB. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Parecer em Consulta TC nº 41/2021 - As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, em consonância com o art. 70, V, da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004.**

Trata-se de consulta formulada pelo Secretário de Estado de Educação, em que solicita resposta do TCEES para a seguinte indagação: “(...) *é possível computar no MDE (fonte 0102) despesa relativa a notas fiscais de serviço emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar*”? O Plenário desta Corte, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

- **1.1.1.** As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V<sup>3</sup>, da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a processamento e preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º<sup>4</sup>, da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o [Parecer Consulta 013/2001](#).
- **1.1.2.** As atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividade-meio necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por consequência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- **1.1.3.** As despesas realizadas para a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do

---

<sup>3</sup> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: (...) V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

<sup>4</sup> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".



Ensino – MDE, por força da vedação expressa prevista no art. 71, IV<sup>5</sup>, da LDB e em linha com o [Parecer Consulta 009/2013](#).

[Parecer em Consulta TC nº 41/2021](#), TC nº 3345/2021, relator conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, publicado em 06/12/2021.

**4. LICITAÇÃO. ORÇAMENTO DETALHADO. PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS. A exigibilidade de planilha detalhada de custos é imposta apenas para a formação de preços de serviços que, em razão da forma como são disponibilizados no mercado e das particularidades da demanda, permitem a decomposição objetiva das despesas inerentes à sua execução.**

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada em face da Secretaria de Estado da Justiça – Sejus, alegando irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico nº 036/2021, cujo objeto era o registro de preços para a contratação de empresa especializada em serviços de monitoramento eletrônico de custodiado. por meio de dispositivo eletrônico portátil. Dentre outros pontos, a representante suscitou a ausência de orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários no edital. Analisando a questão, a área técnica pontuou, inicialmente, que o cerne da possível irregularidade apontada reside na necessidade, ou não, de que todos os serviços a serem contratados pela Administração Pública necessitem ter na fase interna da licitação a composição de seus custos unitários orçados detalhadamente em planilhas de quantitativos e preços. Sobre o tema, a instrução técnica registrou que, de fato, a regra geral, prevista tanto no arcabouço legal sobre licitações quanto em suas jurisprudências correlatas, é a necessidade de que a Administração, nos casos em que objetive a contratação de serviços, elabore um orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários dos itens que compõem o objeto a ser contratado. Ponderou, contudo, que essa regra não pode ser vista de forma absoluta, mas conforme os preceitos que regulamentam o mercado, uma vez que, se há soluções que são ofertadas sem considerar os custos das unidades que compõem o serviço, essa obrigação não persistirá. Nesse sentido, sustentou que, se a finalidade de decompor o objeto em uma planilha de quantitativos e preços unitários é levar ao conhecimento das licitantes todas as parcelas que integram o objeto, bem como possibilitar o julgamento objetivo das propostas e permitir a condução de incidentes contratuais, não faz sentido elaborá-la quando o mercado não trabalha sob essa metodologia, caso em que se deve oferecer o objeto independentemente de sua composição unitária. Concluiu, portanto, que *“a exigibilidade de planilha detalhada de custos é imposta apenas para a formação de preços de serviços que, em razão da forma como são disponibilizados no mercado e das particularidades da demanda, permitem a decomposição objetiva das despesas inerentes à sua execução”*. Esclareceu ainda: *“Planilhas detalhadas são exigências*

---

<sup>5</sup> Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (...) IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;



*factíveis – e necessárias – em contratos cuja execução demande mão de obra em regime de dedicação exclusiva e em contratos de execução de obras e serviços de engenharia, por exemplo. Para outros objetos contratuais, talvez seja possível exigir planilha com grandes blocos, a depender da viabilidade de definir custos unitários a partir da prática usual no mercado, ou seja, se for usual a cotação de preços mediante decomposição do valor global”. Sobre o objeto contratação alvo da representação, serviços de monitoramento eletrônico de custodiado, observou: “o objeto que se quer contratar no certame ora objurgado trata-se de serviço eletrônico, que por certo envolve outros serviços e equipamentos acessórios, mas que são indissociáveis, ou seja, todos os acessórios se fazem necessários para que se possa atingir o mister do objeto contrato, contudo, devem ser tratados como um conjunto em função de sua pequena relevância individual frente ao objeto especificado no edital com um todo”. Ante o exposto, o relator, corroborando o entendimento técnico, entendeu por afastar o referido indício de irregularidade. O Plenário, à unanimidade, considerou improcedente a representação, nos termos do voto do relator. [Acórdão TC nº 1335/2021](#), TC nº 4673/2021, relator conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 06/12/2021.*

**5. LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. OAB. Em licitação de serviços advocatícios é possível que o edital estabeleça a exigência de sede e/ou filial da sociedade contratada no local da prestação do serviço e de sua inscrição na OAB da base territorial correspondente, desde que haja justificativa e que a comprovação seja exigida tão somente na fase assinatura do contrato.**

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, em face do Banco do Estado do Espírito Santo S/A - BANESTES, noticiando possíveis irregularidades no Edital de Licitação nº 005/2021, cujo objeto era a contratação de serviços advocatícios e técnicos de natureza jurídica. O representante suscitou a suspensão do procedimento licitatório alegando, dentre outros, que a exigência de que a pessoa jurídica contratada tivesse sede e/ou filial na região da prestação dos serviços, bem como o respectivo registro na OAB da base territorial correspondente, restringiria a competição e comprometeria a legalidade do certame. O relator, corroborando entendimentos firmados tanto pelo Tribunal de Contas da União - TCU quanto por esta Corte de Contas, opinou pela possibilidade de exigências que impliquem em custos aos interessados caso sejam justificadas e desde que exigíveis apenas durante a fase da contratação. No caso concreto considerou que as justificativas apresentadas pelo Banestes foram aceitáveis, considerando a limitação da atuação territorial, bem como o fato de parte dos processos se encontrarem tramitando em meio físico e o impacto financeiro com despesas de deslocamento previstas, não se verificando a presença de algum elemento que configurasse grave ofensa ao interesse público. O relator também destacou que a exigência de sede e/ou filial da sociedade no local da prestação do serviço e de inscrição da sociedade na OAB da base territorial deverá ser viabilizada apenas e tão somente caso a sociedade de advogados seja vencedora do certame, quando da assinatura do



contrato. Ante o exposto, votou por conhecer da representação, contudo pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, determinando a oitiva das partes, sendo acompanhado, à unanimidade, pelos membros do Plenário do TCEES. [Decisão TC nº 3774/2021-Plenário](#), TC nº 5211/2021, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 26/11/2021.

**6. LICITAÇÃO. ESCRITÓRIO LOCAL. JUSTIFICATIVA. É irregular a exigência de que o contratado instale escritório no local da prestação do serviço sem demonstração de que tal medida seja imprescindível à adequada execução do objeto licitado.**

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, em face do município de Serra, apontando irregularidades no Pregão Eletrônico nº 168/2020, cujo objeto era a contratação de empresa especializada no fornecimento de software de gestão de impressão, com cessão de uso de equipamento e manutenção preventiva e corretiva. A representante questionou cláusula do edital que exigiu, como requisito de qualificação técnica, declaração da contratada de que instalaria escritório na cidade de Serra ou em um raio de até 25 km da cidade, no prazo máximo de 60 dias a partir da vigência contratual. Sobre a essencialidade da referida exigência, a análise técnica constatou, primeiramente, que o termo de referência do edital delimitou prazos para solução de solicitações e atendimento técnicos, objetivando o cumprimento de ocorrências contratuais, observando que estes seriam os mesmos caso a empresa contratada tivesse ou não escritório instalado nos moldes exigidos pelo edital, bem como as sanções para eventuais descumprimentos, sendo irrelevante e carente de interesse público a localização da empresa para efetivo cumprimento contratual. Verificou-se que a exigência não foi fundamentada em uma análise técnica que demonstrasse sua necessidade, mas tão somente em “experiência prática” do setor demandante, sem qualquer documentação comprobatória. A esse respeito, a análise técnica pontuou que: *“Nota-se que embora legítima a preocupação com a qualidade dos serviços a serem prestados e o atendimento ao prazo estipulado, no caso concreto, não se vislumbrou que a instalação do escritório nas proximidades seja fundamental para garantir a efetividade da prestação dos serviços, haja visto que o essencial é o cumprimento do prazo, que independe da localização da empresa”*. Ante o exposto, a área técnica entendeu pela ocorrência da irregularidade. O conselheiro relator adotou integralmente o entendimento técnico como razão de decidir, sendo acompanhado, à unanimidade, pelo Plenário desta Corte. [Acórdão TC nº 1415/2021-Plenário](#), TC nº 4574/2020, relator conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 13/12/2021.



**7. PESSOAL. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. COMISSÃO DE PATRIMÔNIO E ALMOXARIFADO. COMPOSIÇÃO. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÃO GRATIFICADA. NEPOTISMO. COMISSÃO DE SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VEREADOR. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. Parecer em Consulta TC nº 043/2021, sobre assuntos diversos relacionados à gestão de pessoal, em especial sobre a formação e composição de comissões.**

Trata-se de consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Vargem Alta, que apresentou a este Tribunal de Contas com questionamentos diversos relacionados à gestão de pessoal, em especial à formação e composição de comissões especiais, expostos abaixo. O Plenário desta Corte, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

**1.2.1. Pode servidor comissionado ser nomeado para participar de Comissão? Em caso positivo, qual o quantitativo mínimo?**

No mínimo dois membros de cada comissão de licitação deverão ser servidores efetivos, na forma do art. 51<sup>6</sup> da Lei 8666/93, contudo, não havendo servidores efetivos no órgão poderão ser utilizados servidores comissionados para ocupar tais vagas, desde que lhes sejam destinadas atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Não há previsão legal de quantitativo mínimo de servidores comissionados em Comissão de Licitação. O artigo 51 da Lei 8.666/93 apenas estabelece o quantitativo mínimo para composição da comissão, que é de três membros, e o quantitativo mínimo de dois servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação;

**1.2.2. Existem comissões que não são transitórias dentro da Administração Pública Direta e Indireta, a exemplo temos a CPL e a Comissão de Patrimônio e Almoarifado. Pode ser nomeado o Contador da Câmara Municipal para ser o presidente da Comissão Permanente de Licitação? Pode ser nomeado o Tesoureiro para compor a Comissão de Patrimônio e Almoarifado?**

De acordo com o princípio da segregação de funções, não pode o Contador do ente federativo presidir Comissão Permanente de Licitação, nem o Tesoureiro compor Comissão de Patrimônio e Almoarifado (Parecer em Consulta TC 0018/2014);

---

<sup>6</sup> Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.



### **1.2.3. Pode servidor efetivo, cujo cônjuge é nomeado em cargo comissionado, atuar em comissões ou ser designado em função gratificada sem ferir a súmula vinculante nº 13?**

O servidor efetivo, cujo cônjuge é nomeado em cargo comissionado, pode atuar em comissões ou ser designado em função gratificada, sem que constitua nepotismo, desde que não tenha ocorrido qualquer das situações descritas a seguir: a) ajuste mediante designações recíprocas, quando inexistente a relação de parentesco entre a autoridade nomeante e o ocupante do cargo de provimento em comissão ou função comissionada; b) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade nomeante; c) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e o ocupante de cargo de direção, chefia ou assessoramento a quem estiver subordinada; e d) relação de parentesco entre a pessoa nomeada e a autoridade que exerce ascendência hierárquica ou funcional sobre a autoridade nomeante;

### **1.2.4. A Comissão de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar pode ser designado temporariamente ou deverá ser permanente?**

A Comissão de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar pode ser temporária ou permanente, devendo, contudo, ser priorizada essa última forma em atenção às boas práticas na Administração Pública, à transparência e à imparcialidade. A estipulação de gratificação aos membros da comissão deve ser feita por lei, que também definirá os seus critérios, a forma e os valores correspondentes;

### **1.2.5. Consoante disposto no artigo 51 da Lei nº 8.666/93 a comissão de licitação poderá ser permanente ou especial, sendo assim, caso a Administração Direta ou Indireta resolva instituir pela especial necessita de regulamentação na Lei Orgânica ou no Regimento Interno?**

A instauração de comissão especial de licitação, com a designação dos seus membros, é feita pela autoridade competente do órgão ou entidade, e pode ser formalizada por decreto, resolução, portaria ou outro ato administrativo, conforme a natureza da entidade. Contudo, a estipulação de gratificação aos membros da comissão deve ser feita por lei, que também definirá os seus critérios, a forma e os valores correspondentes.

### **1.2.6. Ocupante exclusivo de cargo comissionado faz jus ao recebimento de quinquênio e decênio?**

É possível que o ocupante exclusivo de cargo comissionado faça jus ao recebimento de quinquênio e decênio, desde que haja previsão normativa expressa;



**1.2.7. Considerando o princípio da segregação de funções servidores de cargos específicos dentro da Administração Pública – Contador, Tesoureiro, Procurador ou Advogado, podem participar das Comissões, tais como: Licitação, Almoxarifado e Patrimônio, COMSPAD?**

Os agentes responsáveis pela realização das etapas da despesa (Empenho - Art. 58 da Lei nº 4.320/64; Liquidação - Art. 63 da Lei nº 4.320/64 e Pagamento - Art. 64 da Lei nº 4.320/64) não devem participar das comissões instituídas para: licitar, receber os bens e elaborar os inventários físicos, pois este procedimento visa atestar que os dados constantes no sistema de controle e pagamento refletem a verdadeira existência e localização dos bens (Parecer em Consulta TC 0018/2014);

**1.2.8. Sobre quem recai a responsabilidade de recolhimento da contribuição previdenciária devida pelo servidor efetivo afastado para exercer mandato eletivo de vereador, com opção pelo subsídio de vereador? O recolhimento se daria pelo Legislativo Municipal? Em caso sendo responsável a Câmara seria devido recolhimento ao RPPS ou o Regime Geral, tendo em vista ser o vereador segurado obrigatório do INSS?**

O agente político ocupante do mandato de vereador é considerado segurado obrigatório da previdência social ao qual devem ser efetuados os respectivos recolhimentos (art. 12, inciso I, alínea “j”, da Lei n. 8.212/1991 e art. 11, inciso I, alínea “j”, da Lei n. 8.213/1991).

[Parecer em Consulta TC nº 043/2021](#), TC nº 1668/2021, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 13/12/2021.

**8. PESSOAL. READAPTAÇÃO FUNCIONAL. PROVIMENTO DE CARGO. Parecer em Consulta TC nº 042/2021 - A readaptação é aplicável a todos os entes da Administração Pública de todos os níveis federativos, sendo forma de provimento e de vacância de cargo efetivo, na qual o servidor que sofreu limitações em sua capacidade física ou mental deixa vago o cargo de origem e é provido no cargo de destino compatível com sua nova condição para o qual possua habilitação e nível de escolaridade, mantida a remuneração do cargo de origem, mas não as gratificações inerentes à natureza do trabalho no cargo de origem, a luz do art. 37, § 13, da Constituição Federal.**

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Afonso Cláudio, solicitando resposta do TCEES para a seguinte indagação: “[...] Considerando a Vacância dos cargos públicos através da Lei Municipal nº 1.886/2010 e da Lei Federal nº 8.112/90, tendo o Município convocado os concursados do cadastro de reserva e tendo os mesmos já tomado posse, consulta-se a este Egrégio Tribunal como o Município de Afonso Cláudio deverá proceder perante esta Corte de Contas para enquadrar os professores readaptados em cargo de semelhantes atribuições, uma vez que não existe mais cargos vagos no Município. Quais seriam os meios legais de que dispõe o atual Prefeito para



*adequar a folha de pagamento do Município, no intuito de que os novos servidores convocados e empossados, bem como os servidores readaptados não sejam prejudicados [...]”*. O Plenário desta Corte de Contas, à unanimidade, nos termos do voto do relator, deliberou por conhecer da consulta e, no mérito, a responder nos seguintes termos:

- 1.2.1. A readaptação é aplicável a todos os entes da Administração Pública de todos os níveis federativos, sendo forma de provimento e de vacância de cargo efetivo, na qual o servidor que sofreu limitações em sua capacidade física ou mental deixa vago o cargo de origem e é provido no cargo de destino compatível com sua nova condição para o qual possua habilitação e nível de escolaridade, mantida a remuneração do cargo de origem, mas não as gratificações inerentes à natureza do trabalho no cargo de origem, a luz do art. 37, §13<sup>7</sup>, da Constituição Federal;
- 1.2.2. O cargo de origem vago poderá ser provido por novo servidor público efetivo, devidamente aprovado em concurso público para o cargo;
- 1.2.3. O servidor readaptado exercerá suas novas atividades em outro cargo da estrutura administrativa já existente ou criado após sua readaptação, hipótese em que devem ser observadas todas as regras financeiras, orçamentárias e administrativas relativas à criação de cargos na Administração Pública. O registro na ficha funcional e na folha de pagamento devem demonstrar o novo cargo ocupado pelo servidor readaptado;
- 1.2.4. O aproveitamento do servidor a ser readaptado não é de caráter obrigatório para poder ou órgão a que este não esteja vinculado, ressalvada previsão legal expressa;
- 1.2.5. Se não houver cargo vago em que o servidor possa ser provido, ele exercerá suas novas atribuições como excedente, desde que haja previsão em lei local. O registro na ficha funcional e na folha de pagamento devem demonstrar a situação de excedente em decorrência de readaptação;
- 1.2.6. Havendo previsão de servidor excedente em lei local, não se afasta possível incidente de inconstitucionalidade sobre o tema a ser enfrentado em sede de eventual controle difuso no âmbito deste tribunal, bem como podem ocorrer questionamentos quanto à norma em tese, em abstrato, o que foge da competência dos tribunais de contas;

---

<sup>7</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) §13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem.



- 1.2.7. No período compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021, está autorizado o provimento do cargo de origem por novo servidor, na forma do art. 8º, IV, [LC 173/2020](#);
- 1.2.8. No período compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021, está autorizado o provimento de cargo já existente e já provido anteriormente na estrutura administrativa pelo servidor readaptado, na forma do art. 8º, IV, [LC 173/2020](#), desde que não resulte aumento da despesa com pessoal nos moldes do art. 21, IV da [LRF](#), bem como o exercício das atividades devem ser compatíveis com a limitação como excedente, quando houver previsão em lei local.
- 1.2.9. No período compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021, não está autorizada a criação de cargo novo e seu provimento, na forma do art. 8º, II e §1º, LC 173/2020;
- 1.2.10. Nos 180 dias anteriores ao final de mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20, da LRF, é vedada a nomeação de novo servidor para provimento do cargo de origem do servidor readaptado, sob pena de nulidade, conforme art. 21, II, III e IV, LRF;
- 1.2.11. Nos 180 dias anteriores ao final de mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20, da LRF, está autorizado o provimento do servidor readaptado em cargo já existente na estrutura administrativa compatível com suas limitações, bem como o exercício das atividades compatíveis com a nova condição como excedente, mantida a remuneração do cargo de origem em ambos os casos, por não implicar aumento de despesa;
- 1.2.12. Nos 180 dias anteriores ao final de mandato do titular do Poder Executivo, não poderá, se ocorrer efetivo aumento de despesa, ser criado novo cargo na estrutura da Administração Pública para prover com o servidor readaptado, sob pena de nulidade, na forma do art. 21, IV, LRF.

[Parecer em Consulta TC nº 042/2021](#), processo TC nº 0626/2021, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 06/12/2021.

**9. PESSOAL. DESVIO DE FUNÇÃO. EXCEPCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. Apenas em circunstância excepcionais previstas em lei admite-se que o servidor público desempenhe atividades diversas de seu cargo.**

Trata-se de recurso de reconsideração em face do Acórdão TC nº 655/2020-1ª Câmara, que manteve irregularidade sob a responsabilidade do recorrente, então prefeito municipal de Muniz Freire, tendo em vista a lotação de servidora com desvio de função. Analisando o mérito recursal, a área técnica constatou inicialmente que a servidora em questão foi empossada no cargo de Técnico em Laboratório, porém esteve lotada na procuradoria jurídica para exercício de atividades administrativas, com atribuições diversas do seu cargo de origem. No que tange às justificativas apresentadas pelo recorrente, a instrução técnica destacou: *“As circunstâncias fáticas que motivaram o desvio de função apresentadas pelo recorrente em seu recurso, qual seja, pequena*



*demanda no laboratório da municipalidade; a necessidade de serviços na procuradoria jurídica, impossibilidade de realizar concurso público devido o limite de gasto com pessoal está fora dos parâmetros e, tampouco a experiência anterior da servidora não se enquadra na situação de excepcionalidade e transitoriedade".* A respeito, trouxe entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que apenas em circunstâncias excepcionais previstas em lei admite-se que o servidor público desempenhe atividades diversas daquelas previstas para seu cargo, bem como de que a insuficiência de servidores na unidade administrativa não justifica o desvio de função. Destacou, nesse sentido, que o recorrente não apresentou lei municipal que regulamentasse as circunstâncias excepcionais que autorizariam a servidora a exercer atribuição diversa, restando confirmada a irregularidade. No que tange à responsabilidade, verificou-se que o recorrente foi o signatário do decreto que alocou a servidora em exercício provisório na procuradoria do município, tendo a área técnica colacionado precedente do TCU no sentido de que a assinatura dos documentos vincula a responsabilidade do seu autor. Ademais, citou ainda previsão do art. 43 da Lei Municipal nº 1810/2006, que atribuiu ao chefe do poder executivo de Muniz Freire o dever de autorizar a lotação de servidores, vedando expressamente o desvio de função. Dessa forma, concluiu que era dever do gestor verificar a legalidade da decisão que emanou, cabendo-lhe confrontar o ato praticado com as disposições constitucionais e legais vigentes, o que lhe permitiria ter plena ciência da irregularidade. E assim arrematou: *"Pelo exposto, a responsabilidade decorre da conduta de autorizar a locação em contrariedade a legislação pertinente, em especial aos princípios da legalidade, e obrigatoriedade do concurso público, e da literalidade da lei municipal 1810/2006 e da Constituição Federal, deixando de atuar com zelo e diligência exigida pelo cargo que ocupava, configurando erro grosseiro, passível de responsabilização por esta Corte de Contas"*. O relator corroborou o entendimento da área técnica para negar provimento ao recurso quanto a esse item, sendo acompanhado pelo Plenário à unanimidade. [Acórdão TC nº 1274/2021-Plenário](#), TC nº 4549/2020, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 16/11/2021.

## 1ª CÂMARA

**10. LICITAÇÃO. PUBLICIDADE E PROPAGANDA. BRIEFING. REGULAMENTAÇÃO.** É possível a utilização dos regramentos postos na Instrução Normativa nº 003/2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, em procedimentos licitatórios baseados na Lei Federal nº 12.232/2010 para contratação de publicidade e propaganda, enquanto não se dispuser de norma específica em âmbito local, especialmente no que se refere a modelo e exigências na elaboração do *briefing*.

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, em face da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relatando suposta irregularidade no Edital de Licitação de Tomada de Preços nº 01/2021, cujo objeto foi a contratação de agência de



propaganda. O representante alega que o edital estipulou a apresentação de briefing em desconformidade com a legislação pertinente, sendo a previsão insuficiente para elaboração da proposta técnica. Segundo análise da área técnica dessa Corte de Contas, quando a Administração Pública visa contratar serviço de publicidade por intermédio de agência de propaganda o procedimento licitatório deve seguir norma específica, no caso, a Lei Federal nº 12.232/2010. Acerca da previsão do instituto do briefing na legislação, pontuou: *“Levando em consideração que as Leis Federais sobre procedimentos licitatórios, em regra, referem-se a normas gerais, compete a cada unidade da federação a complementação (normas específicas) adequada. Entretanto, não se observa no Município de Cachoeiro de Itapemirim regramento neste sentido, especialmente nas contratações de agências de propaganda”*. A esse respeito, ressaltou que, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Secretaria-Geral da Presidência da República, por intermédio da SECOM, normatizou as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados na Instrução Normativa nº 003/2018. Segundo a análise técnica, embora o referido normativo não vincule outros entes federativos, tal qual o município de Cachoeiro de Itapemirim, ele pode servir de base para reflexões sobre o presente caso. Ressaltou a equipe técnica que, embora a Lei Federal nº 12.232/2010 não tenha trazido minúcias do que efetivamente deve constar de um briefing, no caso concreto houve apresentação deste documento ao jurisdicionado pelos licitantes, não tendo ocorrido questionamentos nas licitações anteriores sobre o mesmo objeto. Pontuou ainda que, de fato, no âmbito federal o *briefing* deve conter muito mais elementos do que o apresentado nos procedimentos licitatórios da Câmara de Cachoeiro de Itapemirim, porém não é suficiente para que se possa atestar sua insuficiência a comprometer participação de eventuais interessados, razão pela qual entendeu por relevar eventual falha existente e por considerar improcedente este item da representação, em virtude da inexistência de dolo ou erro grosseiro. Por fim, entendeu por recomendar a todos os jurisdicionados do TCEES que, enquanto não positivado norma local regulamentando contratações de agências de propaganda, utilize-se dos ensinamentos da Instrução Normativa nº 003/2018 da Secretaria-Geral da Presidência da República, especialmente no que se refere a modelo e exigências na elaboração do *briefing*. O opinamento técnico foi acatado integralmente pelo relator, acompanhado, à unanimidade, pelos integrantes da Primeira Câmara. [Acórdão TC nº 1287/2021-Primeira Câmara](#), TC nº 2049/2021, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 16/11/2021.

**11. PESSOAL. CARGO EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÃO. PROPORCIONALIDADE. A criação de cargos em comissão somente se justifica para exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas e operacionais, devendo guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de cargos efetivos existentes.**

Trata-se de denúncia recebida na ouvidoria do TCEES, em face da Câmara Municipal de Castelo, noticiando possível excesso de servidores comissionados lotados nos setores



administrativos daquele órgão, em detrimento do provimento de cargos efetivos. Em análise inicial, a área técnica constatou que, de fato, o referido órgão legislativo tem mantido em seu quadro funcional servidores ocupando cargos em comissão para desempenho de atividades de caráter burocrático, técnico ou operacional. Conforme dados extraídos do portal da transparência da Câmara, a situação descrita pelo denunciante pode ser facilmente evidenciada pelo próprio quadro de servidores daquele órgão, segundo o qual, dos 38 servidores ativos, nada menos do que 37 exercem cargos de provimento em comissão. Para exemplificar o desempenho de atividades de caráter burocrático por servidores comissionados, mencionou o cargo de Assessor Especial, ocupado atualmente por 10 servidores, os quais exercem atribuições meramente burocráticas, similares às descritas para o cargo de Auxiliar de Serviços Administrativos e Legislativos, de provimento efetivo. Sobre o tema, registrou entendimento da decisão prolatada no Recurso Extraordinário 1.041.2107, com repercussão geral reconhecida (Tema 1010), julgado pelo STF em 28/9/2018, segundo o qual a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Destacou, também, segundo o referido precedente, que a criação de cargos em comissão deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivo. Observou que, no caso tratado nos autos, houve injustificável desproporcionalidade entre o único cargo efetivo ocupado naquela Casa em comparação com os trinta e sete cargos em comissão, evidenciando de forma insofismável a reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade dos atos, ofensivos à moralidade pública. Os argumentos apresentados pelos responsáveis não foram acatados em sede de análise técnica conclusiva, que opinou pela manutenção da irregularidade. O relator, corroborando entendimento técnico, votou por julgar parcialmente procedente a denúncia e recomendar ao presidente do órgão a nomeação dos candidatos aprovados em concurso público, a fim de que as atribuições dos servidores efetivos sejam por eles exercidas e, ainda, a manutenção apenas dos servidores comissionados que exerçam as funções previstas no art. 37, V<sup>8</sup>, da Constituição Federal. A Primeira Câmara deliberou conforme voto do relator à unanimidade. [Acórdão TC nº 1355/2021-1ª Câmara](#), processo TC nº 18329/2021, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 06/12/2021.

---

<sup>8</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;



## 2ª CÂMARA

**12. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA. A certidão negativa de falência e recuperação judicial a ser apresentada pelos licitantes é aquela emitida pelo distribuidor do foro competente para processar e julgar tais feitos no local em que se localiza o principal estabelecimento do particular.**

Trata-se de representação com pedido de medida cautelar em face da Prefeitura Municipal de João Neiva, alegando irregularidade no Edital de Concorrência Pública 001/2021, cujo objeto é a realização de registro de preços para a futura contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados necessários ao parque de iluminação pública do município. O representante se insurgiu quanto à exigência de certidão negativa de recuperação judicial e falência das filiais. O relator, corroborando o opinamento técnico, apontou que a jurisprudência, ao menos no âmbito do Estado do Espírito Santo, se divide quanto à possibilidade de exigência de apresentação de certidão negativa de falência de filiais. Assim, destacou que parte significativa da doutrina entende que a cautela empregada aos documentos de regularidade fiscal não se estende à análise da qualificação econômico-financeira, mais especificamente quanto à certidão negativa de falências e recuperação judicial da sede da pessoa jurídica, prevista no art. 31, II, da Lei n. 8.666/93. Isso porque a decretação da falência deve ocorrer no âmbito do juízo competente no local do principal estabelecimento da pessoa jurídica, não sendo possível intentar ação dessa natureza em face de quaisquer das filiais. É o que se depreende do art. 3º, da Lei nº 11.101/05, que regula a recuperação judicial, extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Assim, concluiu o relator que a certidão negativa de falência e recuperação judicial a ser apresentada pelos licitantes é aquela emitida pelo distribuidor do foro competente para processar e julgar tais feitos no local em que se localiza o principal estabelecimento do particular, o que deve ser aferido a partir das regras que disciplinam a questão no âmbito da Corregedoria do Foro Extrajudicial do Tribunal de Justiça responsável pela emissão do documento. O relator foi acompanhado, à unanimidade, pelos membros da Segunda da Câmara do TCEES. [Acórdão TC nº 1330/2021-Segunda Câmara](#), processo TC nº 2919/2021, relator conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti, publicado em 29/11/2021.



## OUTROS TRIBUNAIS

**13. STF - Norma estadual ou municipal não pode conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Poder Executivo. A Constituição Federal (CF) é taxativa quanto à atribuição exclusivamente conferida às Casas do Poder Legislativo para fiscalizar os atos do Poder Executivo (CF, art. 49, X).**

Nesses termos, não se admite que constituição estadual ou legislação infraconstitucional, a pretexto de fiscalizar ou controlar atividades de outro poder, disponham sobre outras modalidades de controle ou inovem em fórmulas de exercício dessa atividade que ultrapassem aquelas previstas pela CF, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Fica ressalvada, no entanto, a possibilidade de o parlamentar atuar na condição de cidadão, nos termos constitucionais e legais aplicáveis a matéria (CF, art. 5º, XXXIII).

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “A qualquer Deputado” constante do caput do art. 101 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

ADI 4700/DF, relator Min. Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 13.12.2021 (segunda-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1041](#).

**14. STF - É inconstitucional a vinculação de reajuste de vencimentos de servidores públicos estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.**

Para evitar aumentos em cascata, a Constituição Federal veda a vinculação ou a equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal no serviço público.

Além disso, a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária afronta a autonomia dos entes subnacionais para concederem reajustes a seus servidores, bem como desrespeita o Enunciado 42 da Súmula Vinculante.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.278/2004, do Estado de Mato Grosso. Vencidos os ministros Edson Fachin e Rosa Weber. ADI 5584/MT, relator Min. Ricardo Lewandowski, julgamento virtual finalizado em 3.12.2021 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1.040](#).

**15. STF - É constitucional o novo marco legal do saneamento básico.**

A lei 14.026/2020, fundamentada nos arts 21, XX, 22, XXVII, e 23, IX, da Constituição Federal (CF), possibilitou a formação de arranjos federativos de contratação pública compatíveis com a autoadministração dos municípios. Com efeito, embora a organização das atividades continue sob a titularidade dos municípios, o planejamento



das políticas de saneamento é o resultado da deliberação democrática em dois níveis, o Plano federal e o Plano estadual ou regional, não havendo, assim, se falar em violação à autonomia municipal.

Da mesma forma, não ocorre ofensa ao princípio federativo em decorrência da nova redação do art. 50 da Lei 11.445/2007, a qual determina os requisitos de conformidade regulatória esperados dos municípios, do Distrito Federal e dos estados, para que façam jus às transferências voluntárias, onerosas e não onerosas, provenientes da União. Trata-se de mecanismo de compliance e o condicionamento da destinação de recursos federais via transferências voluntárias pode ocorrer, inclusive, por pactuação contratual, sendo desnecessária a existência de lei disciplinadora das condições para a percepção das dotações.

Ademais, a exclusão do contrato de programa para a execução dos serviços públicos de saneamento básico a partir da promulgação da Lei 14.026/2020, representa uma afetação proporcional à autonomia negocial dos municípios, em prol da realização de objetivos setoriais igualmente legítimos. Essa proibição ocorre no mesmo ritmo da opção legislativa pela delegação sob o modelo de concessão, que, além de proteger a segurança jurídica com a continuidade dos serviços, estipula metas quanto à população atendida pela distribuição de água (99% da população) e pelo esgotamento sanitário (90% da população), visa a fomentar a concorrência para os mercados e a aumentar a eficiência na prestação dos serviços.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, em análise conjunta, julgou improcedentes os pedidos formulados em ações diretas de inconstitucionalidade. Vencidos, parcialmente, os ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski. ADI 6.492/DF, relator Min. Luiz Fux, julgamento em 2.12.2021 ADI 6.536/DF, relator Min. Luiz Fux, julgamento em 2.12.2021 ADI 6.583/DF, relator Min. Luiz Fux, julgamento em 2.12.2021 ADI 6.882/DF, relator Min. Luiz Fux, julgamento em 2.12.2021. [Informativo STF nº 1.040](#).

**16. STF - O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas encontra-se estritamente vinculado à estrutura da Corte de Contas e não detém autonomia jurídica e iniciativa legislativa para as leis que definem sua estrutura organizacional.**

Por integrar a organização administrativa do Tribunal de Contas, a Constituição Federal (CF) não concedeu ao órgão Ministério Público especial as garantias institucionais de autonomia administrativa e orçamentária, nem a iniciativa legislativa para as regras concernentes à criação e à extinção de seus cargos e serviços auxiliares, à política remuneratória de seus membros, aos seus planos de carreira e, especialmente, à sua organização e ao seu funcionamento.

**É inconstitucional a exigência de lei complementar para regular a organização do Ministério Público especial.**



O domínio normativo da lei complementar somente é exigido para determinadas matérias que a CF, expressamente, determina. Desse modo, a lei complementar não é instrumento normativo adequado para a fixação de regras concernentes à organização do Ministério Público especial junto ao Tribunal de Contas da União.

**A Constituição não autoriza a equiparação de “vencimentos” e “vantagens” entre membros do Ministério Público especial e membros do Ministério Público comum.**

As únicas prescrições do Ministério Público comum aplicáveis ao Parquet que atua junto ao Tribunal de Contas são aquelas que concernem, estritamente, aos direitos (art. 128, § 5º, I, da CF), às vedações (art. 128, § 5º, II, da CF) e à forma de investidura na carreira (art. 129, §§ 3º e 4º, da CF). Ademais, a equiparação automática de vencimentos e vantagens dos membros do Ministério Público comum aos membros do Parquet especial implica vinculação de vencimentos, o que é vedado pelo artigo 37, XIII, da CF.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou o pedido procedente, em parte, para: a) declarar a inconstitucionalidade do caput do art. 150 da Constituição do Estado de Alagoas; e b) em relação ao parágrafo único do art. 150 da Constituição alagoana, declarar a inconstitucionalidade tão somente da expressão “vencimentos, vantagens”. ADI 3804/AL, relator Min. Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 3.12.2021 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1.040](#).

**17. STF - A instituição de subtetos remuneratórios com previsão de limites distintos para as entidades políticas, bem como para os Poderes, no âmbito dos estados e do Distrito Federal não ofende o princípio da isonomia.**

A isonomia consagrada materialmente observa que são legítimos os mecanismos elaborados para tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. Nessa perspectiva, a fixação de tetos diferenciados para União, estados, Distrito Federal e municípios [Constituição Federal (CF), art. 37, XI] busca encorajar os entes federativos a proceder de forma particular quanto à limitação da remuneração do “seu” serviço público, visando a obter soluções compatíveis com as respectivas realidades financeiras.

O comando constitucional reconhece a existência de singularidades materiais e funcionais nos diversos estratos do poder público, de modo que legitima tetos de remuneração particularizados a cada situação peculiar. Em realidade, prestigia a autonomia dos entes federados e a separação de poderes na medida em que poderão solucionar – conforme a peculiaridade de cada um – os limites máximos de remuneração do seu pessoal.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado nas ações diretas de inconstitucionalidade. ADI 3855/DF, relator Min. Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 26.11.2021 (sexta-feira), às 23:59 ADI 3872/DF, relator Min. Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 26.11.2021 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1039](#).



**18. STJ - A norma de edital que impede a participação de candidato em processo seletivo simplificado em razão de anterior rescisão de contrato por conveniência administrativa fere o princípio da razoabilidade.**

Cinge-se a controvérsia a analisar a legalidade de regra editalícia de processo seletivo simplificado para contratação temporária de pessoal, que tem a seguinte redação: "O Candidato que houver sido contratado ou nomeado anteriormente pela SEJUS e que tiver sido exonerado, ou teve contrato rescindido por: conveniência administrativa e/ou ato motivado pela Corregedoria e/ou por determinação judicial, será automaticamente eliminado do processo seletivo."

Não se desconhece a jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que o princípio da vinculação ao edital demanda que as regras nele previstas sejam respeitadas, especialmente quando a seleção tem por objeto o desempenho de funções públicas consideradas sensíveis. Contudo, tais regras devem ser razoáveis e racionalmente justificáveis. *In casu*, a Administração Pública não apresentou justificativa para a tal previsão editalícia.

Impedir que o candidato participe do processo seletivo simplificado porque, há alguns anos, seu contrato foi rescindido por conveniência administrativa, equivale a impedir, hoje, a sua participação na seleção por mera conveniência administrativa, o que viola o princípio da isonomia e da impessoalidade. A participação de determinado candidato em concurso ou seleção pública não se insere no âmbito da discricionariedade do gestor.

Outrossim, não é possível presumir que a atual contratação não seria conveniente. Primeiro, porque do contrário, o processo seletivo não estaria em curso. Segundo, porque o que era inconveniente anteriormente não o é, necessária e automaticamente, no presente.

Assim, a conclusão a que se chega não pode ser outra que não a da falta de razoabilidade da norma. RMS 67.040-ES, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 23/11/2021. [Informativo STJ nº 719](#).

**19. TCU - CONTRATO ADMINISTRATIVO. LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. ATESTAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções.**

Acórdão 18587/2021 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 383](#).



**20. TCU - RESPONSABILIDADE. DÉBITO. IMPRESCRITIBILIDADE. STF. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO JUDICIAL.** O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), a respeito da prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de dano ao erário são imprescritíveis (Súmula TCU 282).

Acórdão 18604/2021 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 383](#).

**21. TCU - FINANÇAS PÚBLICAS. RENÚNCIA DE RECEITA. MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. LDO. LOA. EXERCÍCIO FINANCEIRO. IMPACTO ECONÔMICO. CONSULTA.** Observadas as condições do caput do art. 14 da LC 101/2000 (LRF), a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual, na forma do art. 14, inciso I, da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da LRF, se o impacto orçamentário -financeiro da renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva lei orçamentária anual.

Acórdão 2692/2021 Plenário (Consulta, Relator Ministro Aroldo Cedraz). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 382](#).

**22. TCU - PESSOAL. JORNADA DE TRABALHO. ACUMULAÇÃO DE CARGO PÚBLICO. EXERCÍCIO DO CARGO. PREJUÍZO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. LIMITE MÁXIMO.** Na acumulação de cargos públicos deve ser verificado, caso a caso, se há compatibilidade de horários e se há prejuízo às atividades exercidas em cada cargo, não cabendo restringir a acumulação com base unicamente na fixação de uma jornada máxima de trabalho, porquanto não existe limitação legal ao número de horas que podem ser exercidas em regime de acumulação.

Acórdão 18163/2021 Primeira Câmara (Aposentadoria, Relator Ministro Jorge Oliveira). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 381](#).

**23. TCU - CONTRATO ADMINISTRATIVO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PREÇO. REAJUSTE DE PREÇOS. PREÇO DE MERCADO. VARIAÇÃO CAMBIAL.** A mera variação de preços de mercado, decorrente, por exemplo, de variações cambiais, não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. Diferença entre os preços contratuais reajustados e os de mercado é situação previsível, já que dificilmente os índices contratuais refletem perfeitamente a evolução do mercado.

Acórdão 18379/2021 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Augusto Nardes). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 381](#).



## 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](mailto:njs@tcees.tc.br)