

INFORMATIVO ANUAL DE JURISPRUDÊNCIA 2017

Núcleo de Jurisprudência e Súmula

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**INFORMATIVO ANUAL DE JURISPRUDÊNCIA
2017**

Núcleo de Jurisprudência e Súmula

**Vitória/ES
2018**



Corpo Deliberativo - Conselheiros

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Presidente
Domingos Augusto Taufner - Vice-Presidente
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Corregedor
Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor
Sérgio Manoel Nader Borges

Conselheiros-substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
João Luiz Cotta Lovatti
Marco Antônio da Silva

Ministério Público Especial de Contas - Procuradores

Luciano Vieira - Procurador-Geral
Luis Henrique Anastácio da Silva
Heron Carlos Gomes de Oliveira

Catálogo na Publicação (CIP)
E77i Espírito Santo (Estado). Tribunal de Contas.
Informativo anual de jurisprudência 2017 / Tribunal de
Contas do Estado do Espírito Santo. Vitória-ES : TCEES/
Núcleo de jurisprudência e Súmula, 2018.
139 f. : color.

1. Jurisprudência - Tribunal de Contas. I. Título.

CDD 340.69

SUMÁRIO

1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
1.1	Publicidade oficial	6
1.2	Saneamento básico	8
1.3	Veículo oficial e gastos com combustível	9
1.4	Gastos com diárias	11
1.5	Gastos com eventos	13
1.6	Contratação de serviços terceirizados	15
1.7	Tributação	20
1.8	Administração indireta	23
1.9	Terceiro Setor	23
2	PREVIDÊNCIA	29
2.1	Aposentadorias e pensões	30
2.2	Regime previdenciário	34
3	CONTRATAÇÃO DIRETA	39
	Contratação direta	40
4	CONTRATOS E CONVÊNIOS	44
4.1	Fiscalização contratual	45
4.2	Concessão administrativa	46
4.3	Convênios	47
4.4	Transporte escolar	49
4.5	Sobrepreço	51
4.6	Publicidade	52

5	FINANÇAS PÚBLICAS	53			
5.1	Final de mandato	54	7.8	Sanções	102
5.2	Orçamento Público	55	7.9	Incidente de impedimento	103
5.3	Liquidação da despesa pública	57	7.10	Recursos	103
5.4	Despesas com pessoal	58	7.11	Tomada de contas	105
5.5	Gastos com saúde e educação	63	7.12	Comunicação processual	106
5.6	Poder Legislativo	67	7.13	Prestação de contas	107
5.7	Contabilidade pública	70	7.14	Incidente de inconstitucionalidade	109
6	LICITAÇÕES	73	8	RESPONSABILIDADE	111
6.1	Fase prévia	74	8.1	Comissão permanente de licitação, pregoeiro e equipe de apoio	112
6.2	Tratamento diferenciado	77	8.2	Parecerista	114
6.3	Habilitação	78	8.3	Nexo de causalidade	115
6.4	Visita técnica	85	9	AGENTES PÚBLICOS	116
6.5	Procedimento e julgamento	85	9.1	Agentes políticos	117
6.6	Registro de preços	88	9.2	Remuneração e revisão geral anual	120
6.7	Pregão	89	9.3	Cargo em comissão	125
6.8	Comissão de licitação	89	9.4	Contratação temporária	127
7	PROCESSUAL	91	9.5	Gratificações e direitos	130
7.1	Competência	92	9.6	Décimo terceiro	132
7.2	Admissibilidade de representações e denúncias	92	9.7	Cessão	134
7.3	Legitimidade passiva	95	9.8	Enquadramento	137
7.4	Capacidade postulatória	97			
7.5	Garantias processuais	98			
7.6	Ônus da prova	99			
7.7	Prescrição	100			

1
ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA



◆
1.1
Publicidade
oficial
◆



Parecer em Consulta TC nº 016/2017

Trata dos meios de publicidade obrigatórios para resumos contratuais.

O Prefeito Municipal de Conceição do Castelo formulou consulta a este Tribunal com o seguinte questionamento: “A publicação dos resumos dos contratos conforme vem sendo realizada, usando o mural da Prefeitura e da Câmara Municipal (lei 978/2005), atende de forma regular ao princípio da publicidade inserto na CF art. 37? Há necessidade de adequação ou aperfeiçoamento?”. O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da Consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

➤ Para o atendimento aos preceitos de publicidade, a publicação dos resumos dos contratos deve ser feita em Diário Oficial, que pode ser eletrônico (nos termos do Prejulgado 013/2017), ou em jornal de grande circulação, sem prejuízo de outros meios subsidiários, como a afixação em mural e a divulgação na internet, sendo este último obrigatório nos termos do

art. 8º, da Lei nº 12.527/11. Parecer em Consulta-016/2017-Plenário, TC-5417/2013, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 27/11/2017.

[Informativo nº 71](#)



Prejulgado nº 013

Sobre a criação de diário oficial eletrônico pelos Municípios e pressupostos legais a serem observados.

Trata-se de Incidente de Prejulgado deflagrado a partir de Denúncia formulada a esta Corte de Contas por suposta irregularidade na criação do Diário Oficial dos Municípios (DOM-ES), que surgiu como fruto da cooperação entre a Associação dos Municípios do Espírito Santo – AMUNES (Resolução AMUNES nº. 01/2014) e a Federação Catarinense de Municípios – FECAM. Por meio do Acórdão 368/2017-Plenário o prejulgado foi aprovado nos seguintes termos:

- 1) É possível a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios, conforme os pareceres em consulta lavrados por esta Corte de Contas (TC 008/2007, 008/2012, 007/2013 e 04/2014);
- 2) Com fundamento na autonomia municipal e no Princípio da Legalidade, previsto no artigo 37, da Constituição Federal, admite-se a criação de um veículo próprio para a divulgação dos atos oficiais dos municípios, desde que os entes federa-

**Administração
Pública****1.1
Publicidade oficial**

dos interessados, individualmente, aprovem por lei municipal, a exemplo do que fora previsto no artigo 6º, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, para os fins da lei de licitações, uma vez que, todas as publicações oficiais objetivam o atendimento das mesmas finalidades, dentre elas, a observância dos Princípios da Publicidade, Legalidade e Eficiência;

- 3) A criação de um diário oficial eletrônico comum, para a publicação dos atos oficiais dos municípios, pode ser viabilizada, desde que providenciada lei, por cada um dos entes federados municipais, e não por intermédio de Resolução, da associação;
- 4) Além de lei autorizativa dos municípios associados e da garantia do Princípio da Publicidade, exige-se a segurança das informações, sendo necessário providenciar a ICP – infraestrutura chaves públicas e chaves de criptografia;
- 5) Ressalta-se, contudo, que devem ser excepcionadas as publicações que, por lei específica, exigem formas especiais, tal qual ocorre na lei de licitações;
- 6) A associação dos municípios não pode adquirir, via autarquia estadual responsável pela tecnologia das informações, o domínio de um sítio eletrônico público (.es.gov.br), que só pode ser utilizado por órgãos públicos;
- 7) Se, no entanto, os entes federados municipais formalizarem um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, observando-se as formalidades legais, ad-

mite-se o requerimento à autarquia estadual, do domínio de um sítio eletrônico público (.es.gov.br), que embora seja adstrito aos órgãos públicos, pode ser estendido às pessoas jurídicas de direito público, que integram a Administração Indireta;

- 8) Caso, no entanto, os entes federados não preencham os requisitos exigidos para a formação de um consórcio público, poderão estes contratá-lo, realizando procedimento licitatório, uma vez que só se admite a contratação direta, por dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, quando o consórcio tiver a natureza de pessoa jurídica de direito público e a contratação for realizada pelos próprios entes federados consorciados;
- 9) De outro lado, admite-se a criação de um diário oficial eletrônico pelos municípios e a sua disponibilização por intermédio de uma página privada na internet (.com.br), com a intermediação de uma associação privada, desde que a entidade associativa não tenha fins lucrativos, objetive o atendimento de interesses da coletividade e seja expressamente autorizada a representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente, nos termos do artigo 5º, XXI, da Constituição Federal, ressaltando-se a necessidade de que esta seja específica, para a finalidade de intermediar a criação de um diário oficial comum aos municípios interessados;
- 10) Sendo necessário, contudo, a contratação pela associação de municípios de pessoa jurídica de direito privado ou de

**Administração
Pública****1.1
Publicidade oficial**

direito público, conforme já explicitado no item anterior, esta dependerá de licitação;

11) Há que se observar ainda a necessidade de atendimento dos Princípios Administrativos Constitucionais, a começar pelo Princípio da Publicidade. Do mesmo modo, deve-se observar o Princípio da Eficiência, uma vez que, a economia de recursos públicos deverá constituir com a publicidade uma equação equilibrada;

12) Por fim, também exige-se a segurança das publicações, por intermédio de chaves de segurança e de criptografia, garantindo a veracidade das informações a serem publicadas.

Prejulgado nº 013/2017, aprovado pelo Acórdão TC-368/2017-Plenário, TC-10187/2015, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicados em 03/05/2017 e 02/05/2017 respectivamente.

 [Informativo nº 56](#)

◆
1.2
Saneamento
básico
◆



É imprescindível a participação do Estado na disciplina de matéria sobre serviços de saneamento básico em regiões metropolitanas.

Trata-se de análise de medida cautelar, decorrente de Representação formulada pela Companhia Espírito-Santense de Saneamento - CESAN em face da Companhia de Desenvolvimento de Vitória - CDV, noticiando irregularidades na autorização pela CDV para que fossem elaborados estudos viabilidade de um novo modelo de sistema de saneamento no Município de Vitória. Em juízo de cognição sumária, analisando os requisitos para concessão da cautelar, o relator observou que: *“embora todos os Estados da Federação possuam Companhias Estatais de Saneamento Básico, a titularidade municipal dos serviços de abastecimento de água potável já é questão pacífica no Direito Brasileiro, pertencendo aos municípios, dado o seu caráter local, quando não se tratar de região metropolitana”*. Sobre esse aspecto, fez menção à decisão do STF no bojo da ADIn n. 1.842/RJ no seguinte sentido: *“Por ocasião daquele julgamento, o Excelso Pretório fixou entendimento de que (i) a titularidade dos serviços de saneamento básico é, de fato, municipal (confirmando*

**Administração
Pública****1.2
Saneamento
básico**

*julgados anteriores do próprio Supremo), e (ii) somente no caso das Regiões Metropolitanas há a gestão do sistema de maneira compartilhada entre o Estado e os Municípios, a ser exercida de forma “colegiada”, em Assembleias que congreguem a participação de todos os Prefeitos e do Governador do Estado”. Assim, acrescentou ser “imprescindível a participação do Estado para disciplinar matéria sobre o serviço de saneamento básico em regiões metropolitanas, como ocorre in casu, passando a competência legislativa a ser do Estado, o que decorre diretamente do objetivo de integração de políticas de interesse comum inerente à criação dessa região metropolitana, o que inviabiliza a atuação isolada do Município de Vitória, por meio da CDV, sob pena de invasão de competência constitucionalmente estabelecida”. Por fim, concluiu: “Cabe, pois, ao Estado legislar acerca do saneamento básico, estabelecendo diretrizes, disciplinando a participação dos demais entes que compõem sobredita região, de maneira a preservar o interesse comum dos entes nas áreas de tais aglomerações urbanas”. Demonstrando a presença dos requisitos legais que autorizam a medida de urgência, o relator entendeu por conhecer da representação e conceder a tutela cautelar, *inaudita altera pars*, para suspender os atos posteriores à aprovação do estudo de concessão dos serviços prestados pela CESAN a fim de prevenir a ocorrência de dano ao erário. O Plenário, por maioria, nos termos do voto do relator, ratificou a Decisão Monocrática 00384/2017-1. Decisão TC- 1367/2017, TC-0509/2017, relator Conselheiro em substituição Marco Antônio da Silva, publicado em 10.05.2017.*

↳ [Informativo nº 56](#)

◆
**1.3
Veículo
oficial e
gastos com
combustível**
◆

É irregular a manutenção de veículo público em propriedade particular sob a guarda de servidor, ainda que a serviço, sem autorização expressa da autoridade competente na administração.

Versam os autos sobre Representação em face da Prefeitura Municipal de Marataízes, acerca de possíveis irregularidades na utilização de veículos da frota municipal nos exercícios de 2013 e 2014. Apurou-se que o então Secretário de Defesa Social e Segurança Patrimonial guardava veículo pertencente à Prefeitura em sua residência durante as noites e finais de semana, sem a autorização expressa da administração pública. Quanto à alegação da defesa de que havia anuência verbal do Prefeito Municipal para tal fato, fundamentando-se no fato ser este a autoridade competente para a expedição de decretos e regulamentos, o relator ratificou entendimento técnico no sentido de que *“exatamente por ser de responsabilidade do Prefeito Municipal a expedição de decretos e regulamentos, e não o tendo realizado, o Secretário Municipal não poderia agir à margem da lei, guardando bem público, ainda que a serviço, sem autorização legal”*. Foi esclarecido que *“não haveria qualquer irregularidade se o veículo estivesse guardado no pátio da Prefeitura e o*

**Administração
Pública****1.3
Veículo oficial
e gastos com
combustível**

Senhor Secretário viesse a utilizá-lo a qualquer hora do dia ou da noite para atender aos chamados relacionados à defesa civil. O que se encontra irregular é a manutenção do veículo sob a guarda do Secretário mesmo nos horários em que não estava sendo utilizado sem autorização expressa”. Ante o exposto, o relator entendeu por manter a irregularidade, votando pela procedência da representação. O Plenário, à unanimidade, deliberou nos termos do voto do relator. Acórdão TC-539/2017-Plenário, TC-11051/2014, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna da Silva, publicado em 31/08/2017.

↳ [Informativo nº 62](#)

**Regularidade de licitação conjunta de serviços de gestão de frota e fornecimento de combustíveis, considerando a amplitude regional de atuação do órgão contratante.**

Trata-se de indicativo de irregularidade, verificado na Prestação de Contas Anual da Polícia Civil do Estado do Espírito Santo, referentes ao de exercício 2011, relativo à adesão à modelo de gerenciamento de frota e fornecimento de combustíveis, com utilização de tecnologia de cartão magnético, decorrente de procedimento licitatório da SEGER. Houve questionamento da auditoria de que a aquisição teria ocorrido mediante burla à exigência constitucional de licitação, tendo em vista que o modelo de contratação concebido permitiria a aquisição de combustível sem licitação. Em manifestação, o relator destacou: “*De imedia-*

to, surgem questionamentos acerca da legalidade do procedimento, uma vez que a citada licitação - em que pese agregar dois objetos distintos, (o gerenciamento da frota de veículos e a aquisição de combustíveis) - apenas licitou os custos do gerenciamento da frota de veículos, afastando da análise as propostas de preços atinentes aos combustíveis, que conforme pactuada pelas partes, será o preço à vista do litro na bomba, cobrado pelos postos conveniados à empresa de gerenciamento dos cartões, que somente poderá ser definido no momento do abastecimento do veículo”. Prosseguiu, ressaltando que apesar de o edital do Pregão Eletrônico 0025/2008 não ter parametrizado o preço dos combustíveis, cláusulas do contrato efetivamente firmado, deram a entender que os preços unitários dos combustíveis seriam aqueles constantes da tabela de preços médios por região pesquisados pela ANP. Já em relação às vantagens desse modelo de contratação, observou: “*a ampliação da rede de postos de combustíveis conveniados por meio da empresa de cartão magnético, além de gerar maior mobilidade para a frota, também proporciona maior controle e fiscalização dos mesmos. Deste modo, não será a Administração quem contratará os postos que irão abastecer sua frota, mas sim, a administradora do cartão, que disponibilizará ao contratante uma rede de postos credenciados, devidamente habilitados e localizados nas áreas e regiões que melhor atendam às necessidades da Administração. Tamanha variedade de postos a disposição da Administração, gera também e invariavelmente, maior diversidade de preços de combustíveis praticados entre os conveniados, o que poderia resultar em prejuízo a proposta mais vantajosa e a economicida-*

Administração Pública

1.3 Veículo oficial e gastos com combustível

de”. Em análise do caso concreto, levando em consideração os serviços desenvolvidos e as características específicas e necessárias para a prestação desses pela Polícia Civil do Estado, considerou: *“a realidade da POLÍCIA CIVIL é bem diferente da observada nos municípios, cujos serviços prestados aos cidadãos se restringem à região municipal propriamente dita, ao passo que a atuação da POLÍCIA CIVIL é ramificada em todos os municípios do Espírito Santo. (...), Assim, temos que diante da amplitude e abrangência dos serviços prestados em todo o Estado pela POLÍCIA CIVIL, o método tradicional demandaria, invariavelmente, a promoção de inúmeros e distintos procedimentos licitatórios, a fim de atender às delegacias dispostas nos 78 municípios do Estado, com perda de economia de escala e gastos com a fiscalização de diversos contratos. Em razão disto, tem-se que a modalidade tradicional de licitação para aquisição de combustíveis e gerenciamento da frota poderia causar prejuízos ao interesse público e à eficiência da POLÍCIA CIVIL, dificultando o desempenho dos trabalhos por ela desenvolvidos, haja vista, principalmente, a necessidade de abastecimento e manutenção contínuos da frota”*. Dessa forma, concluiu *“como regular a aquisição de combustíveis feita através de contratação de empresa para gerenciamento de frota, com preço praticado nas bombas, recomendando-se que o preço dos combustíveis seja parametrizado com o preço médio pesquisado pela ANP de forma mais clara no edital, constando cláusula que proíba o pagamento de preços mais elevados que os preços médios apurados pela ANP na região”*. O relator então opinou pelo afastamento do indício de irregularidade, tendo sugerido aos gestores da SEGER e da Polí-

cia Civil, recomendações relativas ao gerenciamento de frota e aquisição de combustíveis aos gestores. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-965/2017-Plenário, TC-2343/2012, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 02/10/2017.

↳ [Informativo nº 67](#)

◆ 1.4 Gastos com diárias

A concessão excessiva de diárias, sem política e planejamento voltados à capacitação dos servidores, aliada à ausência de critérios definidos para concessão e da correspondente liquidação de despesas, configura infração de natureza grave, suscetível à aplicação de pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Trata-se de recurso de reconsideração em face do Acórdão TC-799/2014-Plenário, que julgou procedente denúncia sobre irregularidades ocorridas na concessão de diárias na Câmara Municipal de Vila Velha durante o exercício de 2008, culminando na aplicação da penalidade de inabilitação a cargo em comissão ou função de confiança ao então presidente do legislativo. O recorrente se insurgiu face à ausência de deliberação plenária quanto à gravidade da conduta praticada para fins de aplicação da sanção de inabilitação, nos termos do rito exigido pelo artigo 392 e §§ do RITCEES, quando da deliberação originária. O rela-

**Administração
Pública****1.4
Gastos com
diárias**

tor reconheceu que a referida norma regimental, embora não estivesse vigente à época da ocorrência dos fatos, deveria ter sido utilizada à época do julgamento do feito, ante sua natureza processual. Diante disso esclareceu que *“a gravidade das infrações indicadas na denúncia em questão restou configurada em razão da excessiva quantidade de diárias despendidas em valores significativos por parte daquele Legislativo Municipal, envolvendo o montante no exercício de R\$923.058,54 (R\$ 147.850,00 com inscrições e R\$ 775.208,54 com diárias), agregada a ausência de política, planejamento e programação, voltados para a capacitação dos servidores, bem como, a ausência de critérios definidos para a concessão destes benefícios”*. Acrescentou também que *“as infrações remontam hipótese de indevida liquidação de despesas destas diárias, considerando a ausência de programação (folder) dos eventos de capacitação, do ato de solicitação/indicação da participação do servidor, a justificativa e da motivação para a sua autorização, ficando ausentes, portanto, o conteúdo do evento, os palestrantes, a carga horária, o local de sua realização, a entidade promotora e o valor de inscrição, além de detalhes, tais como: forma de pagamento, telefone e endereço para contatos, além de não terem sido autorizados por agente competente”*. E destacou ainda que *“o gestor não logrou êxito em comprovar que destas diárias concedidas obteve-se efetiva capacitação dos servidores e, conseqüentemente, benefícios de ordem técnica incorporados na rotina de trabalho daquela instituição”*. Acompanhando o voto do relator, o Plenário, preliminarmente, reconheceu como grave a conduta do responsável e, no mérito, aplicou-lhe penalidade de inabilitação

para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de 05 anos, nos termos do art. 392, caput, §§ 1º, 2º e 3º, do RITCEES. Acórdão TC 371/2017-Plenário, TC 3127/2015, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 29/05/2017.

 [Informativo nº 58](#)

**Reconhecida a constitucionalidade de resolução normativa que estabeleceu o pagamento de diárias sem exigir distância mínima de deslocamento para concessão.**

Cuidam os autos de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Rio Bananal, relativas ao exercício de 2008. O Ministério Público Especial de Contas suscitou incidente de inconstitucionalidade em face da Resolução nº 48/1996, que versa sobre a concessão de diárias no âmbito daquele legislativo, eis que o normativo não estabelece distância mínima de deslocamento para recebimento da indenização, o que afrontaria o princípio da eficiência, previsto no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal. A este respeito, o relator entendeu que *“o que tornaria incabível o pagamento de diárias aos servidores que se afastam de sua sede a serviço, é a ausência da eventualidade e não a exígua distância entre os municípios ou a desnecessidade de pernoite”*. Nesse sentido, afirmou: *“a percepção da diária está relacionada ao efetivo deslocamento eventual a serviço do ente, não sendo proporcional estabelecer distância mínima, sob pena de enriquecimento sem causa da administração pública, posto que, mesmo nos caos de*

**Administração
Pública****1.4
Gastos com
diárias**

deslocamento com distância reduzida, haverá despesas por parte do serviço com alimentação e estadia, devendo haver a contraprestação por parte da Administração Pública, nos termos da jurisprudência pátria”. Assim, esclareceu que “se o deslocamento para outra municipalidade pressupõe pernoite, devido é a diária, em sua totalidade, em razão da despesa extraordinária e eventual que acomete o servidor, alimentação e estadia, não sendo esta devida apenas no caso de desnecessidade de permanência no local, quando pode ser paga de maneira proporcional, ou em caso do deslocamento se der dentro da região metropolitana, onde há integração de transporte coletivo, possibilitando o deslocamento do servidor de maneira rápida, integrada e com custo reduzido”. Nesses termos, entendeu que o referido normativo não ofende a constituição federal, pontuando que “a definição de uma distância mínima para pagamento ou não de diárias diz respeito à discricionariedade existente nos atos praticados pelo administrador público, vez que é certo que deve haver deslocamento eventual, com o correspondente pernoite, entre municipalidades para efeito de percepção destas, na forma aqui indicada”. O Plenário, à unanimidade, decidiu por, preliminarmente, apreciar o incidente de inconstitucionalidade, resolvendo-o pela constitucionalidade do normativo em questão. Acórdão TC-704/2017-Plenário, TC 1836/2009, relator Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, publicado em 21/08/2017.

 [Informativo nº 64](#)

◆
**1.5
Gastos com
eventos**
◆



É possível o incentivo do Poder Público à realização de eventos culturais relacionados a manifestações religiosas, desde que atendido o interesse público e comprovado que tal atividade está inserida no patrimônio cultural local com base no calendário oficial do ente.

Trata-se de Auditoria Ordinária na Prefeitura Municipal de Fundão, referente ao exercício de 2007. Sobre suposta irregularidade na transferência de recursos a entidade de assistência social para custeio de eventos de cunho religioso, o relator asseverou que “o que torna lícita a aliança entre o Estado e as igrejas é a persecução do interesse público, como aquela que diz respeito principalmente ao setor educacional, assistencial e hospitalar, tais como as concedidas às creches, às casas de assistência, de auxílio, de socorro, e santas casas, na forma e nos limites da lei”. Lembrou, nesse sentido, que, na forma do entendimento do Parecer Consulta TC 014/2008, “é possível o incentivo do Poder Público à realização de eventos culturais relacionados a manifestações religiosas, desde que atendido o interesse público e comprovado que tal atividade está inserida no patrimônio cultural local com base no calendário oficial do ente”. No caso

**Administração
Pública****1.5
Gastos com
eventos**

em análise, sustentou que, apesar da ausência de interesse turístico e cultural, “*não houve benefício direto à entidade, culto religioso ou mesmo não veio a fomentar a religião propriamente dita, nos moldes proibidos pela constituição*”. Diante disso, propôs recomendação ao Município “*para que, doravante, previamente à autorização de despesas com subvenção de eventos de cunho religioso ou mesmo turístico e cultural em geral, que analise a natureza e abrangência do evento, devendo estar demonstrado nos autos que tais despesas referem-se a eventos que constem do calendário festivo municipal, que, por sua relevância e transcendência turística e cultural, reflitam o interesse público, na forma do Parecer Consulta 014/2008*”. O Plenário, à unanimidade, deliberou nos termos do voto do relator. Acórdão TC 952/2016-Primeira Câmara, TC 6505/2008, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 13/03/2017.

↳ [Informativo nº 52](#)



A contratação de serviços de *buffet* ou *coffee break* só é admissível caso seja realizada de forma comedida, respeitando-se os princípios da razoabilidade, moralidade e economicidade, e presente a vinculação direta desse tipo de despesa com os objetivos institucionais do órgão ou entidade contratante.

Tratam os autos de Relatório de Auditoria objetivando analisar os atos de gestão da Câmara Municipal de Fundão, referentes ao exercício de 2009. A equipe técnica verificou que a Câmara

contratou serviços de *buffet* para atender a sessão de encerramento das atividades legislativas de 2009. Em relação à possibilidade de contratação de prestação de serviços de *buffet* para realização de sessões solenes, o relator destacou que “*é prática costumeira nos entes administrativos, em todos os Poderes, a realização de solenidades com vistas a homenagear àqueles de que alguma forma tenham contribuído para a sociedade, como também, comemorar datas relativas a determinadas categorias de relevância social. É certo, também, que não há proibição na legislação pátria à realização de solenidades com coquetel cabendo aos entes governamentais diante de sua conveniência a realização ou não da solenidade*”. Nesse quadrante, o relator esclareceu que “*a contratação de serviços de “buffet” ou “coffee break”, para fornecimento de alimentação, bebidas, bem como outros materiais de consumo relacionados, não deve ser vedada de forma ampla e genérica. Entendo que ela pode ser admissível, desde que, de forma comedida, respeitando-se os princípios da razoabilidade, moralidade e economicidade, e presente a vinculação direta desse tipo de despesa com os objetivos institucionais do órgão ou da entidade*”. E continuou: “*Nesse passo, observo que a contratação de serviços de “buffet”, destinados à realização de sessão de encerramento de atividades legislativa entre os vereadores e servidores da Câmara e demais autoridades, não guarda qualquer relação com os objetivos institucionais da entidade, e portanto, não atende ao interesse público e fere o princípio da moralidade administrativa. A despesa aqui relacionada não representa despesa característica da Administração Pública, haja vista que não se trata de despesa essencial*

para o funcionamento das atividades do órgão”. Assim, concluiu: “temos que ilegítima a despesa realizada na Câmara Municipal de Fundão no exercício de 2009, impondo-se sua manutenção e devolução ao erário no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) correspondente a 1.556,82 VRTE”. A Segunda Câmara, à unanimidade, acompanhou o entendimento do relator. Decisão 03528/2016-Segunda Câmara, TC 6962/2010, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 18/04/2017.

 [Informativo nº 55](#)

◆
1.6
**Contratação
de serviços
terceirizados**
◆



Parecer em Consulta TC n. 005/2017

Sobre a celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos para atuação de modo complementar ao SUS e aspectos contábeis relacionados.

O prefeito municipal de Itarana formulou Consulta a esta Corte de Contas questionando o seguinte: “1- Pode o Poder Executivo Municipal, à luz da exegese dos arts.6º e 199, § 1º, da Constituição Federal c/c os artigos 84, II, e 3º, IV da Lei Federal nº 13.109/2014, celebrar convênio, a partir de 1º de janeiro de 2017, com entidade privada filantrópica e sem fins lucrativos

com atuação voltada para a área da saúde de forma complementar do Sistema Único de Saúde? 2- É permitido ao Poder Executivo Municipal celebrar termo de cooperação, em uma de suas modalidades – convênio, colaboração ou fomento – com entidade privada filantrópica e sem fins lucrativos com elemento de despesa distinto da rubrica “subvenção social”? Se positiva a resposta quais os elementos de despesas podem ser utilizados? 3- Ao Município (Poder Executivo) é permitido, do ponto de vista legal e contábil, firmar convênio, termo de colaboração ou fomento, com organização da sociedade civil filantrópica e sem fins lucrativos, com atuação voltada para o atendimento básico e emergencial na área da saúde, de forma complementar do Sistema Único de Saúde, cujo recurso seja destinado ao pagamento de dívida de exercícios financeiros anteriores contraída com o Instituto Nacional de Segurança Social – INSS referente à folha de pagamento de funcionários da sociedade civil – cota patronal, notadamente despesas de custeio e que foram parceladas com o INSS? Se positiva a resposta, quais elementos de receitas (despesas) podem ser utilizados especificamente para essa finalidade?” O Plenário, à unanimidade, respondeu os questionamentos elaborados nos seguintes termos:

- 1) Admite-se que o Poder Executivo Municipal firme convênio ou contrato de direito público com entidade de direito privado, sem fins lucrativos, para atuar de modo complementar ao Sistema Único de Saúde, nos termos da Lei nº 8.666/93 e Leis nº 9637/98 e 9.790/99 (as duas últimas nos casos de organizações sociais e organizações da sociedade

**Administração
Pública****1.6
Contratação
de serviços
terceirizados**

civil de interesse público, respectivamente), desde que respeitadas as exigências referenciadas acima;

- 2) Não é permitido ao Poder Executivo Municipal celebrar termo de cooperação, em uma de suas modalidades – convênio, colaboração ou fomento, com entidade filantrópica e sem fins lucrativos, para a realização de atividades relacionadas à saúde, com elemento de despesa diverso da rubrica “subvenção social”, conforme dispõem o artigo 12, da Lei nº 4320/64 e o artigo 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000;
- 3) Ao Município não é admissível realizar subvenção social para pagamento de dívida de exercícios anteriores contraídas com o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, referente à folha de pagamento de funcionários da sociedade civil – cota patronal, ainda que, notadamente, despesas de custeio, que foram parceladas como INSS, uma vez que para isso, seria necessária a comprovação da regularidade jurídica e fiscal da entidade subvencionada, conforme exigência dos artigos 27 e 28 da Lei nº 8.666/93, incluindo-se as contribuições para a seguridade social, nos termos do art. 195, § 3º da Constituição Federal, salvo se isentas, nos termos do artigo 195, § 7º da Constituição Federal. Parecer em Consulta TC-005/2017-Plenário, TC 5114/2016, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 17/04/2017.

**É lícita a terceirização de mão de obra por empresas públicas e sociedades de economia mista para o desempenho de suas atividades finalísticas em cumprimento ao princípio constitucional da eficiência e ao interesse público contido na prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários.**

Tratam os autos de Denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Espírito Santo em face da CESAN, acerca do Edital de Concorrência Pública cujo objeto se trata da terceirização de serviços afetos à atividade fim da companhia. No que tange à contratação de mão de obra por meio de terceirização, o relator registrou inicialmente que: *“O cerne da matéria aqui em discussão é a terceirização de atividade fim em sociedade de economia mista concessionária de serviço público. Estivéssemos tratando de administração direta ou autárquica, em que o regime jurídico que regula a atividade é o de direito público, não haveria divergência; a terceirização de mão de obra na atividade fim é inconstitucional porque viola o princípio do concurso público”*. Nessa linha, observou que o núcleo do regramento constitucional para as empresas estatais, sejam integralmente públicas ou de economia mista, encontra-se disposto no parágrafo 1º, e seus incisos, do art. 173. Assim, ponderou: *“Em suma, as razões que impedem que órgãos da Administração Pública terceirizem sua atividade fim não se aplicam às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime de concessão, uma vez que tais*

**Administração
Pública****1.6
Contratação
de serviços
terceirizados**

empresas estatais se submetem ao princípio da livre concorrência e ao regime jurídico próprio das empresas privadas; na qualidade de concessionária de serviço público tem a obrigação de manter serviço adequado". Nesse sentido, destacou que: "A Cesan, como concessionária, deve atender às exigências do serviço concedido, os princípios que regem a atividade de saneamento, com eficiência e rapidez. O serviço prestado deve ser contínuo e o mais abrangente possível (generalidade) além de moderno do ponto de vista técnico relativo às instalações e à sua conservação, bem como a expansão e melhoria". Frisou ainda que: "O emprego de mão de obra terceirizada é um recurso necessário e, de acordo com os princípios da iniciativa privada, não só pode como deve ser utilizado. Não se deve confundir o regime de cargos com o de empregos; embora para ambos a Constituição imponha o concurso público, o primeiro traz a possibilidade de estabilidade do regime estatutário ao passo que o segundo tem regime contratual regido pela CLT". Relembrou que: "Há uma distorção na vedação à contratação de mão de obra terceirizada: a regra constitucional é quanto ao provimento dos empregos exclusivamente por concurso, o que não significa que todas as tarefas devem ser exercidas por empregados concursados. Se por um lado não se permite que terceirizados ocupem vagas de empregados dos quadros, por outro não há óbice que o serviço em si seja prestado por trabalhadores terceirizados". Por fim, enfatizou que "a vedação existente para a contratação de mão de obra terceirizada para o desempenho da atividade fim dos órgãos da administração direta suas autarquias e fundações, não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia

mista, sobretudo àquelas que sejam concessionárias de serviço público". Assim, concluiu ser "lícita a terceirização de mão de obra por empresas públicas e sociedades de economia mista para o desempenho de suas atividades finalísticas, em cumprimento ao princípio constitucional da eficiência e ao interesse público contido na prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários". O Plenário, à unanimidade, acolheu o voto do relator e considerou improcedente a Denúncia. Acórdão TC-1252/2016-Plenário, TC 6419/2012, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 20/02/2017.

 [Informativo nº 51](#)



Os serviços de vigilância patrimonial não se confundem com as atividades próprias de guarda municipal, sendo passíveis de delegação a empresa terceirizada, devendo as respectivas despesas ser registradas na rubrica "serviços de terceiro - pessoa jurídica".

Trata-se de Denúncia em face da Prefeitura Municipal de Vitória, narrando possíveis irregularidades na contratação de vigilância patrimonial em substituição à atuação de servidores ocupantes do cargo de Guarda Municipal. O Relator entendeu que não houve delegação imprópria dos referidos serviços no caso concreto, inexistindo afronta ao instituto do concurso público, tendo transcrito o seguinte entendimento técnico nesse sentido: "as funções de Guarda Municipal e Vigilante Patrimonial não tem afinidade, pois o provimento dos cargos de Guarda Municipal objetivam garantir a segurança pública, interesse

**Administração
Pública****1.6
Contratação
de serviços
terceirizados**

público primário, encargo de natureza permanente, enquanto que a Vigilância Patrimonial objetiva dar cabo a uma necessidade própria da Administração, enquanto Pessoa Jurídica, interesse público secundário, patrimonial". No que tange à alegação dos denunciantes quanto à ausência de registro das despesas para aferição dos limites impostos pela LRF, o relator esclareceu que, de fato, as despesas de mão-de-obra de terceiros realizadas pelos órgãos públicos devem ser computadas para fins de limites da despesa total com pessoal, nos termos do artigo 18, §1º, da LRF. Contudo, asseverou que: *"não estamos tratando de contrato de mão de obra em substituição a servidores e sim do contrato de uma empresa de vigilância, cujas atribuições não se compatibilizam com as realizadas pelo servidor efetivo (guardas municipais), e nesse sentido, resta claro que a contabilização da despesa decorrente dos referidos contratos não poderiam ter sido inscritas na rubrica que ordena o artigo 18, §1º da LRF e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, qual seja, em 'Outras despesas de pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização'*". Assim, concluiu que *"não houve a contratação de mão de obra e sim dos serviços de vigilância, cujos trabalhadores são vinculados à empresa contratada, inclusive, com seus direitos e deveres determinados, fiscalizados e financiados por esta empresa, com seu registro contábil corretamente efetuado na rubrica de serviços de terceiros – pessoa jurídica (3.3.90.37), não sendo passível de ser computado no limite de gasto do pessoal daquele órgão*". Ante o exposto, opinou pela improcedência da Denúncia. O Plenário, à unanimidade, acolheu o entendimento do Relator. Acórdão TC-1210/2016-Plenário,

TC 4291/2014, relator Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 27/03/2017.

 [Informativo nº 53](#)



Serviços técnico-contábeis representam atividades essenciais e perenes ao desempenho das funções públicas e, portanto, devem ser realizados por servidor de carreira, integrante do quadro permanente de pessoal do órgão público.

Tratam os autos de fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de Mucurici, em que foi relatada a contratação de empresa de assessoria em substituição a servidor efetivo, em afronta ao instituto do Concurso Público (art. 37, II, da CRF/88). Inicialmente o Relator observou que o fato dos demonstrativos contábeis encartados na prestação de contas anual terem vindo assinados pelo contador contratado não deve ensejar irregularidade sob o aspecto contábil. Asseverou, todavia, que a contratação em tela *"demonstra ato de gestão ilegítimo, primeiramente, porque em dissonância com os princípios administrativos esculpidos na Constituição Federal (art. 37, caput), em especial, o da legalidade e da impessoalidade, além de descumprir a forma prevista de ingresso no setor público, qual seja, o concurso público, conforme previsão constitucional contida no art. 37, II"*. Nesse sentido, reportou-se ao Parecer em Consulta TC n. 35/2005, que veda a contratação de empresas terceirizadas para realização de atividades-fim. Destacou ainda que *"a defesa não se incumbiu de demonstrar a intenção de realizar concurso público*

Administração Pública

1.6 Contratação de serviços terceirizados

para preenchimento deste cargo, sequer traçou quaisquer argumentos que justificassem a não realização do procedimento em todo o período de seu mandato”. E complementou: “Assim, ainda que não exista na estrutura da Prefeitura Municipal de Mucurici tal cargo de contador, como foi alegado pelo defendente, sua inércia para correção desta falha no quadro de pessoal deste Executivo Municipal merece repreenda, sobretudo, considerando que os serviços técnico-contábeis representam atividades essenciais e perenes ao desempenho das funções públicas e, portanto, devem ser realizadas por servidor de carreira, integrante do quadro permanente de pessoal do Órgão”. Pelo exposto, acolhendo o entendimento do Relator, a Primeira Câmara, à unanimidade, decidiu por rejeitar as razões da defesa e imputar multa ao responsável. Acórdão TC-1245/2016-Primeira Câmara, TC 5948/2015, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 20/03/2017.

 [Informativo nº 53](#)



É irregular a terceirização de serviços públicos essenciais e típicos da administração pública para atendimento a excesso de demanda permanente, propiciado pela falta de planejamento e de eficiência da própria gestão.

Versam os autos sobre auditoria ordinária realizada na Prefeitura Municipal da Serra, referente ao exercício de 2013. Dentre os achados de auditoria, constou irregularidade na terceirização de serviços de fisioterapia. Sobre o tema, o relator observou que “é pacífica a jurisprudência no sentido de que a legalidade da tercei-

rização de serviços públicos essenciais e típicos da Administração Pública depende do preenchimento de determinados e específicos requisitos”. Assim, colacionou os referidos requisitos conforme exposto: “1) as atividades terceirizadas não estejam entre as atribuições de servidores públicos e 2) a terceirização seja excepcional, para situações específicas, devidamente justificadas, de natureza não continuada, com características singulares e complexas, que não possam ser atendidas por profissionais do próprio quadro do contratante; 3) a terceirização se destine a atender demandas que ultrapassem a capacidade do próprio quadro e que sejam, concomitantemente, específicas e de natureza não continuada”. No caso em tela, a área técnica destacou ser “nítido que os Responsáveis contribuíram para a necessidade dessa contratação temporária”, observando que “faltou planejamento e eficiência aos Responsáveis que, desde o início da nova gestão, em 02/01/2013, deveriam ter nomeado os candidatos aprovados e que formavam o cadastro de reserva do concurso público de 2012”. Observou ainda que o contrato da terceirização celebrado já deixava claro que não era intenção da Administração Municipal realizar concurso público para prestar diretamente os serviços de fisioterapia, pois a cláusula 5.1 já previa a possibilidade de prorrogação, por até 05 anos, na forma do artigo 57 da Lei 8.666/93. De acordo com o entendimento técnico colacionado, o relator concluiu pela procedência da representação e pela manutenção da irregularidade. O Plenário, à unanimidade, deliberou nos termos propostos pelo conselheiro relator. Acórdão TC-1095/2017-Plenário, TC 1865/2014, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 20/11/2017.

 [Informativo nº 70](#)

1.7 Tributação



Prejulgado nº 019

Negada exequibilidade a decreto municipal que fixou alíquota de imposto sobre serviços.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-699/2017- Plenário. No caso em comento, que cuidou de representação em face da Câmara Municipal de Dores do Rio Preto, observou-se que a alíquota do ISS foi definida pelo Decreto 1.186/2001, em 3%, sendo posteriormente alterada pelo Decreto 2.161/2011 para 5%, com vigência a partir de janeiro de 2012. Acerca da inconstitucionalidade do decreto municipal nº 1.186/2001, o relator observou *“que a criação e fixação de alíquotas de ISSQN por decreto se constitui em heresia jurídica, não excepcionado o ISSQN no §1º do artigo 153 da Constituição Federal, fato amplamente demonstrado nas manifestações técnicas constantes dos autos, ferindo a Constituição Federal (artigo 156, III), o Código Tributário Nacional (artigo 97, IV) e a Lei Orgânica Municipal (artigo 84, I). No que tange aos efeitos desta decisão, entendeu “pela modulação da regra da retroatividade do decreto municipal nº 1.186/2001, posto que de sua promulgação decorre mais de 10 (dez) anos, vindo só agora ser contestado, fato que consolida diversas situações jurídicas, principalmente no campo financeiro, tributário e administrativo do município de Dores do Rio Preto, que não podem, sob*

pena de ofensa à segurança jurídica, ser desconstituídas desde sua origem”. Nesse sentido, observou ainda que, *“em sendo declarada a nulidade das cobranças do ISSQN desde o ano de 2002, tal fato terá como consequência ‘déficit nos cofres públicos municipais, prejudicando o desenvolvimento de atividades essenciais’, “(...)”, dado seu impacto no orçamento do município, caracterizando a questão, os dois requisitos autorizadores da modulação dos efeitos da decisão: segurança jurídica e excepcional interesse público, previsto no artigo 335 da Resolução TC nº 621/2013”.* Em sessão plenária, à unanimidade, decidiu-se por:

1. Negar exequibilidade ao artigo 26 do Decreto Municipal 1.186/2001, de Dores do Rio Preto, com fulcro na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, o disposto nos artigos 150, I, 153, § 1º e 156, § 3º, I, da Constituição Federal e nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes da Lei Complementar 621/2012, com rito procedimental definido nos artigos 176 a 179 da Lei Complementar 621/2012 e artigos 332 a 339 do Anexo Único da Resolução TC 261/2013;
2. Modular os efeitos da decisão, atribuindo efeito *ex nunc*, ou *pro futuro*, à negativa de exequibilidade do artigo 26 do decreto supracitado, com fulcro no parágrafo único do artigo 335 da Resolução TC 621/2013, até que editada regulamentação por meio de lei ordinária. Prejulgado nº 019/2017, formado a partir do Acórdão TC- 699/2017-Plenário, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicados em 23/08/2017 e 14/08/2017 respectivamente.

Administração
Pública1.7
Tributação**Natureza jurídica de preço público da remuneração destinada pelas concessionárias à Ceturb-GV para gerenciamento do Sistema Transcol.**

Cuidam os autos de Representação, oferecida pelo Ministério Público de Contas, que relata supostas irregularidades em Concorrência Pública lançada pelo Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP), cujo objeto consistiu na outorga de concessão para prestação e exploração dos serviços de transporte público coletivo urbano da região metropolitana da Grande Vitória. Preliminarmente arguiu-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual 7.248/2002, sob a alegação de que a remuneração paga à Ceturb-GV a título de gerenciamento do Sistema Transcol - percentual de 5% sobre o valor final calculado para a tarifa - teria natureza jurídica de tributo, da espécie taxa pública, o que, no caso vertente importaria em violação ao artigo 145, §2º, da CF/88, que veda a instituição de taxa com base de cálculo própria de imposto. O Relator asseverou que *“conforme o art. 145, II, do texto constitucional, enquanto a taxa poderá ser instituída [...] em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, restando evidente a sua natureza tributária e compulsória; o preço público poderá ser exigido por pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as não integrantes da Administração pública, como as concessionárias de serviços públicos, e por pessoas jurídicas de direito público,*

tendo natureza contratual e, portanto, estando atrelada ao necessário caráter volitivo das partes contratantes”. Assim, corroborou entendimento da área técnica no sentido que *“o disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual 7.248/2002 não afronta o art. 145, § 2º da Constituição da República eis que a exação nele estabelecida não se caracteriza como a espécie tributária ‘taxa’, mas sim, como ‘preço público’”.* O Plenário, à unanimidade, decidiu não acolher a preliminar suscitada, mantendo a exequibilidade do dispositivo citado. Acórdão TC-1285/2016-Plenário, Processo TC 434/2015, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 30/01/2017.

[Informativo nº 49](#)

**A concessão de isenção de IPTU sem observância das exigências do artigo 14 da LRF é prejudicial ao equilíbrio fiscal do Município.**

Cuidam os autos de Representação em face do Prefeito Municipal de Cariacica, noticiando a ocorrência de indícios de irregularidades em projeto de lei, posteriormente aprovado, que instituiu isenção de IPTU a imóveis localizados em logradouros públicos sem pavimentação, desacompanhado das medidas previstas no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). O relator asseverou que a lei municipal instituidora da isenção *“não observou os requisitos e condições para concessão de benefícios ou incentivos fiscais constantes do artigo 14 da LRF, não podendo ser considerada legal do ponto de vista da responsabilidade fiscal”.* Destacou que a isenção pode impactar

**Administração
Pública****1.7
Tributação**

os resultados a serem analisados na prestação de contas anual do Município. E concluiu pela procedência da representação, tendo em vista a inexistência de qualquer lastro probatório que indicasse as medidas de compensação aos cofres públicos, restando prejudicado o equilíbrio fiscal. O Plenário, à unanimidade, decidiu por conhecer a presente representação, entendendo que a instituição da renúncia de receita tributária colocou em risco o equilíbrio fiscal da municipalidade, e determinando ao atual Prefeito que *“se abstenha de encaminhar projeto de lei com proposta de renúncia de receita sem observar, de forma justificada e expressa, se a medida atende às disposições da lei de diretrizes orçamentárias do ano em que entrou em vigor, bem como se preenche pelo menos um dos incisos do caput do art. 14 da LRF”*. Acórdão TC-106/2017-Plenário, TC 6766/2015, relator Conselheiro Marco Antonio da Silva, publicado em 20/03/2016.

 [Informativo nº 53](#)

**Irregularidade na concessão de anistia sem implementação de medida de compensação para incremento da receita.**

Trata-se de inconsistência verificada em análise de prestação de contas do município de Anchieta, o qual concedeu anistia de multa e juros de mora relativos aos tributos de IPTU e ISSQN sem que fossem tomadas medidas necessárias à compensação da renúncia de receita. Em manifestação na questão, o relator discorreu sobre a definição de renúncia de receita, conforme prescrito no art. 14 § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),

e observou: *“Muito embora a anistia não atinja diretamente o tributo, pois ela perdoa parcial ou totalmente as multas e juros de mora e não o valor principal, a LRF a considera expressamente como renúncia de receita”*. Destacou que, segundo determina a LRF, a compensação da renúncia deve ser realizada com aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Sobre as alegações de defesa, depreendeu: *“Dessta forma, alegar genericamente de que a anistia iria aumentar o recebimento de dívida ativa, não configura aumento de receita e não é uma das medidas compensatórias previstas na LRF. Diante disso, fica caracterizado a não ocorrência de medidas compensatórias para fazer frente à renúncia de receita”*. Acrescentou também que *“independente da LRF, a anistia é algo que somente deve ser utilizado em último caso e, é claro, com as medidas compensatórias necessárias. O uso indiscriminado da anistia pode aumentar a inadimplência dos contribuintes, pois é uma forma de privilegiar aquele que paga atrasado, que terá perdão de multas e juros, em detrimento daquele que paga os seus tributos religiosamente em dia”*. Assim, concluiu por manter a irregularidade apontada, recomendando ao Legislativo Municipal a rejeição das contas em análise. O Plenário deliberou, por maioria, nos termos do voto do relator. Parecer Prévio TC-069/2017-Plenário, TC-3899/2015, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 18/09/2017.

 [Informativo nº 66](#)

◆
1.8
Administração
indireta
◆



Parecer em Consulta nº 11/2017

Sobre o pagamento de parcela de contrato de rateio por autarquia municipal, objetivando a manutenção de consórcio público.

O diretor administrativo e financeiro do Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental formulou consulta a este Tribunal questionando o seguinte: “(I) O art. 2º, §1º, III, da Lei federal n.º 11.107/2005 autoriza a autarquia municipal de município consorciado a realizar pagamento de parcela de contrato de rateio, destinada a manutenção do Consórcio, mesmo não tendo a autarquia figurado no Contrato de consórcio público? (II) Sendo negativa a resposta ao questionamento anterior, pode a autarquia realizar o pagamento de parcela de contrato de rateio, diretamente ao consórcio, se celebrar convênio com o município, no qual restem demonstradas as finalidades comuns a serem atingidas pelos conveniados?”. O Plenário, à unanimidade, respondeu aos questionamentos nos seguintes termos:

1. Uma autarquia municipal não poderá realizar o pagamento de parcela de contrato de rateio, destinada à manutenção de consórcio, ainda que a mesma faça parte da ad-

ministração indireta de um dos entes federados consorciados, nos termos do artigo 8º, da Lei n.º 11.107/2005 e Decreto n.º 6.017/2007;

2. Também não é possível que uma autarquia municipal realize o pagamento de parcela de contrato de rateio diretamente ao consórcio, ainda que celebre convênio com o município consorciado, no qual restem demonstradas as finalidades comuns a serem atingidas pelos conveniados. Parecer em Consulta TC-11/2017-Plenário, TC 4468/2016, relator Conselheiro Márcia Jaccoud Freitas, publicado em 11/08/2017.

↳ [Informativo nº 63](#)

◆
1.9
Terceiro Setor
◆



Parecer em Consulta nº 012/2017

Acerca da contratação de Oscip para prestação de serviços de licenciamento ambiental, topografia e sondagem.

O prefeito municipal de Piúma formulou consulta a este Tribunal com os seguintes questionamentos: “Permite-se aos Municípios que, nos termos da Lei Federal nº 8666/93 e normas correlatas, contratem Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, para a prestação de serviços de licenciamento ambiental, topografia e sondagem”? Poderá ser utilizada dispensa de licitação, nos termos

Administração Pública

1.9 Terceiro Setor

em que determina o artigo 24, inciso XXIV, da Lei 8.666/1993?”. O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

- Aplica-se o artigo 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93 às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público- OSCIP;
- É cabível a contratação de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público sem licitação, nos termos do artigo 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, apenas para as contratações derivadas e acessórias, ou seja, aquelas realizadas, após a formalização de termo de parceria com a Administração Pública;
- Sobre a realização de serviços de sondagem e topografia ambiental por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, seria em tese admissível, uma vez que, as referidas atividades estão inseridas no rol previsto no artigo 3º, inciso VI, da Lei nº 9.790/99, dependendo apenas de sua relação com as finalidades específicas daquela OSCIP;
- Quanto à prática de serviços de licenciamento ambiental por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, ressalta-se que existe grande controvérsia na doutrina e jurisprudência, sobre a possibilidade de uma pessoa jurídica de direito privado, integrante da administração indireta, ser delegada do poder de polícia estatal;
- Assim, com maior razão, não se pode admitir que uma pessoa jurídica de direito privado, que não faz parte da admi-

nistração indireta, mas que, firma termo de parceria com a Administração Pública (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), para a realização de atividades de interesse público, possa ser delegada de serviços típicos do poder de polícia do Estado; Parecer em Consulta TC-012/2017-Plenário, TC 4381/2013, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 21/08/2017.

↳ [Informativo nº 64](#)



Compete à OSCIP a publicação de regulamento próprio para contratações objeto de termo de parceria firmado com Município, sob pena de restrição ao universo de possíveis fornecedores.

Tratam os autos de Auditoria Ordinária na Prefeitura de Cariacica, relativa ao exercício de 2010. Acerca de termo de parceria firmado entre a Prefeitura e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Defesa Civil e do Meio Ambiente – IBDM, objetivando o desenvolvimento e organização da IV Feira Ambiental de Cariacica, foi identificada ausência de publicação, pelo IBDM, de regulamento próprio para contratações, em violação ao artigo 14 da Lei n.º 9.790/1999, considerando se tratar a entidade de organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP. O relator destacou que, *“ao deixar de proceder à devida publicação de seu Regulamento interno próprio, a OSCIP restringiu o universo de possíveis fornecedores que poderiam oferecer propostas mais vantajosas, (...), uma vez que neste Regulamento*

**Administração
Pública****1.9
Terceiro Setor**

deveriam constar os procedimentos que seriam adotados para as referidas contratações”. Ressaltou também que *“a legislação de regência das OSCIPs é clara ao estabelecer que incumbe à organização parceira a publicação do Regulamento, no presente caso à IBDM*”. Dessa forma, concluiu por afastar a irregularidade em relação aos responsáveis pela Prefeitura e mantê-la apenas em relação ao Presidente do IBDM. O Plenário, à unanimidade, decidiu por manter a irregularidade nos termos do voto do relator. Acórdão TC-1262/2016-Plenário, TC 2276/2011, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 20/02/2017.

 [Informativo nº 51](#)

**Possibilidade de remuneração da equipe de trabalho de entidades privadas sem fins lucrativos em função de serviços prestados à consecução do objeto conveniado e previamente descritos no plano de trabalho.**

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, tendo em vista a não comprovação da correta aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio nº 027/2010, firmado com o Instituto Verde Brasil. Dentre os itens de irregularidade, foi apontada a *“remuneração indevida do representante legal da conveniente”*, versando a questão sobre a possibilidade ou não de remuneração da equipe de trabalho das entidades privadas sem fins lucrativos que firmam convênios com a Administração Pública. O relator observou que a *“vedação decorre do antigo*

paradigma de filantropia, caridade e altruísmo que deveria pautar as ações prestadas pelos componentes dessas entidades”. Ponderou que: *“Na atualidade, contudo, as organizações da sociedade civil, denominadas de Terceiro Setor, passaram a se aparelhar profissionalmente, demandando profissionais capacitados e, por vezes, com dedicação exclusiva, já que também é crescente o grau de complexidade dos serviços que prestam e, por consequência, da participação dessas organizações na prestação de serviços de interesse da sociedade*”. Esclareceu ainda que a *“remuneração de componentes e dirigentes não se confunde com a distribuição de lucros própria das pessoas jurídicas com fins lucrativos*”. Destacou que *“os recursos públicos repassados nessas parcerias devem ser aplicados nas metas previstas no plano de trabalho, visando à consecução do objeto pactuado, e não na sustentação financeira das entidades e, muito menos, na remuneração dos cargos diretivos dessas instituições por suas funções estatutárias*”. Porém, sustentou que *“admite-se a remuneração da equipe de trabalho das organizações, desde que para pagamentos de serviços prestados à consecução do objeto conveniado, não para remunerar pelo simples gerenciamento do convênio*”. No caso em análise, observou que *“verificam-se disposições expressas e claras que vedam a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar, quer seja na Portaria AGES/SEFAZ Nº 01/2006, quer seja no item 7.1, do Convênio*”. Porém sustentou que, *“com relevante evolução da questão da profissionalização das organizações da sociedade civil, passou a fazer sentido e a ser legalmente reconhecido a possibilidade de remuneração de dirigentes, quanto*

Administração Pública

1.9 Terceiro Setor

este exerce função previamente descrita no plano de trabalho e de acordo com o objeto acordado no convênio”. Observou que, no caso concreto, a função exercida pelo dirigente da entidade estava prevista no plano de trabalho, inexistindo nos autos questionamento de que os serviços não eram necessários ou não foram prestados, nem de que o preço pago não estava de acordo com o projeto proposto. A Primeira Câmara deliberou conforme voto do relator no sentido de afastar a irregularidade e o ressarcimento imputado, visto que não restou configurado prejuízo ao erário. Decisão TC-3718/2017- Primeira Câmara, TC 9149/2016-8, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 03/10/2017.

↳ [Informativo nº 67](#)



O regulamento próprio que descreva procedimentos de contratação pelas Oscip deve ser publicado na íntegra pela organização parceira, não sendo suficiente a mera publicação de sua disponibilidade.

Trata-se de Auditoria Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Vitória, referente ao exercício de 2010. Na análise de processo administrativo que tratou da celebração de termo de parceria entre a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e a Oscip IBDM, objetivando a realização da “XXI Feira do Verde”, a área técnica apontou que não comprovada a publicação do regulamento a que se refere o art. 14 da Lei 9.790/99, contendo os procedimentos para contratação de obras, serviços e compras com em-

pregos dos recursos provenientes do poder público. Quanto à alegação da defesa de que houve publicação de comunicados informando a disponibilidade de regulamento, o Ministério Público de Contas corroborou entendimento da área técnica, destacando que aqueles tratam de avisos de caráter meramente informativo, não satisfazendo a determinação legal supramencionada. O relator, em observância aos princípios da publicidade e da transparência, não vislumbrou como afastar a irregularidade, pontuando que a publicação do regulamento de contratações da OSCIP *“deve ser realizado na sua íntegra e não na forma de simples aviso de publicação”.* Acerca da imputação da responsabilidade, corroborou entendimento técnico no sentido de não atribuir a irregularidade ao gestor público, mas tão somente ao gestor da entidade parceira. O Plenário, à unanimidade, decidiu por manter a irregularidade nos termos propostos pelo relator. Acórdão TC- 568/2017-Plenário, TC 2275/2011, relator Conselheiro José Antônio Pimentel, publicado em 31/07/2017.

↳ [Informativo nº 62](#)



Na celebração de contrato de gestão para transferência do gerenciamento de serviços de saúde a organização social pelo Estado, não compete ao Conselho Estadual de Saúde aprovar o modelo de gestão previamente a sua implantação nas unidades hospitalares.

Trata-se de representação em face Contrato de Gestão 001/2012, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde -

**Administração
Pública****1.9
Terceiro Setor**

SESA e a organização social Associação Evangélica Beneficente Espírito Santo - AEBES, visando à operacionalização da gestão e à execução de atividades e serviços de saúde no Hospital Estadual Dr. Jayme Santos Neves - HEJSN. A área técnica sustentou ter ocorrido alijamento ilegal do Conselho Estadual de Saúde - CES durante o processo de terceirização da gestão hospitalar do HEJSN, entendendo, em sede de análise técnica conclusiva, que *“seria obrigatória a participação do Conselho Estadual de Saúde nas decisões relativas às políticas públicas e suas decisões vinculariam a Administração, não sendo meramente opinativas, por se tratar de um órgão deliberativo”*. O relator, divergindo do entendimento técnico, primeiramente informou que os artigos 12 e 13 da Lei Estadual 4.317/1990 – citados para embasar o entendimento técnico – foram revogados em dezembro de 2004, quando adveio a Lei Estadual 7.964, que definiu o conselho como *“um órgão permanente e deliberativo que atua ‘na formulação de estratégias e no controle da execução’ da política de saúde, inclusive quanto aos aspectos econômicos e financeiros”*. Sendo assim, assentou que *“o caráter deliberativo do Conselho atém-se à sua alçada de competências que, de modo geral, alinha-se com a formulação de estratégias e o controle da execução das políticas de saúde”*. Diante das atribuições do CES esmiuçadas pelo artigo 5º da referida lei estadual, o relator concluiu que não compete ao colegiado aprovar o modelo de gestão antes de sua implantação nas unidades hospitalares, sob pena de haver ingerência em outras instâncias, cujas atribuições igualmente se encontram traçadas em lei e que, como o CES, integram o sistema estadual de saúde. O Plenário, por

todo o exposto, entendeu pelo afastamento da irregularidade, nos termos do voto do conselheiro relator. Acórdão TC-1214/2017-Plenário, TC 2.299/2013, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Farias Chamoun, publicado em 20/11/2017.

 [Informativo nº 70](#)



Ao optar pela transferência do gerenciamento de serviços de saúde a organização social por meio de contrato de gestão, a administração pública deve elaborar estudo técnico detalhado que fundamente a conclusão pelo modelo adotado, contemplando a avaliação dos custos do serviço e o ganho de eficiência esperado.

Trata-se, ainda, da representação, em face Contrato de Gestão 001/2012, celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde - SESA e a organização social Associação Evangélica Beneficente Espírito Santo - AEBES, que teve por objetivo a operacionalização da gestão e a execução de atividades e serviços de saúde no Hospital Estadual Dr. Jayme Santos Neves - HEJSN. A área técnica relatou, a princípio, que a decisão que ratificou a escolha do modelo de gestão do HEJSN por OS - baseada, sobretudo, na alegação de êxito do modelo adotado em outros Estados federativos - não teve suporte em estudo técnico ou dados concretos, indicando inclusive incongruências pertinentes aos custos adotados. Após apresentação de justificativas dos responsáveis, a área técnica, em sede de análise conclusiva, reconheceu que *“os agentes conseguiram demonstrar os estudos técnicos em*

**Administração
Pública****1.9
Terceiro Setor**

que se basearam para afirmar que o modelo de gestão hospitalar por OS encontrava êxito em outros locais e as referências bibliográficas utilizadas, sanando a insuficiência de documentos verificada por ocasião da primeira instrução processual e indicando que houve subsídios técnicos a suportar a opção”, propondo a exclusão do indício de irregularidade e a expedição de recomendação. O relator, embora tenha concordado com a solução derradeira adotada pela área técnica, considerando a existência de dúvida plausível, ressaltou que “a questão não se resume à ausência de estudo técnico que corroborasse a alegação de sucesso utilizada para motivar a adoção do modelo de gestão hospitalar por OS”. Nesse sentido, asseverou que “faltaram elementos e dados concretos para subsidiar a escolha do gestor”, e discorreu sobre o tema no seguinte sentido: “Muito se fala sobre a gestão por organizações sociais como garantia de eficiência frente à administração pública. Ocorre que o mero reconhecimento da legalidade do modelo ou a alegação de ineficiência do Estado, assim como a remissão à doutrina e a estudos genéricos não autorizam, por si só, seu uso irrestrito, nem desoneram os agentes públicos de demonstrarem a dita eficiência diante do caso concreto específico”. Em consonância com o princípio da eficiência, o relator consignou: “É importante que sejam apurados e trazidos à tona fatores como produtividade, economicidade, qualidade, celeridade, presteza, desburocratização e flexibilidade, a fim de que sejam sopesados e concretamente considerados na escolha do gestor”. Ao assim proceder, a administração pública conhecerá o custo-benefício social de cada modelo e aferirá a utilidade de cada qual, com vistas ao

melhor aproveitamento dos recursos. Entretanto, no presente caso, sustentou estar inequivocamente demonstrado que o Estado do Espírito Santo sequer tinha conhecimento dos custos envolvidos no sistema de saúde estadual, razão pela qual a estimativa promovida pela consultoria contratada pautou-se na experiência paulista. Dessa forma, o relator valeu-se da Recomendação 30/2016, expedida pelo Ministério Público Estadual, para recomendar à Sesa que, “em futuras transferências do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais, elabore e faça constar dos respectivos processos administrativos: estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção e a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, além de planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução do contrato de gestão, demonstrando-se de maneira inequívoca, por meio de decisão solidamente fundamentada, a complementariedade, os motivos do repasse da gestão, as vantagens de economicidade ou produtividade na adoção do modelo de gestão por organização, em vez de fomentar a atividade pública por ação governamental, com apresentação de documentação que demonstre e comprove a opção realizada”. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator, por acolher as justificativas prestadas e expedir recomendação à Secretaria de Estado da Saúde. Acórdão TC-1214/2017-Plenário, TC 2.299/2013, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Farias Chamoun, publicado em 20/11/2017.

2
PREVIDÊNCIA



◆
2.1
Aposentadorias
e pensões
◆



Parecer em Consulta TC nº 007/2017

Sobre a contagem do tempo como aluno-aprendiz em Escola Técnica Federal para fins previdenciários.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-6767/2015, em que a Diretora Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de João Neiva formula consulta a este Tribunal questionando o seguinte: *“É válida a contagem do tempo, para fins de aposentadoria, aquele tido como vínculo estudantil em Escola Técnica Federal, tendo havido remuneração à Conta da dotação Global da União de forma indireta, vez que recebeu no período, alimentação, calçados, vestuário, atendimento médico - odontológico e pousada? É necessário considerar o tempo em que foi implementado pelo Servidor, todos os critérios para a concessão do benefício de aposentadoria, em consonância com a lei vigente?”*. O Plenário, à unanimidade, decidiu por responder a consulta nos termos da proposta de decisão do relator:

- ▶ Quanto ao primeiro questionamento, é válida, para fins previdenciários, a contagem do tempo de aluno-aprendiz em Escola Técnica Federal, desde que haja remuneração, ainda

que indireta, e vínculo empregatício, nos termos do Decreto n. 3048/99, com a redação dada pelo Decreto n. 6722/2008, ratificado pelo art. 77, II, da IN n. 77/2015 do INSS e sua averbação aos Regimes Próprios de Previdência Social é condicionada a apresentação de Certidão de Tempo de Contribuição expedida pelo INSS ou por determinação judicial;

- ▶ Quanto ao segundo questionamento, o tempo implementado pelo servidor na condição de aluno-aprendiz deverá considerar a legislação vigente à época em que concretizar os requisitos para aposentadoria, por força do direito adquirido. Ressalte-se, por oportuno, que o art. 76 da IN n. 77/2015 do INSS, reconhece o direito de serem computados os períodos de aprendizado profissional realizados até 16 de dezembro de 1998, data da vigência da Emenda Constitucional nº 20/1998, independentemente do momento em que o segurado venha a alcançar os demais requisitos para a concessão de aposentadoria no RGPS. Parecer em Consulta TC-007/2017-Plenário, TC 6767/2015, relator Auditor João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 19/06/2017.

[Informativo nº 59](#)



Parecer em Consulta TC nº 008/2017

Acerca da aplicação do acréscimo de 17% sobre o tempo de serviço de aposentadorias de magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, conforme previsão

Previdência

2.1

Aposentadorias
e pensões**dos parágrafos 2º e 3º do art. 8º da Emenda Constitucional 20/1998, repetida nos parágrafos 2º e 3º do art. 2º da Emenda Constitucional 41/2003.**

O Presidente Executivo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado (IPAJM) formulou consulta acerca da aplicação do incremento de 17% (dezessete por cento), trazido nas normas do artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20/98, especificamente em seu parágrafo 2º e parágrafo 3º, e do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 41/2003, às demais regras de aposentadoria prevista no ordenamento jurídico pátrio, bem como se esse deve ser considerado sobre todo tempo de serviço prestado até 15/12/1998, inclusive tempo certificado pelo RGPS, ou se o referido acréscimo somente deveria incidir sobre o tempo de exercício afeto à carreira da qual o servidor é integrante. O Plenário, à unanimidade, respondeu o questionamento formulado conforme se segue:

- O acréscimo de 17% sobre o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional 20/1998, previsto no §3º do art. 8º da EC 20/1998 e no §3º do art. 2º da EC 41/2003, somente será computado na hipótese de a aposentadoria do magistrado ou do membro do Ministério Público ou do Tribunal de Contas do sexo masculino ter por fundamento as normas do art. 8º da EC 20/1998 ou do art. 2º da EC 41/2003, não sendo aplicável às demais regras de aposentadoria previstas no ordenamento. Tal incremento incide sobre todo o tempo de serviço de serviço acumulado até 16/12/1998 (data de publicação da EC 20/1998), inde-

pendente de ter sido prestado na administração pública ou na atividade privada, rural ou urbana, desde que certificado por órgão oficial de previdência, assegurando-se assim a contagem recíproca do tempo de serviço e a compensação entre regimes previstas no art. 201, § 9º da Constituição Federal.

Parecer em Consulta TC 008/2017, TC-3517/2016, relator Conselheiro Rodrigo Freire Farias Chamoun, publicado em 24/07/2017.

↳ [Informativo nº 62](#)

**Parecer em Consulta TC nº 021/2016****Sobre possibilidade de permanência do servidor aposentado no respectivo cargo e questionamentos relacionados.**

O prefeito municipal de Muniz Freire formulou Consulta a este Tribunal questionando o seguinte: “1 É correto afirmar que o servidor vinculado ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, fora dos casos previstos no art. 40, § 6º, da CF, uma vez que não mantém o seu vínculo previdenciário com o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, é obrigado a ir para a inatividade? 2 Caso positivo, qual o mecanismo legal e juridicamente válido que o Município deve utilizar para afastá-lo definitivamente, tendo em vista que o servidor só poderá perder o cargo nas hipóteses *numerus clausus*, previstas no art. 41, § 1º, da CF? 3 Quanto ao fato, relatado por este Órgão no PARECER/CONSULTA, de

Previdência**2.1
Aposentadorias
e pensões**

que há a hipótese de vacância do cargo com a aposentadoria (previsto na maioria dos Estatutos dos Municípios, inclusive, no do Município de Muniz Freire), que é justificada a previsão nos mesmos, uma vez que o regime previdenciário existente era o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e, portanto, prevista a proibição de acumulação dada pelo art. 40, § 6º, da CF; sendo que, não é o caso do município, dado que o regime previdenciário adotado, atualmente, é o Regime Geral de Previdência Social – RGPS? 4 Na hipótese de não poder permanecer no cargo para o qual tomaram posse em virtude de concurso público, o que deve o Município fazer para manter em atividade já que o mesmo é concursado e estável no serviço público? 5 Considerando o disposto no § 3º, do artigo 41, da CF, como fica a situação do servidor aposentado, se na hipótese, nem mesmo a extinção do cargo ou a declaração de sua desnecessidade é motivo para afastamento ou desligamento compulsório do servidor? 6 Caso entenda esse órgão de Contas pela impossibilidade da continuidade no cargo pelo Servidor Público Estatutário aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, não poderá o Município sofrer uma demanda de ações judiciais, inclusive, financeiramente com ressarcimento de salários na inatividade; e, ainda, o Gestor Público ser responsabilizado por improbidade administrativa nos termos da lei, uma vez já existir julgados do STF?” O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da Consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

- ▶ Quanto ao primeiro questionamento, reiteramos o Parecer em consulta n. 15/2015, no sentido de que a aposentado-

ria constitui hipótese de vacância do cargo no regime estatutário, não podendo um servidor estatutário, ainda que aposentado pelo RGPS, continuar no cargo do qual se aposentou;

- ▶ Quanto ao segundo questionamento, responde-se que o cargo deve ser declarado vago em face da ocorrência de hipótese de vacância prevista nos estatutos dos servidores;
- ▶ Quanto ao terceiro item não há qualquer indagação, tratando-se, de fato, de uma afirmativa, razão pela qual não há como respondê-lo;
- ▶ Quanto ao quarto item, a resposta está inserida nos item um e dois, não sendo possível manter o servidor em atividade, devendo ser declarada a vacância do cargo;
- ▶ Quanto ao quinto item, impende destacar que a hipótese prevista no § 3º do artigo 41 da Constituição Federal, não se comunica com a hipótese de vacância do cargo por aposentadoria, vez que o instituto da disponibilidade somente se aplica àqueles que estão na atividade;
- ▶ Quanto ao sexto item, não há como esta Corte prever quais demandas judiciais podem ou não ser apresentadas face aos municípios, nem o possível desfecho destas perante o Judiciário.(...)” Parecer Consulta TC-021/2016-Plenário, TC-817/2016, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 06/01/2017.

Previdência

2.1
Aposentadorias
e pensões

A denúncia que objective reforma de decisão sobre aposentadoria adotada por instituto próprio de previdência não deve ser conhecida, eis que esse instrumento processual se fundamenta em preservar o interesse público, carecendo o denunciante de interesse de agir ante a inadequação da via eleita.

Trata-se de denúncia formulada em face do Diretor Presidente do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Linhares – ISPALI, em razão de indeferimento de pedido reconsideração na concessão de aposentadoria especial de magistério. A denunciante, em síntese, requer providências desta Corte de Contas no sentido de determinar ao Instituto de Previdência denunciado que se proceda a adoção de modulação temporal feita ao IPAJM em relação aos requisitos para a concessão de aposentadoria especial. Alegou ainda que a interposição do recurso teve embasamento em registro de aposentadoria de caso análogo decidida pelo Plenário desta Corte. O relator, divergindo do ministério público, entendeu presente os requisitos de admissibilidade da denúncia. Em voto vogal, o Conselheiro prolator entendeu pela inadmissibilidade da denúncia e corroborou com entendimento do Ministério Público de Contas no sentido de que *“é possível identificar, em uma análise prefacial, que a questão suscitada nos autos tem viés nitidamente privado, sendo, portanto, matéria estranha à atividade de controle externo, exercida pelo Tribunal de Contas. Ressalva-se que o julgamento de denúncias submetidas ao Tribunal de Contas não se presta à tutela de interesses privados, se restringindo à defesa do erário,*

ao exame da legalidade dos atos adotados pelos gestores públicos e de sua adequação aos princípios que regem a Administração Pública. No caso vertente, prepondera o interesse privado da denunciante, que tem o interesse em ver tutelada sua pretensão à concessão de aposentadoria, na modalidade Especial de Magistério, de modo que não compete a essa Corte de Contas analisar a matéria, haja vista que o instrumento da denúncia se fundamenta em preservar o interesse público e não o particular”. Sustentou ainda que “mostra-se evidente a ausência de interesse de agir, diante da inadequação da via eleita, uma vez que a denúncia, sendo instrumento democrático colocado à disposição da sociedade para levar ao conhecimento do Tribunal condutas da Administração que configurem violação do interesse público primário, não se presta para a tutela de interesses meramente privados”. O Plenário, por maioria, pelo voto de desempate do Presidente, que acompanhou o voto vogal proferido, deliberou por não conhecer da Denúncia. Acórdão TC-298/2017-Plenário, TC 4739/2016, relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, publicado em 29/05/2017.

[Informativo nº 58](#)

◆
2.2
Regime
previdenciário
◆



Parecer em Consulta TC nº 010/2017

Acerca da função administrativa a ser exercida por instituição financeira oficial nos fundos de investimento em que sejam aplicados recursos oriundos de RPPS.

O diretor presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra formulou consulta a este Tribunal questionando o seguinte: *“Em que função(ções) administrativa(s) a instituição financeira oficial deve assumir para que o RPPS possa efetuar aplicações financeiras? É necessário que a instituição financeira oficial ocupe as funções de Gestora, Custodiante ou administradora individualmente ou cumulativamente?”* O Plenário, à unanimidade, respondeu aos questionamentos nos seguintes termos:

1. Quanto ao primeiro questionamento, sugere-se que o feito seja respondido no sentido de que, embora não haja nenhuma regulamentação sobre que função deva ser exercida pela instituição financeira oficial nos fundos de investimento, nos quais sejam aplicados recursos oriundos dos RPPS, entendemos que, diante das competências e responsabilidades atribuídas ao administrador, inclusive de escolha e contratação dos terceiros que ocuparão as demais funções, a administração do fundo deve ser exercida pelo banco público, a fim de atender às necessidades elencadas no Parecer TC 002/2013;
2. Quanto ao segundo questionamento, sugere-se que seja respondido no sentido de que, em relação ao gestor, con-

siderando que a sua escolha é feita pelo administrador (no caso, a instituição financeira oficial) e a gestão é profissional, ou seja, fundamentada em experiência e conhecimento técnicos de atuação em mercado financeiro; e considerando, ainda, que a própria gestão do RPPS pode ser terceirizada, nos termos da Resolução 3.922/2010, sem que haja, no exercício dessa função, a nosso ver, o entrave do § 3º, do artigo 164, da Constituição Federal, que diz respeito apenas à aplicação das disponibilidades em bancos públicos, entendemos que a gestão do fundo de investimento, assim como as demais funções, pode ser exercida por qualquer pessoa física ou jurídica, autorizada pela CVM para o exercício profissional de administração de carteiras de valores mobiliários, que demonstre capacidade técnica de bem exercer esse múnus. Parecer em Consulta TC-010/2017-Plenário, TC 9296/2015, relator Conselheiro em Substituição João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 14/08/2017.

↳ [Informativo nº 63](#)



O Município que possua regime próprio de previdência, ao analisar a concessão de reajuste real a servidores ativos, deve avaliar seus impactos financeiros atuais e futuros nos servidores inativos.

Cuidam os autos de Representação proposta pelo Ministério Público de Contas em face da Prefeitura e da Câmara Municipal de Guarapari noticiando irregularidade na concessão de reajustes

Previdência**2.2
Regime
previdenciário**

para servidores municipais. O Relator destacou, de início, que *“por uma questão de lógica, primeiro o Município deve promover a revisão geral anual de todos os seus servidores no mesmo índice e na mesma data, para depois então, caso exista folga orçamentária, promover reajustes diferenciados, casos estes sejam necessários e legítimos.”* Registrou também que *“a garantia da revisão geral anual deve ser interpretada em conjunto com o princípio da responsabilidade fiscal.”* Lembrando que o Município de Guarapari possui regime próprio de previdência, o relator observou ainda que não pode deixar de ser observada a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial: *“Qualquer aumento real dado aos servidores ativos, pode impactar imediatamente no montante de pagamento aos servidores inativos, para aqueles casos (que atualmente ainda são a maioria) que haja paridade. Além disso, poderá comprometer os valores futuros devidos a esses servidores quando aposentados. Por isso que no momento de análise da concessão de reajuste real a servidores ativos devem ser analisados os impactos financeiros atuais e futuros nos servidores inativos”.* Por fim, concluiu que, *“não obstante o dever de guardar o preceito constitucional previsto no art. 37, X da CF (revisão geral anual), este deverá ser feito em consonância com o art. 169 caput da CF (limite de gastos com pessoal que é regulamentado pela LRF). E havendo reajuste real de remuneração, também deverá ser observada a parte final do caput do art. 40 da CF (o RPPS deve ter equilíbrio financeiro e atuarial), para que o município não seja inviabilizado”.* O Plenário sem divergência, nos termos do voto do relator, conheceu da representação e a julgou parcialmente procedente. Acordão

TC- 509/2017-Plenário, TC-2925/2016, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 08/05/2017.

 [Informativo nº 56](#)



O ente municipal detentor de RPPS em extinção deve realizar a contabilização das provisões matemáticas decorrentes de benefícios previdenciários já concedidos e daqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários a sua concessão à época da extinção.

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, referentes ao exercício de 2015. Verificou-se irregularidade relativa ao não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob a responsabilidade do município. Sobre a questão, o relator ratificou posicionamento técnico e ministerial, em que foi esclarecido, de início, que atualmente o município não possui regime próprio de previdência social, embora ainda custeie aposentadorias e pensões decorrentes de benefícios concedidos à época de funcionamento do “Serviço Municipal de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Muniz Freire”, extinto pela Lei Municipal nº. 1.517/1999. Sobre a extinção da previdência municipal, o relator asseverou que *“o RPPS não se extingue simplesmente pela previsão expressa na lei, na verdade, a partir dessa previsão legal, ele entra em processo de extinção; normalmente possuirá servidores já aposentados e também pensionistas, cujos pagamentos dos proventos continuarão sendo de responsabilidade do próprio RPPS,*

Previdência**2.2
Regime
previdenciário**

assim como servidores que já tenham implementados os requisitos necessários a obtenção de seus benefícios, cuja concessão e pagamento dos proventos também será de responsabilidade do RPPS. Desta forma o RPPS entra em processo de extinção, sendo responsável pelo pagamento dos proventos aos seus inativos e pensionistas até o falecimento do último desses, ainda que custeado com recursos do tesouro, quando então se dará a extinção definitiva do RPPS". Nesse sentido, destacou que: *"O Ente detentor de RPPS em extinção, fica responsável por manter ou editar lei que discipline o seu funcionamento e as regras para concessão de benefícios de futuras pensões ou de aposentadorias aos servidores que possuíam direito adquiridos na data da lei que alterou o regime previdenciário dos servidores, até a extinção definitiva".* Assim, concluiu que *"o Ente deve contabilizar as receitas e despesas decorrentes de tais benefícios, bem como, atender as demais regras do Registro Contábil impostas aos regimes próprios de previdência, incluindo o reconhecimento das provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e daqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999".* Em vista desse entendimento, sugeriu a manutenção da irregularidade, votando pela rejeição das contas e expedindo determinações ao ente para regularização da situação evidenciada. A Primeira Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Parecer Prévio TC-057/2017-Primeira Câmara, TC 3821/2016, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 31/07/2017.

 [Informativo nº 62](#)



Ao realizar transação financeira com recursos previdenciários, os responsáveis pela gestão do RPPS devem obedecer rigorosamente aos critérios de segurança previstos na legislação pertinente, sob pena de responsabilidade por eventual dano ao erário decorrente de aplicação irregular.

Trata-se de indicativo de irregularidade verificado no IPS - Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra/ES, referente ao exercício de 2012, em representação ofertada pelo Ministério Público Especial de Contas, que apontou possíveis inconsistências na aplicação financeira de recursos vinculados ao RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, administrado pelo IPS. Em manifestação, o relator observou, a princípio, que os recursos dos RPPS devem ser aplicados em conformidade ao que dispõe a legislação previdenciária. Nesse sentido, destacou que se faz necessário que os responsáveis, antes de efetuar a aplicação financeira, investiguem o risco da aplicação escolhida, sendo imprescindível conhecer as características do investimento, o quanto de risco está disposto a assumir. O relator ainda ressaltou a ausência de solidez da instituição financeira escolhida no caso em análise, observando que *"foram retirados recursos vinculados ao RPPS em instituição financeira com notável solidez financeira para aplicar em outra instituição que já apresentava sinais de insolvência financeira. O que poderia ser feita em uma simples pesquisa no site da CVM que tem informações para qualquer cidadão investidor".* Nesse sentido, pontuou: *"É imperioso frisar que para realizar aplicações dos*

Previdência

2.2
Regime
previdenciário

recursos vinculados ao RPPS, os responsáveis precisam observar com cautela, de forma minuciosa, as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência do fundo que será aplicado os recursos vinculados ao RPPS". O relator verificou também que não foram elaborados estudos que demonstrasse as vantagens, desvantagens, riscos, solidez e transparência do fundo onde foram aplicados os recursos. Ressaltou ainda que a transação financeira ocorreu sem a Declaração de Investidor Qualificado, afrontando diretamente o que preceitua os artigos 108 e 109 da Instrução CVM nº 409/2004, sem a qual ela jamais poderia ter sido efetivada. Concluiu seu entendimento pela procedência da representação, verificando que o prejuízo causado à coletividade se mostrou extremamente grave, uma vez que os responsáveis autorizaram transação financeira com os recursos vinculados ao RPPS sem obedecer à legislação e às normas legais, opinando pelo ressarcimento aos cofres do instituto de previdência dos valores referentes à perda provocada pelo investimento no fundo e também de lucros cessantes. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator, por converter os autos em Todas de Contas Especial, rejeitar as alegações de justificativas, condenando os responsáveis em ressarcimento de 3.901.460,95 VRTE, aplicando-lhes multa proporcional ao dano e, ainda, dada a gravidade da infração, aplicando pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão e função de confiança pelo prazo de 05 anos. Acórdão TC-1122/2017-Plenário, TC-930/2013, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 13/11/2017.

 [Informativo nº 70](#)

Para que o RPPS aplique recursos previdenciários em instituição financeira, esta deverá ser previamente credenciada, assegurando, assim, as condições de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez.

Trata-se, também, de indicativo de irregularidade verificado no IPS - Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra/ES, exercício de 2012, em representação ofertada pelo Ministério Público Especial de Contas, que apontou possíveis inconsistências na aplicação financeira de recursos vinculados ao RPPS - Regime Próprio de Previdência Social, administrado pelo IPS. Segundo a representação, o IPS contratou de forma direta empresa para atuar na prestação de serviços de aplicações financeiras, deixando de observar o devido processo legal e as regras estabelecidas na Lei n.º 8.666/93. O relator corroborou entendimento técnico de que a contratação foi realizada desprovida de credenciamento da instituição financeira, ressaltando que *“o credenciamento é mais eficaz quanto ao processo licitatório, quando se trata de gestão de recursos financeiros e previdenciários, tendo em vista o que preceitua o art. 3º da Portaria nº 519 do Ministério da Previdência Social que exige que a entidade seja autorizada e credenciada”*. Pontuou que, nos termos da referida portaria, para que uma instituição receba aplicações dos recursos de regimes próprios de previdência social, ela deverá ser credenciada, assegurando, assim, as condições

Previdência**2.2****Regime
previdenciário**

de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez da instituição, previstas na Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN nº 3.922, de 2010. Segundo o relator, no caso em exame, restou evidenciado que a aplicação financeira com os recursos vinculados ao RPPS do IPS foi realizada desprovida de credenciamento da instituição financeira, vez que no momento da aplicação não foi aferido se a instituição era considerada apta ou não para receber os recursos. Assim, concluiu estar *“demonstrado que os Responsáveis não agiram de forma adequada, eficiente e transparente a evitar o risco de uma aplicação financeira temerária com valores oriundos do erário público”*. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-1122/2017-Plenário, TC-930/2013, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 13/11/2017.

 [Informativo nº 70](#)

3
CONTRATAÇÃO
DIRETA



◆
**Contratação
direta**
◆



Parecer em Consulta TC nº 001/2017

Sobre a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de locação sob medida (modalidade *built to suit*).

O Presidente da Câmara Municipal de Guarapari formulou consulta a esta Corte de Contas sobre a possível “aplicação do art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93 na contratação de locação de imóveis na modalidade *built to suit*? Em caso positivo, quais seriam os aspectos legais aplicáveis e quais exigências técnicas necessárias para celebração dessa modalidade de contrato administrativo?” O Plenário, à unanimidade, respondeu ao questionamento nos seguintes termos:

- Responde-se afirmativamente ao questionamento do consulente sobre a possibilidade de aplicação do inciso X do artigo 24 da Lei n. 8.666/93 ao contrato de locação sob medida, lembrando, contudo, que a licitação é a regra, devendo a dispensa obedecer rigorosamente aos requisitos legais elencados nos arts. 24 e 26 da Lei de Licitações; 2. Quanto aos aspectos legais e técnicos aplicáveis à locação “*built to suit*” (segundo questionamento do consulente), são aqueles atinentes à sua natureza jurídica de contrato da administração, regido pelo regime de Direito Privado,

com derrogação parcial pela supremacia do interesse público. Aplica-se ainda a Lei n. 8.666/93 como procedimento para a contratação, devendo ainda obedecer ao que se segue: 2.1 Deve ser precedida de licitação, admitindo-se, no entanto, a contratação direta se preenchidos os requisitos previstos no art. 24, X, da Lei 8.666/1993 e se o terreno, onde será construído o imóvel, for de propriedade do eventual locador; 2.2 Deve restar perfeitamente demonstrada que a junção do serviço de locação com a eventual execução indireta de obra apresenta economia de escala, sem ofensa, portanto, ao princípio do parcelamento do objeto; 2.3. Faz-se necessária a caracterização da efetiva necessidade do novo imóvel, evidenciando-se que o imóvel até então em uso não atende mais ao interesse público e de que não comporta readequação e ainda, que não existem outros imóveis disponíveis no âmbito da Administração que atendam às necessidades da atividade a ser desenvolvida; 2.4 A fundamentação da decisão pela locação sob medida deve, forçosamente, embasar-se em estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem tal opção contratual, com a demonstração de que a solução é mais vantajosa comparada às alternativas. Parecer em Consulta TC-001/2017- Plenário, TC 1966/2016, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 03/04/2017.

**Contratação
direta****Na contratação de serviços de publicidade o número de tiragem não é critério suficiente para comprovar a inviabilidade de competição.**

Cuidam os autos de Representação apresentada pelo Ministério Público Especial de Contas, objetivando a apuração de irregularidades relativas à contratação e a prestação de serviços de publicidade no Município de Itapemirim. Sobre a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviços de mídia impressa para divulgação de atos realizados pelo Executivo Municipal, o relator observou que *“a própria Lei de licitações já confere um indicativo da importância de se contratar serviços de publicidade e divulgação mediante o procedimento licitatório, pois mesmo diante da excepcional situação de inexigibilidade para contratação de serviços de natureza singular ou de notória especialização, a Lei nº 8.666/93 veda a inclusão dos serviços de publicidade e divulgação nessa excepcional situação autorizadora de contratação direta, ou seja, a interpretação a contrario sensu determina a realização de procedimento licitatório para a contratação desse tipo de serviço mesmo diante dessas situações excepcionais”*. Inobstante, ressaltou: *“Contudo, entendendo que o artigo 25, da Lei nº 8.666/93, não esgota as hipóteses de inviabilidade de competição, podemos concluir que em raras situações, a depender dos elementos do caso em concreto, pode restar configurada situação excepcional de inviabilidade de competição, resultando na possibilidade de contratação direta pela Administração Pública dos serviços de publicidade e*

divulgação”. No caso em análise, o relator considerou que *“não assiste razão os responsáveis quanto ao argumento de comprovada inviabilidade de competição, pois o critério adotado – o número de tiragem - não demonstra inviabilidade de competição do serviço a ser contratado, visto que tal exigência poderia ser exigida no edital de licitação, não afastando a possibilidade de competição”*. Acrescentou ainda que: *“O entendimento contrário implicaria no equívoco de sempre considerar inviável a contratação de serviços de publicidade e divulgação, pois adotando como critério o número de tiragem, a empresa que comprovasse possuir o maior número de tiragem dentro de determinado espaço territorial, não encontraria concorrentes em condições de competição”*. Desse modo, concluiu pela manutenção da irregularidade. O Plenário, à unanimidade, acompanhou o entendimento do relator. Acórdão TC-517/2017- Plenário, TC 763/2014, relator Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, publicado em 31/07/2017.

 [Informativo nº 62](#)

**Irregularidade na contratação de patrocínios mediante inexigibilidade de licitação em razão da não apresentação de justificativas de preço e motivação de escolha das entidades patrocinadas.**

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN, referentes ao exercício de 2010. Sobre a concessão de patrocínios pela empresa, median-

Contratação direta

te contratação direta por inexigibilidade de licitação, a relatora acompanhou a conclusão da área técnica e do Ministério Público de Contas no seguinte sentido: *“O enquadramento da concessão de patrocínios como contratação direta através de inexigibilidade de licitação com fulcro no caput do art. 25 da Lei de Licitações e Contratos é matéria pacificada nesta Corte de Contas”*. Foi ressaltado, ainda, que *“devendo os patrocínios seguir os ditames da lei 8.666/93, o processo de formalização deveria conter, conforme disposto no artigo 26 da lei, a justificativa da escolha do patrocinado, justificativa de preço contratado, e a comunicação, dentro de três dias à autoridade superior, para publicação na Imprensa Oficial em cinco dias como condição para eficácia dos atos”*. Ao verificar os procedimentos adotados pela companhia notou-se *“que são ainda superficiais as justificativas, registrando-se apenas os objetivos dos eventos não se esclarecendo, valendo-se de instrumentos metodológicos que ponderem o custo e o benefício, em que sentido os mesmos seriam merecedores do patrocínio, ou ainda como se enquadrariam no política de patrocínio da empresa. Nota-se assim que os processos carecem de critérios técnicos que demonstrem a vantajosidade da aplicação de recursos para o patrocínio ao evento”*. Quanto à ausência de justificativa do preço pactuado nos patrocínios, observou-se que *“não há que se falar em coleta de preços, mas a lei é clara ao exigir que seja justificado pelo ordenador o valor que será despendido na contratação (art. 26, § único, inciso III da LLC)”*. Em face das razões expostas, concluiu-se pela manutenção da irregularidade. O Plenário, à unanimidade, decidiu nos termos propostos pela relatoria. Acórdão

TC-980/2017-Plenário, TC 2829/2011, relatora Conselheira em Substituição Márcia Jaccoud Freitas, publicado em 09/10/2017.

 [Informativo nº 67](#)



É irregular a contratação direta de show artístico por inexigibilidade de licitação mediante apresentação de carta de exclusividade por prazo delimitado, ainda que por período superior à realização do evento contratado.

Tratam os autos de representação acerca de irregularidades na contratação de bandas e artistas mediante inexigibilidade de licitação pela Prefeitura Municipal de Marataízes. Dentre as irregularidades apurou-se a contratação direta de artista, mediante apresentação de procuração que concedia à empresa intermediadora o direito à representação exclusiva pelo período de dois anos. Anuindo ao entendimento técnico, o relator asseverou que *“a expressão ‘empresário exclusivo’ adotada pelo legislador na redação do inciso III, do artigo 25 da LLC, tem o sentido de empresário agenciador de artista que com ele mantém um vínculo duradouro, permanente e não uma relação temporária ou firmada para um único e determinado evento artístico, ou mesmo, como no caso concreto, por um período maior, mas sempre finito, delimitado”*. Isto posto, o relator concluiu pela manutenção da irregularidade. O Plenário, à unanimidade, decidiu por considerar procedente a representação. Acórdão TC-1030/2017-Plenário, TC 11052/2014, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 16/10/2017.

 [Informativo nº 68](#)

**Contratação
direta**

A ausência de motivação pode ser excepcionalmente convalidada por meio de motivação ulterior, desde que o motivo alegado extemporaneamente seja preexistente e idôneo para justificar o ato praticado.

Cuidam os autos da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia-SECT, referentes ao exercício de 2010. Dentre as irregularidades, foi relatada pela equipe técnica a realização de despesas com publicidade e propaganda sem motivação e justificativa da finalidade pública. Mediante argumentos expendidos pelos responsáveis, o relator asseverou que *“a posição firmada pelos Tribunais Superiores aponta para a possibilidade de motivação superveniente, configurando-se em convalidação do vício da ausência de motivação”*. Acrescentou ainda que *“a possibilidade de convalidação da motivação, desde que o motivo alegado seja preexistente, se coaduna com a busca da verdade real dentro do processo administrativo, mitigando, portanto, o formalismo exagerado, vez que não há que se falar em prejuízo para qualquer interessado na demanda”*. Por conseguinte, consoante entendimento doutrinário, sustentou que *“a ausência de motivação pode ser excepcionalmente convalidada por meio de motivação ulterior, desde que o motivo alegado extemporaneamente seja preexistente e idôneo para justificar o ato administrativo praticado”*. Desta feita, divergindo da área técnica, considerou sanada a irregularidade, posto que os responsáveis apresentaram em suas justificativas motivação idônea para os atos praticados. O Plenário, à unanimidade,

acompanhou o voto do relator, decidindo por afastar a irregularidade. Acórdão TC-426/2017-Plenário, TC-2280/2011, relator Conselheiro Marco Antônio da Silva, publicado em 24/07/2017.

[Informativo nº 62](#)

4
CONTRATOS
E CONVÊNIOS



◆
4.1
Fiscalização
contratual
◆



Súmula nº 001

Sobre a designação de representante da Administração para acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Em procedimento destinado à apreciação de projeto de enunciado de súmula de jurisprudência, o Plenário, à unanimidade, decidiu pela aprovação de súmula com o seguinte enunciado:

- ▶ *“A designação do agente responsável pela fiscalização da execução contratual deve ser realizada de maneira formal, através de ato próprio ou por termo nos autos do processo inerente à contratação”.*

Súmula nº 001, aprovada nos termos do Acórdão TC-807/2017-Plenário, TC 5300/2016, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicações em 31/08/2017 e 21/08/2017, respectivamente.

👉 [Informativo nº 64](#)



A escolha do fiscal do contrato deve recair sobre servidor que tenha conhecimento técnico suficiente acerca do objeto fiscalizado, ficando a autoridade nomeante passível de responsabilização por culpa *in eligendo*.

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Prefeitura Municipal de Marilândia objetivando apurar irregularidades na prestação de contas do programa social “Morar com Dignidade”, que visava à compra de materiais de construção para doação a famílias carentes do município. Dentre as inconsistências, foi apurada a ausência de entrega ou entrega a menor do que constava nas notas fiscais de matérias adquiridos pela administração. Comprovada a ocorrência da irregularidade a partir de depoimentos pessoais das pessoas que deveriam ser beneficiadas pelas compras, o relator acompanhou o entendimento técnico e ministerial no sentido de manter a responsabilização solidária da então Secretária de Ação Social e do então Prefeito Municipal. Divergiu, contudo, no que tange à responsabilização solidária do fiscal do contrato. Consignou entendimento, já adotado pelo TCU, segundo o qual a escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou por culpa *in eligendo*. No caso em comento, entendeu por afastar a responsabilidade do servidor designado como fiscal do contrato, ocupante do cargo de motorista da prefeitura, tendo em vista sua flagrante inabilidade técnica para desem-

Contratos e convênios

4.1 Fiscalização contratual

penho da função, tendo sido, ainda assim, designado pelo Prefeito para tal atividade. Assim, entendeu por julgar irregulares as contas do então Prefeito Municipal e da Secretária de Ação Social, condenando-os solidariamente ao ressarcimento apurado. A Primeira Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-1204/2017-Primeira Câmara, TC 2406/2014, relator Conselheiro Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 27/11/2017.

 [Informativo nº 71](#)

◆ 4.2 Concessão administrativa ◆



Repatrição de riscos entre as partes em concessão de serviço público.

Cuidam os autos de Representação, oferecida pelo Ministério Público de Contas, que relata supostas irregularidades em Concorrência Pública lançada pelo Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP), cujo objeto consistiu na outorga de concessão para prestação e exploração dos serviços de transporte público coletivo urbano da região metropolitana da Grande Vitória. Foi apontada irregularidade na previsão de cláusulas da minuta contratual que estabeleciam a assunção de riscos pelo Poder

Concedente, que seriam próprios das empresas concessionárias, em violação ao artigo 2º, inciso II, da Lei n. 8.987/2016. O relator observou, no que se refere à cláusula 11.1 da Minuta Contratual - que estipulou caber ao Poder Concedente o risco pela redução da quantidade de passageiros pagantes em relação aos números apresentados no Projeto Básico-, ser “*coerente o posicionamento da área técnica desta Corte de Contas que, fundamentando-se na repatrição objetiva de riscos entre as partes, nos moldes do art. 4º, VI e 5º, III, Lei 11.079/2004 (Lei das PPP’s), defende a tese de que esta previsão também se aplica ao caso concreto, tendo em vista que a Lei 8.987/1995 não impede esta repatrição objetiva de riscos*”. Nesse sentido, ponderou que “*no caso em tela é imperiosa a necessidade de se cogitar algum erro de projeção de demanda no Projeto Básico, o que, (...), tem o condão de justificar a possibilidade e viabilidade jurídica de uma repatrição objetiva de riscos entre os contratantes*”. Lado outro, no que diz respeito à cláusula 11.2, que estabeleceu não constituir “*risco a ser assumido pela concessionária o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato causado por conduta comissiva do Poder Concedente ou por qualquer evento em razão do qual lei ou o contrato assegure a recomposição do equilíbrio econômico financeiro*”, o relator esclareceu que “*seu conteúdo expressa o que a doutrina especializada aborda como sendo uma álea administrativa oriunda de um “fato da administração*”. E explicou que esse tipo de álea “*faz menção aos casos em que, em virtude de uma ação ou omissão do Poder Público contratante que atinge diretamente o contrato, este é inviabilizado ou retardado em seu cumprimento ou tornado exagerada-*

Contratos e convênios

4.2 Concessão administrativa

◆ 4.3 Convênios ◆

mente oneroso”. Diante do exposto, opinou pelo afastamento do indicativo de irregularidade, no que foi seguido, à unanimidade, pelo Plenário desta Corte. Acórdão TC- 1285/2016-Plenário, Processo TC 434/2015, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 30/01/2017.

↳ [Informativo nº 49](#)

▼
O repasse de recursos municipais a agremiação de escola de samba somente após a realização do objeto pactuado não deve ser considerado fator determinante para a não prestação de contas pela entidade convenente.

Ainda sobre a Auditoria Ordinária na Prefeitura de Cariacica, no que se refere a convênio celebrado entre o Município e agremiação de escola de samba, cujo objeto era o repasse de recursos para participação no desfile do Carnaval de Vitória, foi constatada omissão no dever de prestação de contas ao Município por parte do presidente da agremiação. Sobre a alegação do responsável de que a verba destinada à escola foi liberada somente após a realização do desfile, dificultando o cumprimento da obrigação, o relator teceu as seguintes considerações: *“Até entendo que o fator tempo possa ter sido um limitador na emissão da prestação de contas por parte da escola de samba.*

Contudo, não pode ser o fator determinante. Pois, restou comprovado nos autos que a Prefeitura emvidou diversos esforços para que a entidade regularizasse sua situação, promovendo diversas notificações, cobranças amigáveis e por derradeiro ação de execução e inscrição em dívida ativa”. Nesse sentido, afirmou que *“não faltaram oportunidades para o envio da prestação de contas ou de qualquer justificativa. Mas a entidade preferiu se manter inerte*”. Assim, opinou por manter a irregularidade e o ressarcimento ao erário. O Plenário, à unanimidade, acolheu o voto do relator. Acórdão TC-1262/2016-Plenário, TC 2276/2011, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 20/02/2017.

↳ [Informativo nº 51](#)

▼
O desvio do objeto na execução de convênio, quando não caracterizado desvio da finalidade pública inicialmente pactuada, não implica em irregularidade passível de ressarcimento ao erário.

Cuidam os autos de representação subscrita pelo Ministério Público Especial de Contas, referente a possíveis irregularidades em repasses efetuados à Fundação Manoel de Passos Barros, mediante convênios firmados pelo Governo do Estado do Espírito Santo por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde - SESA, eis que tais pagamentos teriam apresentado finalidade diversa da pactuada. Em manifestação de voto-vista, o conselheiro em substituição Marco Antônio da Silva, divergindo do relator,

Contratos e convênios**4.3 Convênios**

ponderou que *“é preciso estabelecer uma diferença entre desvio do objeto conveniado e o desvio de finalidade pública, de forma a estabelecer as diferentes consequências que devem resultar a depender de qual hipótese se demonstra caracterizada nos autos. Assim, o desvio de objeto ocorre quando se executa ações diversas daquelas previstas no convênio, mas atendendo a finalidade pública inicialmente estipulada para aplicação dos recursos conveniados, não se caracterizando em irregularidades passíveis de ressarcimento, mas tão somente em irregularidade formal, vez que a alteração do objeto conveniado, mesmo que atendendo a finalidade pública, deverá ser previamente comunicada ao poder concedente, com a proposta de alteração formalizada e a justificação de que a alteração visa à plena funcionalidade dos serviços fomentados”*. Por outro lado, observou que *“o desvio de finalidade se verifica quando os recursos são aplicados em finalidade diversa da firmada em convênio, situação em que o próprio ordenamento jurídico cuidou de regular, vedando de forma expressa a sua utilização, conforme se observa do §2º artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal”*. Quanto ao caso em exame, concluiu ser *“possível verificar que não houve a ocorrência de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, mas sim, de forma bastante evidente, o desvio do objeto conveniado, pois os pagamentos realizados permanecem vinculados à finalidade dos Convênios celebrados, gerando a prestação de benefícios à sociedade”*. Também em manifestação de voto-vista, o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun alinhou-se ao presente posicionamento, entendendo que *“deve ser afastada a irregularidade reconhecendo que houve o atendimento à finali-*

dade pública, embora seja reprovável a conduta de alteração de objeto do convênio, sem prévia formalização de termo aditivo e adequação do plano de trabalho, punível, a meu ver, em regra geral, com multa, obstada nesta oportunidade em face da prescrição da pretensão punitiva”. O Plenário deliberou, por maioria, nos termos do voto do conselheiro em substituição Marco Antônio da Silva, com os acréscimos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, por acolher as razões de justificativas dos responsáveis, afastando as irregularidades pelos fundamentos descritos. Acórdão TC- 734/2017-Plenário, TC 5156/2012, publicado em 07.08.2017.

 [Informativo nº 63](#)

**Aplicação de recursos de convênio com desvio de finalidade em benefício de ente conveniente e dever de ressarcimento do débito.**

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela SEAG na Prefeitura de Mantenedópolis, para apuração de desvio de finalidade de recursos provenientes do Convênio 034/2007, que tinha por objeto a aquisição de um caminhão trucado com capacidade de 15 (quinze) toneladas de carga, porém foi indevidamente utilizado pela prefeitura na realização de pagamentos diversos. Conforme análise do relator restou caracterizado desvio de finalidade, observando que *“este ocorre quando o agente busca fim diverso do interesse público ou pratica atos com motivos estranhos ao interesse público seja por motivo pessoal, político,*

**Contratos
e convênios****4.3
Convênios**

de terceiro ou ocorre quando, mesmo sendo o interesse público, o interesse é distinto daquele previsto na regra de competência do fim específico". Quanto ao dever de ressarcimento dos recursos, acrescentou: *"nas situações em que um ente político se beneficia da aplicação irregular, cogente a responsabilização direta deste, com sua condenação à restituição dos valores. Nessa linha, considerando que a utilização dos recursos recebidos, mesmo de forma diversa daquela pactuada, importou benefício ao ente, uma vez que tais importâncias foram transferidas aos cofres municipais para pagamentos diversos, o Município deverá ser condenado ao ressarcimento do débito"*. No tocante à responsabilização do gestor, pontuou: *"não havendo indício de ocorrência de locupletamento, o entendimento pacífico no TCU é de que, embora não sejam condenados à restituição dos valores, devam ter suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa"*. Ressalvou, entretanto, que essa medida não poderia ser adotada, eis que verificado o óbito do gestor, sustentando ser *"aplicável ao presente caso o Princípio da Intranscendência que veda, com âncora no art. 5º, XLV, da Carta Magna, que a pena, sanção jurídica personalíssima, se transfira a terceiros que não o próprio causador do ilícito"*. Assim, concluiu por julgar irregulares as contas do ex-prefeito municipal e condenar a prefeitura municipal ao ressarcimento do débito com os acréscimos legais pertinentes. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-818/2017-Plenário, TC-3218/2012, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 04/09/2017.


**4.4
Transporte
escolar**


Para aferição de eventual desproporção entre pagamentos realizados por município e pelo Estado na contratação de transporte escolar, deve ser demonstrada a composição de custos do transporte de cada rede.

Tratam os autos de representação formulada por equipe técnica desta Corte em face do Município de Aracruz, em razão de supostas irregularidades na execução de contratos de transporte escolar dos alunos da rede pública municipal e estadual de ensino. Segundo a área técnica, a irregularidade se deu em razão do município realizar pagamentos do serviço de transporte escolar considerando tanto as quilometragens cheias como as vazias, configurando possível dano ao erário. O relator se alinhou aos argumentos trazidos pelo Ministério Público de Contas, que opinou pela improcedência da representação, trazendo parecer que elencou diversos estudos relacionados à composição do custo dos serviços de transporte escolar. Segundo o relator, restou demonstrada a complexidade do cálculo do custo por quilômetro, amparado pela composição de diversos parâmetros, não podendo ser afirmado que houve dano ao erário pelos parâmetros adotados pela área técnica que, chegou a tal conclusão,

**Contratos
e convênios****4.4
Transporte escolar**

comparando-se os valores pagos para o transporte da rede municipal e da rede estadual. Sobre as diferenças na composição de custos, o relator ressaltou: *“De maneira que o serviço não é idêntico, tem base de custos distintos, a exemplo do transporte municipal que tem custo fixo com monitor, o que por óbvio a contratação de mão-de-obra encarece o serviço que será diluído no valor da quilometragem. Enfim, para que fosse aferido se há desproporção nos pagamentos realizados deveria haver toda uma demonstração da composição de custos do serviço de cada rede: municipal e estadual”*. Além disso, o relator observou que *“o contrato da prestação de serviço de transporte escolar municipal fora realizado em conformidade com o ato normativo que regulamenta esse serviço no âmbito do município, a saber, a Instrução Normativa SED nº01/2012, que expressamente no artigo 17, IV, disciplina o modo que se dá o pagamento”*. E prosseguiu: *“Nesse contexto, embora o Município de Aracruz, desde 2015, (...), já venha adotando nas suas licitações a modalidade de pagamento somente pelo trecho cheio, no intuito em alinhar-se ao entendimento do corpo técnico desta Corte firmado nos presentes autos, entendo que a escolha da metodologia a ser adotada para o pagamento dos serviços de transporte escolar é faculdade da Administração, que pode contemplar se a aferição da quilometragem atribuída para fins da prestação do serviço e o seu consequente pagamento, se dará pelo trecho vazio ou cheio”*. O relator acompanhou integralmente o parecer ministerial pelo conhecimento e pela improcedência da presente Representação. O Plenário deliberou, por maioria, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-1000/2017-Plenário, TC-9623/2014,

relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 21/08/2017.

 [Informativo nº 64](#)



Os valores referenciais de quilometro rodado definidos pela SEDU ou os preços praticados por municípios vizinhos ao ente contratante não servem como paradigma para aferição de sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, tendo em vista as circunstâncias peculiares vivenciadas por cada município.

Tratam os autos de relatório de auditoria ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Colatina referente ao exercício de 2009. Dentre as irregularidades, a área técnica apontou a ocorrência de sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, adotando como paradigma preços praticados por municípios vizinhos, bem como valores dispostos na Portaria nº 154-R, de 26 de novembro de 2008, expedida pela SEDU, propondo a imputação de ressarcimento ao erário aos responsáveis pela contratação. O relator acompanhou o entendimento técnico, dissentindo apenas no que se refere ao valor do ressarcimento estipulado, em relação ao qual anuiu à análise e a novos cálculos procedidos pelo Ministério Público de Contas. Em voto-vista, o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, divergindo do relator e da área técnica, manifestou-se no sentido de que *“os valores despendidos com transporte escolar de cada município se diferem em razão de diversos fatores e, principalmente,*

Contratos e convênios

4.4 Transporte escolar

em função da quilometragem percorrida e quantidade alunos a serem atendidos pela linha escolar, o que vai definir as rotas e, como bem asseverou a defesa, são fatores díspares, não cabendo, portanto, a comparação feita pelo nosso técnico”. Sobre a expressão “preço de mercado”, pontuou que análise desse “leva em consideração 04 (quatro) elementos, a saber: (I) a oferta; (II) a procura; (III) o período; (IV) influências externas”. Assim, observou que “a própria Secretaria Estadual de Educação – SEDU, embora defina os valores por quilômetro rodado a ser concedido aos diversos municípios deste Estado, sabe que para alcançar o preço real de mercado, necessária a contrapartida para complementação por parte dos municípios beneficiados, diante do que se consideram como ‘peculiaridades’”. Nesses termos, sustentou que “as diferenças ocorrem, tendo em vista as circunstâncias peculiares que cada Município detém como, oferta, demanda, condições de relevo da região, condições das estradas a serem percorridas, bem como a operacionalização das linhas definidas, horário e locais a serem atendidos por estes serviços, quantidade de alunos, dentre outras questões que alteram o preço do serviço”. O conselheiro ressaltou, nesse sentido, que “o preço imposto pelo SEDU, nem mesmo os praticados pelos municípios vizinhos, de fato, não são e nem representam a realidade do mercado local, e nestas condições, a licitação realizada pela Prefeitura M. de Colatina não resultaria com participantes interessados e o município não teria logrado êxito na contratação intentada, se mantivessem como preços máximos a serem contratados, os definidos pela SEDU ou os realizados pelos municípios vizinhos, muitas vezes considerados inexequíveis

para a praça em que ocorre a licitação”. Diante disso, concluiu por afastar o indicativo de irregularidade e o respectivo ressarcimento. O Plenário, por maioria, deliberou nos termos do voto vencedor do conselheiro Rodrigo Flávio Farias Chamoun. Acórdão TC-1027/2017-Plenário, TC 5582/2010, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 27/10/2017.

 [Informativo nº 68](#)

◆ 4.5 Sobrepço ◆



A verificação da ocorrência de sobrepreço nas compras de bens móveis deve considerar as diversas variáveis entre as circunstâncias do preço contratado e o paradigma, como a quantidade comprada, as variações de preço em cada licitação e o preço do frete.

Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial convertida de Representação, que noticiou possíveis irregularidades em ata de registro de preços adotada pelo Município de Maratázes para aquisição de mobiliário. Dentre as irregularidades, foi relatada a aquisição de móveis com suposta ocorrência de superfaturamento. O relator, acompanhando parcialmente o entendimento técnico e ministerial, asseverou que a “*verificação da ocorrência de sobrepreço nas aquisições de móveis deve considerar as diversas variáveis entre as circunstâncias do preço contratado e o paradigma, como a quantidade comprada, as*

Contratos e convênios

4.5 Sobrepreço

variações de preço em cada licitação e o preço do frete.” Sobre o tema, ponderou que “o fabricante obtém economias de escala quando alcança maior utilização dos fatores produtivos envolvidos no processo. A redução de custos unitários é mais facilmente obtida a partir da produção para atender encomendas maiores, o que permite ao fabricante praticar preços menores quando a quantidade comercializada é maior”. Quanto à imputação de sobrepreço, entendeu “ser contraditório ignorar que a quantidade comercializada bem superior na contratação em tela constitui evidencia suficiente de ganho de escala maior. Ao contrário, é imperioso inferir que as variáveis detectadas são suficientes para justificar a diferença de preço”. Assim, concluiu por afastar a imputação de sobrepreço no tocante à aquisição de determinados itens apontados pela área técnica. O Plenário, à unanimidade, acompanhou o termos do voto do relator. Acórdão TC-650/2017- Plenário, TC-12524/2014, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 10/07/2017.

↳ [Informativo nº 61](#)

◆ 4.6 Publicidade ◆



Parecer em Consulta TC nº 016/2017

Trata dos meios de publicidade obrigatórios para resumos contratuais.

O Prefeito Municipal de Conceição do Castelo formulou consulta a este Tribunal com o seguinte questionamento: “A publicação dos resumos dos contratos conforme vem sendo realizada, usando o mural da Prefeitura e da Câmara Municipal (Lei 978/2005), atende de forma regular ao princípio da publicidade inserto na CF art. 37? Há necessidade de adequação ou aperfeiçoamento?”. O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da Consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

- ▶ Para o atendimento aos preceitos de publicidade, a publicação dos resumos dos contratos deve ser feita em Diário Oficial, que pode ser eletrônico (nos termos do Prejulgado 013/2017), ou em jornal de grande circulação, sem prejuízo de outros meios subsidiários, como a afixação em mural e a divulgação na internet, sendo este último obrigatório nos termos do art. 8º, da Lei nº 12.527/11.

Parecer em Consulta-016/2017-Plenário, TC-5417/2013, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 27/11/2017.

↳ [Informativo nº 71](#)

5
FINANÇAS
PÚBLICAS



5.1 Final de mandato



A contratação de obrigação mencionada no art. 42 da lei de responsabilidade fiscal deve ser entendida como o momento da efetiva celebração do contrato ou instrumento congênere, não sendo suficiente para caracterizá-la o mero empenho da despesa.

Versam os autos sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Vila Velha, referentes ao exercício 2012. Dentre as irregularidades apuradas constatou-se despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, em desacordo com o prescrito no artigo 42 da LRF. Em voto vista, o conselheiro prolator defendeu que *“o termo ‘contrair obrigação de despesa’, conforme prescrito na redação do artigo 42 da LRF, deve ser entendido como o momento em que a obrigação de despesa é contratada, ou seja, deve ser considerado contraída a obrigação de despesa no momento da assinatura do ajuste e, por consequência, não se verifica tecnicamente correto afirmar que a contratação da obrigação de despesa se dá com o momento em que é realizado o empenho.”* Prosseguiu esclarecendo que *“não se contrai obrigação de despesa pelo empenho, vez que empenhar é ato de vincular dotação orçamentária, garantia a mais concedida ao fornecedor ou prestador de serviço de que*

cumprido o objeto contratado a administração efetuara o pagamento respectivo”. Diante disso, encerrou afirmando *“que a simples ocorrência de restos a pagar, sem disponibilidade de caixa, não configura violação ao art. 42 da LRF, devendo haver demonstração de ter sido ou não contraída obrigação nova a partir de 1º de maio até 31 de dezembro do exercício em análise, além disso, devem ser sopesadas a particularidades do caso concreto, visto que o objetivo do art. 42 da LRF foi exatamente criar regra de transição em final de mandato, de maneira que o gestor mantenha as contas em equilíbrio não penalizando a gestão seguinte.”* O Plenário, por maioria, decidiu nos termos do voto vista do conselheiro em substituição Marco Antônio da Silva, encampado pelo relator, apenas quanto ao dispositivo, nos termos do artigo 75, § 1º c/c o artigo 224, parágrafo único, ambos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, pela realização de diligência *in loco* para averiguação se os empenhos levantados pela área técnica no descumprimento do art. 42 da LRF são oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do referido exercício, na forma da fundamentação constante do voto do Relator. Parcialmente vencidos os conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, quanto aos fundamentos da Decisão, que entenderam que a forma de apuração do cômputo do artigo 42, da LRF, em relação à contratação de obrigação de despesa, se refere aos empenhos. Decisão Plenária TC-1828/2017, TC 4003/2013, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 23/06/2016.

5.2 Orçamento Público



Prejulgado nº 014

Negada a exequibilidade de lei orçamentária municipal que autorizou a abertura ilimitada de créditos adicionais, por ofensa ao artigo 167, inciso VII, da Constituição Federal.

Trata-se de Prejulgado formado a partir do Acórdão TC-295/2017- Plenário, que tratou da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de João Neiva, referentes ao exercício de 2014. Da análise das contas, observou-se que o art. 5º da Lei Orçamentária Anual do município havia autorizado a abertura de créditos adicionais suplementares ilimitados, violando-se a vedação contida no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal. Assim, preliminarmente, foi suscitado pela área técnica incidente de inconstitucionalidade em face do referido normativo. O relator esclareceu inicialmente que o fato de a lei orçamentária ter vigência temporária, eis que destinada a produzir efeitos apenas durante o exercício para o qual foi aprovada, não obsta ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade em sede de controle difuso e incidental. No que se refere à abertura dos créditos adicionais, o relator observou que o artigo 7º, inciso I, da Lei 4.320/64 permite que a própria lei orçamentária conte-

nha dispositivo que autorize a abertura até determinado limite, desde que seja observado o inciso VII do artigo 167 da CF/88, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados. Assim, destacou que “estabelecer o limite para abertura de créditos adicionais implica que a lei autorizativa fixe tal limitação em valor monetário certo ou percentual”, tendo mencionado o Parecer Consulta TC 022/2006 nesse sentido. Analisando a lei orçamentária do caso em exame, destacou que seu artigo 4º autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 33% da despesa fixada, entretanto, o art. 5º do mesmo diploma legal excepcionou o limite estabelecido no art. 4º para determinadas situações específicas, como por exemplo, a suplementação para cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais (inciso I), sem estabelecer qualquer outra limitação. Ante o exposto, concluiu que o referido normativo autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares ilimitados, violando-se, portanto, a vedação contida no art. 167, VII, da Constituição Federal. Nos termos do voto do relator, o Plenário, à unanimidade, decidiu por negar exequibilidade ao art. 5º da Lei Municipal nº 2.545/2013, atribuindo efeitos *ex nunc* a esta decisão. Prejulgado nº 014, publicado em 28/06/2017, decorrente do Acórdão TC-295/2017- Plenário, TC 3886/2015, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 26/06/2017.

 [Informativo nº 60](#)

Finanças
públicas5.2
Orçamento
público

A infringência ao art. 9º da LRF pela não limitação do empenho, propiciando o descumprimento das metas de resultado primário e nominal, não é causa suficiente para macular as contas de governo caso a dívida consolidada líquida do respectivo ente esteja zerada.

Trata-se de indicativo de irregularidade verificado na Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Itapemirim, referentes ao exercício de 2015, no qual foi observado que o município não atingiu as metas estabelecidas na LDO para resultado primário e para arrecadação de receita primária, não tendo o gestor promovido a limitação de empenho e movimentação financeira nos termos delineados no art. 9 da LRF. Sobre a questão, o relator esclareceu que *“a LRF nos artigos 4º e 9º priorizou disciplinar a integração entre dívida consolidada, resultado primário, resultado nominal e metas fiscais. Trata-se na verdade de um mecanismo de planejamento, acompanhamento e controle de todas as etapas relacionadas ao endividamento público”*. Acrescentou que: *“O resultado primário, tido como esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública tem como principal parâmetro para a gestão da dívida a Dívida Consolidada Líquida – DCL, cujos limites foram estabelecidos pela Resolução do Senado Federal 40/2001”*. No caso concreto, verificou que na LDO o município se propôs a reduzir seu estoque da dívida consolidada líquida em R\$10.146.711,51 - meta de resultado nominal. Entretanto, ao apresentar o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, ficou evidenciado que o município não a possuía,

estando zerada, tanto em 2014 como em 2015. Considerando a situação fiscal apresentada pelo município, o relator arrematou que: *“A LRF dispõe que os entes da federação precisam estabelecer as metas fiscais em todos os Anexos de Metas. Nesse caso, em que o município não possui DCL, as metas, no entanto, podem ser zero, ou seja, não vão gerar nem déficit e nem superávit. Nesse caso, estabelecer metas de resultado primário e nominal não favorece o controle da execução orçamentária e financeira”*. Em citação de doutrina aplicada à questão, o relator observou que *“em casos como esses, seria conferida muito mais inteligibilidade ao controle orçamentário se fosse fixada uma meta de resultado orçamentário (receitas arrecadadas menos despesas empenhadas) do que metas de resultado primário ou nominal”*. Ressaltou ainda que, no caso em comento, o resultado orçamentário deficitário de R\$ 70.937.694,84, em 2015, foi suportado pelo superávit financeiro de R\$ 142.569.106,76 do exercício de 2014. Concluiu então que a infringência ao art. 9º da LRF pela não limitação do empenho, por descumprimento das metas de resultado primário e nominal, foi incapaz de macular estas contas de governo, afastando a irregularidade. O Plenário deliberou, por maioria, nos termos do voto do relator. Parecer Prévio TC-099/2017-Plenário, TC- 5780/2016, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 27/11/2017.

◆
5.3
Liquidação
da despesa
pública



É possível que a Administração Pública realize pagamento antecipado de despesa em situações excepcionais, desde que haja previsão contratual para tanto e que sejam estipuladas garantias que resguardecem o interesse público em caso de inadimplemento.

Tratam os autos de Auditoria Ordinária na Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, em que foi relatado como irregularidade o pagamento antecipado de despesas pelo Município para custeio de serviços de trio elétrico durante o carnaval. No tocante à antecipação de pagamento por parte da Administração Pública, o Relator observou, primeiramente, se tratar de prática vedada pela Lei Federal n. 4320/64. Inobstante, reconhecendo a dificuldade na contratação de artistas, que, na maioria das vezes, só aceitam realizar um show mediante pagamento antecipado, o Relator fez menção à Orientação Normativa n. 37/2011 da Advocacia Geral da União – AGU, que possibilita, ainda que de forma excepcional, a realização de pagamento antecipado pela Administração, desde que previstas algumas garantias. Nesse contexto, citou o artigo 56 da Lei Federal n. 8666/93, que autori-

za, a critério da autoridade competente e desde que prevista no instrumento convocatório, a exigência de prestação de garantia na contratação de obras, serviços e compras. Citou também o artigo 40, inciso XIV, alínea “d”, da mesma lei, que prevê compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos. Analisando o dispositivo citado, destacou que “a própria Lei Nacional de Licitações e Contratos administrativos trata desta questão e não veda que haja o pagamento antecipado para os contratos firmados com possíveis interessados em contratar com ela. Ao contrário, autoriza o pagamento antecipado, podendo, desta forma, negociar possíveis descontos com os prestadores de serviços”. Ressaltou, porém, que “este dispositivo não pode ser interpretado isoladamente, deve ser aplicado conjuntamente com o art. 56 do mesmo diploma legal, que cuida das garantias que poderão ser exigidas”. Assim, concluiu: “resta claro que a vedação prevista no art. 62 da Lei nº 4.320/64 não é absoluta, ou seja, é possível que seja feito o pagamento antecipado para fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, desde que exista previsão contratual para tanto e que a Administração estipule garantias que resguarde o interesse público em caso de inadimplemento contratual”. Ante o exposto, opinou por afastar a irregularidade. A Segunda Câmara, à unanimidade, acolheu o voto do Relator. Acórdão TC-1261/2016-Segunda Câmara, TC 6322/2010, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 20/03/2017.

◆
5.4
Despesas
com pessoal
◆



Parecer em Consulta TC 002/2017

Sobre a possibilidade, quando atingido o limite prudencial de gastos com pessoal, de nomeação de servidores para cargos em comissão vagos em razão da exoneração de antigos ocupantes.

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo formulou consulta a esta Corte de Contas questionando o seguinte: “O art. 22, § 1º, IV, da LRF obsta a nomeação de servidores para cargos em comissão vagos em razão da exoneração recente dos antigos ocupantes? (...) a vedação art. 22, §1º, IV, da LRF obsta, também, o provimento de cargos em comissão na hipótese em que a nomeação do novo servidor seja realizada concomitantemente à exoneração do antecessor?” O Plenário, por maioria, respondeu os questionamentos elaborados nos seguintes termos:

- No sentido de que o Tribunal de Justiça poderá realizar nomeações, conforme critérios de conveniência e oportunidade nos cargos de direção, chefia e assessoramento, observando o seguinte: nos de direção de maneira livre; nos de chefia excetuando os casos que não se enquadrem

essencialmente nessa função; no caso de assessoria, que são os cargos prioritários para a redução da despesa, que se preserve número mínimo a assegurar a eficiência do serviço, inclusive na assessoria direta de magistrados. Contudo, deverá abster-se de qualquer prática que implique no desrespeito a meta de redução da despesa global com pessoal, devendo, ainda, promover sua reestruturação administrativa adequando à lotação e distribuição dos servidores efetivos, em função de confiança e dos cargos comissionados. Desta forma, as exonerações e nomeações poderão ser realizadas mesmo que não ocorram de forma concomitante haja vista que a vinculação pretendida pela norma se dá com a despesa, que deverá observar em todos os casos, a meta de redução. Parecer em Consulta TC- 002/2017-Plenário, TC 7024/2015, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 10/03/2017.

 [Informativo nº 54](#)



Parecer em Consulta TC n. 003/2017

Sobre utilização de recursos provenientes de royalties do petróleo para pagamento de despesas com pessoal.

A Prefeita Municipal de Itapemirim formulou Consulta a esta Corte de Contas questionando, em síntese, “se há alguma irregularidade ou ilegalidade por parte do Município em destinar, mediante lei específica, os recursos do município provenientes

**Finanças
públicas****5.4
Despesas com
pessoal**

dos royalties de petróleo para aplicação em investimentos na área da educação (25%) e saúde (15%), incluídos". O Plenário, à unanimidade, respondeu ao questionamento nos seguintes termos:

- 1 – Tornar sem efeito o Parecer em Consulta nº 005/2016, haja vista que a Lei nº 12.858/2013 possibilitou o pagamento de pessoal com recursos derivados dos royalties do petróleo na hipótese do seu art. 5º;
- 2 – Quanto ao questionamento da consulente, mantém-se o entendimento pela impossibilidade de utilização dos recursos oriundos dos royalties do petróleo para pagamento de pessoal permanente, exceto quando o custeio for relativo a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (art. 5º da Lei Federal nº 12.858/2013). Parecer em Consulta TC-003/2017-Plenário, TC 827/2012, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 17/04/2017.

 [Informativo nº 55](#)

**Parecer em Consulta nº 009/2017****Acerca da contabilização do estorno financeiro decorrente da cessão de servidor efetivo do legislativo municipal e os reflexos no limite de gastos com pessoal.**

Versam os autos sobre consulta formulada pelo Presidente Câmara Municipal de Iconha, que solicitou resposta para a seguinte indagação: *“Um servidor efetivo de um órgão é cedido a outro órgão. O órgão cedente continuará a fazer o pagamento das despesas decorrentes de seus vencimentos com todas as repercussões incidentes em folha de pagamento (incluindo a contribuição patronal e auxílio alimentação). E o cessionário fará o ressarcimento das despesas. Ocorre que o órgão cedente, por se tratar de uma Câmara Municipal, não pode obter outras receitas se não àquelas decorrentes do duodécimo. Desta forma, pairaram dúvidas no setor de contabilidade quanto à forma correta de se fazer os lançamentos contábeis à luz da legislação em vigor em face do estorno financeiro. Sendo elas: I- A devolução dos gastos com o servidor poderá permanecer com o órgão cedente ou deverá ser repassado (restituído) para o Município? II- Caso o valor restituído permaneça nos cofres do órgão cedente, quais os procedimentos a serem adotados pela contabilidade para estorno de despesa? III- As despesas com o servidor cedido serão computadas como despesas de pessoal no órgão cedente”*? O Plenário, à unanimidade, respondeu a presente Consulta nos termos do voto do relator:

**Finanças
públicas****5.4
Despesas com
pessoal**

1. Quanto ao primeiro questionamento (A devolução dos gastos com o servidor poderá permanecer com o órgão cedente ou deverá ser repassado (restituído) para o Município?) reiteramos a Instrução Técnica de Consulta 002/2017 que encampou a Manifestação Técnica 016/2017 no sentido de que o registro patrimonial da operação requer a contabilização pelo órgão cedente através da ativação de direito decorrente do pagamento realizado ao servidor cedido. Posteriormente, no ato do ressarcimento da despesa pelo órgão cessionário, o ativo deverá ser baixado. Nesse sentido, observa-se que a restituição decorre de obrigação assumida pelo órgão cedente, mas cuja responsabilidade pertence ao órgão cessionário, conforme hipótese proposta pelo consulente envolvendo cessão com ônus ao cessionário. Dessa forma, não haveria necessidade de repasse ao município dos recursos restituídos, uma vez que não foi este que assumiu a obrigação pelo pagamento do servidor cedido, mas a Câmara Municipal na figura de órgão cedente. No entanto, destaca-se exceção estabelecida por expressa disposição legal. Em observância ao artigo 38 da Lei Federal 320/1964, assim como às orientações emanadas pelo MCASP e MDF da Secretaria do Tesouro Nacional, entende-se que a restituição da despesa com o servidor cedido deverá ser repassada ao município e registrada como receita, excepcionalmente, caso a restituição ocorra em exercício posterior ao de competência da despesa.

2. Quanto ao segundo questionamento (Caso o valor restituí-

do permaneça nos cofres do órgão cedente, quais os procedimentos a serem adotados pela contabilidade para estorno de despesa?) reiteramos a Instrução Técnica de Consulta 002/2017 que encampou a Manifestação Técnica 016/2017 no sentido de que a despesa orçamentária, realizada pelo órgão cedente no momento do pagamento do servidor cedido, deverá posteriormente ser anulada no ato do ressarcimento pelo órgão cessionário. Além disso, o registro patrimonial da operação de cessão de servidor opera-se no órgão cedente através ativação de um direito decorrente de créditos por cessão de pessoal, tendo em vista a realização de pagamento de obrigação do órgão cessionário, ocorrendo a baixa do ativo no momento do ressarcimento da despesa.

3. Quanto ao terceiro questionamento (As despesas com o servidor cedido serão computadas como despesas de pessoal no órgão cedente?) reiteramos a Instrução Técnica de Consulta 002/2017 que encampou a Manifestação Técnica 016/2017 no sentido de que no caso de servidores cedidos com ônus para o cessionário, mediante posterior reembolso, o ente cedente deve empenhar e executar as despesas de pessoal normalmente. Após o recebimento do ressarcimento realizado pelo ente cessionário, o cedente deverá anular as despesas e os empenhos correspondentes em seus registros. Com isso, as despesas com pessoal cedido não farão parte dos cálculos do limite de despesas com pessoal do órgão cedente e sim do ente cessionário. Impor-

**Finanças
públicas****5.4
Despesas com
pessoal**

tante salientar a existência de reflexos no cálculo da despesa de pessoal do órgão cedente, em função da ocorrência de ressarcimento pelo cessionário somente no exercício seguinte ao de sua competência, impossibilitando a anulação da despesa orçamentária executada. Neste sentido, sugere-se previsão no acordo de cessão de servidor público para antecipação da restituição pelo cessionário de valores pendentes do exercício, evitando-se reflexos no gasto de pessoal do órgão cedente pela ocorrência do ressarcimento apenas no exercício seguinte.

- ▶ Reiteramos a Instrução Técnica de Consulta 002/2017 que encampou a Manifestação Técnica 016/2017 no sentido de destacar que a adoção de ressalva quanto aos procedimentos contábeis descritos. Entende-se que tais procedimentos não são definitivos, podendo ocorrer mudanças na forma de contabilização das operações com cessão de servidores, tanto pela Secretaria do Tesouro Nacional quanto por parte deste Tribunal de Contas, em decorrência de alterações das normas contábeis vigentes. Parecer Consulta TC-009/2017-Plenário, TC-3971/2016, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 31/07/2017.

↳ [Informativo nº 62](#)

**Os valores dispendidos com agentes honoríficos possuem natureza indenizatória, não incidindo no cômputo das despesas com pessoal definido na lei de responsabilidade fiscal.**

Versam os autos sobre representação com pedido de concessão de medida cautelar, noticiando suposta irregularidade na convocação de 27 (vinte e sete) candidatos aprovados no 2º Processo Seletivo de Juiz Leigo pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, embora o Poder Judiciário do Espírito Santo estivesse acima do limite de gastos com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em suas justificativas, o gestor sustentou a improcedência das acusações, alegando que o ato administrativo encontrava suporte no disposto na Resolução nº 174/2013 do Conselho Nacional de Justiça, que se refere ao juiz leigo como “*auxiliar da Justiça*”, recrutado por prazo determinado, sem vínculo empregatício ou estatutário com o Estado, os quais percebem indenização mensal, que tem como base o número de projetos de sentença elaborados por mês e homologados pelo Juiz ao qual estiverem submetidos (Resolução nº 028/2015, TJES). O relator corroborou posicionamento do Ministério Público Especial de Contas, que acolheu a tese da defesa, no sentido de que: “*a função de juiz leigo, a que se refere o art. 39, I, § 3º, da LC n. 234/2002, não se enquadra no conceito de servidor público em sentido amplo; igualmente não exerce mandato eletivo, não encaixilhando no conceito de agente político. Emoldura-se, por exclusão, na categoria de particulares em colaboração com o Poder Público, na qualidade de pessoas físicas que prestam serviços ao*

**Finanças
públicas****5.4
Despesas com
pessoal**

Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração". Sobre a natureza desses gastos, o MPC esclareceu que as despesas pagas aos agentes honoríficos não incidem no cômputo das despesas com pessoal, pois *"estes não recebem remuneração, mas indenização pelos custos incorridos pelo relevante serviço público prestado"*. Ante o exposto, adotando como razão de decidir o parecer do MPEC, o relator concluiu pela improcedência da denúncia e pelo arquivamento dos autos, no que foi acompanhado, à unidade, pelo Plenário. Acórdão TC- 624/2017-Plenário, TC 6248/2016, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 12/06/2017.

 [Informativo nº 59](#)



A não recondução da despesa com pessoal aos limites legais no prazo estabelecido pela LRF configura infração administrativa grave, passível de multa de trinta por cento sobre os vencimentos anuais do gestor, sem prejuízo de sanções penais aplicáveis.

Trata-se de processo formado para dar cumprimento à decisão do Plenário desta Corte de Contas consubstanciada no Parecer Prévio 82/2015 (TC 2592/2014), originado da Prestação de contas Anual de Água Doce Norte referentes ao exercício de 2013, objetivando a responsabilização pessoal de ex-prefeito municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, III e IV, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00, tendo em vista a não recondução das despesas com pessoal ao limite estabelecido na LRF. Ratificando integralmente posicionamento técnico e ministerial, o relator

destacou: *"A Lei de Crimes Fiscais instituiu a figura da infração administrativa contra as finanças públicas, para dar maior efetividade aos preceitos elencados na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo, ademais, um mecanismo, junto a LRF na direção de uma gestão orçamentária sustentável"*. E sobre a responsabilização pessoal do gestor observou: *"Ressalta-se que as sanções administrativas, conforme dispõe o art. 5º da Lei nº 10.028/00, são aplicadas pelos Tribunais de Contas em processos cujos julgamentos são de sua competência e, entre outras, referem-se à responsabilização pessoal, constituindo-se em infração administrativa punível com multa, inclusive de 30% dos vencimentos anuais do agente, sem prejuízo das sanções penais aplicáveis"*. Dessa forma, entendeu: *"Denota-se, portanto, grave omissão do gestor em adotar, dentre outras, as medidas descritas no art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, necessárias para eliminar o percentual excedente da despesa com pessoal, no prazo estabelecido pelo art. 23 da LRF, o que, aliás, ensejou a emissão do Parecer Prévio 82/2015, nos autos do processo TC n. 2592/14, recomendando ao legislativo municipal a rejeição das contas do Executivo de Água Doce do Norte, referentes ao exercício de 2013"*. O relator então votou pela aplicação de sanção por multa ao gestor envolvido, com fulcro no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00. A Primeira Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC- 585/2017-Primeira Câmara, TC 1500/2016, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 07/08/2017.

 [Informativo nº 63](#)

◆
5.5
Gastos com
saúde e
educação
◆



Parecer em Consulta TC n. 005/2017

Sobre a celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos para atuação de modo complementar ao SUS e aspectos contábeis relacionados.

O prefeito municipal de Itarana formulou Consulta a esta Corte de Contas questionando o seguinte: “1- *Pode o Poder Executivo Municipal, à luz da exegese dos arts.6º e 199, § 1º, da Constituição Federal c/c os artigos 84, II, e 3º, IV da Lei Federal nº 13.109/2014, celebrar convênio, a partir de 1º de janeiro de 2017, com entidade privada filantrópica e sem fins lucrativos com atuação voltada para a área da saúde de forma complementar do Sistema Único de Saúde?* 2- *É permitido ao Poder Executivo Municipal celebrar termo de cooperação, em uma de suas modalidades – convênio, colaboração ou fomento – com entidade privada filantrópica e sem fins lucrativos com elemento de despesa distinto da rubrica “subvenção social”?* Se positiva a resposta quais os elementos de despesas podem ser utilizados? 3- *Ao Município (Poder Executivo) é permitido, do ponto de vista legal e contábil, firmar convênio, termo de colaboração ou*

fomento, com organização da sociedade civil filantrópica e sem fins lucrativos, com atuação voltada para o atendimento básico e emergencial na área da saúde, de forma complementar do Sistema Único de Saúde, cujo recurso seja destinado ao pagamento de dívida de exercícios financeiros anteriores contraída com o Instituto Nacional de Segurança Social – INSS referente à folha de pagamento de funcionários da sociedade civil – cota patronal, notadamente despesas de custeio e que foram parceladas com o INSS? Se positiva a resposta, quais elementos de receitas (despesas) podem ser utilizados especificamente para essa finalidade?” O Plenário, à unanimidade, respondeu os questionamentos elaborados nos seguintes termos:

- 1) Admite-se que o Poder Executivo Municipal firme convênio ou contrato de direito público com entidade de direito privado, sem fins lucrativos, para atuar de modo complementar ao Sistema Único de Saúde, nos termos da Lei nº 8.666/93 e Leis nº 9637/98 e 9.790/99 (as duas últimas nos casos de organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, respectivamente), desde que respeitadas as exigências referenciadas acima;
- 2) Não é permitido ao Poder Executivo Municipal celebrar termo de cooperação, em uma de suas modalidades – convênio, colaboração ou fomento, com entidade filantrópica e sem fins lucrativos, para a realização de atividades relacionadas à saúde, com elemento de despesa diverso da rubrica “subvenção social”, conforme dispõem o artigo 12, da Lei

Finanças públicas

5.5 Gastos com saúde e educação

nº 4320/64 e o artigo 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000;

- 3) Ao Município não é admissível realizar subvenção social para pagamento de dívida de exercícios anteriores contraídas com o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, referente à folha de pagamento de funcionários da sociedade civil – cota patronal, ainda que, notadamente, despesas de custeio, que foram parceladas como INSS, uma vez que para isso, seria necessária a comprovação da regularidade jurídica e fiscal da entidade subvencionada, conforme exigência dos artigos 27 e 28 da Lei nº 8.666/93, incluindo-se as contribuições para a seguridade social, nos termos do art. 195, § 3º da Constituição Federal, salvo se isentas, nos termos do artigo 195, § 7º da Constituição Federal. Parecer em Consulta TC-005/2017-Plenário, TC 5114/2016, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 17/04/2017.

 [Informativo nº 55](#)



Parecer em Consulta TC 006/2017

Sobre a utilização de recursos do Fundeb para pagamento de profissionais que atuam no contraturno escolar e em atividades extracurriculares de escolas de tempo integral.

O presente feito cuida de Consulta formulada pelo então prefeito municipal de Castelo, com os seguintes questionamentos: *“Um Município, que possui escolas de tempo integral de edu-*

cação básica, pode pagar os profissionais que atuam em disciplinas extras ofertadas no contraturno (denominadas macrocampos) com recursos do FUNDEB? Serão considerados como profissionais do magistério aqueles que atuam em disciplinas e/ou cursos extras à grade curricular regular, tais como agroecologia, arte, música, teatro, cultura digital, artes visuais e reforço escolar?” O Plenário, à unanimidade, respondeu aos questionamentos nos seguintes termos:

- 1 - Quanto ao primeiro questionamento formulado, no que concerne ao pagamento dos profissionais que atuam na educação integral, no contraturno escolar, é preciso verificar, no caso concreto, se são profissionais do magistério conforme estabelece o art. 22 da Lei: especialistas em educação que atuam diretamente no processo pedagógico do ensino, envolvidos com a produção do conhecimento e aprendizagem. Além disso, se possuem efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do ente governamental, devendo haver regular vinculação contratual, temporária ou estatutária. Não é possível que serviços de terceiros sejam remunerados com tais recursos. Nesta situação, atuando no contraturno escolar, os profissionais do magistério podem ser remunerados com os 60% (sessenta por cento) do FUNDEB. Por outro lado, se os profissionais da educação não preenchem os requisitos legais exigidos no art. 22 da Lei nº 11.494/07, mas atuam na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, podem ser remunerados com

**Finanças
públicas****5.5
Gastos com saúde
e educação**

os 40% (quarenta por cento) restantes do FUNDEB, nos moldes do art. 21 do referido diploma legal. Cumpre ressaltar, entretanto, que tais conclusões pressupõem a existência de educação integral nos moldes previstos na legislação educacional brasileira, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária do Estado e dos Municípios, conforme dispõem os parágrafos 2º e 3º do artigo 211 da Constituição Federal. Em outras palavras, em relação ao contraturno, será pago com a parcela de 60% do FUNDEB o profissional que se enquadrar nos critérios legais de “profissional do magistério”, elencados no art. 22 da Lei nº 11.494/07. Os demais profissionais poderão ser pagos com a parcela de 40% do FUNDEB, desde que se enquadrem nos parâmetros de manutenção e desenvolvimento do ensino previstos no art. 70 da Lei n. 9.394/96 e não incidam nas vedações do art. 71 do mesmo diploma legal.

- 2 - Quanto ao segundo questionamento formulado, qual seja, “Serão considerados como profissionais do magistério (FUNDEB 60%) aqueles que atuam em disciplinas e/ou cursos extras à grade curricular regular, tais como agroecologia, arte, música, teatro, cultura digital, artes visuais e reforço escolar?” Entende-se que os profissionais que atuam em atividades extracurriculares não se enquadram nos critérios legais para serem remunerados por meio da parcela de 60% do FUNDEB. E que nos termos do art. 26, §§ 2º e 6º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/1996), o ensino da arte, constituído pelas

linguagens música, teatro e artes visuais, é componente curricular obrigatório da educação infantil e do ensino fundamental, e o reforço escolar, na medida em que se referir a disciplinas curriculares obrigatórias da educação básica, também terá a mesma natureza. Parecer em Consulta TC-006/2017-Plenário, TC 3214/2017, relator Conselheiro Manoel Nader Borges, publicado em 15/05/2017.

 [Informativo nº 57](#)



Parecer em Consulta TC nº 015/2017, sobre a utilização de recursos do Fundeb para pagamento de profissional do magistério atuante no Programa Nacional de Educação Tributária.

O Prefeito do Município de Rio Bananal formulou consulta a este Tribunal com o seguinte questionamento: “*Considerando a possibilidade do Município implantar a Educação Tributária, os profissionais do magistério que atuam em sala de aula, caso sejam designados para trabalharem no Programa de Educação Tributária, podem permanecer vinculados ao FUNDEB, a serem pagos com este recurso (FUNDEB 60%)*”. O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da Consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

1. Observado o ordenamento jurídico referente ao FUNDEB, notadamente o previsto no artigo 22 da Lei nº 11.494/07, o profissional designado para atuar no Programa Nacional de Educação Tributária, poderá ser remunerado com os 60%

**Finanças
públicas****5.5
Gastos com saúde
e educação**

(sessenta por cento) dos recursos, desde que o tema educação fiscal esteja incluído no currículo da educação básica, observando-se ainda os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios; Parecer em Consulta TC nº 015/2017-Plenário, TC 9149/2016, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 09/10/2017.

 [Informativo nº 67](#)



Lei orgânica municipal não pode exigir aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento de ensino em percentual superior ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal (25%), por violação ao princípio constitucional da não vinculação de impostos a despesas.

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, em face do Parecer Prévio TC 049/2013, que recomendou a aprovação das contas do Município de Cariacica referentes ao exercício de 2009, reconhecendo a inconstitucionalidade do art. 222 da Lei Orgânica Municipal, que ampliava a exigência mínima prevista no artigo 212 da Constituição Federal, no que tange à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, de 25% para 27%. Em sede recursal, o Ministério Público de Contas requereu o reconhecimento da plena validade da referida norma e, via de consequência, a anulação da decisão recorrida. O relator reconheceu, de início, que a jurisprudência já oscilou em relação ao tema. Contudo, consignou que o entendimento mais recente

lhe assegura apreender pela inconstitucionalidade da referida norma, diante de decisão do STF no RE nº 477.624, em que foi declarada inconstitucionalidade do artigo 160 da lei orgânica do município de Belo Horizonte pelo mesmo fundamento. O relator, fazendo uma interpretação sistemática dos mandamentos constitucionais previstos no citado art. 212 e no art. 167, IV, que estabelece o princípio da não vinculação de impostos a despesas, concluiu que: “os Municípios deverão destinar (e executar), em cada orçamento anual, o montante mínimo de 25% dos impostos (inclusive transferências de impostos) com a educação. O montante a ser gasto com educação deverá ser estabelecido em cada ano, não podendo o poder público municipal, através de lei, destinar obrigatoriamente um percentual mínimo fixo sobre a receita de impostos diferente de 25%. Gastar mais com o ensino o Município pode, mas não pode vincular receitas de impostos em percentual diferente do que estabelecido na CF”. Nesse sentido, pontuou que: “Resta claro que existe o princípio constitucional da não-vinculação de impostos a despesas conforme já citado neste voto. E existem exceções, mas que estão previstas expressamente na própria Constituição. E o que está excetuado são os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, mas nos termos do art. 212 da CF”. Ante o exposto, o relator opinou no sentido de que fossem mantidos os termos do Parecer Prévio TC-049/2013. O Plenário deliberou, por maioria, nos termos do voto do relator. Parecer Prévio TC- 105/2017-Plenário, TC- 7305/20163, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 04/12/2017.

 [Informativo nº 71](#)

◆
5.6
Poder
Legislativo
◆



Parecer em Consulta TC n. 004/2017

Sobre devolução de recursos financeiros pela Câmara de Vereadores ao Executivo Municipal e repasse de recursos a entidades sem fins lucrativos.

O presente feito cuida de Consulta formulada pelo então presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins no exercício financeiro de 2011, que apresenta os seguintes questionamentos: “1 – A Câmara Municipal tem a obrigação de devolver os recursos financeiros para o Executivo durante o exercício, se não há previsão na Lei Orçamentária Municipal? 2 – A Câmara Municipal pode repassar recursos financeiros de suas dotações para entidades sem fins lucrativos?” O Plenário, à unanimidade, respondeu a consulta nos termos do voto do relator:

1 - quanto ao questionamento 1, pela não obrigatoriedade de devolução dos recursos financeiros para o Executivo no caso de superávit, ressaltando que a utilização do superávit, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF/88, nos termos do Parecer Consulta 016/2014,

que deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo do Município consulente;

2 - quanto ao segundo questionamento, pela impossibilidade de repasse de recursos financeiros de suas dotações a entidades sem fins lucrativos, nos termos da Instrução Técnica nº OT-C 35/2013. Parecer em Consulta TC-004/2017-Plenário, TC 2459/2011, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 17/04/2017.

↳ [Informativo nº 55](#)



Parecer em Consulta nº 013/2017

Sobre a iniciativa de lei para concessão de revisão geral anual aos agentes públicos.

O presidente da Câmara Municipal de Rio Bananal formulou consulta a esta Corte de Contas com os seguintes questionamentos: “1- Em relação à possibilidade de que a iniciativa da revisão geral anual seja do Poder Legislativo, quando houver estrutura organizacional e plano de cargos e salários próprios; 2 - Possibilidade de concessão independente da revisão geral anual ao funcionalismo do Poder Legislativo Municipal, ainda que o Poder Executivo não o faça e, desde que o poder possua cargos e salários próprios; 3 - Possibilidade da iniciativa para a concessão da revisão geral anual aos vereadores, na mesma data e mesmo índice da concessão dos servidores do poder Legislativo, ainda

**Finanças
públicas****5.6
Poder legislativo**

que o Poder Executivo o faça”. O Plenário, por maioria, preliminarmente, conheceu da Consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

1. A competência privativa para propor projeto de lei que preveja a revisão geral anual para todos os agentes públicos estejam estes alocados aos quadros do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, e, inclusive, de seus agentes políticos, pertence ao chefe do Poder Executivo de cada um dos entes federativos, devendo esta ser realizada sempre na mesma data e sem distinção de índices, ainda que os demais poderes (Legislativo e Judiciário) tenham estrutura organizacional e plano de cargos e salários;
2. Não é possível a concessão de revisão geral anual ao funcionalismo do Poder Legislativo Municipal, de maneira independente dos demais poderes, ainda que o Poder Executivo seja omisso e não encaminhe projeto de lei dispendo acerca da revisão geral anual;
3. Do mesmo modo, entende-se não ser possível a concessão de revisão geral anual aos vereadores, de maneira independente, e em data diversa dos demais agentes públicos, devendo a iniciativa privativa para tal projeto de lei do chefe do Poder Executivo de cada ente federativo. Parecer em Consulta TC-013/2017-Plenário, TC 4810/2016, relator Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 21/08/2017.

**Parecer em Consulta TC 018/2017****Acerca da não incidência dos recursos da Cosip na base de cálculo do duodécimo repassado pelo Executivo ao Legislativo municipal.**

O Vereador do Município de Cachoeiro de Itapemirim formulou consulta a este Tribunal com o seguinte questionamento: “*Cosip - contribuição para custeio da iluminação pública. A referida contribuição compõe a base de cálculo do repasse realizado pelo Executivo ao legislativo Municipal?*”. O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da Consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

- *As receitas tributárias, referidas no art. 29-A, da Constituição Federal, são as receitas provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhoria, nos termos preconizados no art. 5º do CTN, c/c art. 11 da Lei 4.320/64, excluindo, portanto, a receita da Cosip, ressaltando que a base de cálculos para fins de limite de despesa do legislativo é composta tão somente pelas receitas expressamente contidas no art. 29-A da CF, devendo este entendimento ser aplicado a partir de 2019.* Parecer em Consulta TC-018/2017-Plenário, TC 6692/2015, relator conselheiro Domingos Augusto Taufer, publicado em 13/11/2017.

Finanças
públicas5.6
Poder legislativo**Utilização de superávit de exercício anterior na aquisição de bem móvel pelo Poder Legislativo municipal.**

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de São José do Calçado, referentes ao exercício de 2014. Em análise realizada pela equipe técnica constatou-se que a despesa executada pelo Legislativo municipal excedeu em 0,08% (equivalente a R\$ 12.376,95) o limite constitucional de 7% previsto no artigo 29-A, inciso I. Tendo em vista considerações do defendente quanto à realização de uma economia no exercício anterior no montante de R\$ 42.120,83 para que fosse concretizada a aquisição de um veículo para atendimento à Câmara, o relator fez alusão ao Parecer Consulta TC 016/2014, no qual o Plenário, concluiu, em síntese, pela possibilidade de utilização do superávit financeiro do exercício anterior para aquisição de bens móveis ou imóveis, desde que previsto em orçamento e desde que o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não extrapolasse o limite do art. 29-A da CF/88. No presente caso, o Relator verificou a existência de previsão em lei orçamentária municipal visando à aquisição do veículo e ressaltou que “os elementos apresentados na defesa e na Lei Orçamentária do Município demonstram consonância com o entendimento e as condições dispostas no Parecer Consulta TC 016/2014”, concluindo pelo afastamento do indicativo de irregularidade. A Primeira Câmara, à unanimidade, julgou as contas regulares nos termos do voto do Relator. Acordão TC-1200/2016-Primeira Câmara, TC

4059/2015, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 23/11/2017.

[Informativo nº 49](#)

**O limite de despesas previsto constitucionalmente para o Poder Legislativo Municipal não se confunde com o montante fixado na lei orçamentária local ou com a totalidade de duodécimos recebidos.**

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Pedro Canário, referentes ao exercício de 2014. Foi apurada a realização de gastos totais do poder legislativo acima do limite constitucional. Acerca da argumentação apresentada pelos justificantes, de que o gasto total não ultrapassou os valores recebidos do Poder Executivo, o relator afirmou assistir razão à área técnica, no sentido de que o limite prescrito no artigo 29-A da Carta Maior corresponde ao total da despesa executada pelas Câmaras Municipais e não à despesa fixada na lei orçamentária ou na totalidade de duodécimos recebidos. Desse modo, esclareceu que “a receita que será a base de cálculo para apurar o percentual gasto (7%), nos moldes determinados pela constituição, é o somatório da receita tributária arrecadada com as transferências constitucionais efetivamente recebidas no exercício anterior. Não se pode considerar como base de cálculo para apuração do limite máximo de gasto com despesa total do Legislativo os valores repassados a título de duodécimo, mas unicamente a base de cálculo determinada no texto

Finanças
públicas5.6
Poder legislativo

constitucional". A Segunda Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-1224/2016-Segunda Câmara, TC 5448/2015, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 20/02/2017.

👉 [Informativo nº 51](#)



A conta intitulada “Apoio Financeiro aos Municípios” não deve compor a base de cálculo do limite constitucional de gastos do poder legislativo municipal.

Trata-se de Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Santa Maria de Jetibá, relativas ao exercício de 2014. Foi apontada pela área técnica irregularidade no repasse de duodécimo ao poder legislativo acima do limite constitucional. O relator observou que os valores transferidos pela Prefeitura à Câmara Municipal, de fato, excederam ao limite máximo estabelecido constitucionalmente, destacando que houve equívoco do jurisdicionado ao entender que a conta intitulada “Apoio Financeiro aos Municípios” devesse compor a base de cálculo do limite de transferência do duodécimo. Nesse sentido, registrou: “*A Constituição Federal, em seu art. 29-A define que a base de cálculo do limite de gastos do Poder Legislativo, será composta pelo somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizados no exercício anterior. Por conseguinte, ao se analisar os citados artigos federais, não se verificam a existência de previsão legal determinando a utilização dos recursos provenientes da receita*

de transferência “Apoio financeiro aos municípios”, para compor a base de cálculo do limite de gastos do Poder Legislativo. Assim, concluiu pela expedição de determinação ao jurisdicionado “para que se atente, nos próximos exercícios, à elaboração do cálculo dos valores a serem transferidos a título de duodécimos, a fim de incluir em sua base de cálculo somente as receitas definidas no art. 29-A da CF”. A Segunda Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Parecer Prévio TC 093/2016-Segunda Câmara, TC 3762/2015, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 06/03/2017.

👉 [Informativo nº 52](#)

◆
5.7
Contabilidade
pública
◆



O gestor público deve constituir provisão para contabilização de passivos contingentes decorrentes de perdas consideradas de provável realização.

Trata-se de irregularidade verificada na Prestação de Contas Anual das Centrais de Abastecimento do Espírito Santo S/A – Cesa/ES, referentes ao exercício de 2013. Sobre a não contabilização de processos judiciais em face da companhia, classificados pela assessoria jurídica da empresa como “*perda provável*”, o relator registrou que “*a falta de provisão do gestor público, no*

**Finanças
públicas****5.7
Contabilidade
pública**

sentido de contabilizar a perda considerada de provável realização, infringe as normas estabelecidas no Art. 184, inciso I, da Lei 6.404/76 e item 14 da NBC TG 25, aprovada pela Resolução do CFC nº 1.180, de 24/07/09". Sobre o tema, acrescentou ser "indispensável que o gestor público proceda na contabilização de passivo contingente, pois ainda que se trate de evento futuro, a eventualidade da despesa não contabilizada certamente produzirá inefável impacto negativo no resultado do exercício financeiro, bem como no patrimônio líquido da companhia". Assim, entendeu por manter a irregularidade e expedir determinações ao gestor. A Primeira Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-244/2017-Primeira Câmara, TC 3081/2014, relator Conselheiro em substituição Marco Antônio da Silva, publicado em 15/05/2017.

↳ [Informativo nº 57](#)



O valor proveniente de taxas de inscrição em concurso público deve ser recolhido à conta única do tesouro, por constituir receita pública pertencente ao ente federativo, sendo irregular o depósito na conta da empresa contratada para realização do certame.

Tratam os autos de representação com pedido de cautelar, noticiando a ocorrência de irregularidades em contrato administrativo que objetivou a realização de concurso público na Prefeitura Municipal de Marataízes. Sobre cláusula contratual que estabeleceu a destinação das taxas de inscrição do concurso público aos cofres da empresa organizadora do certame, o rela-

tor ratificou entendimento técnico no sentido de que a previsão está em desacordo com posição pacífica do TCU, que já sumulou entendimento de que os valores arrecadados a título de inscrição devem ingressar aos cofres públicos (Súmula nº 214). Mencionou, também, no mesmo sentido, entendimento desta Corte de Contas consubstanciado nos Pareceres em Consulta TC nº 005/2009 e 003/2016. Assim, concluiu que "o valor proveniente das taxas de inscrição do concurso público promovido pela Prefeitura Municipal de Marataízes deveria ter sido recolhido à conta única do Tesouro Municipal, por constituir receita pública pertencente ao ente federativo, sendo irregular o seu depósito na conta da empresa contratada para realizar o certame". Ante o exposto, opinou pela manutenção da irregularidade, no que foi acompanhado, à unanimidade, pelo Plenário. Acórdão TC-1029/2017-Plenário, TC 11049/2014, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 16/10/2017.

↳ [Informativo nº 68](#)



É ilegal a destinação de receita pública decorrente de taxa de inscrição em concurso público diretamente à empresa organizadora do certame, configurando ofensa ao princípio da unidade orçamentária.

Trata-se de Representação subscrita pelo Ministério Público de Contas, na qual foram apurados indícios de irregularidades no procedimento licitatório, que objetivou a contratação de empresa para realização de concurso público. Sobre o repasse direto

**Finanças
públicas****5.7
Contabilidade
pública**

dos recursos obtidos com a taxa de inscrição no certame à empresa contratada, o relator mencionou os Pareceres em Consulta TC 005/2009 e TC 003/2016, concluindo o seguinte: *“Segundo a exegese dos Pareceres acima expostos, que tratam do tema no âmbito deste Tribunal, é ilegal que a receita pública decorrente do pagamento das taxas de inscrições em concurso público venha a ser depositada diretamente na conta bancária da empresa organizadora do concurso público, por afrontar, sobretudo, o princípio da unidade orçamentária, contido no art. 2º da Lei nº 4.320/64, bem como ao princípio de unidade de tesouraria, disposto no art. 56 da mesma Lei federal”*. Acrescentou ainda que: *“Restam ainda arranhados no caso concreto os princípios da universalidade, do orçamento bruto e, por fim, denota uma omissão de receita e uma violação aos consagrados princípios constitucionais da moralidade e eficiência”*. Nesse cenário, concluiu pela manutenção da irregularidade. A Primeira Câmara, por maioria, decidiu por rejeitar as razões de justificativas apresentadas e aplicar multa individual. Acórdão TC-1218/2016- Primeira Câmara, TC 8183/2014, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 13/03/2017.

 [Informativo nº 52](#)

6
LICITAÇÕES



6.1 Fase prévia

Ausência de orçamento prévio em licitação e responsabilização dos membros da CPL por conduta negligente no exercício das atribuições.

Trata-se de Auditoria Ordinária na Prefeitura de Barra de São Francisco, relativa ao exercício de 2013. Foi constatada deflagração de certame sem que fosse realizada pesquisa prévia de preços de mercado visando a estimar o valor do objeto licitado, culminando em posterior contratação. Sobre a irregularidade, o relator destacou: *“Sabe-se que uma vez decidida a contratar, a Administração verificará se os preços registrados são compatíveis com os praticados no mercado. Ele influencia todo o processo de contratação e justamente por isso é indispensável e é imprescindível que seja feita adequadamente”*. Observou que, *“uma vez definido o objeto que se quer contratar, é necessário estimar o valor total da obra, do serviço ou do bem a ser licitado, mediante realização de pesquisa de mercado, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e, quando for o caso, ao edital ou convite”*. Sobre a responsabilidade dos membros da CPL, asseverou que *“embora o presidente da CPL e os membros não tenham responsabilidade na elaboração da pesquisa de preços, uma vez que é realizada na fase de planejamento, na qual como regra, eles não atuam, devem fiscalizar,*

observar, avaliar essa pesquisa de preços, quando forem realizar suas competências descritas no at. 6º, inciso XI e at. 51, ambos da Lei 8.666/93”. Lembrou que, segundo os referidos dispositivos legais, a comissão é responsável por *“receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes, sendo que dentre esses documentos estão os de habilitação e propostas. Desse modo, verifica-se que muitas decisões da comissão de licitação e da autoridade competente se respaldam pela pesquisa de preços”*. Assim, entendeu que *“a responsabilidade recai nos membros da CPL por negligência no exercício de suas funções”*. Não obstante, em relação ao então Prefeito Municipal, o relator assim se manifestou: *“ao ex-prefeito em tela foi imputado responsabilidade de maneira objetiva, em dissonância com o entendimento prevalente deste Tribunal, uma vez que, neste caso, especialmente, por se tratar de ato corriqueiro concernente ao procedimento licitatório, cujas peculiaridades não cabem ao gestor se imiscuir, entendo que agiu o mesmo sob a tutela da confiança, sem, contudo, ter concorrido com culpa para a consecução da irregularidade”*. Nesse sentido, observou que *“os atos finais de homologação e de adjudicação, no bojo de um processo licitatório são sempre afetos à autoridade superior, razão pela qual o Prefeito os praticou. Contudo, não se pode inferir que somente desse fato, deve ser responsabilizado, posto tratar-se de ato normalmente executado no âmbito da Administração Pública”*. Assim, entendendo que o gestor *“agiu amparado numa cadeia de atos que seguiram sob o aparente manto da legalidade”*, opinou por excluir a responsabilidade deste. A Primeira Câmara, à unanimi-

Licitações

6.1
Fase prévia

dade, colheu o voto do relator. Acórdão TC-1215/2016- Primeira Câmara, TC 3031/2009, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 20/02/2017.

 [Informativo nº 51](#)



A administração não deve limitar-se à obtenção de três propostas válidas de fornecedores como critério de aceitabilidade da pesquisa prévia de preços em licitação, devendo envidar esforços no sentido de obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado.

Trata-se de Representação em face de pregão presencial da Secretaria Municipal de Educação de Linhares, cujo objeto era a aquisição de material permanente para as escolas municipais. Foi apontada irregularidade na pesquisa de preços de mercado realizada pelo Município, que se utilizou tão somente de três orçamentos de empresas. O relator corroborou na íntegra com entendimento técnico segundo o qual “a Administração não deve limitar-se a obtenção de três propostas válidas de fornecedores como critério de aceitabilidade da pesquisa de preços, mas sim, envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado”. Nesse sentido, registrou-se ainda que “a Administração deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas

de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública”. Acolhendo o voto do relator, o Plenário, à unanimidade, decidiu por rejeitar as razões de justificativas e considerar parcialmente procedente a Representação em razão da manutenção da presente irregularidade, expedindo determinação aos atuais gestores. Acórdão TC-128/2017-Plenário, TC 8904/2015, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 10/04/2017.

 [Informativo nº 54](#)



Não é qualquer serviço licitado que justifica a obrigatoriedade de projeto básico, mas apenas os que, para serem definidos e descritos, exijam um detalhamento técnico minucioso como condição para a sua adequada configuração.

Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial convertida de Representação, que noticiou possíveis irregularidades em ata de registro de preços adotada pelo Município de Marataízes para aquisição de mobiliário. Acerca da ausência de projeto básico, o relator tomou como razão de decidir manifestação técnica, que ponderou no seguinte sentido: “A obrigatoriedade de elaborar projeto básico, tal como previsto no inc. IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93, existe apenas para determinados objetos, e não para

Licitações**6.1
Fase prévia**

todos. O que fundamentalmente impõe a necessidade de elaborar um projeto básico é o fato de a solução (o objeto) ser muito detalhada, normalmente complexa, e integrada por um conjunto amplo de informações de conteúdo técnico. Se o objeto puder ser descrito completamente de forma simples, direta e objetiva, não há nenhuma necessidade de se falar em projeto básico". Observou-se, ainda, que: *"As obras e os serviços de engenharia exigem projeto básico/executivo porque, para serem definidos, dependem de um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão, para caracterizá-los"* (art. 6º, incs. IX e X, da Lei nº 8.666/93). *Quanto aos demais serviços, a necessidade de projeto básico não pode ser imposta genericamente apenas porque o inc. I do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 diz que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico".* Nesse sentido, concluiu: *"Portanto, não é qualquer serviço que justifica a obrigatoriedade de projeto básico/executivo, mas apenas os que, para serem definidos e descritos, exijam um detalhamento técnico minucioso como condição para a sua adequada configuração".* O Plenário, à unanimidade, nos termos do voto do relator, decidiu por afastar a irregularidade. Acórdão TC-650/2017-Plenário, TC-12524/2014, relator Conselheiro Sebastião Calor Ranna de Macedo, publicado em 10/07/2017.

👉 [Informativo nº 61](#)

**Com o advento da lei de acesso à informação, é dever dos órgãos e entidades públicas a divulgação de informações concernentes a procedimentos licitatórios nos respectivos endereços eletrônicos.**

Trata-se de representação em que foram narrados indícios de irregularidades em edital de concorrência pública do Município de São Mateus. Sobre a deficiência na publicidade da licitação, o relator apontou que, em análise ao sítio eletrônico da Prefeitura de São Mateus, verificou-se a ausência de qualquer divulgação do certame, bem como dos demais procedimentos licitatórios instaurados pelo município, à exceção dos editais de pregão, violando-se o princípio da publicidade. Diante deste fato, lembrou que *"desde maio de 2012, quando entrou em vigor a Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), é dever dos órgãos públicos divulgar informações concernentes a procedimentos licitatórios em locais de fácil acesso, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), conforme determinam os parágrafos 1º e 2º do art. 8º da referida lei"*. Sendo assim, considerando as diversas cláusulas restritivas que eivaram o edital de concorrência pública de graves e insanáveis vícios e, ainda, a omissão praticada pelo gestor, o relator votou pela condenação ao pagamento de multa. O Plenário, à unanimidade, acolheu o voto do relator. Acórdão TC-1265/2016-Plenário, TC 5284/2013, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 20/03/2017.

👉 [Informativo nº 53](#)

6.2 Tratamento diferenciado



Prejulgado nº 024

Negada exequibilidade a dispositivo de lei municipal que estabeleceu tratamento diferenciado a licitante enquadrado como ME e EPP localizado na sede do ente contratante.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-1051/2017-Plenário. No caso concreto, que tratou de representação informando a existência de irregularidades no Pregão Eletrônico 34/2016 da Prefeitura Municipal de Vitória, foi suscitada a inconstitucionalidade do artigo 22 da lei municipal nº 7.797/2009, que estabeleceu preferência a licitantes enquadradas na condição de microempresas - ME e empresas de pequeno porte - EPP localizadas na sede do ente contratante. O representante informou que o referido edital destinou participação exclusiva às ME e EPP sediadas no município de Vitória, o que restringiu a competitividade do certame. Sobre o caso em comento, o relator concluiu: *“O cerne da questão aqui discutida, entretanto, é que a Lei Municipal 7.797/2009, assim o fez, entrando em conflito com dispositivos constitucionais, em especial, o artigo 19, III e artigo 37, XXI da Constituição Federal, este último proclamando que ‘ressalvados os casos especificados na legislação,*

as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei”. Colacionou ainda o seguinte entendimento técnico: *“Em suma, não obstante previsto na Constituição Federal benefícios às ME e EPP, em momento nenhum se abre a possibilidade de se estabelecer qualquer distinção entre empresas pela sua procedência dentro do território nacional, de modo que uma norma como a do artigo 22 da Lei 7.797/2009, por impedir a participação de empresas sediadas em outras localidade, que não o Município de Vitória, constitui medida por demais radical, por alijar do certame licitatório empresas tão carecedoras de tratamento diferenciado como as sediadas em Vitória, reduzindo de forma considerável o universo de competidores no certame”*. Nesse sentido, o relator votou por acolher o incidente de inconstitucionalidade proposto, o submetendo ao Plenário para pronunciamento, proponho negar exequibilidade ao art. 22 da Lei Municipal nº 7.797/2009. O Plenário, à unanimidade, acompanhou o entendimento do relator, formando-se o Prejulgado nº 024/2017. Acórdão TC-1051/2017-Plenário, TC 1669/2016, relator Conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, publicados em 06/11/2017 e 20/11/2017, respectivamente.

Licitações

6.2
Tratamento
diferenciado**Vedação indevida à participação de microempresas e empresas de pequeno porte em licitação.**

Ainda sobre a Representação citada, foi apontada irregularidade em cláusula editalícia que restringiu a participação de microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) no certame. O relator registrou que o artigo 49 da Lei Complementar 123/2006 - utilizado pelos responsáveis para justificar a imposição da vedação - permite que não seja aplicado o tratamento diferenciado e simplificado previsto nos artigos 47 e 48, da mesma lei, quando este não for vantajoso para a administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo, mas não autoriza restrição à participação destas entidades. Afirmou ainda que a *“necessidade de alocação de recursos pelo futuro licitante vencedor não pode ser considerado motivo determinante para a não admissão dessas MEs e EPPs, (...), pelo simples fato de que virtualmente sociedades podem passar por reenquadramento após o certame, consoante disposto no § 3º do art. 3º da LC 123/2006, sem que isto implique alteração dos contratos já firmados”*. Desta forma, opinou por manter a irregularidade e determinar ao gestor responsável pelo SETOP que, *“nos próximos procedimentos licitatórios, se abstenha de impedir a participação de microempresas ou empresas de pequeno porte, podendo, entretanto, desde que justificado no procedimento licitatório, vedar o deferimento do tratamento diferenciado de que tratam os artigos 47 e 48 da LC 123/2006”*. O Plenário, à unanimidade, acolheu a proposta do relator. Acórdão TC-1285/

2016-Plenário, Processo TC 434/2015, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 30/01/2017.

[Informativo nº 49](#)

**Exigências de qualificação técnico-operacional em licitação.**

Ainda sobre a Representação citada, também foi apontada irregularidade concernente a exigências editalícias para habilitação técnica dos licitantes, sendo contestados os seguintes pontos: a) o não estabelecimento, no Edital do certame, das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação sobre as quais deveria recair a exigência; b) a exigência de que o desempenho anterior tenha se dado em linhas urbanas, municipais ou intermunicipais de característica metropolitana; c) a permissibilidade de somatório ilimitado de atestados para a comprovação da exigência. No que tange ao primeiro item, o relator asseverou que, de fato, a exigência de qualificação técnico-operacional deve *“se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado e não às parcelas ou componentes de baixo valor ou de pouca relevância técnica”*, entendendo pelo reconhecimento da irregularidade. Por outro lado, no que tange ao item “b”, o relator entendeu que referidas estipulações não eram capazes de ferir a competitividade do certame, acolhendo manifestação técnica conclusiva no seguinte

6.3
Habilitação

Licitações

6.3
Habilitação

sentido: “a) o objeto licitado diz respeito à prestação de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória, portanto, evidencia-se que o serviço deverá ser executado em área urbana que, (...), guarda características distintas da prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros em área rural; b) o item 12.4.1 editalício se refere à ‘[...] linhas urbanas, municipais ou intermunicipais de característica metropolitana [...]’, deixando margem para que fossem apresentados atestados que contemplassem o serviço público de transporte coletivo de passageiros em áreas com características metropolitanas e não, necessária e especificamente, em área metropolitana; c) conforme preceituado na mencionada Súmula TCU nº 263 a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional deve se referir à experiência anterior em obras ou serviços ‘[...] com características semelhantes, devendo [...] guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado’, donde se verifica que o entendimento jurisprudencial aponta no sentido de que o serviço ou obra, a serem atestados como prova da experiência pregressa do licitante, devem ser proporcionais - inclusive no tocante ao nível de dificuldade operacional – àqueles que deverão ser executados caso vença a licitação; d) também o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93 é claro ao prescrever que a comprovação da aptidão do licitante deve encetar relação de pertinência e compatibilidade com as ‘[...] características, quantidades e prazos [...]’ do objeto licitado de modo a garantir o bom e fiel cumprimento do contrato; e) por derradeiro temos a dicção do § 3º do art. 30 da Lei 8.666/93, que sinaliza sobre a necessidade de que as obras e

serviços executados anteriormente pelo licitante – e que estarão sendo apresentados como prova de sua experiência anterior - tenham complexidade tecnológica ou operacional equivalente ou superior aos licitados”. Acerca da exigência de quantitativo mínimo de veículos utilizados em serviços prestados anteriormente - correspondente a 50% do número de veículos previstos para a frota inicial -, o relator registrou ser “patente o entendimento do TCU no sentido de que a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, não devendo, entretanto, ultrapassar 50% do quantitativo previsto para os itens de maior relevância técnica e valor significativo”. No tocante ao item “c”, o relator afirmou entender que, “em regra, deve-se permitir o somatório de atestados, sob pena de estar-se diante de indevida restrição ao caráter competitivo do certame, muito embora, em casos plenamente justificados, seja possível exigir-se que a experiência seja comprovada através de atestado único”. Diante do exposto, o relator opinou por manter apenas o indício de irregularidade atinente à omissão na definição das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. O Plenário, à unanimidade, acolheu o voto do relator. Acórdão TC-1285/2016- Plenário, Processo TC 434/2015, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 30/01/2017.

 [Informativo nº 49](#)



Licitações
6.3
Habilitação

Na contratação de empresa para fornecimento de cartão magnético tipo vale alimentação/refeição, a exigência de comprovação prévia de rede de estabelecimentos credenciados na fase de habilitação configura restrição ao caráter competitivo do certame.

Cuidam os autos de Representação em face de procedimento licitatório promovido pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Baixo Guandu, cujo objeto era a contratação de empresa para fornecimento de cartões magnéticos tipo vale-alimentação. Dentre as restrições à competitividade apresentadas, figurou a exigência de rede credenciada como condição de habilitação da empresa licitante. A Relatora corroborou entendimento técnico quanto à irregularidade da exigência editalícia, no seguinte sentido: *“no caso em tela, a exigência de comprovação por parte das empresas licitantes de prévia rede de estabelecimentos credenciados resultou, efetivamente, na quebra do caráter competitivo do certame, principalmente, considerando-se que uma empresa foi desclassificada justamente por não apresentar na fase de habilitação a referida relação estipulada no edital, de maneira que a competição foi reduzida a apenas duas empresas, conforme registrado na Ata de Julgamento”*. Asseverou ainda que: *“Nesse caso, entende-se que, visando à obtenção de uma proposta mais vantajosa decorrente do aumento dos possíveis participantes do procedimento licitatório, a exigência de comprovação de rede credenciada deveria ter sido exigida apenas na fase de contratação, com a concessão de prazo razoável para que a empresa vencedora do certame credenciasse os estabelecimentos de acordo com a necessidade de utilização*

por parte dos beneficiários”. A Primeira Câmara, à unanimidade, nos termos do voto da Relatora, deliberou pela procedência da Representação. Acórdão TC-1207/2016-Primeira Câmara, TC-1312/2016, relatora Conselheira em Substituição Marcia Jacoud Freitas, publicado em 06/02/2017.

 [Informativo nº 50](#)



Admissibilidade da oferta de taxa de administração negativa em contratações de serviços de fornecimento de cartão magnético tipo vale alimentação/refeição, não configurando, por si só, inexecutabilidade da proposta.

Ainda sobre a Representação citada, no tocante a inclusão de cláusula editalícia que vedava a oferta de taxa de administração negativa no certame, a relatora corroborou integralmente com o entendimento técnico e ministerial, no seguinte sentido: *“em se tratando de contratação de serviços de fornecimento de ‘cartões-alimentação’, existe a possibilidade de obtenção de taxas de administração negativas, hipótese que, embora peculiar, revela-se a mais vantajosa para a Administração”*. Nesse sentido, destacou que *“o Tribunal de Contas da União, desde 1996, admite não apenas a possibilidade de arbitramento de taxa negativa em certames que visem a este tipo de contratação, como também reconhece que a fixação abaixo de zero, por si só, não representa a inexecutabilidade da proposta”*. Diante do exposto, opinou-se pela manutenção da irregularidade, tendo em vista a não admissão de taxa negativa no edital, prejudicando a obten-

Licitações**6.3
Habilitação**

ção da proposta mais vantajosa, com violação do artigo 3º da Lei 8.666/93 e artigo 9º da Lei 10.520/02. A Primeira Câmara, à unanimidade, decidiu por considerar procedente a Representação e reconhecer a existência da irregularidade. Acórdão TC-1207/2016-Primeira Câmara, TC 1312/2016, relatora Conselheira em Substituição Márcia Jaccoud Freitas, publicado em 06/02/2017.

👉 [Informativo nº 50](#)



A existência de processo de recuperação judicial não impede, por si só, a participação da empresa no certame, desde que o juízo da tramitação processual certifique a situação econômico-financeira para contratar com a Administração.

Ainda acerca da Representação citada, figurou dentre as irregularidades a exigência de certidão negativa de recuperação judicial como condição de habilitação no certame. A Relatora, corroborando, na íntegra, entendimento técnico e jurisprudencial, esclareceu inicialmente que esta Corte já decidiu pela impossibilidade de excluir, no próprio edital licitatório, que empresas em recuperação judicial participem de licitação (Acórdãos TC 01/2013 e 069/2013). Nesse sentido, afirmou que, embora fique a critério da Administração Pública exigir ou não a certidão negativa de falência e de recuperação judicial como um dos documentos comprobatórios da situação econômico-financeira da empresa, caso ela opte por fazer esta exigência, “*não se poder excluir, a priori, que tais empresas participem de procedimento licitatório, desde que, o juízo onde tramita a recuperação*

judicial certifique que tal empresa está em situação econômico-financeira que a possibilite contratar com a Administração Pública, levando em consideração o objeto a ser contratado”. No que tange à interpretação do Parecer Consulta TC 8/2015, mencionado nas razões de justificativas, explicou que “*a existência de recuperação judicial na empresa não obsta, por si só, a participação no certame, desde que a Administração se cerque de cuidados necessários ao desempenho da boa prestação dos serviços, pois, além de buscar a proposta mais vantajosa para a administração por meio de ampla competitividade, proporcionaria às empresas que se mostrarem interessadas a possibilidade de manterem suas funções, como também os empregos por estas gerados*”. A Primeira Câmara, à unanimidade, nos termos do voto da Relatora, deliberou pela procedência da Representação, reconhecendo a irregularidade. Acórdão TC-1207/2016-Primeira, TC-1312/2016, relatora Conselheira em Substituição Marcia Jaccoud Freitas, publicado em 06/02/2017.

👉 [Informativo nº 50](#)



A exigência de pagamento de taxa excessiva para retirada de cópia de edital configura potencial restrição indevida à competitividade do certame.

Tratam os autos de Representação interposta por unidade técnica do TCEES em face do Município de Sooretama, objetivando apurar possíveis ilegalidades na contratação de serviços de assessoria técnica e consultoria contábil e financeira. Da análise

Licitações**6.3
Habilitação**

do edital, a área técnica observou a exigência de apresentação de comprovante de pagamento para retirada do edital como condição para habilitação dos licitantes. Sobre o tema, o relator registrou que *“uma cobrança pela retirada de edital de licitação cujo valor não se limite, numa perspectiva razoável, a compensar os custos da reprodução gráfica da cópia do edital, constitui potencial restrição indevida à participação de interessados no certame”*. Acrescentou que *“a situação verificou-se ainda mais grave, pois se cobrava o valor de R\$ 50,00 para a retirada do edital em meio eletrônico, formato que, supõe-se, comporta os menores custos com a divulgação, se é que existentes”*. Sobre o caráter restritivo da exigência, pontuou: *“é defeso pretender repassar aos interessados a totalidade dos custos com a licitação, porquanto tal expediente torna oneroso aos possíveis interessados até mesmo um simples conhecimento dos termos do edital, tendo todo o potencial para afugentar interessados que, embora eventualmente possam ser portadores da melhor proposta, se recusem ao pagamento de valor excessivo pela retirada do edital”*. Enfatizou ainda que *“o ato de licitar implica certos custos ao contratante, os quais também devem ser razoáveis, atendendo-se ao estritamente necessário à publicidade do certame, mas jamais restritivos ao acesso de interessados”*. Diante do exposto, o relator concluiu por manter a irregularidade. A Segunda Câmara, à unanimidade, decidiu por não acolher as justificativas e aplicar multa individual aos responsáveis. Acórdão TC-1244/2016-Segunda Câmara, TC 4324/2013, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 06/03/2017.

↳ [Informativo nº 52](#)

**É ilegal a vedação injustificada à participação de pessoas físicas em licitação.**

Tratam os autos de Representação interposta por unidade técnica do TCEES em face do Município de Sooretama, objetivando apurar possíveis ilegalidades na contratação de serviços de assessoria técnica e consultoria contábil e financeira. Da análise do edital a área técnica observou a vedação à participação de pessoas físicas no certame sem qualquer justificativa. O relator observou que, no caso analisado, *“os serviços poderiam ser executados tanto por pessoa natural como pessoa jurídica, sobresaindo à exigência de capacitação técnica equivalente ao cargo de assessor contábil”*. E esclareceu: *“Em todo o ordenamento jurídico pátrio não se vislumbra nenhum imperativo legal que impeça a pessoa física de participar de licitações. Ao contrário, a lei expressamente consente na sua participação em certames públicos licitatórios, sem nenhuma distinção da pessoa jurídica, desde que, obviamente, presentes aptidão e capacidade técnica para executar o objeto do contrato”*. A Segunda Câmara, à unanimidade, deliberou pelo não acolhimento da justificativa apresentada, aplicando multa aos responsáveis. Acórdão TC-1244/2016-Segunda Câmara, TC 4324/2016, relator Conselheiro Antônio José Almeida Pimentel, publicado em 06/03/2017.

↳ [Informativo nº 52](#)



Licitações

6.3
Habilitação

É vedada a exigência de que a empresa licitante mantenha profissional apto a realizar o objeto licitado em seu quadro permanente de funcionários como condição de habilitação em licitação, bastando a contratação ou declaração de contratação futura de profissional com a respectiva aptidão.

Cuidam os presentes autos de representação, em face da Prefeitura Municipal de Itapemirim, noticiando indícios de irregularidades na contratação de serviços de assessoria e consultoria. A área técnica apontou que constavam no certame cláusulas restritivas, consubstanciadas na exigência de inscrição da empresa licitante no Conselho Regional de Administração e comprovação de que esta possuía profissional da área da Administração no quadro societário ou funcional como condição de habilitação. No que se refere à inscrição da empresa no CRA como requisito de qualificação técnica, o relator asseverou que *“tal exigência não resulta em restrição ao caráter competitivo, pois tendo em vista as atribuições dispostas no objeto da licitação e as competências de fiscalização do CRA, mostra-se prudente que a empresa licitante tenha inscrição no CRA, autarquia responsável pela fiscalização da atuação dos profissionais que executaram as atividades descritas no edital de licitação”*. Por outro lado, ponderou que *“é sólida a posição jurisprudencial no sentido de vedar a exigência de que a empresa mantenha profissional apto a realizar o objeto licitado em seu quadro permanente de funcionários, bastando à contratação ou declaração de contratação futura de profissional com tal aptidão durante a vigência do futuro contrato”*. O Plenário, por maioria, decidiu por manter

a irregularidade. Acórdão TC-706/2017-Pleário, TC 1667/2015, relator Conselheiro Marco Antonio da Silva, publicado em 07/08/2017.

 [Informativo nº 63](#)



É ilegal a exigência de comprovação de quitação de anuidade perante entidade de fiscalização profissional como requisito de habilitação em licitação.

Tratam os autos de auditoria realizada na Prefeitura de Vila Velha, relativa ao exercício de 2009. Dentre as irregularidades descritas nos autos, constatou-se a exigência editalícia de quitação dos licitantes perante o CREA, o que na visão da área técnica e do Ministério Público de Contas violaria o art. 30, inciso I, da Lei 8666/1993. No que tange à alegação dos responsáveis de que a referida exigência teria previsão legal na Lei Federal nº 5.194/66 e nas Resoluções nº 266/79 e 413/97 do CONFEA, o relator corroborou entendimento técnico no sentido de que tais normativos foram derogados tácita e sucessivamente pelo Decreto-lei nº 2.300/86 e pela Lei 8666/1993, esclarecendo que *“a exigência, nos editais de licitação, de comprovação do pagamento da anuidade perante a entidade profissional competente não é uma condição prevista no art. 30 da Lei nº 8.666/93 e tampouco é indispensável ao cumprimento da obrigação, ou seja, não tem fundamento de validade na ordem jurídica que rege a contratação pública, ainda que possa estar prevista na legislação que institui e disciplina as diversas entidades de fiscalização profis-*

Licitações

6.3
Habilitação

sional”. O Plenário, à unanimidade, decidiu por rejeitar razões de justificativas apresentadas, e por converter a irregularidade em determinação à Prefeitura de Vila Velha, para que se abstenha de exigir, nas futuras licitações, comprovante de quitação junto às entidades de classes. Acórdão TC-747/2017-Plenário, TC 128/2012, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 21/08/2017.

 [Informativo nº 64](#)



A exigência de que o licitante possua sede ou filial no local da prestação do serviço não configura restrição indevida à competitividade desde que justificada perante circunstâncias da execução contratual e estabelecida após o resultado efetivo do certame, condicionando-se a assinatura do contrato à correspondente comprovação.

Trata-se de representação, com pedido cautelar, em face da Superintendência Regional de Saúde de Colatina - SRSC, noticiando supostas irregularidades em edital de pregão eletrônico cujo objeto era a prestação de serviços contínuos de exames de polissonografia a serem ofertados pela SRSC a pacientes de dezoito municípios da Região Central, mediante sistema de registro de preços. A representante alegou que o edital fez restrição indevida à competitividade ao impor que a prestação dos serviços ocorresse na sede ou filial da empresa contratada, devendo esta estar localizada em um dos municípios componentes daquela região, o que impediria a participação de licitantes sediadas na

Região Metropolitana da Grande Vitória. Sobre a limitação geográfica dos serviços contratados, o relator acompanhou o entendimento técnico no sentido de que restrição ora analisada era lícita, pois a motivação da exigência objetivava a economicidade da fiel execução do serviço contratado. Foi considerado pelo corpo técnico que *“ao se restringir a prestação do serviço à determinada região, o fim pretendido foi encurtar a distância a ser percorrida pelos munícipes daquela região central de saúde e, assim, evitar gastos com o transporte para grandes distâncias”*. Ainda segundo a área técnica, *“o entendimento do TCU acerca da exigência de comprovação de que haja sede ou filial da empresa licitante no local da prestação do serviço seria restritivo à competitividade licitatória quando estabelecida em fase anterior ao resultado efetivo do certame. Se, porém, tal exigência se der após o resultado final, condicionando-se a assinatura do contrato à correspondente comprovação, então seria perfeitamente legal e aceitável por encontrar razoabilidade representativa de melhor vantagem ao interesse público”*. Nesse sentido, o relator concluiu que *“a exigência de comprovação de que haja sede ou filial da empresa licitante no local da prestação do serviço seria restritivo à competitividade licitatória quando estabelecida em fase anterior ao resultado efetivo do certame, o que não ocorre no caso em comento, já que o edital deixa clara a permissão para a participação de quaisquer interessados, desde que no momento de assinatura do contrato haja o compromisso de que a prestação do serviço esteja localizada geograficamente em um dos 18 (dezoito) municípios componentes da região central de saúde do ES”*. Nesses termos, votou pela improcedência da represen-

6.4 Visita técnica

tação, no que foi acompanhado, à unanimidade, pelo Plenário. Acórdão TC-1906/2017-Plenário, TC 1140/2017, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 30/10/2017.

 [Informativo nº 69](#)



É permitida a inclusão de visita técnica obrigatória em edital de licitação quando a complexidade do objeto a ser executado a justifique.

Trata-se de Representação que apontou possíveis irregularidades em edital de concorrência pública, publicado pelo Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Espírito Santo – DER/ES, cujo objeto era a contratação de serviços de informática. Acerca da exigência de visita técnica obrigatória no edital, o relator destacou que: *“Este Tribunal vem adotando posicionamento no sentido de permitir a inclusão de exigência de visita técnica em editais, desde que a complexidade do objeto a ser executado a justifique, se demonstrado como um meio hábil para apresentar aos interessados as peculiaridades dos locais nos quais serão executados os serviços contratados pela Administração, além de ser discricionário do gestor sua inclusão ou não no edital”*. Observou, por fim, que as argumentações apresentadas se de-

monstraram favoráveis ao DER, uma vez que: *“a quantidade de visitas e o tempo de duração não foram delimitados, mostrando a intenção da administração de não restringir a concorrência. Também foi criada uma escala, para atendimento individualizado, de forma que uma empresa não conhecesse as demais concorrentes”*. Nesses termos, opinou pelo afastamento da irregularidade. O Plenário, à unanimidade, acolheu o voto do relator. Acórdão TC-1033/2017-Plenário, TC 4103/2012, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 16/10/2017.

 [Informativo nº 68](#)



O edital de licitação para aquisição de medicamentos deve prever critério de julgamento por itens e fixar o preço de fábrica divulgado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed) como limite máximo para formulação das propostas.

Cuidam os autos de Representação, oferecida pelo Ministério Público Especial de Contas, versando sobre possíveis irregularidades em pregão presencial do Município de José do Calçado, que objetivou a formação de ata de registro de preços para aquisição de medicamentos. Em voto-vista proferido nos autos,

6.5 Procedimento e julgamento

Licitações**6.5
Procedimento e
julgamento**

o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun observou que o cerne da questão trata de possível afronta aos princípios da competitividade e economicidade do certame realizado, tendo em vista o critério de julgamento previsto em edital “por lotes” e não “por itens”, bem como pela ausência de preço máximo a ser cotado em cada item. Quanto à divisão do objeto em lotes e não em itens, destacou que *“a formação de lotes impede a apresentação de propostas para um determinado item isoladamente, restringindo, assim, a participação de licitantes, que porventura não possam cotar todos os itens inseridos naquele lote específico”*. Lembrou que este Tribunal, em caso semelhante deliberado no processo TC 1965/2011, manifestou-se contra a aquisição de medicamentos por meio de lotes, em detrimento da aquisição por itens. Em relação à ausência de fixação do preço máximo de fábrica para a formulação das propostas, afirmou que: *“O procedimento consolidado e amplamente divulgado no site da ANVISA, bem como disposto na Resolução nº 03/2011, publicada pela CEMED - Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos, é de que o Preço Máximo de Venda ao Governo seja o Preço de Fábrica, e não o Preço Final ao Consumidor”*. E arrematou: *“considerando que o fornecimento de medicamentos envolvia Órgão Público, os valores de cada item licitado pelo município deveriam estar adstritos aos definidos pela CEMED, devendo constar como limite no Edital o preço de fábrica”*. Assim, concluiu que *“a medida adotada pelos gestores (ex-prefeito, ex Secretário M. de Saúde e pregoeiro), se mostrou contrária às normas que balizam a matéria e, portanto, ultrapassam os limites da discricionariedade, tendo provocado o aumento dos*

procedimentos burocráticos, em detrimento da agilidade do abastecimento, do atendimento eficaz dos usuários e da obtenção de valores mais econômicos para o município”. A Primeira Câmara, por maioria, nos termos do voto-vista do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, decidiu por converter o feito em tomada de contas especial, julgando-as irregulares, condenando solidariamente os responsáveis ao ressarcimento ao erário, aplicando-lhes multa individual, e determinando ao Executivo Municipal que instaure Tomada de Contas Especial com a finalidade de apurar o dano causado pela empresa contratada em decorrência dos fornecimentos efetivamente realizados. Acórdão TC 550/2017-Primeira Câmara, TC 1469/2012, relator Conselheiro em substituição Marco Antônio da Silva, publicado em 26/06/2017.

 [Informativo nº 60](#)

**Regularidade de licitação conjunta de serviços de gestão de frota e fornecimento de combustíveis, considerando a amplitude regional de atuação do órgão contratante.**

Trata-se de indicativo de irregularidade, verificado na Prestação de Contas Anual da Polícia Civil do Estado do Espírito Santo, referentes ao de exercício 2011, relativo à adesão à modelo de gerenciamento de frota e fornecimento de combustíveis, com utilização de tecnologia de cartão magnético, decorrente de procedimento licitatório da SEGER. Houve questionamento da auditoria de que a aquisição teria ocorrido mediante burla à exi-

Licitações

6.5
Procedimento e
julgamento

gência constitucional de licitação, tendo em vista que o modelo de contratação concebido permitiria a aquisição de combustível sem licitação. Em manifestação, o relator destacou: *“De imediato, surgem questionamentos acerca da legalidade do procedimento, uma vez que a citada licitação - em que pese agregar dois objetos distintos, (o gerenciamento da frota de veículos e a aquisição de combustíveis) - apenas licitou os custos do gerenciamento da frota de veículos, afastando da análise as propostas de preços atinentes aos combustíveis, que conforme pactuado pelas partes, será o preço à vista do litro na bomba, cobrado pelos postos conveniados à empresa de gerenciamento dos cartões, que somente poderá ser definido no momento do abastecimento do veículo”*. Prosseguiu, ressaltando que apesar de o edital do Pregão Eletrônico 0025/2008 não ter parametrizado o preço dos combustíveis, cláusulas do contrato efetivamente firmado, deram a entender que os preços unitários dos combustíveis seriam aqueles constantes da tabela de preços médios por região pesquisados pela ANP. Já em relação às vantagens desse modelo de contratação, observou: *“a ampliação da rede de postos de combustíveis conveniados por meio da empresa de cartão magnético, além de gerar maior mobilidade para a frota, também proporciona maior controle e fiscalização dos mesmos. Deste modo, não será a Administração quem contratará os postos que irão abastecer sua frota, mas sim, a administradora do cartão, que disponibilizará ao contratante uma rede de postos credenciados, devidamente habilitados e localizados nas áreas e regiões que melhor atendam às necessidades da Administração. Tanta variedade de postos a disposição da Administração,*

gera também e invariavelmente, maior diversidade de preços de combustíveis praticados entre os conveniados, o que poderia resultar em prejuízo a proposta mais vantajosa e a economicidade”. Em análise do caso concreto, levando em consideração os serviços desenvolvidos e as características específicas e necessárias para a prestação desses pela Polícia Civil do Estado, considerou: *“a realidade da POLÍCIA CIVIL é bem diferente da observada nos municípios, cujos serviços prestados aos cidadãos se restringem à região municipal propriamente dita, ao passo que a atuação da POLÍCIA CIVIL é ramificada em todos os municípios do Espírito Santo. (...) Assim, temos que diante da amplitude e abrangência dos serviços prestados em todo o Estado pela POLÍCIA CIVIL, o método tradicional demandaria, invariavelmente, a promoção de inúmeros e distintos procedimentos licitatórios, a fim de atender às delegacias dispostas nos 78 municípios do Estado, com perda de economia de escala e gastos com a fiscalização de diversos contratos. Em razão disto, tem-se que a modalidade tradicional de licitação para aquisição de combustíveis e gerenciamento da frota poderia causar prejuízos ao interesse público e à eficiência da POLÍCIA CIVIL, dificultando o desempenho dos trabalhos por ela desenvolvidos, haja vista, principalmente, a necessidade de abastecimento e manutenção contínuos da frota”*. Dessa forma, concluiu *“como regular a aquisição de combustíveis feita através de contratação de empresa para gerenciamento de frota, com preço praticado nas bombas, recomendando-se que o preço dos combustíveis seja parametrizado com o preço médio pesquisado pela ANP de forma mais clara no edital, constando cláusula que proíba o pagamento de pre-*

Licitações

6.5

Procedimento e julgamento

ços mais elevados que os preços médios apurados pela ANP na região”. O relator então opinou pelo afastamento do indício de irregularidade, tendo sugerido aos gestores da SEGER e da Polícia Civil, recomendações relativas ao gerenciamento de frota e aquisição de combustíveis aos gestores. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-965/2017-Plenário, TC-2343/2012, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 02/10/2017.

 [Informativo nº 67](#)



6.6

Registro de preços



Inadequação do sistema de registro de preços para contratação de serviços de engenharia complexos ou não padronizados.

Trata-se de representação, com pedido de cautelar, em face do Município de Presidente Kennedy, noticiando a ocorrência de irregularidades no âmbito de edital de concorrência pública para registro de preços, cujo objeto era a contratação de empresa para construção, ampliação e reforma de casas populares. Dentre as irregularidades, o representante alegou a inadequação do Sistema de Registro de Preços - SRP para a contratação do referido objeto. No que tange à utilização do SRP, o relator asseverou que *“a jurisprudência, por meio de interpretação extensiva*

e sistemática, reconhece a utilização deste instituto para serviços somente nos casos em que não se apresente a demanda por execução continuada ou a complexidade geralmente atribuída às contratações de engenharia”. O relator colacionou jurisprudência do TCE/SP no sentido de que a adoção do sistema para serviços de engenharia é possível apenas em situações onde se verificou a ausência de complexidade do objeto e a existência de padrões para o desempenho da execução contratual. Mencionou ainda o Acórdão 3605/2014-Plenário do TCU, que entendeu pela impossibilidade de adoção do SRP em situação análoga à contratação em exame. Por fim, a relatoria entendeu ser inviável a adoção do SRP para o objeto em questão, pois se tratavam de objetos complexos, *“dotados de peculiaridades que as afastam de um modelo genérico (padronizado)”*. Nesses termos, deliberou por conhecer da representação e deferir a medida cautelar, determinando ao Município a suspensão do procedimento ou eventual contratação dele decorrente. O Plenário, à unanimidade, acompanhou a relatoria. Decisão TC-4168/2017-Plenário, TC 6476/2017, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 07/11/2017.

 [Informativo nº 69](#)

6.7 Pregão



Prejulgado nº 17

O TCE não pode obrigar que seus jurisdicionados utilizem a modalidade pregão na forma eletrônica, exceto quando houver a edição de ato normativo do próprio jurisdicionado que a estabeleça, inexistindo óbice para que, nos processos de fiscalização deflagrados por este Tribunal, seja avaliado o aspecto da economicidade da modalidade licitatória eleita.

Trata-se de incidente de prejulgado suscitado pelo Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, conforme Decisão Plenária TC 3248/2016 no bojo do Processo TC 4669/2015, que cuida de auditoria temática na área de saúde nos municípios do Estado do Espírito Santo. A matéria analisada diz respeito à utilização do pregão eletrônico como modalidade de licitação mais vantajosa para a administração. Sobre esse tema, o plenário, à unanimidade, decidiu:

1. Pela impossibilidade deste Tribunal de Contas obrigar seus jurisdicionados a utilizarem a modalidade pregão na forma eletrônica, uma vez que a própria lei assim não o fez, exceto quando o próprio jurisdicionado tenha editado ato normativo determinando, em seu âmbito, a adoção preferencial

ou obrigatória desta modalidade para a aquisição de bens e serviços comuns;

2. Independentemente da existência de comando normativo pela adoção preferencial ou obrigatória da modalidade pregão na forma eletrônica, pela inexistência de óbice para que, nos processos de fiscalização deflagrados por este Tribunal, seja avaliado o aspecto da economicidade da modalidade licitatória eleita;

Acórdão TC-961/2017-Plenário, TC 9668/2016, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 14/08/2017. Prejulgado nº 17 publicado em 15/08/2017.

[Informativo nº 63](#)

6.8 Comissão de licitação



Parecer em Consulta nº 017/2017

Sobre a participação de servidores comissionados em comissão permanente de licitação.

A presidente da Junta Comercial do Estado do Espírito Santo formulou consulta a esta Corte de Contas apresentando o seguinte questionamento: “*Diante do art. 51, caput, da Lei 8666/93,*

Licitações**6.8
Comissão de
licitação**

o servidor comissionado é considerado como ‘pertencente ao quadro permanente’? O Plenário, à unanimidade, conheceu da consulta e no mérito a respondeu nos termos do Parecer em Consulta TC n. 027/2006, o qual, em síntese, concluiu no sentido de que:

- *“No mínimo dois membros de cada comissão de licitação deverão ser servidores efetivos, conforme se extrai da melhor interpretação do Art. 51 da Lei nº 8.666/93”. No entanto, observou-se que “não havendo servidores efetivos no órgão outra solução não há senão a utilização de servidores comissionados para ocupar tais vagas, desde que lhes sejam destinadas atribuições de direção, chefia e assessoramento”.*

Parecer em Consulta TC-017/2017-Plenário, TC 2509/2017, relator Conselheiro João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 30/10/2017.

7
PROCESSUAL



7.1 Competência



O TCE não possui competência para apreciação, no âmbito de processo de fiscalização, de infração à lei eleitoral relacionada à divulgação de publicidade institucional nos três meses que antecedem ao pleito, cabendo tal exame apenas dentro do contexto das prestações de contas.

Tratam os autos de Agravo interposto pelo Ministério Público Especial de Contas em face do Acórdão TC 570/2015, que não conheceu de representação apresentada pelo agravante, relatando gastos indevidos com publicidade pela Prefeitura Municipal de Vila Velha durante período eleitoral. Em sua fundamentação, o relator destacou que *“a irregularidade apontada na representação reporta-se exclusivamente à infringência ao art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei Eleitoral nº 9.504/1997, ante a suposta presença de elementos que conduzem a uma conduta específica, vedada pela referida legislação”*. Nesse sentido, ponderou que *“a Lei n. 9.504/97 (Lei Eleitoral) aborda algumas questões que devem ser observadas nos períodos eleitorais e de final de mandato, tendo como objetivo central criar condições de equilíbrio de oportunidades entre candidatos. Em ano de eleição, as despesas realizadas com publicidade dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, ficam condicionadas ao disposto no art. 73, inciso*

VII, da Lei n. 9.504/97 (Lei Eleitoral)”. Assim, entendeu que, no presente caso, *“este Tribunal não tem competência e jurisdição para apreciação da irregularidade apontada pelo Parquet, pois a hipótese dos autos não se subsume às disposições do art. 1º e do art. 4º, da LC 621/2012”*. Por outro lado, observou que *“cabe ao TCEES o exame dos fatos dentro do contexto das prestações de contas”*. O relator, então, manifestou voto pelo conhecimento do agravo interposto e, quanto ao mérito, pelo não provimento, mantendo-se a decisão agravada. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-661/2017-Plenário, TC-1970/2016, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 07/08/2017.

 [Informativo nº 63](#)

7.2 Admissibilidade de representações e denúncias



A denúncia que objetive reforma de decisão sobre aposentadoria adotada por instituto próprio de previdência não deve ser conhecida, eis que esse instrumento processual se fundamenta em preservar o interesse público, carecendo o denunciante de interesse de agir ante a inadequação da via eleita.

Processual**7.2****Admissibilidade de representações e denúncias**

Trata-se de denúncia formulada em face do Diretor Presidente do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Linhares – ISPALI, em razão de indeferimento de pedido reconsideração na concessão de aposentadoria especial de magistério. A denunciante, em síntese, requer providências desta Corte de Contas no sentido de determinar ao Instituto de Previdência denunciado que se proceda a adoção de modulação temporal feita ao IPAJM em relação aos requisitos para a concessão de aposentadoria especial. Alegou ainda que a interposição do recurso teve embasamento em registro de aposentadoria de caso análogo decidida pelo Plenário desta Corte. O relator, divergindo do ministério público, entendeu presente os requisitos de admissibilidade da denúncia. Em voto vogal, o Conselheiro prolator entendeu pela inadmissibilidade da denúncia e corroborou com entendimento do Ministério Público de Contas no sentido de que *“é possível identificar, em uma análise prefacial, que a questão suscitada nos autos tem viés nitidamente privado, sendo, portanto, matéria estranha à atividade de controle externo, exercida pelo Tribunal de Contas. Ressalva-se que o julgamento de denúncias submetidas ao Tribunal de Contas não se presta à tutela de interesses privados, se restringindo à defesa do erário, ao exame da legalidade dos atos adotados pelos gestores públicos e de sua adequação aos princípios que regem a Administração Pública. No caso vertente, prepondera o interesse privado da denunciante, que tem o interesse em ver tutelada sua pretensão à concessão de aposentadoria, na modalidade Especial de Magistério, de modo que não compete a essa Corte de Contas analisar a matéria, haja vista que o instrumento da denúncia*

se fundamenta em preservar o interesse público e não o particular”. Sustentou ainda que *“mostra-se evidente a ausência de interesse de agir, diante da inadequação da via eleita, uma vez que a denúncia, sendo instrumento democrático colocado à disposição da sociedade para levar ao conhecimento do Tribunal condutas da Administração que configurem violação do interesse público primário, não se presta para a tutela de interesses meramente privados”*. O Plenário, por maioria, pelo voto de desempate do Presidente, que acompanhou o voto vogal proferido, deliberou por não conhecer da Denúncia. Acórdão TC-298/2017-Plenário, TC 4739/2016, relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, publicado em 29/05/2017.

 [Informativo nº 58](#)

**O anonimato, por si só, não é motivo para não se conhecer de denúncia apresentada ao TCE.**

Trata-se de denúncia anônima noticiando supostas irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Aracruz. Sobre o não conhecimento da denúncia, liminarmente, devido ao anonimato, o Ministério Público de Contas se manifestou no seguinte sentido: *“Frise-se que a ausência de identificação do denunciante, por si só, apesar da previsão do inciso IV do art. 94 da LC n. 621/2012, não geraria, automaticamente, o não conhecimento da denúncia. Isso porque o Tribunal de Contas tem, inexoravelmente, o dever de apurar e, constatada violação às normas de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e pa-*

Processual
7.2
Admissibilidade
de representações
e denúncias

trimonial e, haja ou não dano ao erário Municipal ou Estadual, punir qualquer agente seu ou particular, aplicando-lhes as sanções legalmente previstas, consoante artigos 70 e 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo". Nesse sentido, observou: *"Diante do poder-dever conferido no art. 1º, incisos I e IX, da LC n. 621/2012, em sede da máxima do in dubio pro societate, deve essa Corte de Contas verificar a existência de mínimos critérios de plausibilidade"*. O Parquet de Contas registrou ainda que: *"Se essa investigação confirmar ao menos a plausibilidade, ainda que por meio de indícios, do objeto da denúncia anônima, convalidando-a, ela passa a suprir a lacuna do anonimato, devendo, portanto, esse Tribunal adotar as medidas que estejam na sua competência de forma a salvaguardar o erário, não em virtude da denúncia, conforme demonstrado, mas no exercício regular do poder-dever constitucional que lhe foi deferido"*. Nesta inteligência, observou-se ainda que, pelos documentos que constavam os autos, a situação fática indicava o atendimento aos demais requisitos de admissibilidade da denúncia. O relator, por sua vez, ratificou integralmente o posicionamento ministerial, reconhecendo ainda a existência de fortes indícios de dano ao erário decorrente do caso concreto em questão. Assim, o relator complementou: *"Há ainda situações de violação de princípios regedores da administração pública, como a legalidade, moralidade e impessoalidade, resultantes dos atos aqui narrados. Tem-se em tela, então, questão de ordem pública que ultrapassa os limites do formalismo processual, até porque no processo administrativo se busca a verdade real e o dever do Tribunal de Contas de apurar ilegalidades e dano ao erário é indis-*

ponível". Em sessão Plenária, decidiu-se por, preliminarmente, conhecer da denúncia em razão da prevalência do dever deste Tribunal de Contas de apurar irregularidades e dano ao erário que chegue ao seu conhecimento. Acórdão TC-1168/2017-Plenário, TC 952/2017, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 13/11/2017.

 [Informativo nº 70](#)



Formulação de representação ao TCE e dever de adoção de medidas administrativas pela autoridade competente.

Trata-se de representação formulada pelo prefeito municipal de Rio Bananal em face de possíveis irregularidades na concessão de diárias praticadas pela gestão anterior. Em manifestação, a relatora observou que, nos termos do artigo 83, caput, da Lei Orgânica do TCEES, compete à autoridade administrativa local providenciar a apuração de possíveis irregularidades e eventuais danos, sob pena de responsabilidade solidária. Destacou que, em último recurso, quando insuficientes as medidas administrativas, cabe à autoridade instaurar a Tomada de Contas Especial, cujo julgamento compete ao Tribunal de Contas quando o dano superar o valor de alçada previsto no art. 83, § 3º, da Lei Orgânica, combinado com o art. 9º da Instrução Normativa TC n. 32/2014 (vinte mil VRTE). Sobre o caso em análise, ponderou: *"Considerando que o potencial dano ao erário atingiria 764,22 VRTE, inferior ao valor mínimo para a remessa das Tomadas de Contas ao Tribunal, e, diante da necessidade de racionalização*

Processual

7.2

Admissibilidade
de representações
e denúncias

da atividade de controle externo, baseada nos princípios da economicidade e da eficiência, mostra-se adequado afirmar a competência inicial do Chefe do Executivo para a apuração dos fatos, conforme determina o art. 83, caput, da Lei Orgânica”. A relatora destacou que o atual prefeito de Rio Bananal protocolizou diversas representações requerendo a tutela deste Tribunal, as quais, em sua maioria, receberam sugestão técnica pela expedição de determinação para que os fatos fossem apurados no próprio município. Entretanto, observou que em algumas dessas representações, a área técnica reconheceu o cumprimento dos requisitos formais do art. 94 da Lei Orgânica, mas propôs soluções diferentes acerca da admissibilidade das petições iniciais, ora sugerindo o não conhecimento, motivada pela necessidade de racionalização da atividade de controle externo, ora opinando pelo conhecimento. Desse modo, objetivando a uniformização da jurisprudência do Tribunal, a relatora propôs o conhecimento da representação, determinando ao atual prefeito municipal que adote as medidas administrativas necessárias à apuração dos fatos e à caracterização ou elisão do dano, sob pena de responsabilidade solidária. E, ainda, caso não sejam suficientes, que seja instaurada Tomada de Contas Especial, nos termos da Instrução Normativa TC n. 32/2014. A Primeira Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto da relatora. Acórdão TC- 1060/2017-Plenário, TC-4099/2017, relatora conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, publicado em 23/10/2017.

 [Informativo nº 68](#)

◆
7.3
Legitimidade
passiva
◆



Ilegitimidade passiva do contador em processos de prestação de contas.

Trata-se de Prestação de Contas Anual do Município de Baixo Guandu, relativas ao exercício de 2011. Foi suscitada, preliminarmente, questão de ordem em razão da citação da contadora da prefeitura municipal, tendo em vista inconsistências contábeis apresentadas. Quanto à legitimidade para figurar no polo passivo em autos de Prestação de Contas perante este Tribunal, o relator acompanhou entendimento técnico e ministerial no sentido de que *“as Constituições Federal e Estadual, como também a Lei Orgânica deste Tribunal, não deixam margem a outra interpretação, imputando a responsabilidade, tão somente, ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que compete a ele apresentar a contas e não a outra pessoa, e eventuais irregularidades decorrentes do exercício da função de contador devem ser apreciadas em processos de fiscalização”*. Assim, concluiu no sentido de não admitir outros personagens no polo passivo dos processos de prestação de contas de atos de governo e, via de consequência, votou pela extinção do processo sem resolução do mérito em relação à contadora citada. A Segunda Câmara

Processual

7.3
Legitimidade
Passiva

deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Parecer Prévio TC-021/2017-Segunda Câmara, TC-2286/2012, relator conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 17/07/2017.

 [Informativo nº 61](#)



Não é cabível o ingresso de órgão jurisdicionado na relação processual, como terceiro interessado, objetivando endossar ou preservar a prática de ato de seus administradores questionada em processo de fiscalização perante o TCE.

Trata-se de Representação, com pedido de cautelar, protocolada pelo Ministério Público de Contas e pelo Banestes S.A em face do Município de Vitória, questionando possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 039/2016, que teve por objeto a contratação de instituição financeira para processamento e gerenciamento de créditos provenientes de folha de pagamento e prestação de serviços bancários aos servidores da administração. Analisando questão incidental preliminar, na qual o Município de Vitória requereu ingresso no feito como terceiro interessado, o relator destacou que da leitura do artigo 294 e §§, do RITCEES, extrai-se que “o requisito essencial para que seja permitido o ingresso do terceiro, é a inequívoca demonstração do interesse na causa, sendo que o referido interesse deve ter natureza jurídica. É o interesse jurídico, com a demonstração de que a decisão proferida possa vir a atingir a esfera de direitos do terceiro”. Considerou ainda que “a decisão do Tribunal de Contas,

proferida em processos de representação nas quais se questiona a legalidade de procedimentos licitatórios certamente irá ter reflexos na pessoa jurídica licitante. No entanto, esses reflexos não atingirão a esfera de direitos do ente público. Ao contrário, a decisão proferida pelos Tribunais de Contas buscam exatamente salvaguardar o interesse público e o erário público, protegendo, pois, os interesses dos entes públicos afetados pelas decisões de seus gestores”. Desse modo, o relator corroborou entendimento do Ministério Público, colacionando as seguintes razões: “Seria ilógico, e ir contra a natureza do tribunal de contas, permitir que o ente tutelado questionasse a ação do próprio tutor em defesa dos seus interesses. Poderia sim haver a intervenção da pessoa jurídica de direito público nos feitos desse Tribunal de Contas, mas sempre na legítima defesa do respectivo patrimônio, nunca para endossar ou preservar a prática de ato de seus administradores quando questionada pelo órgão de controle. Há, pois, na espécie, flagrante falta de interesse do município para ingressar no presente feito; na dicção regimental, falta-lhe ‘razão legítima para intervir no processo’”. Isto posto, o relator observou: “Não obstante, entendo que o pedido de ingresso do Município no feito perdeu o objeto, ante a anulação do certame”. O Plenário, à unanimidade, decidiu por indeferir o ingresso do Município de Vitória como terceiro interessado. Acórdão TC-891/2017-Plenário, TC-1999/2016, relator Conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 31/07/2017.

 [Informativo nº 62](#)

7.4 Capacidade postulatória



Inexistência de impedimento para atuação de Procurador do Estado perante esta Corte de Contas no exercício da advocacia privada.

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo prefeito municipal de Presidente Kennedy. O jurisdicionado requereu a anulação do julgamento que culminou no Acórdão TC 846/2015, alegando ausência de intimação do patrono, na qualidade de um dos representantes da parte, em publicações efetivadas por esta Corte de Contas. Do voto prolatado pelo relator, pelo deferimento do pleito, foi proferido voto-vista, da lavra do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, no qual pugnou pela inexistência de nulidade do julgamento, suscitando “preliminar de impedimento ou incompatibilidade” do advogado para atuar no feito, em razão de ocupar o cargo de Procurador do Estado do Espírito Santo, uma vez que, dentre outras razões, as multas aplicadas pelo TCE são recolhidas aos cofres estaduais, cabendo sua cobrança à PGE. Em relação à sobredita alegação, o relator esclareceu: “Se a multa ou débito imputado pela Corte de Contas se referir a atos de gestores municipais, a execução do montante não adimplido a seu tempo deverá ser

realizada pela Procuradoria Geral do Município correspondente. Enquanto que, se tais sanções forem imputadas em detrimento de condutas praticadas por gestores que se encontrem em atuação a nível estadual, caberá à Procuradoria Geral do Estado buscar tais quantias. Esta conclusão é reforçada com esteio no parágrafo único deste mesmo dispositivo legal, qual seja, o art. 133, da Lei Complementar nº. 621/2012, ao anunciar que o órgão ou autoridade competente responsável pela cobrança judicial no âmbito do Estado e dos Municípios deverá encaminhar relatório ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo detalhando as medidas adotadas para o alcance dos valores fixados por esta Corte em suas decisões”. O relator destacou ainda que o STF vem adotando a tese de que a legitimidade para execução dos valores fixados pelos Tribunais de Contas a título de multa em desfavor de gestor municipal é conferida ao próprio município prejudicado com a conduta praticada, embora a questão aguarde o julgamento do Recurso Extraordinário interposto no Agravo nº. 641.896/RJ, no qual foi reconhecida a repercussão geral do tema. Em relação ao caso concreto, sustentou: “a simples potencialidade de fixação de uma multa cuja legitimidade para sua execução seria impeditivo para atuação do causídico, não se revela, a meu ver, como suficiente para recusar-lhe o exercício da profissão até que sobrevenha o conflito de interesses que resultaria no motivo da recusa”. Dessa forma, concluiu “não estarem presentes motivos que ensejam o reconhecimento de impedimento a que Procuradores do Estado do Espírito Santo atuem, no exercício da advocacia privada, perante esta Corte de Contas”. O Plenário, à unanimidade, decidiu por rejei-

Processual

7.4

Capacidade
Postulatória

tar a preliminar suscitada. Acórdão TC-1038/2017-Plenário, TC 5715/2007, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 21/08/2017.

 [Informativo nº 64](#)

◆
7.5
Garantias
processuais

◆

▼

Falecimento do responsável pela Prestação de Contas de Gestão e extinção do feito sem resolução do mérito diante da impossibilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa e da inexistência de dano ao erário.

Cuidam os autos da Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de Jaguaré, referentes ao exercício de 2013, analisadas sob o aspecto do exercício de funções administrativas. Apesar de terem sido detectadas irregularidades na análise dos demonstrativos contábeis apresentados, a área técnica opinou pelo arquivamento dos autos sem resolução de mérito, considerando que o falecimento do gestor responsável, previamente à citação, impediu o andamento regular e válido do processo, visto que impossibilitou o exercício da ampla defesa e do contraditório em relação aos atos inquinados, deixando de propor citação ao espólio ou sucessores em razão da não constatação de danos ao erário. O Relator, acolhendo entendimento técnico

e opinamento ministerial, votou pelo arquivamento do processo sem apreciação do mérito com amparo no artigo 166 do Regimento Interno deste Tribunal, sendo acompanhado, à unanimidade, pela Primeira Câmara. Acórdão TC- 1210/2016-Primeira Câmara, TC 2658/2014, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 06/02/2017.

 [Informativo nº 50](#)

▼

Em sede de Tomada de Contas Especial, a impossibilidade de citação do responsável em decorrência de seu falecimento impede o desenvolvimento válido e regular do processo, não sendo razoável impor ao inventariante a defesa do espólio após o transcurso de cinco anos da prática dos atos.

Trata-se Tomada de Contas Especial instaurada na Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro visando apurar possíveis irregularidades em contratos referentes ao exercício de 2006. Preliminarmente, o relator manifestou-se acerca da citação de inventariante do espólio em decorrência do falecimento de um dos corresponsáveis pelas irregularidades apuradas, no seguinte sentido: *“é incompatível com o princípio da razoabilidade a citação do responsável, cinco anos depois da ocorrência dos fatos que ensejaram os apontamentos indicados pela Unidade Técnica, visto que, para a inventariante do espólio, tornou-se irremediavelmente prejudicado o direito de produzir provas e juntar documentos que pudessem demonstrar a regularidade dos atos inquinados de vício”*. E complementou: *“é forçoso reconhecer*

Processual

7.5

Garantias processuais

que o prosseguimento do feito, sem ferir os princípios do contraditório e da ampla defesa, consagrados no inciso LV do art. 5º da Constituição da República, torna-se impossível. Assim, com o falecimento do responsável antes de sua citação, não me parece razoável transferir ao espólio ou aos herdeiros e sucessores a obrigação de responder pelos atos irregulares por ele praticados ou por possível dano erário por ele causado”. Nesse contexto, concluiu não ser razoável impor ao espólio e aos sucessores do de cujus o ônus de responder pelos atos irregulares praticados pelo gestor. A Segunda Câmara, à unanimidade, decidiu por excluir da relação processual a inventariante do espólio. Acórdão TC- 306/2017-Segunda Câmara, TC 6281 2009, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 29/05/2017.

👉 [Informativo nº 58](#)

seriam as mesmas previstas nas atribuições de servidores públicos. O relator não verificou razão aos argumentos apresentados pela área técnica, afirmando não existir nos autos qualquer elemento que caracterizasse que a contratação, de fato, serviu para executar atribuições de servidores efetivos do município, bem como de que o objeto da contratação abrangeria as atribuições dos servidores efetivos da municipalidade. Destacou que “o ônus da prova cabe à parte que alega os fatos, tratando-se de regra do direito processual perfeitamente cabível nos processos de competência desta Corte de Contas”. Desse modo, ponderou: “considerando que em processo de prestação de contas, a própria Constituição Federal atribui ao gestor público a obrigação no dever de prestar as contas a toda sociedade, temos que em processos dessa natureza o ônus da prova incumbe ao gestor, devendo este demonstrar que geriu a coisa pública com base na legalidade, legitimidade e economicidade. Por outro lado, tratando-se de processos de denúncia, representação e auditoria, temos que é dado conhecimento a esta Corte de Contas de possíveis ilegalidade ou irregularidades, sendo, portanto, ônus de quem alega a prova das irregularidades noticiadas, sob pena de criar-se uma responsabilidade pressuposta, muito mais rígida do que a própria responsabilidade objetiva”. Nesses termos, votou por afastar a irregularidade. O Plenário, por maioria, deliberou nos termos do voto do relator. Acórdão TC-706/2017-Plenário, TC 1667/2015, relator Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, publicado em 07/08/2017.

👉 [Informativo nº 63](#)

◆
7.6
Ônus da
prova
◆



Nos processos de natureza fiscalizatória perante o TCE, o ônus da prova cabe à parte que alega os fatos tidos por irregulares.

Cuidam os autos de representação em face da Prefeitura Municipal de Itapemirim, apontando indícios de irregularidades na contratação de serviços de assessoria e consultoria nas áreas administrativa, contábil e jurídica, configurando possível burla ao concurso público, eis que as atividades previstas no contrato

Processual

7.6
Ônus da prova**Possibilidade de julgamento com base em provas indiciárias.**

Trata-se de Auditoria Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte relativa ao exercício de 2009. Dentre as irregularidades, apurou-se a realização de procedimento licitatório na modalidade convite com indícios de simulação, cujo objeto era a aquisição de peças e serviços para veículos. Acerca dos indícios de simulação apontados pela área técnica, o relator teceu as seguintes considerações: *“Cumpre-me frisar que a possibilidade do julgamento com base em provas indiciárias é medida já adotada no âmbito dos Tribunais Superiores e também do Tribunal de Contas da União”*. Observou ainda: *“além das fartas coincidências em torno de datas, horários, grafia e formatação de documentos, que propostas passíveis de inabilitação foram admitidas, desprezando-se as regras da disputa, já que, como visto ao final, a distribuição dos itens ofertados já estava prévia e milimetricamente traçada”*. Nesse sentido, concluiu que *“as provas indiciárias arroladas pela equipe de auditoria convergem para a existência de simulação do procedimento licitatório instaurado pelo Convite 17/2009, revelando não apenas a frustração ao caráter competitivo do certame, como também a situação de fraude, hipótese igualmente punível no âmbito criminal, nos termos do artigo 90 da Lei 8.666/93”*. O relator divergiu da área técnica apenas no que tange à responsabilização do Prefeito, sustentando que esta fora *“amparada unicamente na conduta de ter homologado o certame, não tendo sido evidenciado nos autos liame capaz de demonstrar sua culpabilidade”*. Assim,

concluiu pela ocorrência da irregularidade, sugerindo o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para instauração de processo criminal, deixando de apenar os responsáveis em virtude do decurso do prazo prescricional atribuído a esta Corte de Contas. A Primeira Câmara, à unanimidade, acolheu o voto do relator. Acórdão TC-522/2017- Primeira Câmara, TC-8340/2010, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chammoun, publicado em 10/07/2017.

[Informativo nº 61](#)

7.7
Prescrição


O instituto da prescrição não é aplicável à atuação do TCE na emissão de parecer prévio sobre contas de governo, eis que se trata de deliberação sem pretensão punitiva, cuja função é subsidiar o julgamento das contas pelo poder legislativo.

Tratam os autos de recurso de reconsideração em face do Parecer Prévio TC 069/2008, que recomendou ao Legislativo Municipal de Guarapari a rejeição das contas apresentadas pelo Chefe do Executivo referentes ao exercício de 2006. Dentre as razões recursais, o defendente alegou a prescrição dos fatos narrados nos autos. O relator, corroborando entendimento técnico e ministerial, salientou que *“a decisão contra a qual se insurge o recorrente é um Parecer Prévio, deliberação que, embora conclusiva, não tem conteúdo decisório e aplicação de penalidade, seja*

Processual**7.7****Prescrição**

ela de caráter pecuniário ou não. Trata-se de peça técnico-jurídica de natureza opinativa, cuja função é subsidiar o julgamento das contas que é de competência exclusiva do Legislativo”. Nesse sentido, pontuou que, “como a prescrição, nos termos dos normativos aplicáveis a esta Corte, atinge tão somente a pretensão punitiva, não há que se falar em prescrição no que toca à atuação do Tribunal na emissão do parecer prévio”. Inobstante, na análise do mérito, concluiu por recomendar a regularidade com ressalva das contas apresentadas. O Plenário, à unanimidade, deliberou nos termos do voto do relator. Parecer Prévio TC-037/2017-Plenário, TC 3913/2008, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 11/08/2017.

 [Informativo nº 63](#)

**Realização de instrução processual complementar no âmbito do TCE/ES e ausência de suspensão do prazo prescricional.**

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Pinheiros, referentes ao exercício financeiro de 2010. Sobre a manifestação da defesa referente à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, a área técnica argumentou que a essa não restou verificada, eis que havia sido determinada a realização de diligência, motivo pelo qual a contagem do prazo prescricional restou suspensa por 176 (cento e setenta e seis) dias. Em sentido contrário ao opimento técnico, o relator esclareceu: “*não há que se confundir a realização de diligência com a realização de instrução processual complementar, pois a diligência é ato capaz*

de ensejar a suspensão do prazo prescricional, ao passo que a instrução processual não repercute quanto ao prazo prescricional, nem para sua suspensão ou para sua interrupção”. Nesse sentido, fez a diferenciação entre os conceitos nos seguintes termos: “podemos conceituar diligência como forma de atuação realizada fora da repartição pública no intuito de dirimir dúvida sobre algum ponto obscuro a ser decidido a fim de formar a convicção do julgador. Por outro lado, a instrução processual é momento em que se contrapõem as alegações de defesa, com a posição exarada pela área técnica e pelo parecer do Ministério Público de Contas, permitindo ao relator a formação de sua convicção para prolação do voto”. Desse modo, continuou: “é possível concluir que não há qualquer suspensão do prazo prescricional em decorrência da realização da instrução pela área técnica, pela emissão de parecer jurídico pelo Ministério Público de Contas, bem como pela emissão de voto pelo relator”. Desse modo, entendeu assistir razão ao defendente, considerando ocorrida a prescrição da pretensão punitiva, restando prejudicada a análise das irregularidades, salvo daquelas cuja infringência acarretou obrigação de ressarcimento ao erário municipal. A Segunda Câmara, por maioria, deliberou nos termos do voto do relator. Acórdão TC-994/2017-Segunda Câmara, TC 1542/2011, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 09/10/2017.

 [Informativo nº 67](#)

7.8 Sanções



A sanção de suspensão temporária do direito de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração prevista na Lei nº 8.666/93 só é válida no âmbito da Administração que aplicou a penalidade.

Tratam os autos de Representação, com pedido de liminar, em face do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, por supostas irregularidades ocorridas em procedimento licitatório. Sobre a sanção de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração por dois anos, prevista no artigo 87, inciso III, da Lei n. 8.666/93, o relator observou inicialmente que: *“Há que se determinar se o vocábulo “administração”, aí empregado, significa Administração Pública em sentido amplo ou se diz respeito somente à administração que aplicou a penalidade”*. A respeito da decisão do STJ no Resp 151.567/RJ, a favor de que a aplicação de penalidades por um ente ou órgão repercutam seus efeitos sobre os demais, tomando como premissa a ideia de administração una com funções descentralizadas, o Relator teceu as seguintes considerações: *“A ideia de unidade da administração não pode, de modo algum, ultrapassar o fato de que todos os órgãos se reportam a um centro de poder. A partir daí, surge o princípio federativo, impondo limites e estabelecendo um mecanismo de repartição de competências e receitas públi-*

cas cuja finalidade é manter a coesão da União Federal, com seus estados e municípios e o Distrito Federal. O pacto federativo se sustenta nesse mecanismo de repartições e em alguns princípios específicos, sobretudo o da não intervenção”. Trazendo a discussão para o campo concreto, o Relator destacou: *“quando um órgão ou ente federativo aplica a um licitante ou contratado uma das penalidades previstas no art. 87 da Lei 8666/93, o faz de acordo com um processo administrativo, de cognição interna, com a manifestação de seus agentes e autoridades, baseados na lei e em seu livre convencimento, sempre, é claro, sujeito a revisão pelo Poder Judiciário. O resultado desse processo é uma decisão interna, cujos fatos e fundamentos somente têm relevância e aplicabilidade para aquele órgão ou ente, em relação a um contratado ou licitante específico”*. Considerando esse contexto, concluiu: *“Pretender que essa decisão tenha efeitos para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, indistintamente, em todos os níveis da federação é, no mínimo, violar os princípios da autonomia e da não intervenção”*. Reforçando seu entendimento, lembrou que não é sem razão que a Lei 8666/93 estabeleceu no art. 6º conceitos distintos de Administração e Administração Pública e no art. 87 empregou os dois conceitos em incisos diferentes, justamente para que fique delimitado o âmbito de aplicação de cada uma das penalidades. Assim, concluiu que a *“penalidade do Art. 87, inciso III, da Lei 8666/93 só se aplica no âmbito da Administração que aplicou a penalidade”*. O Plenário, sem divergência, decidiu por indeferir a medida cautelar pleiteada, visto que não restou demonstrado o *fumus boni iuris* no caso concreto. Decisão TC-780/2017-Ple-

Processual

7.8
Sanções◆
7.9
Incidente de
impedimento

nário, TC 10496/2016-5, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 22/03/2017.

↳ [Informativo nº 53](#)



Não se permite interpretação extensiva dos dispositivos que explicitam o rol de hipóteses de exceção de impedimento, dada a natureza jurídica objetiva do instituto.

Em sede de Exceção de Impedimento pugnou-se pelo desentranhamento de Voto-Vista proferido nos autos, sob a alegação de que seu emissor atuou como parte do processo ao se manifestar, enquanto Auditor Geral do Estado, em processos administrativos que deram origem a contratos que foram objetos do Plano de Auditoria. Ao manifestar-se, o excepto debateu a fundamentação apresentada pelo exepiente, informando que em sua atuação limitou-se a acolher posicionamento da área técnica da Auditoria Geral do Estado e a dar prosseguimento ao feito.

Sobre as hipóteses de impedimento previstas no artigo 144, inciso I, do Novo Código de Processo Civil, o relator esclareceu inicialmente que *“a única hipótese que poderia ser aplicável ao caso debatido é se considerarmos a atuação do excepto, enquanto auditor geral do estado, como a do perito que trata o có-*

digo de processo civil”. A esse respeito, o relator citou manifestou-se no sentido de que *“a doutrina e jurisprudência pátria não permitem uma interpretação extensiva nas hipóteses de impedimento explícitas no art. 144 do NCPC, tendo em vista que o instituto do impedimento caracteriza-se por ter natureza jurídica de ordem objetiva, o que acarreta presunção absoluta (juris et de jure) de parcialidade do julgador.”* Por fim entendeu que *“a atuação do excepto, enquanto Auditor Geral do Estado, em nada se assemelha com a de perito, esta hipótese de impedimento não deve prosperar”*. O Plenário, à unanimidade, deliberou pelo não acolhimento do incidente de exceção de impedimento requerido. Acórdão TC 269/2017-Plenário, TC 9869/2016, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 15/05/2017.

↳ [Informativo nº 57](#)



A ausência de impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida é causa de não conhecimento recursal.

O presente feito cuida de Pedido de Reexame em face de Acórdão que não conheceu de Denúncia formulada pelo recorrente. Analisando as razões recursais, o relator verificou que o recorrente limitou-se a reiterar as argumentações expendidas na denúncia, não tecendo impugnação específica quanto à conclusão

◆
7.10
Recursos
◆

Processual**7.10
Recursos**

da decisão. Registrou que *“o recorrente não se desincumbiu do ônus da impugnação específica, que em sede recursal é trazida no princípio da dialeticidade”*. Destacou ainda que *“no novo Código de Processo Civil o não conhecimento do recurso por ausência de impugnação específica à decisão vem positivado no art. 932”*, incumbindo ao relator o não conhecimento do recurso, sendo aplicável subsidiariamente a este caso concreto. No mesmo sentido, mencionou também o artigo 162 do RITCEES, que prevê o não conhecimento da peça recursal no caso de ausência de impugnação específica, inclusive por decisão preliminar do Relator, *ad referendum* da respectiva Câmara ou Plenário, caso em que o recurso sequer necessita ser encaminhado ao Ministério Público para manifestação, conforme artigo 404, I, do RITCEES. Diante do exposto, verificou não ser o caso de notificação de qualquer responsável para apresentação de contrarrazões, diante do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade. O Plenário, à unanimidade, acompanhou o relator. Acórdão TC-1261/2016-Plenário, TC 7122/2016, relator Conselheiro José Almeida Antônio Pimentel, publicado em 20/03/2016.

 [Informativo nº 53](#)

**Inexistência de interesse recursal para reforma de decisão destinada à modificação de recomendações.**

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto em face do Parecer Prévio TC-053/2016-Plenário, que recomendou à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, a aprovação das contas do Governo do Estado, relativamente ao exercício de 2015, bem como expediu determinações ao Poder Executivo e recomendações aos três Poderes Estaduais, ao Ministério Público Estadual e ao próprio Tribunal de Contas do Estado. Sobre o interesse recursal em reforma de decisão para exclusão de recomendações, o relator observou que *“apenas há interesse recursal em parte das razões apresentadas pelo Recorrente, já que não houve sucumbência no tocante às ‘Recomendações’ proferidas no parecer prévio objurgado”*. Ratificou ainda que *“as ‘Recomendações’ constantes do Parecer Prévio não vinculam o gestor, possuindo caráter meramente de orientação, incapazes de alcançar a esfera jurídica do jurisdicionado, a quem cabe avaliar a conveniência e oportunidade de adotá-las”*. Nesse contexto, o relator concluiu no seguinte sentido: *“as ‘Recomendações’ não ensejam modificação nos termos propostos, já que não se revelam compulsórias ao destinatário, razão pela qual não validam o pressuposto de admissibilidade denominado interesse recursal, revelando óbice intransponível a seu conhecimento”*. Em Sessão especial do Plenário, decidiu-se por conhecer parcialmente o Recurso de Reconsideração interposto pelo Governo do Estado no que tange às determinações constantes do Parecer Prévio TC

Processual

7.10
Recursos

053/2016-Plenário, na forma da fundamentação constante no tópico II.2 deste voto. Parecer Prévio TC-090/2017 – Plenário, TC 6290/2016, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 18/09/2017.

 [Informativo nº 66](#)

◆
7.11
Tomada de
contas



Prejulgado nº 018

Sobre a interpretação do artigo 187 da LC nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), que prevê a possibilidade de arquivamento de processo, sem cancelamento do débito, nas hipóteses em que o custo da cobrança seja maior que o valor do crédito pretendido.

Trata-se de incidente de prejulgado suscitado pelo Ministério Público Especial de Contas, admitido conforme Decisão Plenária TC 6283/2015, objetivando que o Tribunal se pronuncie sobre a interpretação do artigo 187 da LC nº 621/2012, que prevê a possibilidade de arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, nas hipóteses em que o custo da cobrança seja maior que o valor de ressarcimento pretendido. Sobre o tema, o Plenário, à unanimidade, decidiu:

1. Dispensar o encaminhamento a este Tribunal da Tomada de Contas Especial cujo valor do débito, atualizado mone-

tariamente, seja igual ou inferior a valor determinado em normativo do Tribunal de Contas de dispensa para encaminhamento a esse Tribunal de Tomada de Contas Especial instaurada em unidade jurisdicionada, ou outro valor determinado em norma mais específica, caso em que a quitação somente será dada ao responsável mediante o pagamento, ao qual continuará obrigado, permanecendo a autoridade competente no órgão de origem com a obrigação de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o ressarcimento;

2. Em caso de envio pela autoridade administrativa a este Tribunal de Tomada de Contas Especial cujo valor do débito, atualizado monetariamente, seja igual ou inferior a valor determinado em normativo do Tribunal de Contas de dispensa para encaminhamento a esse Tribunal de Tomada de Contas Especial instaurada em unidade jurisdicionada, deverá o respectivo processo nesta Corte ser arquivado e a Tomada de Contas Especial devolvida à origem para o devido prosseguimento, caso em que a quitação somente será dada ao responsável mediante o pagamento, ao qual continuará obrigado, permanecendo a autoridade competente no órgão de origem com a obrigação de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o ressarcimento;
3. Em processos de fiscalização deflagrados por este Tribunal em que esteja configurado dano ao Erário, cujo valor do débito, atualizado monetariamente, seja igual ou in-

Processual**7.11
Tomada de contas**

ferior a valor determinado em normativo do Tribunal de Contas de dispensa para encaminhamento a esse Tribunal de Tomada de Contas Especial instaurada em unidade jurisdicionada, ou outro valor determinado em norma mais específica, sem a identificação de outras irregularidades, o Tribunal fará a conversão em Tomada de Contas Especial, determinando seu prosseguimento no órgão de origem, se o estado do processo for inicial sem ter ocorrido o contraditório dos responsáveis, com o posterior arquivamento do processo em curso nesta Corte. Nesse caso, a quitação somente será dada ao responsável mediante o pagamento, ao qual continuará obrigado, permanecendo a autoridade competente no órgão de origem com a obrigação de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o ressarcimento;

4. Em processos de fiscalização deflagrados por este Tribunal em que esteja configurado dano ao Erário, cujo valor do débito, atualizado monetariamente, seja igual ou inferior a valor determinado em normativo do Tribunal de Contas de dispensa para encaminhamento a esse Tribunal de Tomada de Contas Especial instaurada em unidade jurisdicionada, ou outro valor determinado em norma mais específica, mas forem identificadas outras irregularidades capazes de macular as contas do gestor, e que justificam o pronunciamento desta Corte pela sua irregularidade, regularidade ou regularidade com ressalvas, o Tribunal fará a conversão em Tomada de Contas Especial, anexando-a ao processo da respectiva

tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto;

5. Não sendo possível o julgamento em conjunto, o processo seguirá o seu trâmite normal, segundo as normas e procedimentos previstos neste Tribunal, com julgamento ao final pela irregularidade, regularidade ou regularidade com ressalvas das contas do gestor ou qualquer outro agente público que tenha causado dano ao Erário. Prejulgado nº 018/2017, formado a partir do Acórdão TC- 959/2017-Plenário, TC 13584/2015, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicados em 21/08/2017 e 22/08/2017, respectivamente.

 [Informativo nº 64](#)

◆
7.12
Comunicação
processual
◆



A citação efetivada por carta registrada com aviso de recebimento, entregue no endereço do citando cadastrado na Receita Federal, prescinde da assinatura pessoal deste para produção de efeitos.

Trata-se de recurso de reconsideração em face dos Acórdãos TC 091/2015 e TC 118/2015, que julgaram parcialmente procedente representação do MPEC noticiando indícios de irregu-

Processual

7.12
Comunicação
processual

laridades em procedimento licitatório que originou concurso público no Município de Mantenópolis. Os recorrentes pleitearam, preliminarmente, a nulidade dos atos de citação efetivados no processo de origem, sustentando que os avisos de recebimento foram assinados por pessoas estranhas, com quem não possuíam vínculo de parentesco ou empregatício. Sobre o tema, a área técnica observou que *“as correspondências enviadas aos mesmos foram recebidas nos endereços registrados no Cadastro de Pessoa Física – CPF, da Receita Federal de cada um deles, conforme impõe o artigo 64, inciso II, parágrafo 1º, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, que tem a mesma redação do art. 359, inciso II e parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal”*. Ressaltou ainda que *“não há nos autos qualquer questionamento, acerca da incorreção dos referidos endereços, tendo sido alegado pelos recorrentes, tão somente, que os avisos de recebimento das correspondências foram assinados por pessoas estranhas, que não são familiares e nem empregados dos citandos”*. Sobre o tema, lembrou que *“a lei não exige a entrega pessoal da correspondência, mas apenas no endereço correto, admitindo-se, contudo, (...), que existindo qualquer questionamento acerca de eventuais incorreções nos endereços, que as citações possam ser consideradas realizadas, quando confirmadas por aviso de recebimento devidamente assinado por pessoa encarregada de receber a correspondência, seus familiares ou empregados”*. O relator acompanhou o entendimento técnico e concluiu pelo não acolhimento da nulidade de citação. O Plenário, à unanimidade, deliberou nos termos do voto do relator. Acórdão TC-505/2017- Plenário, TC

7669/2015, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 12/06/2017.

 [Informativo nº 59](#)

◆
7.13
Prestação de
contas



Omissão no encaminhamento de prestação de contas de governo e impossibilidade de julgamento presumido.

Trata-se de Agravo interposto pelo Ministério Público Especial de Contas em face do Acórdão TC 966/2016-Plenário, que aplicou multa ao prefeito municipal de Cachoeiro de Itapemirim em razão do não envio dos arquivos da prestação de contas anual do exercício de 2015 e ainda reiterou, pela terceira vez, notificação ao gestor para encaminhamento dos arquivos faltantes. O recorrente entendeu que o conteúdo da decisão condenatória deveria concluir pela irregularidade das contas e não simplesmente se limitar à aplicação de multa, fundamentando-se na interpretação do artigo 84, inciso III, da Lei Orgânica do TCE-ES, segundo o qual, as contas serão julgadas irregulares quando comprovada omissão no dever de prestar contas. A área técnica, sopesando argumentos apresentados pelas partes, pontuou que: *“Uma vez proferido o julgamento das contas (por uma ficção jurídica), não seria razoável fazê-lo novamente com base*

Processual

7.13
Prestação de
contas

nos documentos constantes de uma Tomada de Contas forçada, que poderia inclusive concluir pela regularidade dos atos que compõem essas contas e, por consequência, redundar em uma incompatibilidade inadmissível no nosso sistema jurídico”. Assim, sustentou: “Afasta-se o argumento ministerial, até porque consoante o § 3º, do artigo 163 da Resolução 261/2013, as contas apresentadas intempestivamente serão julgadas pelo Tribunal, sem prejuízo da multa cabível”. Ressaltou ainda que: “Inexiste parâmetro para se considerar uma intempestividade suficiente a ensejar a hipótese de julgamento irregular das contas, o que tornaria letra morta o disposto no art. 84, III, a, da Lei Complementar 621/2013, ao menos no tocante às contas que não sejam de convênios”. Verificou que, “ainda que intempestivamente, o recorrido prestou contas e o fez, como se disse, antes mesmo da interposição recursal”. Acrescentou que: “O relevante interesse social, o princípio da primazia da resolução de mérito e a busca da verdade real impedem que se faça uma abstração e um julgamento presumido, estando o §3º do art. 163 do Regimento Interno em plena consonância com esses corolários”. Nesses termos, opinou pelo não provimento recursal. O relator ratificou na íntegra o opinamento técnico, no que foi acompanhado, à unanimidade, pelo Plenário. Acórdão TC 1119/2017-Plenário, TC 1726/2017, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 06/11/2017.

 [Informativo nº 69](#)



Políticas públicas de admissão de pessoal não devem ser inseridas na análise de prestação de contas anual, eis que constituem atos de gestão, passíveis de análise em processo de fiscalização.

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Vila Pavão, relativas ao exercício de 2014. A equipe técnica verificou inconsistência referente à política pública na contratação de pessoal, que estaria em desacordo com a Constituição da República. Em manifestação sobre o tema, o relator observou que a área técnica constatou a contratação de pessoal por tempo determinado no valor de R\$ 2.746.566,51, em descumprimento ao artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, e destacou: “Este tópico foi considerado pelo nosso corpo técnico como atos de governo que, segundo eles, deveria refletir como irregularidade nesta prestação de contas, sobretudo, em razão de se tratar de políticas públicas de contratação”. Inobstante, ressaltou que: “A forma de contratar, seja através de Concurso Público ou Processo Seletivo, bem como todas as ações que envolvem a política pública de admissão de pessoal se encerram como atos de gestão, melhor dizendo, de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades públicas. Lado outro, as contas de governo revelam o cumprimento do Orçamento, níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal”. E então depreendeu: “Nessa linha, vislumbro que políticas públicas de contratação se inserem como atos de gestão, sobretudo, em se tratando

Processual

7.13
Prestação de
contas

do de desobediência a ordem técnico-jurídica, não devendo pois serem inseridas na análise desta prestação de contas”. Ponderou ainda que os gastos com contratos temporários foram computados na análise de despesas com pessoal e ainda assim o município cumpriu os limites fixados pela lei de responsabilidade fiscal, demonstrando que o tema teve sua apreciação exaurida na prestação de contas, não subsistindo motivo para sua inclusão em processo de fiscalização. Dessa forma, determinou a exclusão da referida irregularidade dos autos, opinando pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas. A Primeira Câmara deliberou, por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pela manutenção da referida irregularidade, acompanhando entendimento técnico e ministerial. Parecer Prévio TC-040/2017-Primeira Câmara, TC- 3888/2015, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 31/07/2017.

👉 [Informativo nº 62](#)

◆
7.14
Incidente de
inconstitucionalidade



O exaurimento dos efeitos de lei orçamentária impede a apreciação de incidente de inconstitucionalidade suscitado perante o TCE.

Cuidam os autos da Prestação de Contas Anual Prefeitura Municipal de Ibitirama, referentes ao exercício financeiro de 2012. Da análise constatou-se indicativo de irregularidade referente à abertura de créditos adicionais suplementares ilimitados, cuja fundamentação não encontrava consonância com o estabelecido na Carta Magna. A área técnica suscitou o incidente de inconstitucionalidade no sentido de que fosse negada exequibilidade ao art. 5º da Lei Municipal de Ibitirama nº 719/2010. O relator, divergindo do posicionamento técnico e ministerial, no tocante ao incidente de inconstitucionalidade da Lei Orçamentária Anual do Município de Ibitirama, entendeu que “os efeitos da lei orçamentária foram exauridos com o fim da vigência da LOA, com a aplicação de tal dispositivo legal até 31/12/2012”. E registrou precedente desta Corte que adotou entendimento no mesmo sentido, consubstanciado no Acórdão TC-817/2017-Plenário. O Plenário, por maioria, acolheu a prejudicialidade do processamento do incidente de inconstitucionalidade susci-

Processual**7.14****Incidente de
inconstitucionalidade**

tado, nos termos do voto vogal do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, encampado pelo relator, conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Acórdão TC-1094/2017-Plenário, TC 3070/2013, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 20/11/2017.

 [Informativo nº 70](#)

8
RESPONSABILIDADE



◆
8.1
Comissão
permanente
de licitação,
pregoeiro e
equipe de
apoio
◆



**Inviabilização do direito à apresentação de recursos em pre-
gão presencial e ausência de responsabilidade da equipe de
apoio em relação a ato decisório praticado pelo pregoeiro.**

Ainda sobre Representação apresentada em face de Pregão Presencial, cujo objeto era a contratação de empresa para fornecimento de cartões magnéticos tipo vale-alimentação, no que tange à ausência de abertura de prazo recursal após a declaração da empresa vencedora do certame, a relatora corroborou integralmente com o entendimento técnico e ministerial, esclarecendo inicialmente que: *“no pregão, a Administração não precisa publicar as decisões na imprensa oficial para, então, abrir contagem de prazo para recursos. Os licitantes, presentes à sessão, é que devem manifestar-se”*. Sobre os atos praticados na licitação em comento, afirmou: *“O que se extrai da ata do dia 18/12/2015, portanto, é a estipulação do prazo final para a entrega da relação das redes credenciadas das empresas habilitadas, de sorte que, havendo uma nova sessão, como ocorreu*

no dia 23/12/2015, às 9 horas, (conforme ata fls. 509) para se declarar a empresa vencedora do certame, as empresas licitantes habilitadas deveriam ter sido informadas e convocadas a fim de que, querendo, pudessem exercer o direito à apresentação de recurso. Não o fazendo, a Administração acabou por inviabilizar o exercício do direito de apresentação de recursos por parte das licitantes”. Assim, concluiu por manter a irregularidade. Não obstante, julgou necessário ponderar algumas considerações acerca dos responsáveis. Verificou que a Instrução Inicial indicou os membros da equipe de apoio do pregoeiro no rol de responsáveis pela irregularidade. Isto posto, asseverou: *“é preciso ter em mente que, em termos práticos, a equipe de apoio tem a função de prestar assistência ao pregoeiro no desempenho de suas funções e de realizar as atividades destinadas a agilizar o andamento da licitação. Seus membros não praticam atos decisórios, os quais são da competência exclusiva do pregoeiro”*. Assim, concluiu: *“todos os atos administrativos são formalmente imputados ao pregoeiro, ao qual incumbe formalizar as decisões e por elas responder. Inexiste, portanto, responsabilidade solidária da equipe de apoio quanto aos atos praticados pelo pregoeiro, ainda que os membros dessa equipe aponham suas assinaturas ou rubricas em documentos e atas”*. A Primeira Câmara, à unanimidade, decidiu por considerar procedente a Representação e reconhecer a existência da irregularidade, afastando a responsabilização dos membros da equipe de apoio. Acórdão TC-1207/2016-Primeira Câmara, TC 1312/2016, relatora Conselheira em Substituição Márcia Jaccoud Freitas, publicado em 06/02/2017.

Responsabilidade

8.1
Comissão
permanente
de licitação,
pregoeiro e
equipe de apoio

Os membros da CPL não devem ser responsabilizados por fracionamento indevido de contratação, eis que não lhes competem a confecção de edital e a indicação da modalidade licitatória correspondente.

Tratam os autos de Auditoria Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Guarapari referente ao exercício de 2009. Dentre as inconsistências, constatou-se o fracionamento indevido de contratações, eis que foram realizadas quatro licitações na modalidade convite para objetos que poderiam ser alocados em um mesmo edital de modalidade licitatória superior. No tocante à responsabilização dos envolvidos, o relator verificou que “o Secretário Municipal de Administração, a quem se subordinam as Comissões de Licitação, deveria ter apensado os três processos e encaminhado ao Prefeito para autorização da licitação em processo único na modalidade licitatória correspondente, para depois encaminhar os autos à CPL, o que não se fez, porém, o Secretário de Administração não foi citado nos autos”. Sobre a atuação da CPL, entendeu que “os membros e presidentes de CPL não devem ser responsabilizados pelo parcelamento da despesa, pois esta seria atribuição do Secretário Municipal de Administração”. Nesse sentido, entendeu por afastar a irregularidade, asseverando que não é responsabilidade dos membros da CPL a confecção do edital e a indicação da modalidade licitatória correspondente. O Plenário, sem divergência, acompanhou os termos do voto do relator. Acórdão 273/2017-Plenário, TC 8056/2010, relator Conselheiro Marco Antonio da Silva, publicado em 15/05/2017.



Ausência de orçamento prévio em licitação e responsabilização dos membros da CPL por conduta negligente no exercício das atribuições.

Trata-se de Auditoria Ordinária na Prefeitura de Barra de São Francisco, relativa ao exercício de 2013. Foi constatada deflagração de certame sem que fosse realizada pesquisa prévia de preços de mercado visando a estimar o valor do objeto licitado, culminando em posterior contratação. Sobre a irregularidade, o relator destacou: “Sabe-se que uma vez decidida a contratar, a Administração verificará se os preços registrados são compatíveis com os praticados no mercado. Ele influencia todo o processo de contratação e justamente por isso é indispensável e é imprescindível que seja feita adequadamente”. Observou que, “uma vez definido o objeto que se quer contratar, é necessário estimar o valor total da obra, do serviço ou do bem a ser licitado, mediante realização de pesquisa de mercado, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e, quando for o caso, ao edital ou convite”. Sobre a responsabilidade dos membros da CPL, asseverou que “embora o presidente da CPL e os membros não tenham responsabilidade na elaboração da pesquisa de preços, uma vez que é realizada na fase de planejamento, na qual como regra, eles não atuam, devem fiscalizar, observar, avaliar essa pesquisa de preços, quando forem realizar suas competências descritas no at. 6º, inciso XI e at. 51, ambos da Lei 8.666/93”. Lembrou que, segundo os referidos dispositivos legais, a comissão é responsável por “receber, examinar

Responsabilidade

8.1
Comissão
permanente
de licitação,
pregoeiro e
equipe de apoio

e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes, sendo que dentre esses documentos estão os de habilitação e propostas. Desse modo, verifica-se que muitas decisões da comissão de licitação e da autoridade competente se respaldam pela pesquisa de preços”. Assim, entendeu que “a responsabilidade recai nos membros da CPL por negligência no exercício de suas funções”. Não obstante, em relação ao então Prefeito Municipal, o relator assim se manifestou: “ao ex-prefeito em tela foi imputado responsabilidade de maneira objetiva, em dissonância com o entendimento prevalente deste Tribunal, uma vez que, neste caso, especialmente, por se tratar de ato corriqueiro concernente ao procedimento licitatório, cujas peculiaridades não cabem ao gestor se imiscuir, entendendo que agiu o mesmo sob a tutela da confiança, sem, contudo, ter concorrido com culpa para a consecução da irregularidade”. Nesse sentido, observou que “os atos finais de homologação e de adjudicação, no bojo de um processo licitatório são sempre afetos à autoridade superior, razão pela qual o Prefeito os praticou. Contudo, não se pode inferir que somente desse fato, deve ser responsabilizado, posto tratar-se de ato normalmente executado no âmbito da Administração Pública”. Assim, entendendo que o gestor “agiu amparado numa cadeia de atos que seguiram sob o aparente manto da legalidade”, opinou por excluir a responsabilidade deste. A Primeira Câmara, à unanimidade, colheu o voto do relator. Acórdão TC-1215/2016- Primeira Câmara, TC 3031/2009, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 20/02/2017.

 [Informativo nº 51](#)

◆
8.2
Parecerista
◆

É possível a responsabilização de parecerista jurídico pelo ato de aprovação de editais e minutas de contrato em procedimento licitatório, dado o caráter obrigatório e vinculante dessa manifestação.

Trata-se de Prestação de Contas Anual e Relatório de Auditoria Ordinária da Câmara Municipal de Guarapari, referentes ao exercício de 2011. Foi arguida preliminar de ilegitimidade passiva do parecerista jurídico, que pretendeu sua exclusão do polo passivo da demanda fiscalizatória aduzindo que os pareceres jurídicos emitidos possuíam natureza meramente opinativa, não vinculando a decisão tomada pelo administrador. Sobre a matéria, o relator subscreveu o seguinte entendimento: “considerando que o Parecer emitido pelo Defendente teve por fundamento legal o disposto no art. 38, inc. VI e Parágrafo Único da Lei nº 8.666/93, sendo, portanto, exigido por lei como ato formal e necessário ao regular procedimento licitatório, possuindo, segundo entendimento sedimentado pelo STF, natureza obrigatória e vinculante, temos que é plenamente possível a responsabilização do seu signatário na hipótese de comprovação de dano ao erário proveniente de decisão administrativa tomada com supedâneo nas referidas peças técnico-jurídicas”. Acrescentou ainda que “apenas foi tratado sobre a possibilidade jurídica e legal de

Responsabilidade**8.2****Parecerista**

imputação de responsabilidade solidária do ‘advogado público’ juntamente com o Gestor Público, quando, na hipótese, restar adequadamente demonstrado que a emissão de parecer técnico-jurídico é exigência legal (obrigatório) e o mesmo possuir força vinculante em relação à decisão a ser tomada, e, ainda, quando houver erro grosseiro ou quando o parecer não estiver devidamente fundamentado; quando não defende tese jurídica aceitável; e/ou quando não está alicerçado em entendimento doutrinário ou jurisprudência”. Nesse sentido, concluiu-se por afastar a preliminar de ilegitimidade passiva arguida. Acórdão TC-184/2017-Plenário, TC-1883/2012, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 02/05/2017.

↳ [Informativo nº 56](#)

◆
8.3
Nexo de
causalidade
 ◆



A verificação se certa contratação pode ou não ser realizada é atribuição da autoridade competente na estrutura do órgão, amparada pela manifestação da assessoria jurídica, e não de quem a solicita diante de uma necessidade de serviço.

Trata-se de Prestação de Contas Anual e Relatório de Auditoria Ordinária da Câmara Municipal de Guarapari, referentes ao exercício de 2011. Foi arguida preliminar de ilegitimidade passiva de servidor a quem fora imputada responsabilidade pelo ato

de solicitar contratações de serviços tidos por irregulares. Sobre a matéria, o relator transcreveu o seguinte entendimento técnico: *“para que alguém seja legítimo para figurar no polo passivo dos processos que tramitam nesta Corte, é necessário que sua conduta tenha tido o potencial de causar, mesmo que somada à conduta de outras pessoas, a irregularidade, (...), se nem mesmo abstratamente a conduta da parte, naquela conjuntura específica, for capaz de desencadear a ocorrência da irregularidade, estaremos diante de um caso de ilegitimidade passiva”*. No caso concreto, entendeu-se que *“o mero ato de solicitar determinada contratação não se reveste por si só, de ilegalidade, mormente se se considerar que o Diretor Geral da Câmara de Guarapari não tem poder para decidir se a contratação deverá ser ou não realizada, estando sua solicitação submetida ao crivo do superior, que poderá indeferir seu pedido”*. Destacou-se que *“Poder-se-ia cogitar em sua responsabilidade caso a solicitação tivesse se baseado em dados manipulados ou motivação falsa, que induzissem o ordenador de despesas a erro, ou quando se originassem de sua desídia culposa com a coisa pública”*. Nesse sentido, afirmou-se que: *“A verificação se certa contratação pode ou não realizar-se é atribuição da autoridade competente na estrutura do órgão, amparada pela manifestação da assessoria jurídica (art. 38, VI da Lei nº 8.666/93), não de quem, diante de uma necessidade de serviço, solicita-a”*. Por esses motivos, conclui-se pela ilegitimidade passiva do servidor. Acórdão TC-184/2017-Plenário, TC-1883/2012, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 02/05/2017.

↳ [Informativo nº 56](#)

9
AGENTES PÚBLICOS



◆
9.1
Agentes
políticos
◆



Prejulgado nº 022

Negada exequibilidade, por ofensa ao princípio da anterioridade, a lei que fixou subsídio de vereadores após as eleições municipais, bem como a trecho de artigo de lei orgânica prevendo tal possibilidade.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-1011/2017-Plenário. No caso em comento, que tratou de fiscalização realizada na Câmara Municipal de Serra, referente ao exercício de 2009, foi suscitada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.296, de 29 de dezembro de 2008, responsável pela fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura 2009/2012, pelo fato da fixação ter ocorrido após as eleições, bem como da expressão “até a sua última sessão legislativa”, do art. 102 da Lei Orgânica do Município da Serra, que previa tal possibilidade. Quanto à ocasionalidade da fixação de subsídio dos vereadores, o relator ressaltou: “O ato de fixar o valor do subsídio para a legislatura seguinte após as eleições, contraria a razão de existir do princípio da anterioridade, porque rompida a impessoalidade, dando azo a maquinações favoráveis ou desfavoráveis,

entre eleitos, reeleitos ou não-eleitos, ao sabor das contendas político-eleitorais em detrimento das razões de Estado”. E acrescentou: “A construção pretoriana tem firmado entendimento de que a fixação de subsídio de vereadores ventilada no inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal deve ocorrer na legislatura anterior e, antes das eleições municipais”. Assim concluiu: “diante do apontamento técnico de inconstitucionalidade da Lei Municipal 3.296/2008 por desrespeito aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da finalidade e do interesse público, insculpidos nas Constituições estadual e federal, pelo fato de a fixação dos subsídios ter ocorrido após as eleições, (...), voto por negar exequibilidade à Lei Municipal nº 3.296/2008 e à expressão ‘até a sua última sessão legislativa’ do art. 102 da Lei Orgânica do Município da Serra”. O Plenário, à unanimidade, decidiu nos termos do voto do relator, formando-se o Prejulgado nº 022. Acórdão TC-1011/2017-Plenário, TC- 3570/2010, relator Conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 09/10/2017. Prejulgado nº 022 publicado em 10/10/2017.

▶ [Informativo nº 67](#)



Servidores
públicos9.1
Agentes políticos**É inconstitucional lei de iniciativa de Prefeito Municipal que altere o subsídio de Secretários, por ofensa à iniciativa privativa da Câmara Municipal.**

Trata-se de Representação, convertida em Tomada de Contas Especial, que apontou irregularidade na concessão de reajuste aos Secretários Municipais do Município de Marataízes por meio da Lei Municipal nº 1676/2014, de iniciativa do Prefeito Municipal. Segundo o parecer técnico, a referida lei concedeu, além da revisão geral anual a todos os servidores, reajuste salarial para cargos comissionados do Município, dentre eles os Secretários Municipais, que tiveram um incremento remuneratório da ordem de 12%, sendo 3,88% decorrentes de revisão geral anual e 8,12% de reajuste salarial. A esse respeito, o relator transcreveu o seguinte entendimento técnico: *“Em relação ao reajuste do subsídio dos Secretários Municipais, o entendimento que se harmoniza com a Constituição Federal é aquele segundo o qual somente lei de iniciativa da Câmara Municipal poderia fazê-lo, sendo, portanto, inconstitucional lei de iniciativa do Prefeito nesse sentido. Isso porque o reajuste consiste em um aumento real do subsídio, o que, em última análise, é a fixação de um novo valor dessa espécie de remuneração”*. Transcreveu ainda: *“verifica-se a irregularidade do pagamento dos reajustes salariais de 8,12% aos Secretários Municipais de Marataízes, em razão da inconstitucionalidade parcial do inciso II, art. 1º, da Lei Complementar Municipal 1.676/2014. Esclareça-se, na oportunidade, que tal dispositivo somente é inconstitucional no que tange aos Secretários Municipais, uma vez que o Prefeito*

detém competência para reajustar a remuneração dos demais agentes públicos comissionados do Poder Executivo. Trata-se de hipótese de declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, em que se considera inconstitucional uma hipótese de aplicação da lei. No caso, somente ficam excluídos da expressão ‘cargos de provimento comissionado’ os Secretários Municipais”. O relator acolheu o entendimento técnico e, no que tange à responsabilização dos envolvidos, observou também: *“Apreendo, da mesma forma que a área técnica, que não recai sobre os Secretários Municipais a responsabilização pelos pagamentos indevidos, vez que se enquadram nos requisitos definidos pelo Plenário do STF no julgamento do Mandado de Segurança MS 25.641 de relatoria do ministro Eros Grau, quais sejam: não exerceram influência no texto da lei que lhes concedeu o reajuste, a existência de dúvida plausível sobre a validade da norma e a interpretação razoável, e ainda a ausência de má-fé, harmonizando-se, portanto, com as condições fixadas pela jurisprudência para dispensa de ressarcimento dos valores percebidos”*. Nos termos do voto do relator, o Plenário, à unanimidade, reconheceu a boa fé do Prefeito Municipal e, preliminarmente, rejeitou suas alegações de defesa, conferindo-lhe prazo para recolhimento da importância devida, alertando que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo nos termos do artigo 157, §4º, do RITCEES. Decisão TC 03519/2016-1-Plenário, TC 8085/2014-3, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 16/03/2017.

Servidores
públicos9.1
Agentes políticos**Supremacia da lei orgânica no ordenamento jurídico municipal e possibilidade de ser exigido cumprimento ao princípio da anterioridade na fixação de subsídios de prefeito e vice-prefeito.**

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo secretário municipal de educação e pela chefe de gabinete do prefeito do município de Vitória em face do Acórdão TC-474/2012, que julgou irregulares atos de gestão sob a responsabilidade dos recorrentes no exercício de 2004, com a imputação de débito e imposição de multa. Dentre as irregularidades atacadas, encontra-se o pagamento de subsídio ao vice-prefeito com base na Lei Municipal nº 6.097/04, que havia autorizado o referido dispêndio no mesmo exercício em que fora aprovada, em desacordo com o art. 112 da Lei Orgânica Municipal, que exige observância ao princípio da anterioridade para tanto. Os recorrentes alegaram a inconstitucionalidade da lei orgânica do município, por ofensa ao princípio da simetria, eis que o texto constitucional não mais estabelecia essa restrição. Sustentaram ainda o aparente conflito legislativo entre as referidas leis em âmbito local, defendendo a validade da lei fixadora dos subsídios, por ser especial e posterior em relação à lei orgânica. O relator, corroborando integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, esclareceu inicialmente que *“o Texto Constitucional estabelece regras específicas de processo legislativo municipal no que diz respeito à criação da lei de regência dos municípios, o que, per si, gera uma hierarquia da Lei Orgânica Municipal sobre as demais leis*

produzidas no município”. Assim, destacou: *“não há que se falar em conflito de normas. O que ocorre é que a Lei Orgânica, como norma superior, serve de fundamento de validade para a elaboração de qualquer outra lei no âmbito municipal”*. Quanto à suposta inconstitucionalidade da lei orgânica, aduziu que *“em razão da autonomia municipal consagrada pela Constituição Federal, o município pode estabelecer medidas protetivas aos interesses locais, o que, na presente situação, se traduz em regra mais restritiva para a fixação de subsídio de agentes políticos em sua Lei Orgânica”*. Nesse sentido, pontuou que: *“Da redação do artigo 29 da Constituição Federal, depreende-se que não se trata de norma negativa. Logo, inexistente vedação para que a Constituição Estadual, ou até mesmo Lei Orgânica Municipal, trate a matéria de forma mais restritiva”*. Dessa forma, concluiu pela constitucionalidade da lei orgânica municipal, asseverando que os recorrentes deveriam ter negado cumprimento à Lei Municipal nº 6.097/2004, por sua manifesta ilegalidade. O Plenário, à unanimidade, decidiu por rejeitar razões de justificativas apresentadas e, no mérito, negar provimento ao recurso interposto. Acórdão TC-1028/2017-Plenário, TC 4446/2013, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 04/08/2017.

[Informativo nº 65](#)

◆
9.2
Remuneração
e revisão
geral anual
◆



Parecer em Consulta nº 013/2017

Sobre a iniciativa de lei para concessão de revisão geral anual aos agentes públicos.

O presidente da Câmara Municipal de Rio Bananal formulou consulta a esta Corte de Contas com os seguintes questionamentos: “1- *Em relação à possibilidade de que a iniciativa da revisão geral anual seja do Poder Legislativo, quando houver estrutura organizacional e plano de cargos e salários próprios; 2 - Possibilidade de concessão independente da revisão geral anual ao funcionalismo do Poder Legislativo Municipal, ainda que o Poder Executivo não o faça e, desde que o poder possua cargos e salários próprios; 3 - Possibilidade da iniciativa para a concessão da revisão geral anual aos vereadores, na mesma data e mesmo índice da concessão dos servidores do poder Legislativo, ainda que o Poder Executivo o faça*”. O Plenário, por maioria, preliminarmente, conheceu da Consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

1. A competência privativa para propor projeto de lei que preveja a revisão geral anual para todos os agentes públicos

estejam estes alocados aos quadros do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, e, inclusive, de seus agentes políticos, pertence ao chefe do Poder Executivo de cada um dos entes federativos, devendo esta ser realizada sempre na mesma data e sem distinção de índices, ainda que os demais poderes (Legislativo e Judiciário) tenham estrutura organizacional e plano de cargos e salários;

2. Não é possível a concessão de revisão geral anual ao funcionalismo do Poder Legislativo Municipal, de maneira independente dos demais poderes, ainda que o Poder Executivo seja omissor e não encaminhe projeto de lei dispendo acerca da revisão geral anual;
3. Do mesmo modo, entende-se não ser possível a concessão de revisão geral anual aos vereadores, de maneira independente, e em data diversa dos demais agentes públicos, devendo a iniciativa privativa para tal projeto de lei do chefe do Poder Executivo de cada ente federativo. Parecer em Consulta TC-013/2017-Plenário, TC 4810/2016, relator Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 21/08/2017.

 [Informativo nº 64](#)

Servidores públicos**9.2
Remuneração e revisão geral anual**

É indevida a concessão de revisão geral anual por Câmara Municipal em que não seja observada a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e não seja estendida indistintamente a todos os servidores.

Trata-se de Relatório de Auditoria Ordinária realizada na Câmara Municipal de Baixo Guandu, relativa ao exercício de 2008. Constatou a equipe de auditoria o Presidente da Câmara Municipal concedeu revisão geral anual aos subsídios dos vereadores sem estendê-la indistintamente a todos os servidores do órgão. Primeiramente, sobre a iniciativa para a concessão da revisão, o relator observou ser esta competência *“privativa do chefe do Poder Executivo, conforme tem se manifestado o Supremo Tribunal Federal em diversas de suas decisões”*. Recordou ainda que esta também é a linha de entendimento adotada pelo TCEES, mencionando os Pareceres em Consulta TC 17/2006 e TC 10/2007. Nesse sentido, o relator reproduziu a conclusão vertida na ITC, que concluiu pela irregularidade dos atos ora analisados, em razão dos seguintes fundamentos: *“Primeiramente porque se deu por meio de ato legislativo dispensando a iniciativa do chefe do Poder Executivo. Segundo, pelo fato de não haver concedido o mesmo reajuste aos servidores, demonstrando, assim, que os vereadores legislaram em causa própria”*. Com relação à boa-fé dos vereadores, que eventualmente pudesse impedir o ressarcimento dos valores recebidos, o relator reportou-se a precedente deste Corte – estabelecido no Acórdão TC 857/2014- Plenário, no qual foi decidida a devolução de valores em decor-

rência da ausência de aplicação do mesmo índice de reajuste a todas as categorias de servidores municipais, descaracterizando a concessão de revisão geral anual. Assim, concluiu: *“o vereador que receber valor indevido, ainda que a título de subsídio, é responsável solidário e deve ressarcir o erário, sobretudo, considerando o que dispõe a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, quanto a todos aqueles que causarem prejuízo ao erário”*. A Primeira Câmara, à unanimidade, decidiu por converter os autos em Tomada de Contas Especial, rejeitar as razões de justificativas apresentadas, mantendo a irregularidade e condenando os vereadores ao ressarcimento conforme as respectivas parcelas de subsídios recebidas indevidamente, em solidariedade com a então Presidente da Câmara. Decisão TC 538/2017-7-Plenário, Processo TC 4813/2009-7, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 16/03/2017.

[Informativo nº 52](#)



Inexistência de direito adquirido a regime jurídico e a critérios de reajuste de remuneração, respeitado o princípio da irredutibilidade.

Ainda sobre a Auditoria Ordinária realizada no Município de Barra de São Francisco, relativa ao exercício de 2013, constatou-se o deferimento irregular de pedido de revisão dos cálculos de vencimentos e demais vantagens para procuradores municipais. O relator corroborou o parecer da área técnica no sentido de

Servidores públicos**9.2
Remuneração e revisão geral anual**

que “a jurisprudência do STF já sedimentou entendimento de que não há direito adquirido a regime jurídico e tampouco aos critérios de reajuste de remuneração desde que haja respeito ao princípio da irredutibilidade, ou seja, desde que eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração anterior à alteração legislativa e, em consequência, não provoque decurso de caráter pecuniário”. Apesar da ilegalidade das portarias municipais expedidas para concessão dos pedidos, o relator entendeu por afastar a responsabilidade do Prefeito Municipal, afirmando que este “estava respaldado inclusive em Parecer Jurídico, ou seja, estava respaldado por ato de outro agente público que sugeriu o deferimento do pleito. Assim, a meu ver, a irregularidade questionada amparava-se em parecer, que induziram à tomada de decisão dentro de uma aparente legalidade”. E por derradeiro manifestou-se no sentido de manter “a responsabilidade do Procurador Municipal, uma vez que o parecer jurídico foi em sentido contrário à remansosa jurisprudência do STF, bem como expressamente contrário à decisão judicial (Processo 008.10.001895-4), configurando, por conseguinte, erro grosseiro”. A Primeira Câmara, à unanimidade, decidiu nos termos do voto do relator. Acórdão TC-1217/2016-Primeira Câmara, TC 6569/2014, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 20/02/2017.

↳ [Informativo nº 51](#)

**A limitação de subsídio em função de teto constitucional não gera direito ao recebimento retroativo de revisão geral anual.**

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Santa Maria de Jetibá, relativas ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do então Presidente do órgão. Dentre as irregularidades, apurou-se o pagamento irregular de revisão geral anual em benefício dos vereadores. A instrução técnica apontou que em 2009 foi concedida revisão geral anual para servidores públicos e agentes políticos municipais, entretanto o percentual fixado não pôde ser estendido aos vereadores à época, pois o valor do subsídio (R\$ 3.715,20) já era o máximo permitido pelo teto constitucional. Em 2011, com alteração do subsídio dos deputados estaduais e a consequente elevação do teto para os vereadores (R\$ 6.012,70), a Câmara Municipal decidiu aplicar a revisão fixada em 2009, bem como o percentual da revisão fixado para o exercício de 2011. Segundo entendimento técnico: “Permitir que a revisão não usufruída na época, em virtude do fato de que o subsídio já estava no limite máximo permitido pelo art. 29, VI, b, da CF, seja agora aplicada equivale, na prática, a burlar o teto constitucional de subsídio dos vereadores”. O relator, em cotejo com entendimento técnico, asseverou: “Tal conduta deve ser considerada inválida, porquanto, no caso em tela, oportunizou a aplicação retroativa do aumento dos subsídios, sendo que estes, nos exercícios anteriores, já haviam alcançado o teto constitucional de subsídio para vereadores. Em termos práticos, a conduta perpetrada representou inegavel-

Servidores públicos**9.2
Remuneração e revisão geral anual**

mente burla ao teto constitucional remuneratório para vereadores, motivo pelo qual é cogente a devolução do montante pago indevidamente aos vereadores do município". Dissentiu da área técnica no que tange à responsabilização dos envolvidos, pontuando que *"cada vereador beneficiado irregularmente com o recebimento do subsídio a maior deverá devolver ao erário a parte que lhe coube, já que o valor total apurado pela área técnica não foi recebido apenas pelo Presidente da Câmara, mas sim, mensalmente, por cada edil"*. Assim, determinou a formação de autos apartados de modo a promover a adequada citação dos demais beneficiados. A Segunda Câmara, por maioria, decidiu por rejeitar as razões de justificavas apresentadas e notificar o ex-presidente da câmara municipal para recolhimento da respectiva importância devida. Decisão TC-3020/2017-Segunda Câmara, TC 02106/2012-4, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 18/08/2017.

 [Informativo nº 63](#)



As parcelas de recomposição salarial relativas a diferenças da conversão de URV em reais (11,98%) tem caráter remuneratório e, portanto, devem sofrer incidência de contribuição previdenciária e do imposto de renda.

Trata-se de indicativo de irregularidade verificado em auditoria realizada quanto aos atos de gestão da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo, referentes ao exercício de 2005. Apurou-se irregularidade em pagamentos efetuados aos

membros do MPEES a título de devolução do imposto de renda retido na fonte que havia incidido sobre as parcelas pagas a título de recomposição salarial de perdas com a conversão da URV em Real (11,98%). A princípio, o relator discorreu que a devolução teve como fundamento o suposto caráter indenizatório destas parcelas, que faria parte do abono variável segundo a tese de defesa utilizada pela administração do órgão ministerial. No entanto ressaltou que os valores percebidos em razão das perdas decorrentes da conversão de URV em reais (11,98%) possuem natureza remuneratória, sujeitando-se à incidência do imposto por representar aumento patrimonial. Então concluiu por manter a irregularidade apontada, com a consequente determinação de devolução ao erário do valor de R\$ 10.674.457,32 (dez milhões, seiscentos e setenta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e trinta e dois centavos), que fora restituído indevidamente aos membros do Ministério Público Estadual. O Plenário deliberou, por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, vencido, parcialmente, apenas quanto às determinações no que tange à responsabilização dos envolvidos, onde prevaleceu o voto do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Acórdão TC-1222/2017/Plenário, TC-1356/2006, relator conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 27/11/2017.

 [Informativo nº 71](#)

Servidores
públicos9.2
Remuneração
e revisão geral
anual

É possível a anulação, com efeitos *ex tunc*, de ato administrativo do qual decorra efeitos favoráveis aos seus destinatários, mesmo após o transcurso do prazo decadencial de 05 anos previsto na Lei Federal nº 9.784/99, quando configurada violação direta ao texto constitucional.

Trata-se de indicativo de irregularidade verificado em auditoria realizada quanto aos atos de gestão da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo, referentes ao exercício de 2005, quando foram efetuados pagamentos aos membros do MPEES a título de devolução do imposto de renda retido na fonte que havia incidido sobre as parcelas pagas a título de recomposição salarial de perdas com a conversão da URV em Real (11,98%). Em manifestação de voto-vista, o conselheiro Rodrigo Chamoun inaugurou divergência no que tange à responsabilidade pela reposição ao erário das importâncias recebidas indevidamente, se essa deveria se restringir aos gestores responsáveis ou deveria se estender a todos os que obtiveram proveito econômico quanto à devolução irregular. Primeiramente, no que tange às condições delineadas na jurisprudência pátria para dispensa de reposição ao erário de valores indevidamente recebidos, consignou que, na época dos fatos, não pairava qualquer dúvida sobre a natureza remuneratória das diferenças recebidas, portanto, não era razoável se cogitar de erro de direito escusável. Em seguida, abordou a questão legal e orçamentária das devoluções realizadas, consignando que “os pagamentos realizados pelo MPEES referiam-se a valores retidos e recolhi-

dos nos anos de 1998 a 2002 e, como tal, estavam consignados nas peças orçamentárias daqueles exercícios, sob a rubrica dos gastos com pessoal. Sendo assim, a eventual devolução desses valores aos beneficiários somente seria possível pela via extra-orçamentária se não houvesse sido feito o repasse aos cofres estaduais. Em se tratando de valores retidos e já repassados em exercícios pretéritos, a devolução, na forma como estruturada pelo MPEES, ou seja, efetivada com recursos financeiros sem correspondência orçamentária vigente, violou frontalmente citado dispositivo constitucional”. E acrescentou: “Tal violação, aliás, revela-se ainda mais crítica virtude de a demanda nascida e solucionada no âmbito do MPEES não ter sequer aguardado a abertura de crédito suplementar tanto pelo Executivo como pelo próprio órgão o que, nos moldes constitucionais, deveria ter antecedido a realização da despesa”, frisando que “a devolução deveria ter sido precedida do devido empenho, sob a rubrica de ‘despesas de exercícios anteriores’, já existente no orçamento ou, como autoriza a parte final do dispositivo constitucional, após a autorização para abertura dos respectivos créditos, mas nunca da forma como aconteceu, em evidente fuga à peça orçamentária”. Entendeu então que, em vista dos pagamentos em apreço terem sido feitos sem autorização legislativa, estaria configurada, portanto, violação direta ao art. 127, §6º, da Constituição Federal, o que impõe a reparação dos efeitos do ato em virtude da sua absoluta nulidade. Nesses termos, sustentou que: “Embora a legislação ordinária estabeleça o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para que a Administração exerça o direito de anular seus atos, quando deles decorram efeitos favoráveis aos seus

Servidores públicos**9.2
Remuneração e revisão geral anual**

*destinatários, o Supremo Tribunal Federal tem se manifestado pela possibilidade de anulação mesmo após o prazo decadencial, revendo efeitos favoráveis a servidores, quando configurada violação direta ao texto constitucional”. Nesses termos, arrematou: “Estando plenamente delineada a possibilidade jurídica de revisão dos efeitos decorrentes dos pagamentos promovidos pelo MPEES no ano de 2005, ainda que ultrapassado o prazo decadencial, pois, como se viu, foram realizados em violação direta ao texto constitucional, impondo-se que seja superado o mero interesse subjetivo dos beneficiários, excepcionados que foram pelo tratamento que indevidamente lhes foi conferido em afronta direta à Constituição da República”. Assim, concluiu por determinar ao atual gestor do órgão para que se promova a imediata anulação, com efeitos *ex tunc*, dos atos praticados que culminaram em pagamentos indevidos a membros do MPEES, determinando-se a restituição aos cofres estaduais pelos respectivos beneficiários em até 24 (vinte e quatro) meses. O Plenário deliberou, por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, vencido, parcialmente, apenas quanto às determinações no que tange à responsabilização dos envolvidos, onde prevaleceu o voto do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Acórdão TC-1222/2017-Plenário, TC 1356/2006, publicado em 27/11/2017.*

 [Informativo nº 71](#)

◆
9.3
Cargo em comissão
◆

**Prejulgado nº 020**

Negada exequibilidade a dispositivo legal que criou cargo em comissão de procurador adjunto sem descrição das respectivas atribuições.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-849/2017-Plenário. No presente caso, que cuidou de representação de autoria do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo em face do município de João Neiva, vislumbrou-se a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei Municipal 1.509/2004, que criou o cargo em comissão de Procurador Adjunto, na estrutura da procuradoria do município, sem que fossem descritas as respectivas atribuições, em violação ao estabelecido pelos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal. No acórdão em comento, o relator afirmou que “*não há margem para que sejam criados cargos comissionados em Procuradorias municipais sem que haja o correto e devido delineamento das atribuições próprias de cargos em comissão na forma como estabelece a Lei Fundamental brasileira*”. E acrescentou: “*embora não se possa afirmar com veemência que o exercício do cargo comissionado criado esteja em desacordo com o que estabelece a Constituição*

Servidores públicos

9.3 Cargo em comissão

no que se refere à designação de funções de chefia, direção e assessoramento, entendendo que do ponto de vista jurídico-interpretativo a redação do dispositivo legal, ora analisado, o torna materialmente inconstitucional, em razão de sua vagueza e de sua inexistência em relação à especificação das atribuições inerentes ao ocupante do cargo de Procurador Adjunto”. Assim, concluiu por negar exequibilidade ao art. 1º da Lei Municipal nº 1509/2004. O relator foi acompanhado, à unanimidade, pelo Plenário, sendo formado o respectivo prejudgado. Prejudgado nº 020/2017, formado a partir do Acórdão TC-849/2017-Plenário, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicados em 05/09/2017 e 04/09/2017 respectivamente.

 [Informativo nº 65](#)



Parecer em Consulta nº 017/2017

Sobre a participação de servidores comissionados em comissão permanente de licitação.

A presidente da Junta Comercial do Estado do Espírito Santo formulou consulta a esta Corte de Contas apresentando o seguinte questionamento: “Diante do art. 51, caput, da Lei 8666/93, o servidor comissionado é considerado como ‘pertencente ao quadro permanente’”? O Plenário, à unanimidade, conheceu da consulta e no mérito a respondeu nos termos do Parecer em Consulta TC n. 027/2006, o qual, em síntese, concluiu no sentido de que:

- ▶ “No mínimo dois membros de cada comissão de licitação deverão ser servidores efetivos, conforme se extrai da melhor interpretação do Art. 51 da Lei nº 8.666/93”. No entanto, observou-se que “não havendo servidores efetivos no órgão outra solução não há senão a utilização de servidores comissionados para ocupar tais vagas, desde que lhes sejam destinadas atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Parecer em Consulta TC-017/2017-Plenário, TC 2509/2017, relator Conselheiro João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 30/10/2017.

 [Informativo nº 69](#)



Empregado público ocupante de cargo em comissão não faz jus a aviso prévio indenizado, ante a inexistência de expectativa juridicamente tutelável quanto à permanência no posto.

Versam os autos sobre a Prestação de Contas Anual e Relatório de Auditoria Ordinária da Companhia de Habitação e Urbanização do Espírito Santo - COHAB-ES, relativas ao exercício de 2009. No que tange à irregularidade no pagamento de aviso prévio indenizado em favor do Diretor Presidente da entidade, o relator ratificou posicionamento da área técnica e do Ministério Público de Contas, tomando como razão de decidir a seguinte fundamentação: “É cediço que as relações de trabalho envolvendo a Administração Indireta - empresa pública e sociedade

Servidores públicos**9.3
Cargo em comissão**

de economia mista - e o empregado público efetivo ou comissionado, estão albergadas pelo Sistema Jurídico da Consolidação das Leis de Trabalho, por se caracterizarem pela existência de vínculo funcional de natureza contratual entre o agente público e a entidade administrativa". Entretanto, observou-se que, *"apesar de regidos pela CLT, os empregados ocupantes de cargos comissionados não possuem todos os direitos conferidos por este diploma legal, tendo em vista o texto da Lei Maior constante do art. 37, II, que estabelece para esses casos a livre nomeação e exoneração".* Da análise do estatuto da entidade, no que tange à composição da Diretoria Executiva, cujos membros são eleitos e destituíveis pelo Conselho de Administração a qualquer tempo, concluiu-se que *"não se mostra pertinente evocar o conceito de justa causa, uma vez que a permanência deles na Administração Pública decorre, estritamente, da manutenção da confiança da autoridade nomeante, não lhes assistindo, assim, qualquer expectativa juridicamente tutelável de permanência no posto ocupado, o que afasta a incidência de normas que visam a resguardar a continuidade da relação de trabalho".* Sobre o aviso prévio indenizado, apontou-se que objetivo deste *"é procurar reparar ou amenizar o prejuízo experimentado pelo empregado que se viu inesperadamente, sem um motivo justo, alijado de seu emprego. Não obstante, a dispensa de empregado em comissão não é nem inopinada (o emprego de confiança, por natureza, é transitório), tampouco sucede injustamente (a perda de confiança é um pressuposto da lei), de sorte que não haverá, na hipótese, razão jurídica para indenizar".* Diante das razões e fundamentos expostos, concluiu-se pela manutenção da irregu-

laridade considerando que a condição de exoneração *ad nutum* do cargo comissionado, em qualquer época, é incompatível com os imperativos do artigo 487, §1º da CLT. A Primeira Câmara, à unanimidade, rejeitou as razões de justificativas e julgou irregular a prestação de contas do Diretor Presidente, em razão da prática de ato ilegal, aplicando-lhe multa. Acórdão TC-1242/2016-Primeira Câmara, TC 5164/2010, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 20/03/2017.

 [Informativo nº 53](#)

◆
9.4
Contratação temporária
◆

**Prejulgado nº 012****Inconstitucionalidade de dispositivos de lei municipal sobre contratação temporária.**

Trata-se de Prejulgado decorrente do Acórdão TC-1231/2016-Plenário, que tratou de Representação, com pedido de concessão de medida cautelar, informando suposta irregularidade em processo seletivo simplificado para contratação de pessoal na Prefeitura Municipal de Ecoporanga. Preliminarmente, o relator suscitou incidente de inconstitucionalidade em face dos artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 1.726/2015, por, respectivamente,

Servidores públicos**9.4
Contratação temporária**

permitir a contratação temporária sem apontar os casos excepcionais que autorizariam o Executivo a proceder a espécie de contratação, fazendo apenas previsão genérica, bem como não trazer limite temporal para prorrogação dos contratos, configurando transgressão à regra contida artigo 37, IX, da Constituição da República. O Plenário, à unanimidade, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados nos termos do voto do relator. Prejulgado nº 012, decorrente do Acórdão TC- 1231/2016-Plenário, TC 2906/2015, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 14/03/2017.

 [Informativo nº 52](#)

**Prejulgado nº 015**

Negada a eficácia de leis municipais que instituíram hipóteses abrangentes e genéricas para contratação temporária, por ofensa ao artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público Especial de Contas em face do Prefeito Municipal de Ibitirama, noticiando suposta irregularidade em contratação temporária para o desempenho de atividades rotineiras, sem comprovação da excepcionalidade ou de emergência. Em sede de preliminar, a área técnica arguiu incidente de inconstitucionalidade das Leis Municipais 742/2011 e 847/2013 ante o artigo 37, incisos II e IX, da Constituição da República. Analisando o incidente, o Relator lembrou que: “No que se refere à contratação temporária, a

Constituição Federal prevê expressamente que a temporalidade e a excepcionalidade da contratação são pressupostos inafastáveis para que a mesma seja considerada válida, ou seja, os contratos firmados devem ter sempre prazo determinado”. Nesse sentido, destacou a necessidade de “verificar no caso concreto da contratação aquilo que a própria Constituição denomina de necessidade temporária de excepcional interesse público, daí, a expressão é de clareza ofuscante, não deixando dúvidas: eventual contratação temporária obrigatoriamente deve-se dar apenas em casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público”. O relator corroborou com a análise técnica e parecer ministerial e assim manifestou-se: “verifico que as Leis Municipais de Ibitirama nº 742/2011 e 847/2013 são inconstitucionais, por violarem o art. 37, II e IX, da Constituição Federal, tendo em vista que o dispositivo da lei municipal institui hipótese abrangente e genérica para contratação temporária, extrapolando as condições previstas no texto constitucional”. Por derradeiro, concluiu no sentido de que “seja negada eficácia aos termos das Leis Municipais de Ibitirama nº 742/2011 e 847/2013, em face de ocorrência de afronta ao artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal de 1988, por instituir hipótese abrangente e genérica para contratação temporária”. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-193/2017-Plenário, TC 7193/2017. Relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, publicado em 12.06.2017.

 [Informativo nº 59](#)

Servidores
públicos9.4
Contratação
temporária**Burla ao concurso público e irregularidades nos critérios de seleção, provocando suspensão cautelar de processo seletivo simplificado para contratação de profissionais da saúde.**

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas, alegando supostas ilegalidades em Processo Seletivo Simplificado para contratação temporária, deflagrado pela Secretaria de Saúde do Município de Alto Rio Novo. O Representante apontou que o edital contém violação ao princípio do concurso público, alegando inexistir circunstância temporária que ensejasse situação de excepcional interesse público, tendo em vista que o quantitativo de servidores contratados é próximo ao quantitativo de servidores efetivos da Prefeitura, sendo 46 contratados para 55 efetivos. Ante o exposto, o relator observou que *“resta claro que a necessidade temporária alegada, na verdade é necessidade permanente, haja vista a permanência de alto quantitativo de cargos temporários, sem a realização de concurso público para provimento de cargos permanentes da Administração Pública Municipal. Desta forma, latente a violação ao Concurso Público pela Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo”*. E continuou: *“Por outro lado, existindo circunstância temporária que ensejasse situação de excepcional interesse público, a realização de processo seletivo simplificado não deve ser realizado apenas com prova de títulos, devendo haver prova escrita, no intuito de se aferir a qualificação mínima dos candidatos para exercício de cargo público, e no intuito de se privilegiar a Impessoalidade e*

a Moralidade no serviço público”. O relator observou também que *“o próprio critério adotado para pontuação de experiência profissional é desarrazoado, quando estabelece, na cláusula 5.3 e anexo I, do edital 01/2016, que será considerado somente o tempo de serviço prestado estritamente no cargo nos dois últimos anos no Município de Alto Rio Novo”*. Nesse sentido, afirmou que: *“Não há justificativa razoável para se excluir do critério de pontuação experiência profissional em outros municípios ou em órgãos do Governo Estadual ou Federal”*. Assim, concluiu ser *“indispensável a concessão da medida cautelar para que seja determinado ao representado que se digne a suspender imediatamente o certame, em face da presença do fumus boni iuris e do periculum in mora presentes no caso em epígrafe”*. A Primeira câmara, à unanimidade, decidiu por ratificar a Decisão Monocrática. Decisão 00394/2017-5-Primeira Câmara, TC 10498/2016, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 23/02/2017.

 [Informativo nº 51](#)

**Na avaliação de títulos de processo seletivo simplificado, a Administração deve abster-se de impor limitação temporal em relação à comprovação do tempo de serviço prestado para o cargo pleiteado.**

Cuidam os autos de representação em face do Município de Jaguaré por inconsistências em edital de processo seletivo simplificado que objetivou a contratação de temporários. Constatou-

Servidores públicos**9.4
Contratação temporária**

-se no referido edital a existência de critério temporal subjetivo de pontuação, em desconformidade com ao princípio da razoabilidade, eis que inserida previsão de pontuação para ocupantes do cargo pleiteado exclusivamente nos três anos anteriores à disputa. O relator ponderou inicialmente ser *“de extrema importância a pontuação a ser reservada na prova de títulos. O legislador e o gestor público devem valer-se do princípio da proporcionalidade, para que se reconheçam formações e experiências relevantes para a Administração Pública e não se atribuam pontos demais a títulos corriqueiros”*. Ressaltou, porém, que *“não se pode inferir que o transcurso do período de três anos torna obsoleto o conhecimento adquirido por profissionais que se submeteram a cursos de especialização, a ponto de igualá-los, naquilo que se refere à pontuação por títulos, àqueles que não o fizeram”*. Diante disso, concluiu que *“o caráter subjetivo do critério temporal utilizado pela Administração, poderia resultar em tratamento desigual a pessoas portadoras de títulos da mesma natureza, em desacordo com o princípio da igualdade”*. E por fim entendeu por recomendar à atual Administração que *“se abstenha de se exigir a limitação temporal em relação ao tempo de serviço prestado específico para o cargo pleiteado”*. A 2ª Câmara deliberou, nos termos do voto do Relator. Acórdão TC 589/2017-2ª Câmara, TC 1442/2012 relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 05.06.2017.

↳ [Informativo nº 58](#)

◆
9.5
Gratificações e direitos
◆

**Prejulgado nº 023**

Negada aplicabilidade a dispositivo de lei municipal que estabeleceu pagamento de gratificação a cargos comissionados enquadrados em regime de tempo integral sem previsão de critérios razoáveis para concessão.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-701/2017- Plenário. No caso em comento, que tratou de Tomada de Contas Especial, convertida de Representação em face do Município de Rio Bananal, foi suscitada a inconstitucionalidade da disposição constante do artigo 2º da Lei Municipal 382/1992, que estabeleceu o pagamento de gratificação aos ocupantes de cargo comissionado, enquadrados no regime de tempo integral, de até 80% do valor respectivo ao cargo. O relator manifestou-se no seguinte sentido: *“Na perspectiva da impessoalidade, é acertado o posicionamento do representante no sentido de que o mero estabelecimento de alíquota máxima para a concessão de gratificação aos ocupantes de cargos em comissão fatalmente viabiliza a concessão de gratificações com valores distintos para servidores que desempenhem funções assemelhadas”*. Observou ainda que *“a situação criada pelo dispositivo legal em questão também oportuniza a concessão de gratificações que, eventu-*

Servidores públicos**9.5 Gratificações e direitos**

almente, podem quase que dobrar a remuneração de determinado servidor municipal, sem que haja qualquer critério preestabelecido para regular e justificar a concessão de gratificações com uma porcentagem mais alta para um servidor e não para outro, principalmente nos casos em que há o exercício de funções semelhantes ou idênticas por diferentes servidores”. E continuou: “Afora isso, nota-se que a violação ao princípio da razoabilidade, porquanto não é possível identificar nenhuma relação de equivalência entre a gratificação prevista em lei e o critério estabelecido para a sua concessão e posterior concretização na remuneração de cada servidor municipal potencialmente apto a recebê-lo. Em outras palavras, pode-se afirmar que não há uma harmonização entre o direito previsto em lei e a motivação fática voltada à justificação da concessão da gratificação para um ou outro servidor municipal”. Desse modo, relator destacou, ainda, “a transgressão ao princípio da moralidade administrativa, haja vista que a concessão da gratificação nos moldes estabelecidos no referido dispositivo legal não atende aos padrões éticos que possam assegurar a boa administração e a disciplina interna na seara administrativa da Prefeitura de Rio Bananal”. Destarte, concluiu estar evidenciada a violação dos princípios inculpidos no art. 37, caput, da CRFB, de modo que deva ser negada aplicabilidade ao referido dispositivo legal. O Plenário, à unanimidade, decidiu conforme proposto pelo relator, formando-se o Prejulgado nº 023/2017. Acórdão TC 701/2017-Plenário, TC 11066/2014, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicados em 14/08/2017 e 20/11/2017, respectivamente.

 [Informativo nº 70](#)

**A verba paga em razão do exercício de funções representativa e administrativa de Presidente de Câmara de Vereadores tem natureza remuneratória, sendo inconstitucional seu pagamento destacado do subsídio.**

Trata-se da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro, relativas ao exercício de 2014. Dentre as irregularidades foi apontada a inconstitucionalidade de lei Municipal que instituiu pagamento de verba de representação ao Presidente da Câmara. O relator tomou como razão de decidir fundamentação exarada pela área técnica no seguinte sentido: “*muito embora o art. 2º da Lei Municipal 1449/2012 tenha denominado como ‘verba indenizatória’ a parcela percebida pelo Presidente da Câmara, no valor de R\$ 499,00, resulta evidenciado o seu caráter remuneratório e conseqüente antinomia com o § 4º do art. 39 da Constituição da República, (...), Registre-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, no julgamento de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, sedimentou o entendimento de que a verba paga em razão do exercício de funções representativa e administrativa do Presidente da Câmara de Vereadores tem natureza remuneratória e não indenizatória. Sendo assim, não pode ser paga destacadamente do subsídio, admitindo-se que o Presidente da Câmara perceba subsídio diferenciado em valor maior do que o devido aos demais edis, desde que haja previsão legal e não se ultrapasse o teto definido no art. 29, VI, da Constituição Federal, dispositivo que tem, como correspondente, o art. 26, II, da Constituição*

Servidores
públicos

9.5
Gratificações e
direitos

◆
9.6
Décimo
terceiro
◆

Estadual”. Acolhendo o voto do relator, a Primeira Câmara, à unanimidade, decidiu por rejeitar as alegações de defesa e fixar prazo para recolhimento da importância devida nos termos do art. 157, §§3º e 4º, do RITCEES, Decisão 1085/2017-1, TC 5580/2015- 7, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 12/04/2017.

↳ [Informativo nº 54](#)

▼
Prejulgado nº 16

Negada a exequibilidade de lei municipal que fixou pagamento de décimo terceiro subsídio a vereadores com afronta ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-937/2017-Plenário. No caso em comento, que tratou da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Santa Maria de Jetibá referentes ao exercício de 2011, foi suscitada a inconstitucionalidade da Lei Municipal 1.192/2009, que estabeleceu o pagamento da 13ª parcela do subsídio aos vereadores e a outros agentes políticos municipais, o que seria contrário ao § 4º do art. 39 da Constituição da Federal, segundo análise técnica. Ademais, rela-

tou-se que referida norma entrou em vigor durante a legislatura em que a mesma foi editada, em afronta ao inciso VI do art. 29 da Constituição Federal. No tocante à constitucionalidade do pagamento do 13º subsídios aos agentes políticos, o relator apontou que *“o Pretório Excelso, recentemente firmou entendimento, nos autos do Recurso Extraordinário 650.898/RS, com repercussão geral reconhecida, no sentido de que o pagamento de 13º salário a agentes políticos não fere o mencionado artigo 39, parágrafo 4º, da CF”*. No que se refere à vigência da lei municipal supramencionada, o relator ponderou que sua redação permitiu o pagamento do 13º subsídio aos vereadores na mesma legislatura (2009-2012) em que foi instituído, em afronta ao princípio da anterioridade, relativamente ao art. 29, VI, da Constituição da República, que estabelece que a fixação de subsídios somente vigore na legislatura seguinte. Nesse sentido, pontuou que: *“A Constituição Federal, em seu art. 29, inciso VI, ao estipular que a fixação dos subsídios dos vereadores seja feita em cada legislatura para a subsequente, prevê implicitamente, que na fixação de verbas remuneratórias dos Edis sejam atendidos os princípios da impessoalidade e da moralidade, inculpidos em seu art. 37. A norma jurídica em questão busca impedir que a fixação do subsídio sofra alterações após as eleições, oportunizando a fixação dos próprios vencimentos na mesma legislatura. Devo dizer que a mesma determinação encontra-se também no texto da Constituição Estadual, precisamente em seu art. 26, inciso II”*. Assim, concluiu: *“ante a verificação de que os fundamentos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal exigem a edição de norma infraconstitucional instituindo o 13º subsídio*

Servidores públicos**9.6
Décimo terceiro**

para que os agentes públicos possam obter tal benefício e ante o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a alteração do subsídio deve sempre obedecer ao princípio da anterioridade, a meu ver, no caso em espeque, a instituição do 13º subsídio pela Lei Municipal 1.192, de 30 de novembro de 2009 somente poderia produzir efeitos na legislatura subsequente (art. 29, VI, da CRFB)”. O Plenário, à unanimidade, decidiu por negar exequibilidade à lei municipal, nos termos do voto do relator, formando o Prejulgado nº 016. Acórdão TC-937/2017-Plenário, TC 2106/2012, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 14/08/2017. Prejulgado publicado em 15/08/2017.

 [Informativo nº 63](#)

**Prejulgado nº 021**

Negada exequibilidade, por violação ao princípio da reserva legal, a resolução de câmara municipal que instituiu décimo terceiro salário aos vereadores.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-962/2017-Plenário. No caso em comento, que tratou de auditoria realizada na Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, referente ao exercício de 2011, foi suscitada a inconstitucionalidade da disposição constante do §4º do artigo 1º da Resolução nº 190/2008, que fixou pagamento de gratificação a título de décimo terceiro aos vereadores. Sobre o referido caso, o relator

se manifestou no seguinte sentido: “apesar da decisão proferida no RE 650898/RS em primeiro de fevereiro de 2017, com repercussão geral reconhecida, no sentido de que o pagamento de abono de férias e décimo terceiro salário a prefeitos e vice-prefeitos não é incompatível com o regime de subsídio previsto no artigo 39, §4º, da Constituição da República, os pagamentos realizados a esse título não prescindem de lei específica a teor do disposto no art. 37, X, da CF/88”. Destarte, concluiu: “Por essa razão acompanho ao entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas de que deva ser instaurado o incidente e declarada a inconstitucionalidade do art. 1º, §4º, da Resolução nº 190/2008 da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, e no mérito pela irregularidade dos pagamentos de décimo terceiro aos vereadores amparados neste ato normativo”. O Plenário, à unanimidade, decidiu por instaurar o incidente e declarar inconstitucionalidade em face do art. 1º, §4º, da Resolução nº 190/2008 da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, formando-se o Prejulgado nº 021. Acórdão TC-962/2017-Plenário, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 02/10/2017. Prejulgado nº 021 publicado em 05/10/2017.

 [Informativo nº 67](#)

9.7 Cessão



Parecer em Consulta nº 009/2017

Acerca da contabilização do estorno financeiro decorrente da cessão de servidor efetivo do legislativo municipal e os reflexos no limite de gastos com pessoal.

Versam os autos sobre consulta formulada pelo Presidente Câmara Municipal de Iconha, que solicitou resposta para a seguinte indagação: *“Um servidor efetivo de um órgão é cedido a outro órgão. O órgão cedente continuará a fazer o pagamento das despesas decorrentes de seus vencimentos com todas as repercussões incidentes em folha de pagamento (incluindo a contribuição patronal e auxílio alimentação). E o cessionário fará o ressarcimento das despesas. Ocorre que o órgão cedente, por se tratar de uma Câmara Municipal, não pode obter outras receitas se não àquelas decorrentes do duodécimo. Desta forma, pairaram dúvidas no setor de contabilidade quanto à forma correta de se fazer os lançamentos contábeis à luz da legislação em vigor em face do estorno financeiro. Sendo elas: I- A devolução dos gastos com o servidor poderá permanecer com o órgão cedente ou deverá ser repassado (restituído) para o Município? II- Caso o valor restituído permaneça nos cofres do órgão cedente, quais os procedimentos a serem adotados pela contabilidade*

para estorno de despesa? III- As despesas com o servidor cedido serão computadas como despesas de pessoal no órgão cedente?” O Plenário, à unanimidade, respondeu a presente Consulta nos termos do voto do relator:

1. Quanto ao primeiro questionamento (A devolução dos gastos com o servidor poderá permanecer com o órgão cedente ou deverá ser repassado (restituído) para o Município?) reiteramos a Instrução Técnica de Consulta 002/2017 que encampou a Manifestação Técnica 016/2017 no sentido de que o registro patrimonial da operação requer a contabilização pelo órgão cedente através da ativação de direito decorrente do pagamento realizado ao servidor cedido. Posteriormente, no ato do ressarcimento da despesa pelo órgão cessionário, o ativo deverá ser baixado. Nesse sentido, observa-se que a restituição decorre de obrigação assumida pelo órgão cedente, mas cuja responsabilidade pertence ao órgão cessionário, conforme hipótese proposta pelo consulente envolvendo cessão com ônus ao cessionário. Dessa forma, não haveria necessidade de repasse ao município dos recursos restituídos, uma vez que não foi este que assumiu a obrigação pelo pagamento do servidor cedido, mas a Câmara Municipal na figura de órgão cedente. No entanto, destaca-se exceção estabelecida por expressa disposição legal. Em observância ao artigo 38 da Lei Federal 320/1964, assim como às orientações emanadas pelo MCASP e MDF da Secretaria do Tesouro Nacional, entende-se que a restituição da despesa com o servidor cedido de-

**Servidores
públicos****9.7
Cessão**

verá ser repassada ao município e registrada como receita, excepcionalmente, caso a restituição ocorra em exercício posterior ao de competência da despesa.

2. Quanto ao segundo questionamento (Caso o valor restituído permaneça nos cofres do órgão cedente, quais os procedimentos a serem adotados pela contabilidade para estorno de despesa?) reiteramos a Instrução Técnica de Consulta 002/2017 que encampou a Manifestação Técnica 016/2017 no sentido de que a despesa orçamentária, realizada pelo órgão cedente no momento do pagamento do servidor cedido, deverá posteriormente ser anulada no ato do ressarcimento pelo órgão cessionário. Além disso, o registro patrimonial da operação de cessão de servidor opera-se no órgão cedente através ativação de um direito decorrente de créditos por cessão de pessoal, tendo em vista a realização de pagamento de obrigação do órgão cessionário, ocorrendo a baixa do ativo no momento do ressarcimento da despesa.
3. Quanto ao terceiro questionamento (As despesas com o servidor cedido serão computadas como despesas de pessoal no órgão cedente?) reiteramos a Instrução Técnica de Consulta 002/2017 que encampou a Manifestação Técnica 016/2017 no sentido de que no caso de servidores cedidos com ônus para o cessionário, mediante posterior reembolso, o ente cedente deve empenhar e executar as despesas de pessoal normalmente. Após o recebimento do ressarcimento realizado pelo ente cessionário, o cedente deverá

anular as despesas e os empenhos correspondentes em seus registros. Com isso, as despesas com pessoal cedido não farão parte dos cálculos do limite de despesas com pessoal do órgão cedente e sim do ente cessionário. Importante salientar a existência de reflexos no cálculo da despesa de pessoal do órgão cedente, em função da ocorrência de ressarcimento pelo cessionário somente no exercício seguinte ao de sua competência, impossibilitando a anulação da despesa orçamentária executada. Neste sentido, sugere-se previsão no acordo de cessão de servidor público para antecipação da restituição pelo cessionário de valores pendentes do exercício, evitando-se reflexos no gasto de pessoal do órgão cedente pela ocorrência do ressarcimento apenas no exercício seguinte.

- Reiteramos a Instrução Técnica de Consulta 002/2017 que encampou a Manifestação Técnica 016/2017 no sentido de destacar que a adoção de ressalva quanto aos procedimentos contábeis descritos. Entende-se que tais procedimentos não são definitivos, podendo ocorrer mudanças na forma de contabilização das operações com cessão de servidores, tanto pela Secretaria do Tesouro Nacional quanto por parte deste Tribunal de Contas, em decorrência de alterações das normas contábeis vigentes. Parecer Consulta TC-009/2017-Plenário, TC-3971/2016, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 31/07/2017.

Servidores
públicos9.7
Cessão**Parecer em Consulta TC-014/2017****Sobre o pagamento de férias de servidor cedido.**

O diretor presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra formulou consulta a este Tribunal com o seguinte questionamento: “1 - Para período aquisitivo completado anteriormente ao início da cessão quem será o órgão responsável pelo pagamento de 1/3 de férias? E como ocorrerá o gozo de férias relativas a esse período? 2 - O período aquisitivo de férias do servidor deve ser interrompido no órgão de origem? 3 - Na hipótese de não haver interrupção do período aquisitivo no órgão cedente quem é responsável pelo pagamento do valor referente a 1/3 de férias que envolva parte de período aquisitivo trabalhado no órgão cedente?” O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da Consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

- ▶ A fruição das férias e o pagamento do terço constitucional, mesmo de período aquisitivo obtido junto ao órgão de origem, devem ocorrer junto ao cessionário, pois se deve dar prevalência ao momento da hipótese de incidência constitucionalmente prevista, que estabelece uma correspondência temporal entre o gozo e a paga de seu terço, independentemente do fato gerador do direito; O gozo ocorrerá nos termos estabelecidos pela legislação do órgão em que se encontrar o servidor por ocasião do exercício desse direito.

2. O período aquisitivo não deve ser interrompido no órgão de origem. Pode o servidor, inclusive, se valer de períodos fracionados adquiridos no órgão cedente para obtenção de novo período aquisitivo junto ao cessionário, bem como transportar os obtidos no cessionário para o órgão de origem em eventual ruptura do vínculo a qualquer título;
3. Como já respondido no item “1”, quem estiver se apropriando da força laboral do servidor deverá arcar com o pagamento do terço constitucional, no momento da fruição das férias, independentemente de onde este tenha completado seu período aquisitivo. Todas as ocorrências relativas às férias devem ser comunicadas pelo cessionário ao cedente;
4. Faz-se a ressalva de que o tema, não se regendo por normas de natureza cogente, propicia aos órgãos celebrantes, desde que não contrariada a legislação de cada qual, editarem normas genéricas e impessoais estabelecendo critérios outros, que não os dispostos nos itens acima, e, ato contínuo, possam ser aplicados aos termos de cessão futuros e àqueles já em curso; Parecer em Consulta TC-014/2017-Plenário, TC 363/2016, relator Conselheiro Márcia Jaccoud Freitas, publicado em 18/09/2017.

[Informativo nº 66](#)

Servidores
públicos9.7
Cessão

Inexistindo disposições específicas nas normas estatutárias dos entes envolvidos, a remuneração do servidor cedido deve observar o teto constitucional estabelecido para o órgão cedente.

Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Prefeito Municipal de Vila Velha face ao Acórdão TC 114/2010, que julgou irregulares os atos praticados pelo recorrente, apenando-o com multa e ressarcimento ao erário. Figurou dentre as irregularidades o pagamento de servidor federal, cedido ao Município, acima do teto constitucional, considerando o subsídio do Chefe do Executivo Municipal. O Relator corroborou entendimento técnico no seguinte sentido: *“entende-se que em situações do gênero, inexistindo disposições específicas nas normas estatutárias dos servidores públicos dos entes envolvidos, o teto constitucional a ser aplicado deve ser o do órgão cedente, porquanto a este pertence as normas que estabelecem e regulamentam a remuneração do servidor cedido, independentemente de quem suportará o ônus do seu pagamento durante a cedência, (...), não se revela razoável impor que servidores detentores de cargos efetivos em determinada esfera de poder ou ente federativo sejam obrigados a receber contraprestação pecuniária inferior à de seus respectivos cargos ao serem cedidos para realizar funções de maior relevância no órgão ou ente de destino”*. E acrescentou que *“a cessão possui caráter temporário e precário, não tendo o condão de alterar a situação jurídica do servidor em relação ao seu vínculo com o órgão ou entidade cedente, (...), o servidor cedido à Prefeitura Municipal*

de Vila Velha mantém seu vínculo funcional mesmo durante a cessão. Consequentemente, o teto aplicável neste caso é o teto único aplicado na esfera federal, representado pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”. O Plenário, à unanimidade, conheceu do recurso interposto e afastou a referida irregularidade. Acórdão TC-176/2017-Plenário, TC-6264/2010, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 02/03/2017.

 [Informativo nº 56](#)



9.8

Enquadramento

**Prejulgado nº 025**

Negada exequibilidade a dispositivo de lei estadual que possibilitou o enquadramento de servidor público em carreira diversa da qual anteriormente investido, por ofensa ao artigo 37, II, da constituição federal.

Trata-se de prejulgado decorrente do Acórdão TC-1222/2017-Plenário, que tratou da Prestação de Contas Anual da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo referentes ao exercício de 2005. No caso em comento, analisou-se, em sede preliminar, a constitucionalidade do artigo 62 da Lei Estadual nº 7.233/02, que possibilitava, aos servidores civis

**Servidores
públicos****9.8
Enquadramento**

lotados nos diversos órgãos do Poder Executivo do Estado, o remanejamento em definitivo para o quadro de servidores do Ministério Público Estadual, com o consequente enquadramento nos cargos que integravam o plano de carreira e vencimentos do órgão ministerial. Em análise à norma legal, o relator observou que o citado dispositivo afronta claramente o art. 37, II, da Constituição Federal, mencionando a Súmula 685 do STF nesse sentido. De acordo com o relator: “A inconstitucionalidade da norma estadual, no caso em exame, se dá porque o texto constitucional atual não permite mais o enquadramento como forma originária e derivada de provimento em cargos públicos, uma vez que o ingresso inicial em outra carreira só é possível através do concurso público”. E continuou: “No mais, a Lei seria inconstitucional, ainda, porque nesse caso o servidor desocupa um cargo no Poder Executivo e é investido em outro do Ministério Público, sendo cargos distintos, não podendo ser providos sem prévia realização de concurso *público*”. Assim, o relator propôs negar a exequibilidade ao art. 62 e 64 da Lei nº 7.233/02. Os Conselheiros, reunidos em sessão plenária, decidiram por, preliminarmente, negar a exequibilidade aos arts. 62 e 64 da Lei Estadual 7233/2002, por ofensa ao artigo 37, caput, inciso II, da Constituição Federal, reproduzido pelo artigo 32, caput, inciso II da Constituição do Estado do Espírito Santo, formando-se o Prejulgado nº 025. Acórdão TC-1222/2017-Plenário, TC-1356/2006, relator conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 27/11/2017.

