

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

Informativo de Jurisprudência

Vitória, 20 a 31 de março de 2017

n. 53



NÚCLEO DE
JURISPRUDÊNCIA
SÚMULA

SUMÁRIO

PLENÁRIO

1. **Licitações.** 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.
2. **Licitações.** 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.
3. **Administração Pública.** 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”.
4. **Finanças Públicas.** A concessão de isenção de IPTU sem observância das exigências do artigo 14 da LRF é prejudicial ao equilíbrio fiscal do Município.
5. **Processual.** A ausência de impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida é causa de não conhecimento recursal.

1ª CÂMARA

6. **Empregados Públicos.** Empregado público ocupante de cargo em comissão não faz jus a aviso prévio indenizado, ante a inexistência de expectativa juridicamente tutelável de permanência no posto.
7. **Administração Pública.** 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.

2ª CÂMARA

8. **Finanças Públicas.** 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 resguardem o interesse público em caso de inadimplemento.

OUTROS TRIBUNAIS

9. TCU - Cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual, motivo pelo qual a decisão pela prorrogação de contratação direta deve ser devidamente planejada e motivada, principalmente mediante a indicação da hipótese legal ensejadora da dispensa ou da inexigibilidade de licitação, válida no momento do ato de prorrogação contratual.

PLENÁRIO

1. **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.

2. 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 públicas 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-Plenário](#), TC 10496/2016-5, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 22/03/2017.

3. 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 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.

4. 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 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.

5. 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 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.

1ª CÂMARA

6. 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 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 irregularidade 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.

7. 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 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.

2ª CÂMARA

8. 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 resguardem 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 autoriza, 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 resgare 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.

OUTROS TRIBUNAIS

9. TCU - Cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual, motivo pelo qual a decisão pela prorrogação de contratação direta deve ser devidamente planejada e motivada, principalmente mediante a indicação da hipótese legal ensejadora da dispensa ou da inexigibilidade de licitação, válida no momento do ato de prorrogação contratual.

Nos embargos de declaração opostos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra o Acórdão 1.800/2016 Plenário, que, em sede de consulta, entendeu que a contratação direta da ECT para prestação de serviços de logística, mediante dispensa de licitação com esteio no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, não encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio, tampouco na jurisprudência, o relator examinou a questão relativa aos efeitos do entendimento expresso naquele acórdão sobre os contratos da ECT atualmente em vigor e naqueles em vias de serem firmados pela empresa. Consignou o relator que, como a deliberação embargada trata de resposta a consulta, a qual tem caráter normativo e constitui prejudgamento de tese, mas não de fato ou caso concreto, tais efeitos “refogem ao presente processo, devendo ser avaliados caso a caso, até porque é bastante previsível que infinitas situações deverão surgir, cada uma apresentando suas particularidades, sendo possível até mesmo a existência de circunstância em que, por exemplo, ocorra inviabilidade de competição e seja justificada a contratação direta pela hipótese de inexigibilidade, nos termos do art. 25 da Lei 8.666/1993”. Além disso lembrou que “nos termos da jurisprudência do Tribunal, cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual (p.ex., Acórdãos 6.286/2010-TCU-1ª Câmara e 1.029/2009-TCU-2ª Câmara). Assim, a decisão pela prorrogação de uma contratação direta deve ser devidamente

planejada e motivada, principalmente mediante a indicação da hipótese legal ensejadora da dispensa ou inexigibilidade de licitação, que, por óbvio, deve ser válida no momento do ato de prorrogação contratual. Resta evidente que, não sendo mais cabível a contratação direta, o órgão ou entidade contratante deve realizar o devido procedimento licitatório”. Assim, seguindo o voto do relator, o Plenário decidiu por “informar às recorrentes que, nos termos da jurisprudência do TCU, cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual, motivo pelo qual a decisão pela prorrogação de uma contratação direta deve ser devidamente planejada e motivada, principalmente mediante a indicação da hipótese legal ensejadora da dispensa ou inexigibilidade de licitação, válida no momento do ato de prorrogação contratual”. Acórdão 213/2017 Plenário, Embargos de Declaração, Relator Ministro Bruno Dantas. [Informativo de Licitações e Contratos n. 317, sessões de 14, 15, 21 e 22 de fevereiro de 2017.](#)