

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, 28 de novembro a 09 de dezembro de 2016

n. 48



NÚCLEO DE
JURISPRUDÊNCIA
SÚMULA

SUMÁRIO

PLENÁRIO

1. Ausência de liquidação de despesas e irregularidades em procedimento licitatório, ensejando a devolução integral ao erário de valores dispendidos em contrato de assessoria.
2. Terceirização irregular de atividades inseridas na competência de setores e cargos integrantes da estrutura do órgão contratante.
3. Terceirização irregular de atividades afetas ao controle interno.

1ª CÂMARA

4. Abertura de procedimento licitatório sem pesquisa prévia de preços de mercado.
5. Necessidade de se justificar limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados em caso da não obtenção do mínimo de três propostas válidas para julgamento do convite, sob pena de repetição do certame.
6. Celebração de contrato administrativo com indicação do fiscal do contrato de forma genérica.
7. Ocorrência de déficit orçamentário por falta de limitação de empenho no transcorrer do exercício, ensejando a recomendação pela rejeição das contas.
8. Relevância do sistema de informação contábil no âmbito da prestação de contas.

OUTROS TRIBUNAIS

9. STF - Repasse de duodécimos e frustração na realização da receita orçamentária.
10. STJ - Não se mostra razoável a possibilidade de desconto em parcela única sobre a remuneração do servidor público dos dias

parados e não compensados provenientes do exercício do direito de greve.

11. TCU - Os preços divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed) não são o parâmetro mais adequado para servir como referência para aquisições públicas de medicamentos ou como critério de avaliação da economicidade de tais aquisições por parte dos órgãos de controle, pois são referenciais máximos que a lei permite a um fabricante de medicamentos vender o seu produto.

PLENÁRIO

1. Ausência de liquidação de despesas e irregularidades em procedimento licitatório, ensejando a devolução integral ao erário de valores dispendidos em contrato de assessoria.

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Guarapari referente ao exercício de 2010. Dentre os indícios de irregularidades relatados no processo de Auditoria Especial em apenso, constatou-se a realização de pagamentos a empresa contratada para prestação de serviços de assessoria sem a efetiva liquidação de despesas, haja vista não ter sido localizada documentação que comprovasse a execução. A empresa contratada alegou, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, aduzindo que não estaria subordinada à jurisdição deste Tribunal de Contas na condição de pessoa jurídica de direito privado. O relator afastou a preliminar suscitada fazendo menção aos artigos 70, parágrafo único, e 71, da [Constituição Estadual](#), que atribuem competência a este órgão para imputar responsabilidade a terceiro que der causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade, cujo cometimento importe dano ao erário. No

tocante ao mérito, ressaltou que *“liquidação e pagamento estão umbilicalmente ligados, não podendo se falar em pagamento devido se a despesa ocorreu irregularmente”*. Afirmou ainda que: *“A liquidação, como segunda etapa da despesa pública, é o momento que se averigua a entrega do produto ou a prestação do serviço em conformidade com o avençado pelo contratado com a Administração”*. E lembrou que *“cabe ao agente público formalmente designado como fiscal daquele contrato, atestar para fins de liquidação e pagamento se a entrega do material ou serviço foi realizado em consonância com as especificações contratadas”*, destacando que, especificamente na contratação em exame, nenhum servidor municipal foi designado para fiscalizar o serviço prestado. O relator também observou a ocorrência de irregularidades no transcorrer do procedimento licitatório, aduzindo que: *“Corroborava ainda, todo o cenário que se desenvolveu essa contratação, desde o seu nascedouro, em que se verifica publicidade precária na divulgação do certame, acarretando no comparecimento apenas da empresa vencedora, bem ainda nenhuma tentativa posterior da Administração em ampliar a competitividade, tampouco justificar o comparecimento de apenas uma empresa para celebração de contrato vultoso de quase meio milhão de reais no ano de 2010, cujo objeto não demandava complexidade, nem grande especialização que justificasse o esvaziamento de possíveis interessados o que torna, portanto, difícil detectar até mesmo elementos de boa-fé”*. Finalizou afirmando que *“diante da inexistência de prova robusta quanto à efetiva prestação do serviço, aliada a diversas outras irregularidades decorrentes do processo licitatório que abarcou a contratação celebrada com empresa (...), inclusive com contrato firmado sem a publicação exigida pela [Lei 8666/93](#), entendo por manter a irregularidade com a respectiva restituição integral dos valores dispendidos.”* O Plenário, à unanimidade, acordou em

julgar irregulares as contas da Câmara Municipal de Guarapari relativas ao exercício de 2010, com o ressarcimento integral do dano, imputado solidariamente ao Presidente da Câmara e à empresa contratada. [Acórdão TC-1033/2016-Plenário](#), TC 1785/2011, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 28/11/2016.

2. Terceirização irregular de atividades inseridas na competência de setores e cargos integrantes da estrutura do órgão contratante.

Tratam os autos de auditoria ordinária realizada na Câmara Municipal de Presidente Kennedy relativa ao exercício de 2009. Constatou-se que a Câmara celebrou contratos para prestação de serviços contábeis, jurídicos e de gestão da folha de pagamento e de recursos humanos, outorgando às empresas contratadas a execução de atribuições expressamente inseridas no rol de competências de cargos da estrutura do órgão, como os de assessor jurídico, assessor legislativo, assistente legislativo, diretor administrativo, assistente administrativo e assessor de controle. Compulsando os autos, o relator verificou que as atividades objeto dos contratos em questão, de fato, denotam a execução de serviços afetos a setores e cargos que integram a estrutura administrativa do órgão. Apontou ainda que *“Sobre o tema, os Pareceres em Consulta 2/2004 e 11/2013 deste Tribunal sintetizam como regra a obrigatoriedade de que o Legislativo Municipal tenha em seu quadro próprio de pessoal os cargos de provimento efetivo, consoante o artigo 37 inciso II da [Constituição Federal](#), admitindo-se, contudo, a contratação excepcional dos serviços até a criação dos cargos e seu respectivo provimento. Assim sendo, no entendimento deste Tribunal de Contas, a solução pela contratação de serviços advocatícios ou contábeis, além de excepcional, não é uma opção do gestor e deve estar respaldada*

em uma das hipóteses constitucional e legalmente previstas, conforme a realidade fática que se apresente caso a caso”. O relator mencionou também que “as contratações decorreram de expedientes exarados do próprio Presidente da Câmara nos quais se limitou a invocar urgência e a mencionar a necessidade dos serviços, muito embora não tenha se ocupado em discorrer sobre as justificativas ou sobre o enfrentamento de eventual situação excepcional”. Nesse cenário, o relator concluiu por rejeitar as alegações de defesa e confirmar a irregularidade, aplicando multa ao gestor, no que foi acompanhado, à unanimidade, pelo plenário. [Acórdão TC-947/2016-Plenário](#), TC 7914/2010, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 28/11/2016.

3. Terceirização irregular de atividades afetas ao controle interno.

Ainda sobre a auditoria ordinária, realizada na Câmara Municipal de Presidente Kennedy, relativa ao exercício de 2009, no que tange à contratação de empresa de auditoria interna sem fundamentação de interesse público, a área técnica entendeu ter havido ofensa aos preceitos constitucionais, asseverando que a Câmara ainda não havia implantado sistema de controle interno. O relator corroborou do entendimento técnico e acrescentou que *“a atividade de controle interno não é passível de terceirização por englobar atribuições estratégicas dos Poderes, as quais devem ser exercidas por servidor ou servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, pois a complexidade e amplitude das tarefas exigem conhecimentos, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função”. Assim, completou: “a designação de servidores efetivos com formação em nível superior para o exercício das atividades reveste-se de maior eficácia. Esse entendimento é aplicável, inclusive, para os casos em que, não havendo necessidade de*

equipe, seja nomeado apenas um servidor para responder pela unidade central de controle interno”. O relator, considerando que não foi apresentada pelo defendente qualquer medida tendente a contornar ou ao menos atenuar a situação, entendeu que a contratação efetivada por todo o ano de 2009 é irregular. O Plenário, à unanimidade, decidiu por rejeitar parcialmente as razões de justificativas apresentadas e aplicar multa. [Acórdão TC-947/2016-Plenário](#), TC 7914/2010, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 28/11/2016.

1ª CÂMARA

4. Abertura de procedimento licitatório sem pesquisa prévia de preços de mercado.

Cuidam os autos de Auditoria Ordinária realizada na Câmara Municipal de Vargem Alta referente ao exercício de 2009. Dentre as irregularidades, a área técnica apontou a falta de cotação prévia de preços no mercado em procedimento licitatório, em infringência ao artigo 43, inciso IV, da [Lei nº 8.666/93](#). Sobre o tema, o relator apontou que *“a exigência de pesquisa prévia dos preços de mercado se configura em verdadeiro requisito para que se inicie um processo licitatório no âmbito da administração pública, sendo importante vetor para realização de estimativa prévia de custos, permitindo que a administração verifique se os preços propostos são exequíveis ou compatíveis com os preços praticados no mercado”. Ademais, continuou: “é por meio da pesquisa prévia de preços que a administração faz a devida averiguação sobre a existência de recursos suficientes pra cobrir as despesas decorrentes da futura contratação, define a escolha da*

modalidade de licitação adequada, bem como faz a confrontação entre as propostas realizadas e o preço de mercado, visando alcançar o preço justo, evitando a ocorrência de sobrepreços e garantindo a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração, em respeito ao princípio da economicidade". Destacou, nesse sentido, que "a ausência de pesquisa prévia de preço, em regra, resulta em irregularidade passível de ocorrer contratação de serviço com valores superiores aos praticados no mercado, infringindo o princípio da economicidade, embaraçando a transparência e frustrando o caráter competitivo do certame, uma vez que tal ausência dificulta a formulação das propostas pelos licitantes, impedindo que a administração alcance a seleção da proposta mais vantajosa". Assim, o relator opinou pela manutenção da irregularidade, com a expedição de determinação ao atual gestor para que "passe a observar em futuros procedimentos de licitação a devida pesquisa prévia de preços, utilizando-se das diversas fontes de pesquisa, possibilitando a definição do preço mais vantajoso para a Administração Pública". A Primeira Câmara, por maioria, acompanhou a proposta do relator. [Acórdão TC-984/2016-Primeira Câmara](#), TC 6324/2010, relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, publicado em 05/12/2016.

5. Necessidade de se justificar limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados em caso da não obtenção do mínimo de três propostas válidas para julgamento do convite, sob pena de repetição do certame.

Ainda sobre a auditoria realizada na Câmara Municipal de Vargem Alegre, a equipe técnica também apontou como irregularidade a "falta de repetição de convite", haja vista a homologação de procedimentos licitatórios nesta modalidade mesmo em casos em que não havia o mínimo de 03 (três) propostas válidas para

julgamento, em violação ao artigo 22 da [Lei nº 8.666/93](#). O relator destacou inicialmente que "o tema apresenta posição pacífica na jurisprudência e doutrina pátria", sendo a matéria objeto da Súmula 248 do Tribunal de Contas da União, que "impõe a repetição do ato quando não alcançado o número mínimos de três propostas aptas à seleção". O relator observou ainda que "tal fato não se configura em uma situação absoluta e imutável, havendo que se considerar, no caso concreto, situações em que tal repetição restará dispensada, vez que configurada no procedimento licitatório o manifesto desinteresse dos convidados, nos termos do § 7º, do artigo 22, da Lei nº 8.666/93". Porém asseverou que "todas as circunstâncias que configurem as hipóteses de limitações do mercado ou do manifesto desinteresse dos convidados devem estar devidamente comprovadas e justificadas nos autos do processo licitatório, sob pena de não ser possível à homologação do certame, devendo-se, por consequência, repetir o convite a fim de se obter o número mínimo de propostas aptas à seleção". Para justificar tais situações, o relator declarou ser "prudente que o administrador convoque desde o início do procedimento licitatório um número expressivo de participantes disponíveis no mercado, com a publicação do ato convocatório na imprensa oficial, bem como promova comprovação no processo licitatório da entrega dos convites aos licitantes". Aduziu que, desse modo, "o procedimento licitatório encontra-se em consonância com o princípio da competitividade, obtenção de proposta mais vantajosa e do § 7º, do artigo 22, da Lei nº 8.666/93, respaldado, pois, de legitimidade capaz de justificar a ausência de interesse dos convidados em superveniente ausência de propostas mínimas, sem a necessidade de se repetir o convite". Por fim, destacou que "não prospera o argumento de que a invalidação do convite com a sua repetição implicaria em violação ao interesse público, com fundamento na urgência de sua

realização para contratação dos serviços, pois a previsão de repetição de convite quando não alcançados o número mínimo de propostas válidas busca fundamento de validade no próprio interesse público, visando preservar a competitividade, a busca da proposta mais vantajosa para a administração pública e a obrigatoriedade de realizar o procedimento licitatório para toda aquisição de bens ou serviços". Nesses termos, propôs a manutenção da irregularidade com expedição de determinação. A Primeira Câmara, por maioria, decidiu por manter a irregularidade e determinar ao atual gestor que *"passe a proceder com as devidas justificativas devidamente formalizadas no processo administrativo, sempre que por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, não for possível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos para a modalidade convite, nos termos em que preceituados no §7o do artigo 22 da Lei nº 8.666/93"*. [Acórdão TC-984/2016-Primeira Câmara](#), TC 6324/2010, relator Conselheiro Marco Antônio da Silva, publicado em 05/12/2012.

6. Celebração de contrato administrativo com indicação do fiscal do contrato de forma genérica.

Ainda sobre a auditoria citada, foi apontado pela equipe técnica que não houve designação de fiscal para os Contratos nº 003/09 e 004/2009, infringindo o disposto no artigo 67, da [Lei nº 8.666/93](#) e cláusulas contratuais. Os responsáveis apresentaram justificativas alegando que a fiscalização do Contrato nº 003/2009 era exercida pelo Setor de Contabilidade e a do Contrato nº 004/2009 pelo Secretário Administrativo da Câmara. Sobre o tema, o relator afirmou que a designação do fiscal do contrato *"é obrigatória por parte da Administração Pública e deve ser realizada de maneira formal, designando servidor específico, não sendo suficiente a designação genérica para determinado cargo ou posição*

administrativa". E asseverou que *"a escolha do fiscal de contrato deve ocorrer de forma específica para cada contrato a ser fiscalizado, com as características próprias do contrato, como o número, prazo, objeto, empresa contratada entre outras"*. Por fim, concluiu que a *"designação de fiscal de contrato que é realizada de forma genérica, sem especificação das atribuições, sem identificação do contrato a ser fiscalizado, sem a mensuração de que o servidor designado possui capacidade técnica e conhecimento do objeto contratado para exercer importante atribuição não supre a exigência do artigo 67, da Lei nº 8.666/93"*. Assim, opinou pela manutenção da irregularidade e expedição de determinação ao atual gestor, no que foi acompanhando, por maioria, pela Primeira Câmara. [Acórdão TC-984/2016-Primeira Câmara](#), TC 6324/2010, relator Conselheiro Marco Antônio da Silva, publicado em 05/12/2012.

7. Ocorrência de déficit orçamentário por falta de limitação de empenho no transcorrer do exercício, ensejando a recomendação pela rejeição das contas.

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Divino de São Lourenço referentes ao exercício de 2014. Dentre as inconsistências apontadas incluiu-se a existência déficit orçamentário. Em sua defesa, o gestor alegou a queda acentuada na receita após a eleição presidencial de 2014. O relator corroborou o entendimento técnico, segundo o qual houve *"um descontrole nas finanças do município, onde as despesas suplantaram a receita em R\$ 96.269,59 ao final de 2014 e, é inquestionável de que o Chefe do Poder Executivo não observou integralmente o que determina o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois aquele não procedeu à limitação de empenho no exercício de 2014, embora este Tribunal de Contas tivesse alertado o Chefe do Poder Executivo no 1º e 3º bimestres*

do exercício de 2014.” E por derradeiro complementou que “*não cabe como justificativa de seu déficit orçamentário a situação fiscal evidenciada em âmbito nacional, pois a seu tempo e modo, teve a oportunidade de refazer os caminhos de sua gestão e trazê-lo para o equilíbrio das contas públicas.*” O Plenário à unanimidade, recomendou ao Legislativo Municipal a rejeição das Contas apresentadas. [Parecer Prévio TC-076/2016-Primeira Câmara](#), TC 3893/2015, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 28/11/2016.

8. Relevância do sistema de informação contábil no âmbito da prestação de contas.

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Fundão, referente ao exercício financeiro de 2013. Foram apontados pela área técnica, como indicativos de irregularidades, inconsistências nos registros contábeis. Sobre o assunto, o relator ponderou: “*Apesar de corroborar com o entendimento do corpo técnico de que os referidos Indicativos de Irregularidades são passíveis de retificação desde que observadas as Normas Brasileiras de Contabilidade, vale salientar a importância desta Corte primar pelo aperfeiçoamento das informações contábeis prestadas pelos Municípios do Estado do ES. Ao afastar as referidas irregularidades não podemos minimizar a importância do sistema contábil para a administração pública, bem como a gravidade de não se aplicar os princípios estabelecidos pela legislação vigente para que esta Casa e a sociedade possam efetivamente realizar o devido controle dos recursos públicos. Sem informação tempestiva e fidedigna não há transparência. A legislação contábil e os instrumentos gerados pela contabilidade não podem ser tratados como mero “formalismo” no contexto das contas públicas.*” Ainda prosseguiu: “*Podemos afirmar, sem sombra de dúvidas, que sem sistema*

contábil confiável, fidedigno e consistente, não há como colocar em prática o controle externo e tampouco os princípios relativos à transparência dos atos dos gestores públicos”. E complementou: “*O reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas. O resultado vai ser debitado ou creditado diretamente na conta do patrimônio líquido para que este fato, que tem como fato gerador exercícios anteriores, não distorça a apuração dos resultados do exercício corrente*”. Concluiu assim que: “*Portanto, diante das normas de contabilidade aplicadas ao registro contábil das entidades e a elaboração das demonstrações contábeis, pode-se afirmar que as demonstrações contábeis são elaboradas com base nos registros contábeis, e que esses devem ser realizados de forma tempestiva, e caso exista a necessidade de retificação de lançamentos por qualquer motivo, estes devem ser realizados na data corrente, não sendo possível a elaboração de novas demonstrações contábeis depois de encerrado um exercício*”. O relator então opinou por recomendar a aprovação das contas, com determinações para retificações e observância a normas brasileiras de contabilidade, além de monitoramento pelo TCEES, considerando que “*a irregularidade mantida pode se entendida como uma impropriedade que não ocasionou dano – injustificado – ao erário*”. A Primeira Câmara deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. [Parecer Prévio TC-084/2016 - Primeira Câmara](#), TC 2796/2014, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 28.11.2016.

OUTROS TRIBUNAIS

9. STF - Repasse de duodécimos e frustração na realização da receita orçamentária

A Segunda Turma deferiu parcialmente medida liminar em mandado de segurança impetrado contra ato omissivo. No caso, houve atraso no repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas ao Poder Judiciário do Rio de Janeiro.

O Colegiado assegurou ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) o direito de receber, até o dia vinte de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias. Facultou ao Poder Executivo proceder ao desconto uniforme de 19,6% da receita corrente líquida prevista na lei orçamentária em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso não se demonstre o decesso na arrecadação nem no percentual projetado de 19,6% em dezembro/2016.

Na espécie, o impetrante alegava que o art. 168 da Constituição Federal (CF) estabelece o dever de repasse, pelo Poder Executivo, dos recursos financeiros previstos em lei orçamentária regularmente aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro — no caso, a Lei Orçamentária Anual estadual 7.210/2016 (LOA) — ao Poder Judiciário, obrigatoriamente, em duodécimos, até o vigésimo dia de cada mês. Entendia que a omissão do Poder Executivo caracterizaria violação do postulado da separação de Poderes, em razão de indevida interferência do governador do Estado na autonomia administrativa e financeira do TJRJ. Requeria, dessa forma, a concessão da medida liminar pleiteada, para garantir o repasse integral de seu duodécimo orçamentário até o vigésimo dia de cada mês, nos termos do previsto no mencionado dispositivo constitucional.

A autoridade impetrada, ao prestar informações, postulava a incidência dos Enunciados 269 e 271 da Súmula do Supremo Tribunal Federal (STF), para obstar o conhecimento da presente ação mandamental quanto ao pedido de repasse da parcela relativa ao mês de outubro até o dia vinte desse mesmo mês. Sustentava, ainda, que o descumprimento da data prevista no art. 168 da Constituição Federal, para o repasse das dotações orçamentárias em duodécimos, não configuraria ofensa à autonomia financeira do Poder Judiciário (CF, art. 99), pois não decorreria de resistência injustificada do Poder Executivo, mas de frustração na realização do orçamento do Estado. Defendia não haver impedimento legal para utilização de recursos do Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ) para pagamento de despesas de pessoal e custeio do TJRJ.

Prevaleceu o voto do ministro Dias Toffoli (relator). Para ele, a competência originária relativamente ao conhecimento do “writ” é do STF, porque todos os magistrados vinculados ao TJRJ possuem interesse econômico no julgamento do feito (CF, art. 102, I, “n”). Consignou, ademais, que o TJRJ, embora destituído de personalidade jurídica, detém legitimidade autônoma para ajuizar o presente mandado de segurança em defesa de sua autonomia institucional, estando, no caso, regularmente representado por advogado não vinculado aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, em razão da natureza do direito pleiteado, nos termos da jurisprudência do STF. Entendeu, ainda, que as Súmulas 269 e 271 da Suprema Corte não incidem na espécie.

Quanto ao mérito, ao reconhecer a complexidade da controvérsia, consignou que a resolução do litígio demanda diálogo entre Poderes e órgãos autônomos. Assim, é possível alcançar solução conciliatória para o quadro fático revelado pelas dificuldades declaradas pelo Estado do Rio de Janeiro em suas finanças,

agravadas pela queda da arrecadação prevista para o orçamento de 2016. Além disso, o julgamento da medida cautelar não afasta a possibilidade de posterior audiência de conciliação entre as partes.

No tocante à alegação do Estado-Membro de que não há impedimento legal para a utilização de recursos do FETJ para pagamento de salários dos servidores e magistrados, o relator ponderou ser inviável sua utilização para tal fim e para o custeio do TJRJ, nos termos do disposto no art. 2º da Lei estadual 2.524/1996 (“É vedada a aplicação da receita do Fundo Especial em despesas de pessoal”). Destacou, também, que a receita do FETJ origina-se, predominantemente, do pagamento de custas pelas partes que demandam no TJRJ e não são beneficiárias de gratuidade de Justiça, cuja destinação é exclusiva para custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário (CF, art. 98, § 2º). O relator afastou, em juízo liminar, a pretensão do Estado-Membro de compensar os duodécimos faltantes da receita orçamentária do TJRJ prevista para o exercício de 2016 com recursos do FETJ.

Assentou que o direito prescrito no art. 168 da CF instrumentaliza o postulado da separação de Poderes, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbítrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Executivo. Ponderou que a Corte, ao conceder medida liminar em caso semelhante (MS 31.671/RN, DJe de 30.10.2012), passou a avaliar a necessidade de se adequar a previsão orçamentária à receita efetivamente arrecadada, para fins de definição do direito ao repasse dos duodécimos aos demais Poderes e órgãos autônomos, sob o risco de se chegar a um impasse na execução orçamentária. Pontuou, ainda, que a lei orçamentária, no momento de sua elaboração, declara uma expectativa do montante a ser realizado a título de receita, que pode ou não vir a acontecer no exercício

financeiro de referência, sendo o Poder Executivo responsável por proceder à arrecadação, conforme a política pública se desenvolva. Por essa razão, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) instituiu o dever de cada um dos Poderes, por ato próprio, proceder aos ajustes necessários, com limitação da despesa, ante a frustração de receitas (art. 9º da LRF). Diante disso, o ministro ressaltou que, conforme debates travados no julgamento de mérito do MS 31.671/RN (suspensão em razão de pedido de vista), no âmbito federal, os contingenciamentos de receita e empenho operam em ambiente de diálogo entre o Poder Executivo — que sinaliza o montante de frustração da receita — e os demais Poderes e órgãos autônomos da República. No exercício da autonomia administrativa, tais instituições devem promover os cortes necessários em suas despesas, para adequarem as metas fiscais de sua responsabilidade aos limites constitucionais e legais autorizados e conforme a conveniência e a oportunidade. Reconheceu, no entanto, que esse ambiente de diálogo pode encontrar dificuldades no caso de algum Poder ou órgão autônomo se recusar a realizar essa autolimitação. Isso ocorreria em razão da suspensão, por força de cautelar proferida no julgamento da ADI 2.238/DF (DJe de 17.8.2007), da eficácia do § 3º do art. 9º da LRF, que prescreve a possibilidade de o Poder Executivo, por ato unilateral, estipular medida de austeridade nas esferas dos demais Poderes e órgãos autônomos. O que informa o julgamento da medida cautelar deferida nos autos da ADI 2.238/DF, no ponto, é a impossibilidade de se legitimar a atuação do Poder Executivo como julgador e executor de sua própria decisão.

Segundo o relator, a Corte, ao deferir medida liminar no MS 31.671/RN, não pretendeu legitimar a atuação unilateral do Poder Executivo na constrição de recurso financeiro repassado ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Aliás, no caso

do citado precedente, o contingenciamento foi admitido mediante decisão judicial, ressalvada a possibilidade de eventual compensação futura.

Diante do déficit orçamentário, estimado em 19,6%, o Estado do Rio de Janeiro promulgou a Lei 7.483/2016, na qual reconheceu o estado de calamidade financeira declarado pelo Decreto 45.692/2016, bem como citou os esforços empreendidos pelo TJRJ, a fim de demonstrar seu compromisso com o alcance da regularidade fiscal e com a desoneração dos cofres públicos. Entendeu, contudo, que as medidas adotadas pelo TJRJ não se confundem com as de autolimitação previstas no art. 9º, “caput”, da LRF, no sentido de se limitarem as despesas previstas, para fins de adequação ao percentual da receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro de 2016.

Assentou, por fim, a inviabilidade de avaliação, em sede de mandado de segurança, da regularidade dos atos de governo e gestão praticados no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Tais ações podem e devem ser submetidas a julgamento pelos órgãos competentes, não sendo a exigência de repasse integral dos duodécimos o meio adequado para se proceder à sanção de eventual ilegalidade, pois, nesse contexto, o real prejudicado acaba por ser o cidadão. Com razão, entretanto, a justificativa do TJRJ de que não se pode legitimar o cronograma orçamentário fixado pelo Executivo, em desrespeito ao art. 168 da CF. Afinal, retira a previsibilidade da disponibilização de recursos aos demais Poderes, subtraindo-lhes condições de gerir suas próprias finanças, considerada a frustração de receita, conforme sua conveniência e oportunidade.

Entendeu que o repasse duodecimal deve ocorrer até o dia vinte de cada mês, nos termos do disposto no art. 168 da CF, de modo a garantir o autogoverno do Poder Judiciário — que não se sujeita à programação financeira e ao fluxo de arrecadação do Poder

Executivo —, tendo em vista ser o repasse uma ordem de distribuição prioritária de satisfação de dotação orçamentária (MS 21.450/MT, DJU de 5.6.1992).

O ministro Teori Zavascki acompanhou o relator. Asseverou que, em momentos de grave crise econômica, como os que vivem praticamente todos os Estados da Federação, devem ser asseguradas a autonomia e a igualdade entre os Poderes. Consignou que não faz sentido, em uma situação de acentuado déficit orçamentário — em que a realização do orçamento é muito inferior ao previsto —, que um determinado Poder ou órgão autônomo tenha seu duodécimo calculado com base em previsão de receita não realizada, em detrimento da participação de outros órgãos e Poderes. Concluiu que a base de cálculo dos duodécimos deve observar, além da participação percentual proporcional, o valor real de efetivo desempenho orçamentário e não o valor fictício previsto na lei orçamentária.

Para o ministro Ricardo Lewandowski, que também acompanhou o relator, havendo frustração de receita, o ônus deve ser compartilhado de forma isonômica entre todos os Poderes. MS 34489-MC/RJ, rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 22.11.2016. (MS-34489) [Informativo STF nº 848, de 21 a 25 de novembro de 2016](#).

10. STJ - Não se mostra razoável a possibilidade de desconto em parcela única sobre a remuneração do servidor público dos dias parados e não compensados provenientes do exercício do direito de greve.

Cuidou-se de controvérsia sobre a possibilidade de desconto (em parcela única sobre a remuneração de servidor público) dos dias parados e não compensados provenientes do exercício do direito de greve. No que se refere à legalidade do desconto dos dias parados, é de rigor a análise da razoabilidade e proporcionalidade

do ato que determina o desconto em parcela única desses dias na remuneração do servidor, principalmente quando há a intenção de se pagar de forma parcelada esse débito. O art. 46 da Lei n. 8.112/1990, que rege os servidores públicos federais e que se aplica por analogia ao caso, dispõe que as reposições poderão ser parceladas a pedido do interessado. Ademais, deve-se destacar que se trata de verba de natureza alimentar do servidor e o referido desconto em parcela única, nessa hipótese, causar-lhe-ia um dano desarrazoado. RMS 49.339-SP, rel. Ministro Francisco Falcão, por unanimidade, julgado em 6/10/2016, DJe 20/10/2016. [Informativo STJ nº 592, de 19 de outubro a 8 de novembro de 2016.](#)

11. TCU - Os preços divulgados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed) não são o parâmetro mais adequado para servir como referência para aquisições públicas de medicamentos ou como critério de avaliação da economicidade de tais aquisições por parte dos órgãos de controle, pois são referenciais máximos que a lei permite a um fabricante de medicamentos vender o seu produto.

Ainda na Tomada de Contas Especial que apurara dano ao erário decorrente de superfaturamento na aquisição de medicamentos no âmbito de pregão presencial promovido pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o revisor também divergiu do posicionamento do MP/TCU, endossado pelo ministro relator, no sentido de que a base de dados da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed) seria mais adequada para aferição da razoabilidade dos preços de aquisição de medicamento, pois seria o órgão que possui controle sobre o que é comercializado de fato no setor de medicamentos, por concentrar o conjunto de todas as compras, tanto as do setor público quanto as do setor privado. Considerou o revisor que,

embora a regulação do mercado de medicamentos efetuada pela Cmed seja de extrema importância, os preços divulgados pelo referido órgão não seriam *“o parâmetro mais adequado para servir como referência para aquisições públicas de medicamentos ou como critério de avaliação da economicidade de tais aquisições por parte dos órgãos de controle”*. Mesmo reconhecendo haver precedentes do TCU reputando a base de dados da Cmed mais qualificada do que a do BPS para o processo de construção de referência de preços, discordou o revisor de tal assertiva e acrescentou não ver *“alinhamento jurisprudencial claro nesse sentido, pois existem julgados do Tribunal em sentido diametralmente oposto”*. Em particular, destacou o Acórdão 3.016/2012 Plenário, que tratara de Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar a atuação regulatória da Cmed, tendo constatado o superdimensionamento dos preços de fábrica divulgados pelo referido órgão. Fora verificado, dentre outros achados, que os preços de tabela eram *“significativamente superiores aos praticados em compras públicas, com casos em que chegam a mais de 10.000% de variação”*. Citou ainda o Acórdão 693/2014 Plenário, que também tratara da debilidade na regulação dos preços de medicamentos e nos correspondentes procedimentos de aquisição, para concluir que *“os preços da Cmed são referenciais máximos que a Lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, fato que não dispensa a obrigação de os gestores pesquisarem e observarem os preços praticados pelos órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas”*. Registrou por fim ter ponderado, no voto condutor do citado acórdão Acórdão 693/2014 Plenário, que, embora a Tabela Cmed não constitua o parâmetro mais adequado para o referenciamento de preços em aquisições públicas, ela ainda seria um referencial válido para o cálculo de eventuais sobrepreços em compras governamentais, sobretudo no caso dos

medicamentos sujeitos a monopólio, caso em que as deficiências metodológicas dos preços-fábrica, na prática, acarretam a utilização de critérios conservadores para o cálculo de débitos. Com base nesses e em outros fundamentos, votou o revisor pela irregularidade das contas dos responsáveis e pela condenação solidária em débito no valor do superfaturamento apurado, no que foi seguido pela maioria do Colegiado.

Acórdão 2901/2016 Plenário, Tomada de Contas Especial, Redator Ministro Benjamin Zymler. [Informativo de Licitações e Contratos nº 311, sessão de 16 de novembro de 2016.](#)