

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, 18 a 29 de setembro de 2017

n. 66



◆ NÚCLEO DE
JURISPRUDÊNCIA ◆
SÚMULA

SUMÁRIO

PLENÁRIO

1. **Servidores Públicos.** Parecer em Consulta TC-014/2017, sobre o pagamento de férias de servidor cedido.
2. **Finanças públicas.** Irregularidade na concessão de anistia sem implementação de medida de compensação para incremento da receita.
3. **Processual.** Inexistência de interesse recursal para reforma de decisão destina à modificação de recomendações.

OUTROS TRIBUNAIS

4. **TCU** - Quando a equação econômico-financeira inicial se assenta em bases antieconômicas, ocorre violação ao princípio da economicidade desde a origem contratual. Nesse caso, não há que se falar em ato jurídico perfeito nem em direito adquirido à manutenção de situação lesiva aos cofres públicos.
5. **TCU** - Licitação que tenha por objeto a locação de bem imóvel juntamente com serviços de segurança, manutenção, limpeza e conservação (solução imobiliária completa), contidos na taxa condominial, não representa, por si só, violação ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, haja vista que esse dispositivo não traz regra absoluta, devendo ser avaliado, caso a caso, se o parcelamento é vantajoso ou não para a Administração.

PLENÁRIO

1. 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.

2. 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: *“Desta 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.

3. Inexistência de interesse recursal para reforma de decisão destina 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 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.

OUTROS TRIBUNAIS

4. TCU - Quando a equação econômico-financeira inicial se assenta em bases antieconômicas, ocorre violação ao princípio da economicidade desde a origem contratual. Nesse caso, não há que se falar em ato jurídico perfeito nem em direito adquirido à manutenção de situação lesiva aos cofres públicos.

Auditoria realizada nas obras de construção da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca, no Estado de

Pernambuco, identificou como achado a *“adoção de critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido (‘verba de chuvas’)* nos contratos principais da Rnest. O achado dizia respeito à inadequação dos critérios definidos no Anexo XV desses contratos, incluído com a finalidade de regulamentar o ressarcimento, pela Petrobras, dos custos decorrentes da paralisação das frentes de serviços em virtude da ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências. A equipe de auditoria identificou inconsistências nesse anexo, aptas a gerar pagamentos indevidos às contratadas, principalmente porque o anexo adotou custos horários operativos dos equipamentos para ressarcir as horas não operativas dos mesmos equipamentos, o que seria um contrassenso técnico, já que *“as máquinas, quando paradas por conta das chuvas, desligam os motores”*. Em sede de oitiva, um dos consórcios contratados sustentou que uma eventual modificação do ‘anexo de chuvas’ por determinação do TCU implicaria indevida quebra do equilíbrio econômico-financeiro, tendo em vista que o anexo *“comportaria cláusulas econômicas, as quais deveriam ser protegidas contra alterações”*. Em seu voto, o relator concordou com a unidade técnica no sentido de que havia um desequilíbrio econômico-financeiro de origem no aludido anexo contratual, decorrente do não atendimento de diversos aspectos relativos à boa técnica de orçamentação. Nesse quadro, em que o equilíbrio econômico-financeiro inicial se assentou em bases ilegitimamente antieconômicas, não haveria direito dos particulares à sua preservação. Considerando o descumprimento do princípio da economicidade desde a origem contratual, não haveria que se falar em ato jurídico perfeito nem em direito adquirido à manutenção de situação lesiva aos cofres da Petrobras. O relator também ressaltou ter havido decisão antieconômica da Petrobras na própria licitação, uma vez que a estatal excluiu, dos preços

contratuais, a previsão de custos relacionados às intempéries climáticas. As empresas proponentes formularam, então, propostas comerciais sem a previsão das chuvas, significando, na prática, que a Petrobras assumiu o risco da ocorrência das intempéries climáticas. Ao final, o relator propôs e o Plenário decidiu assinar prazo para que a Petrobras anulasse os anexos contratuais denominados “*Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências*”, sem prejuízo de expedir determinação à entidade para a quantificação da indenização devida às contratadas, segundo os critérios especificados pela unidade técnica. Foi ainda determinado à Petrobras que “*abstenha-se de prever, em seus instrumentos contratuais, o pagamento de indenização às contratadas em virtude da ocorrência de chuvas e descargas atmosféricas*”, haja vista o “*farto histórico de ineficiências e sobrepreço verificado nos contratos que contemplaram tal metodologia*”. [Informativo de Licitações e Contratos n. 331.](#)

4. TCU - Licitação que tenha por objeto a locação de bem imóvel juntamente com serviços de segurança, manutenção, limpeza e conservação (solução imobiliária completa), contidos na taxa condominial, não representa, por si só, violação ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, haja vista que esse dispositivo não traz regra absoluta, devendo ser avaliado, caso a caso, se o parcelamento é vantajoso ou não para a Administração.

Representação formulada por licitante questionou concorrência promovida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), destinada à locação de bem imóvel para abrigar sua sede em Brasília/DF, conforme detalhamento constante do projeto básico integrante do instrumento convocatório. Entre outras possíveis irregularidades, apontou a

representante “*inobservância ao parcelamento do objeto, uma vez que a licitação tem como objeto a locação de imóvel, com diversas obrigações acessórias, não relacionadas à atividade imobiliária, sem a comprovação da vantajosidade sobre a contratação parcelada, restringindo o caráter competitivo do certame, em desacordo com o art. 37, caput, da Constituição Federal (CF), bem como com a Lei 8.666/1993*”. Analisando o mérito, após as oitivas regimentais e a suspensão cautelar da licitação, registrou o relator, consoante jurisprudência do TCU, que “*a disposição do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 não traz uma regra absoluta pelo parcelamento ou não do objeto, devendo ser avaliado, caso a caso, se o parcelamento é benéfico ou não para a administração*”. No caso concreto, prosseguiu, “*as alegações referentes à obrigatoriedade do parcelamento e a consequente restrição a competitividade não merecem prosperar*”. É que o ICMBio procurava “*não apenas um imóvel para instalação de sua sede, o qual posteriormente, irá adaptar e prover, por si, os serviços necessários à segurança, conservação e manutenção, mas uma solução imobiliária completa, plenamente adaptada as suas necessidades e com suprimento dos serviços de segurança, conservação e manutenção pelo locador*”. No que respeita à economicidade da modalidade de contratação proposta, anotou o relator que consta dos autos informação técnica dando conta de que seu custo seria significativamente inferior ao do atual contrato. Quanto à competitividade da licitação, restou evidenciada a participação de oito empresas no certame, que ofertaram seis imóveis na configuração proposta, afastando qualquer alegação de restrição ao caráter competitivo do certame. Ademais, lembrou o relator que o atual contrato já comporta configuração similar à adotada na licitação em curso, com pequenas variações. Nada obstante, fez registrar o relator que o projeto básico da concorrência não atende aos requisitos do inciso

IX do art. 6º da Lei 8.666/1993, por não trazer *“todos os elementos necessários e suficientes para se avaliar com precisão o custo da prestação desses serviços e seu impacto na taxa condominial”*. Nesses termos, e considerando a informação de que o ICMBio prorrogara a vigência do atual contrato de locação de sua sede por mais sessenta meses, julgou o Plenário parcialmente procedente a representação, revogando a medida cautelar concedida, e determinando ao ICMBio que *“na hipótese de dar continuidade à concorrência 1/2016, com fundamento no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993, republique o edital contendo as especificações referentes aos serviços condominiais a serem prestados pelo locador, nos termos do art. 15 da IN MPOG 2/2008”*. [Informativo de Licitações e Contratos n. 331.](#)