

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, 16 a 27 de fevereiro de 2015

n. 05



◆ NÚCLEO DE
JURISPRUDÊNCIA ◆
SÚMULA

SUMÁRIO

PLENÁRIO:

1. A comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo exigida juntamente com a garantia da proposta afronta a legislação e restringe o caráter competitivo do certame.
2. A recusa do gestor em dar cumprimento às determinações do Tribunal frustra mandamentos constitucionais, por isso, a aplicação da multa deve levar em conta o caráter punitivo e o pedagógico da penalidade.
3. Afastada a responsabilidade do gestor que não foi omissor quanto à regularização da prestação de contas e adotou medidas para cobrança e restituição dos valores repassados a título de convênio.
4. As Câmaras Municipais, detentoras de função fiscalizadora, possuem instrumentos e competência para atuarem nas situações em que não for atendida a solicitação de informações à Prefeitura.
5. Cabe ao gestor a adoção de ações planejadas a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
6. Pelo princípio da Unirrecorribilidade, em regra, para cada ato jurisdicional existe um único recurso apresentável.
7. A contratação, por inexigibilidade de licitação, de shows artísticos através de terceiro que não detinha poderes para ajustar contratos afronta a legislação.
8. Em sede de Tomada de Contas Especial, o ressarcimento integral atrelado à ausência da ocorrência de outro dano ao erário é causa de extinção do processo sem resolução do mérito.

OUTROS TRIBUNAIS:

9. STF – Despesas orçamentárias e vícios de iniciativa.
10. TCU – Nas contratações para aquisição de livros didáticos ou para bibliotecas, é permitido o uso do modelo de “aquisição por área do conhecimento”, em que o objeto não é dividido em itens, mas sim parcelado em grupos temáticos sem a indicação prévia dos livros a serem adquiridos, os quais serão demandados posteriormente. Para tanto, a licitação será do tipo “maior desconto”, que deverá incidir sobre o preço dos livros listados nos catálogos oficiais das respectivas editoras.

PLENÁRIO

1. A comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo exigida juntamente com a garantia da proposta afronta a legislação e restringe o caráter competitivo do certame.

Trata-se de Representação formulada em face da Prefeitura de São Mateus, que apresentou indícios de irregularidades na contratação de serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos e limpeza pública no município. Dentre as irregularidades apontadas, tem-se a exigência de Capital Social mínimo e garantia de proposta. O relator, acompanhando integralmente o parecer técnico, entendeu que *“a cumulação de prova de capital social ou patrimônio líquido mínimo com as garantias previstas no § 1º do artigo 56 da Lei nº 8.666/93 (...) é vedada pelo § 2º do artigo 31 da mesma Lei”*. Destacou ainda *“que a comprovação da capacidade econômico-financeira para efeito de garantia do cumprimento do contrato a ser firmado futuramente comporta três alternativas, quais sejam: a) prova de capital mínimo; b) prova de patrimônio líquido mínimo; c) apresentação de uma das garantias previstas no § 1º do artigo 56 da Lei nº 8.666/93”*. Dessa forma, concluiu o relator que, mesmo depois das alterações editalícias, esta irregularidade, assim como as outras, comprometeram o caráter competitivo do certame. Nessa linha, o Plenário, em unanimidade, deliberou pela procedência da Representação, aplicando multa ao gestor. [Acórdão TC-1087/2014-Plenário](#), TC 6456/2013, relator Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 23/02/2015.

2. A recusa do gestor em dar cumprimento às determinações do Tribunal frustra mandamentos constitucionais, por isso, a aplicação da multa deve levar em conta o caráter punitivo e o pedagógico da penalidade.

Está-se diante de Representação em face de Pregão Presencial da

Prefeitura Municipal da Serra. O Plenário, por meio da Decisão TC 5724/2012, reconheceu a existência de irregularidade e determinou a instauração de Tomada de Contas Especial a fim de que fosse quantificado o dano. Diante da sucessão política e notificação do novo Prefeito Municipal, este reiteradamente informou a conclusão da Tomada de Contas e a inexistência de dano. O relator entendeu que *“a recusa do gestor em proceder à quantificação do dano, decorrente de irregularidade já confirmada em decisão definitiva desta Corte, além de contrariar os desígnios deste Tribunal, frustra mandamentos constitucionais, inviabiliza a recomposição do erário e impõe maior dispêndio de tempo e de recursos desta Corte”*. Asseverou ainda que a aplicação de multa *“deve levar em consideração o caráter dúplice da penalidade que, neste caso, deve retratar não apenas o caráter punitivo pela atitude consciente dispensada pelo gestor a esta Corte de Contas, mas também deve revelar o caráter pedagógico da medida, de modo a inibir a disseminação de comportamentos semelhantes”*. Nesses termos, o Plenário acordou, à unanimidade, a aplicação de multa no valor de R\$ 10.000,00. [Acórdão TC-1044/2014-Plenário](#), relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 23/02/2015.

3. Afastada a responsabilidade do gestor que não foi omissor quanto à regularização da prestação de contas e adotou medidas para cobrança e restituição dos valores repassados a título de convênio.

Trata-se de Tomadas de Contas Especial relativa ao convênio firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Turismo – SEDETUR – e entidade privada, tendo por escopo a realização de evento comemorativo no Município de Marataízes. O relator corroborou o entendimento da área técnica no sentido de que a prestação de contas do convênio estava inadequada por

inconsistências tais como “*Não comprovação de que os preços pagos eram compatíveis com os de mercado*”, “*Não fidedignidade da nota fiscal apresentada*”, “*Retirada de R\$79.697,16 da conta bancária do convênio por meio de saque único*”, dentre outras. Em seu voto entendeu pela não responsabilização do Secretário de Estado “*uma vez que ficou fartamente demonstrado que não foi omissis quanto à regularização da prestação de contas, empreendendo esforços no sentido de cobrar o cumprimento do Convênio celebrado*”. Verificou ainda que o Secretário encaminhou relatório “*sobre medidas adotadas por aquela Secretaria para cobrança e restituição dos valores repassados pelo Convênio*”. Nesses termos o Plenário decidiu unanimemente por julgar irregulares as contas tomadas, condenando solidariamente ao ressarcimento de R\$ 40.900,00 as empresas envolvidas e seus representantes legais. [Acórdão TC-1091/2014-Plenário](#), relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 23/02/2015.

4. As Câmaras Municipais, detentoras de função fiscalizadora, possuem instrumentos e competência para atuarem nas situações em que não for atendida a solicitação de informações à Prefeitura.

Tratam os autos de Representação em face da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, que estaria ignorando os pedidos de informações feitos pela Câmara de Vereadores, inviabilizando a sua função de fiscalização do executivo. De acordo com o denunciante, as irregularidades apontadas constituem suposta improbidade administrativa e crime de responsabilidade. O relator, em conformidade com o entendimento técnico e ministerial, entendeu que a “*fiscalização do Município, por meio do controle externo, será função do Poder Legislativo Municipal que, por sua vez, possui recursos para fazer valer suas*

prerrogativas, mediante situações como a ausência de atendimento às solicitações da Câmara pelo Prefeito”. Não há, portanto, razões para requerer que esta Corte de Contas tome as medidas legais pertinentes, já que a Casa de Leis tem os instrumentos e competência para tal. Desse modo, acordou o Plenário, à unanimidade, pelo arquivamento da presente Representação. [Acórdão TC-1043/2014-Plenário](#), TC 8495/2014, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 23/02/2015.

5. Cabe ao gestor a adoção de ações planejadas a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Tratam-se os autos da Prestação de Contas Anual da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Alegre - FAFIA, referente ao exercício financeiro de 2011. Dentre outras irregularidades foi apontado pela área técnica o “*Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial*”. O relator tomou conhecimento de limitações orçamentárias devido a existência de novos cursos oferecidos pela UFES e também abertura de novos cursos e faculdades vizinhas, ocasionando a evasão de alunos. Entretanto entendeu que “*caberia à Gestora a adoção de uma ação planejada, a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites (...), conforme determina o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 – LRF*”. O plenário acordou, em unanimidade, por julgar irregular a Prestação de Contas Anual da FAFIA, e recomendou que se “*realize um estudo de viabilidade financeira e econômica com o objetivo de demonstrar se há expectativa de melhoria no curto, médio e longo prazos, a ser apresentado a este Tribunal quando da apresentação da Prestação de Contas Anual do próximo exercício*”.

[Acórdão TC-1083/2014-Plenário](#), TC 1925/2012, relator Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 23/02/2015.

6. Pelo princípio da unirrecorribilidade, em regra, para cada ato jurisdicional existe um único recurso apresentável.

Versam os autos sobre Recurso de Reconsideração interposto pelo Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Nova Venécia, durante a legislatura 2003/2004, em face do [Acórdão TC-54/2013-Plenário](#). O relator reconheceu capacidade da parte, seu interesse e legitimidade recursal, contudo, ressaltou “o princípio da Unirrecorribilidade, segundo o qual, em regra, para cada espécie de ato jurisdicional existe um único recurso, conforme prevê o artigo 405 da Resolução TC nº 261/2013 c/c o art. 164 da LC 621/121”. Ainda considerou que “o julgamento do Recurso de Reconsideração anteriormente interposto (Processo TC 6983/2001), por intermédio do Acórdão 054/2013, se fez coisa julgada material, gerando preclusão consumativa, nos termos do art. 165, § único da LC 621/122”. E nesse mesmo sentido que “o pedido de reexame, nos termos do art. 152, inciso II da LC 621/12, também não pode ser utilizado, tendo em vista ter sido ultrapassado o prazo de 30 dias para sua interposição, conforme previsto no art. 408, § 5º c/c o art. 362, § único do Regimento Interno deste Tribunal”. O Plenário acordou em unanimidade pelo não conhecimento do Recurso de Reconsideração, com consequente manutenção do Acórdão recorrido e dos seus respectivos efeitos. [Acórdão TC-1089/2014-Plenário](#), TC 4454/2013, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 23/02/2015.

7. A contratação, por inexigibilidade de licitação, de shows artísticos através de terceiro que não detinha poderes para

ajustar contratos afronta a legislação.

Versam os autos sobre Representação em face da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, narrando a ocorrência de possíveis irregularidades na contratação para promoção de shows por ocasião do carnaval. Dentre as irregularidades apontadas pelo denunciante, tem-se a contratação irregular de serviços de shows por inexigibilidade. O relator, em análise ao mérito, entendeu que “a Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco contratou por inexigibilidade de licitação a apresentação de shows artísticos através de um terceiro (...) que não detinha poderes para ajustar ou assinar contratos, infringindo o inciso III do artigo 25 da Lei 8.666/93, bem como o artigo 2º da mesma lei, e o artigo 37, inciso XXI, da CF”. Analisou ainda que não foi possível identificar o valor pago a cada banda, apenas que a empresa intermediária recebeu R\$ 15.202,00 por apresentação realizada, que infringiu “os princípios do processo licitatório, já que o contrato foi realizado por inexigibilidade de licitação”. Nessa linha, o Plenário julgou, à unanimidade, procedente a presente Representação, aplicando multa ao gestor. [Acórdão TC-1073/2014-Plenário](#), TC 4432/2013, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 23/02/2015.

8. Em sede de Tomada de Contas Especial, o ressarcimento integral atrelado à ausência da ocorrência de outro dano ao erário é causa de extinção do processo sem resolução do mérito.

Tratam-se os autos da Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Educação – SEDU a fim de apurar os fatos, definir responsáveis e quantificar possíveis danos relativos à aplicação de recursos públicos de Convênio, celebrado com o Município de Muniz Freire. O relator reconhece que “embora o dano ao erário encontrado tenha sido restituído ainda no decorrer das apurações dos fatos” não existem mais fundamentos que

tenham “acarretado algum outro dano ao erário além do que foi efetivamente apurado e devidamente ressarcido”. Por tal motivo, o Plenário acordou em unanimidade pela extinção do “processo sem resolução do mérito, ante a ausência de pressuposto processual de desenvolvimento válido do processo, com fulcro no art. 166 do RITCEES c/c art. 10, I, da IN TC nº 32/2014, em virtude do fato de que o gestor responsável, no curso do processo, procedeu ao recolhimento integral do débito”. [Acórdão TC-1098/2014-Plenário](#), TC 7509/2011, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 23/02/2015.

OUTROS TRIBUNAIS

9. STF – Despesas orçamentárias e vício de iniciativa.

O Plenário, por maioria, confirmou medida cautelar (noticiada no Informativo 171) e julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 11.367/1999 do Estado do Rio Grande do Sul que, ao tornar o governo estadual devedor principal de obrigações que agricultores daquele Estado-membro assumiram, inicialmente, com o governo Federal, transmudara a natureza do pacto originalmente firmado. A Corte relatou que, em face de grande estiagem ocorrida em 1995, o governo do Rio Grande do Sul instituiu o Programa Emergencial de Manutenção e Apoio a Pequenos Proprietários Rurais (Decreto 36.459/1996) para atender, com recursos oriundos do governo Federal, os agricultores que perderam suas lavouras naquele ano. Fora ainda instituído, pela Lei 11.185/1998 do Estado do Rio Grande do Sul, o fundo rotativo de emergência da agricultura familiar, com recursos oriundos do governo Federal. Em 31.8.1999, via emenda parlamentar, fora sancionada a Lei gaúcha 11.367/1999, que isentara de pagamento os produtores rurais que teriam sido beneficiados por esse programa emergencial. Previra, também, em seu art. 2º, que o governo estadual assumiria as obrigações perante o governo Federal. Em preliminar, o Tribunal asseverou que, embora a Lei gaúcha 11.774/2002 tivesse revogado expressamente o art. 2º da Lei 11.367/1999, nesse ponto, não se poderia julgar o pedido prejudicado porque não produzira efeitos, em face da medida cautelar que suspendera o ato. No mérito, asseverou que a emenda parlamentar que dera nova redação ao art. 2º da Lei estadual 11.367/1999 teria afrontado a competência do Poder Executivo. Vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Luiz Fux, que julgavam integralmente procedente o

pedido formulado. Para o Ministro Marco Aurélio, a norma impugnada seria um caso emblemático de ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo. Asseverava que a assembleia legislativa local, ao dispor sobre isenção, estaria a diminuir o orçamento aprovado para o Poder Executivo. Frisava que este Poder, tampouco poderia dispor desses valores, a beneficiar certos cidadãos. Apontava que o órgão legislativo estaria a exercer as funções inerentes ao Executivo. ADI 2072/RS, rel. Min. Cármen Lúcia, 4.2.2015. (ADI-2072) [Informativo STF nº. 773, de 15 a 19 de dezembro de 2014.](#)

10. TCU – Nas contratações para aquisição de livros didáticos ou para bibliotecas, é permitido o uso do modelo de “aquisição por área do conhecimento”, em que o objeto não é dividido em itens, mas sim parcelado em grupos temáticos sem a indicação prévia dos livros a serem adquiridos, os quais serão demandados posteriormente. Para tanto, a licitação será do tipo “maior desconto”, que deverá incidir sobre o preço dos livros listados nos catálogos oficiais das respectivas editoras.

Representação formulada por sociedade empresária apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) para aquisição de livros didáticos, divididos em dois grupos (cursos técnicos e cursos de graduação). A representante alegara, dentre outras ocorrências, a adoção do critério de julgamento de menor preço por grupos/lotas, e não por itens, em afronta ao princípio da divisibilidade, previsto na Lei 8.666/93 e no Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU. Em suas justificativas, o órgão defendeu que a adjudicação por grupos conduziria à seleção da proposta mais vantajosa, reconhecendo, contudo, que a definição de somente dois grandes grupos (curso superior e curso técnico) geraria prejuízos ao processo de aquisição, motivo pelo

qual o pregão fora suspenso para reabertura em data futura, *“desta feita subdividido em oito grupos, observando os critérios de classificação por áreas do conhecimento”*. Ao analisar o caso, o relator discorreu sobre os modelos de aquisição de livros pela Administração Pública, destacando o modelo que vem sendo utilizado pelas bibliotecas públicas, *“em que o objeto é parcelado em grupos temáticos sem a indicação prévia dos livros a serem adquiridos, os quais serão demandados posteriormente, e a licitação é do tipo ‘maior desconto’ sobre o preço dos livros listados nos catálogos oficiais das respectivas editoras. Por óbvio, o modelo ideal depende dos critérios de conveniência e oportunidade intrínsecos ao poder discricionário de cada gestor, tudo devidamente fundamentado”*. Nesse sentido, o relator acolheu as justificativas do Instituto para a adoção do modelo de *“aquisição por área de conhecimento”*, uma vez que *“listando previamente todos os livros, corre-se o risco de adquirir livros que não serão utilizados e de impedir a aquisição de livros novos (ou edições mais recentes) não listados (...) Por outro lado, no modelo de ‘aquisição por área do conhecimento’, a seleção do fornecedor é feita de acordo com o maior desconto concedido e a motivação para isso é evitar o engessamento da contratação, considerando que não é preciso elaborar previamente a relação de livros e que a definição e a aquisição do título são feitas à medida que a necessidade surge”*. Por fim, concluiu o relator que *“assiste razão parcial à representante, não pela necessidade de aquisição por item, mas sim pela possibilidade de maior parcelamento do objeto”*. O Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, julgou a Representação parcialmente procedente, determinando ao IFMA que, no caso de reabertura do pregão eletrônico, *“seja adotado o modelo de ‘aquisição por área do conhecimento’, dividindo o objeto nos oito grupos originalmente previstos no termo de referência (...) conforme aventado pelo próprio Instituto em sua*

resposta à oitiva". Acórdão 180/2015-Plenário, TC 032.610/2013-0, relator Ministro Bruno Dantas, 4.2.2015. [Informativo de Licitações e Contratos n.º 229, sessões de 3 e 4 de fevereiro de 2015.](#)