

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, 13 a 24 de abril de 2015

n.09



NÚCLEO DE  
JURISPRUDÊNCIA  
SÚMULA

## SUMÁRIO

### PLENÁRIO:

1. Parecer/Consulta TC-3/2015.
2. A fixação da multa deve alcançar os agentes envolvidos de forma individual, de acordo com o grau da reprovabilidade da conduta, a gravidade da falta cometida e o potencial de lesividade do ato para Administração Pública.
3. Relevada a irregularidade contábil, tendo em vista que o valor ultrapassado foi considerado ínfimo em comparação com outros elementos dos autos.
4. Recomendada aprovação das contas, tendo em vista a apresentação detalhada de notas explicativas acerca da composição dos saldos e constatação de inexistência de divergências.
5. Não configurou ausência de finalidade pública, uma vez que prevaleceu o caráter turístico, cultural e social sobre a questão religiosa.

### 1ª CÂMARA:

6. A contratação para execução de atividades rotineiras e permanentes demanda realização de concurso público, sob pena de burlar exigência constitucional.
7. Não caracterizou obrigação de ressarcir o erário, pois, mesmo considerado ilegal, o contrato quando cumprido, enseja remuneração ao contratado.

8. Extinguiu-se processo sem a resolução de seu mérito, tendo em vista a perda do objeto e, conseqüentemente, do interesse-necessidade.

### OUTROS TRIBUNAIS:

9. STF - TCU: anulação de acordo extrajudicial e tomada de contas especial.
10. TCU: A economicidade da contratação alcançada no certame licitatório deve ser preservada em casos de alterações contratuais, por força dos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório e ao contrato.
11. TCE/MG: O pagamento de adicional de insalubridade sem comprovação da exposição ao ambiente insalubre é ilegal. A devolução de pagamentos indevidos, efetuados por interpretação errônea da lei pela Administração, depende da configuração de comprovada má-fé.

## PLENÁRIO

### 1. Parecer/Consulta TC-3/2015.

O Presidente da Assembleia Legislativa formulou consulta a esta Corte de Contas questionando o seguinte: *“a) Se há compatibilidade entre os benefícios previdenciários concedidos com fundamento nas Leis Estaduais nº 7.553/2003 e 3.603/83, com a Lei Federal nº 9.717/98; b) Se há possibilidade da Assembleia Legislativa continuar pagando os benefícios previdenciários concedidos aos pensionistas do extinto Instituto de Previdência de Deputados Estaduais-IPDE; c) Se existe a obrigatoriedade de apreciação por esta Corte de Contas, dos atos de concessão de pensão, aos referidos beneficiários”*. O Plenário, por maioria, respondeu os questionamentos elaborados nos seguintes termos:

- O auxílio funeral e o pecúlio não podem ser considerados como benefício previdenciário e custeados pelo regime próprio de previdência social, sendo portanto, incompatíveis com os termos da Lei 9.717\98; A Lei nº. 4541/91 que extinguiu o IPDE e a Lei 7.553\03 que instituiu o pecúlio preservaram o direito dos associados, beneficiários e pensionistas que durante um período contribuíram para a obtenção de benefícios. Desta forma, consoante disposição legal o pecúlio e o auxílio funeral podem ser pagos com os recursos previstos no orçamento da Assembleia Legislativa até sua completa extinção;
- O IPDE sendo uma entidade fechada de previdência,

mesmo que “sui generis” não pode ser enquadrado como um regime próprio de previdência social, não incidindo portanto, a vedação inserta no artigo 40§ 20 da Constituição da Republica;

- Considerando que o pagamento e concessão dos benefícios passaram a ser de responsabilidade da Assembleia Legislativa e os recursos, renda e valores do IPDE passaram a integrar o Tesouro Estadual, a partir da edição da Lei 4541\91 os atos concessivos de pensões estão sujeitos à análise e registro pelo Tribunal de Contas do Estado, na forma do disposto no inciso III, art. 71, Constituição Federal, contudo, tendo em vista o lapso temporal de 20 anos, deve ser dado efeito prospectivo a este entendimento, de forma que apenas as pensões concedidas a partir da resposta à esta Consulta sejam encaminhadas a esta Corte de Contas para fins de registro.

[Parecer/Consulta TC-3/2014-Plenário](#), TC 1793/2014, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 17/04/2015.

### 2. A fixação da multa deve alcançar os agentes envolvidos de forma individual, de acordo com o grau da reprovabilidade da conduta, a gravidade da falta cometida e o potencial de lesividade do ato para Administração Pública.

Referem-se os autos a Recurso de Revisão, interposto pelo Ministério Público Especial de Contas em face ao Acórdão TC-68/2012, sob alegação de que foi imputada sanção pecuniária

solidariamente, e não de forma individualizada ao prefeito e ao contador do Município de Irupi. O relator entendeu que a decisão violou texto literal de lei, ressalvando que *“a multa imputada deve alcançar a ambos agentes envolvidos, de forma individual, inclusive, observando-se o grau de reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública”*. Concluiu haver ofensa à tese de individualização das penas em sua aplicação, resultando a nulidade absoluta apontada no item recorrido. O Plenário, por unanimidade, conheceu do pedido de revisão e, no mérito, deu integral provimento ao recurso interposto. [Acórdão TC-145/2015-Plenário](#), TC 6355/2012, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 14/04/2015.

### **3. Relevada a irregularidade contábil, tendo em vista que o valor ultrapassado foi considerado ínfimo em comparação com outros elementos dos autos.**

Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração interposto em face do Acórdão TC-556/2009, que julgou irregulares as contas da Câmara Municipal de Ibatiba, no exercício de 2007. Ao que se refere à existência das irregularidades, o relator entendeu que o *“percentual de 0,06% ultrapassado como ínfimo, quando realizado o cotejo com os demais elementos dos autos”*, não tem condão de justificar a decisão recorrida. Ademais, destacou que *“em situações excepcionais, derivadas da aplicação do princípio da insignificância, esta Corte de Contas tem relevado irregularidades de natureza contábil, especificamente no tocante a não aplicação*

*mínima em determinada atividade estatal”*. Nesse sentido, o Plenário, à unanimidade, acordou por dar provimento ao presente Recurso e julgar as contas regulares com ressalva. [Acórdão TC-142/2015-Plenário](#), TC 133/2010, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 14/04/2015.

### **4. Recomendada aprovação das contas, tendo em vista a apresentação detalhada de notas explicativas acerca da composição dos saldos e constatação de inexistência de divergências.**

Versam os autos sobre Recurso de Reconsideração interposto em face do Parecer Prévio TC-20/2009 que recomendou a rejeição das contas do Prefeito Municipal de Rio Bananal, referente ao exercício de 2007. O relator manifestou-se no sentido de afastar as irregularidades apontadas considerando que *“a nova documentação apresentada pelo recorrente, bem como a apresentação de detalhada nota explicativa acerca da composição dos saldos apresentados nos Anexos 11 e 15 e Inventário Anual de Bens Móveis de uso Permanente, constatamos não haver divergência nas Notas Explicativas da Conta Bens Móveis”*. O Plenário, por unanimidade conheceu do Recurso, dando-lhe provimento, a fim de afastar as irregularidades, recomendando ao Legislativo Municipal a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Rio Bananal. [Parecer Prévio TC-4/2015-Plenário](#), TC 2535/2009, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 14/04/2015.

**5. Não configurou ausência de finalidade pública, uma vez que prevaleceu o caráter turístico, cultural e social sobre a questão religiosa.**

Tratam os autos de Denúncia em face da Prefeitura Municipal de Conceição da Barra. Dentre os indícios de irregularidades apontados, tem-se a ausência de finalidade pública. O relator, contrário ao entendimento técnico, asseverou que *“o importante para verificar se a subvenção estaria a fomentar o evento ou a religião propriamente dita é o caráter do evento patrocinado e, sobretudo, a finalidade ou o interesse a ser alcançado naquele acontecimento”*. Destacou, ainda, que os recursos aplicados a esses eventos de verão, e os shows contratados, objetivaram um *“benefício indireto, já que tais festas populares são manifestações da cultura de um povo, direcionado à população em geral, além dos casos de algumas festividades que inegavelmente se constituem de interesse do Município, por aumentar o quantitativo de turistas na ocasião do festejo”*. Desse modo, o Plenário, à unanimidade, entendeu por bem afastar a irregularidade, visto que há o *“prevalhecimento do caráter turístico, cultural e social sobre a questão religiosa”*, e julgar parcialmente procedente a presente Denúncia. [Acórdão TC-67/2015-Plenário](#), TC 1307/2007, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 14/04/2015.

**1ª CÂMARA**

**6. A contratação para execução de atividades rotineiras e permanentes demanda realização de concurso público, sob pena de burlar exigência constitucional.**

Cuidam os autos de Representação em face do edital da Tomada de Preços, realizado pela Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, objetivando a contratação de prestação de serviços de consultoria na área contábil. O relator, em consonância com o parecer técnico, entendeu pela ilegalidade do objeto da licitação, visto que houve a *“contratação de serviços de contabilidade rotineiros da Administração, que deveriam ser desempenhados por servidores públicos efetivos aprovados em concurso público”*. Ademais, acrescentou que é irregular a terceirização de serviços essenciais e permanentes, visto que, além de frustrar a regra de concurso público, prevista no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, comprometeu a *“qualidade e o empenho no serviço prestado em áreas consideradas prioritárias, haja vista a inexistência de vínculo duradouro entre o executante e a administração”*. Nessa linha, a 1ª Câmara deliberou, à unanimidade, por julgar procedente a presente Representação. [Acórdão TC-229/2015-Primeira Câmara](#), TC 4479/2013, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 14/04/2015.

**7. Não caracterizou obrigação de ressarcir o erário, pois, mesmo considerado ilegal, o contrato quando cumprido, enseja remuneração ao contratado.**

Ainda acerca da Representação em face do edital da Tomada de Preços, realizada pela Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, no que concerne a obrigação de ressarcimento ao erário. O relator, acompanhando o parecer ministerial, entendeu que *“um contrato pode revestir-se de características ilícitas, mas, ainda assim, se o serviço for prestado e reverter-se em prol da população e/ou do ente, de modo que o contratado faça jus a sua remuneração, o Poder Público deve cumprir seu dever de pagar”*. Concluiu, que *“o fato isolado do objeto do contrato ser ilegal não gera o dever de recomposição dos cofres públicos, na medida em que geraria enriquecimento sem causa da Administração Pública”*. Nessa linha, a Primeira Câmara, à unanimidade, acordou por não exigir o ressarcimento aos cofres públicos e aplicar multa individual aos responsáveis. [Acórdão TC-229/2015-Primeira Câmara](#), TC 4479/2013, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 14/04/2015.

**8. Extinguiu-se processo sem a resolução de seu mérito, tendo em vista a perda do objeto e, conseqüentemente, do interesse-necessidade.**

Cuidam os presentes autos sobre Representação em face da Prefeitura Municipal de Ibatiba, dada supostas irregularidades quanto à manutenção do cargo de Secretário de Administração. O relator, em consonância com o parecer técnico e ministerial, manifestou-se no sentido de que *“a prova inequívoca contida nos autos informando que o próprio Município, na pessoa de seu Representante Legal, publicou a exoneração a pedido do*

*Secretário de Administração”*, caracterizou a perda do objeto e, conseqüente, ausência de interesse-necessidade. Nessa linha, a Primeira Câmara acordou, em unanimidade, por extinguir o presente feito sem a resolução do mérito e arquivar os autos. [Acórdão TC-168/2015-Primeira Câmara](#), TC 6649/2014, relator Conselheiro em Substituição Marco Antônio da Silva, publicado em 14/04/2015.

## OUTROS TRIBUNAIS

### 9. STF - TCU: anulação de acordo extrajudicial e tomada de contas especial.

O TCU tem legitimidade para anular acordo extrajudicial firmado entre particulares e a Administração Pública, quando não homologado judicialmente. Com base nessa orientação, a Primeira Turma, por maioria, denegou mandado de segurança impetrado em face de ato do TCU, que, em procedimento de tomada de contas especial, declarara a ilegalidade de acordo extrajudicial firmado entre os ora impetrantes e o Poder Público, e determinara a devolução de valores recebidos e a aplicação de multa. A Turma, inicialmente, assentou a possibilidade de o TCU apurar a responsabilidade de administradores e particulares que tivessem firmado acordo extrajudicial tido como irregular, sendo permitida a aplicação de sanções. A celebração de transação entre as partes, na forma do art. 269, III, do CPC, não retiraria a competência jurisdicional para a análise da legalidade do ato, a fim de homologar o acordo celebrado. Na espécie, não haveria prova de homologação judicial do acordo firmado entre os impetrantes e a Administração Pública, tendo ocorrido somente a desistência de ação judicial na qual se discutia a responsabilidade do Poder Público por supostos prejuízos sofridos pelos impetrantes, discussão esta que dera ensejo à celebração do acordo extrajudicial em discussão. Assim, não haveria que se falar em julgamento do mérito da questão pelo Poder Judiciário, a afastar a atuação do TCU, que ocorreria em sede administrativa. Seria

certo, ademais, que a jurisprudência do STF seria pacífica no sentido da independência entre as instâncias cível, penal e administrativa. Outrossim, haveria, na hipótese, uma incompatibilidade absoluta entre o valor pago pela Administração no bojo do acordo extrajudicial e o dano efetivo que estaria sendo discutido em juízo quando de sua celebração, desproporcionalidade esta cuja avaliação demandaria o revolvimento de matéria probatória, incabível em sede de mandado de segurança. Vencido o Ministro Marco Aurélio, que deferia a segurança por entender que, na espécie, não se teria situação jurídica em que o TCU, órgão administrativo, tivesse imposto sanção. No caso, aquele tribunal simplesmente teria determinado a particulares, que não eram administradores, a devolução de certo numerário recebido. Esse procedimento não seria possível, porquanto a atuação daquela Corte de Contas referir-se-ia aos administradores, como previsto na Constituição. Tendo o pronunciamento do TCU força de título executivo, por esta via, sem o envolvimento de servidor ou de administrador, obstaculizar-se-ia o que poderia ser um processo de conhecimento no Judiciário para discutir-se a controvérsia e o conflito de interesses. Não caberia, portanto, ao TCU, quer impor sanção a particular, quer determinar a este a devolução de numerário. MS 24379/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 7.4.2015. (MS-24379). [Informativo STF nº 781, de 13 a 17 de abril de 2015.](#)

**10. TCU: A economicidade da contratação alcançada no certame licitatório deve ser preservada em casos de alterações contratuais, por força dos princípios da seleção da proposta mais**

**vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório e ao contrato.**

Levantamento de Auditoria realizado em obras de adequação da BR-101, no estado do Rio Grande do Norte, apontara, dentre outras ocorrências, a substituição de técnica construtora de muros de contenção (de terra armada por terra firme), em que o Dnit deixara de atestar a equivalência entre a qualidade e a durabilidade dos produtos, bem como a compatibilidade do preço da técnica substituta com aqueles praticados no mercado. A unidade instrutiva, rebatendo justificativas apresentadas nos autos, consignou que a especificação técnica de terra armada constante no projeto fazia efetivamente parte do edital e devia ser observada pelos licitantes, ressaltando que suposto equívoco nessa especificação não poderia justificar a modificação da metodologia de execução do serviço sem a devida revisão de custos. O relator, por sua vez, acolhendo o exame empreendido pela unidade técnica, adicionou que *“a economicidade da contratação não diz respeito apenas à fase licitatória, na qual é protegida pelo art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, mas deve ser preservada nos momentos de alteração contratual, por força dos princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da vinculação ao instrumento convocatório e ao contrato, enunciados nos arts. 2º, caput, e 66 do referido diploma. Uma vez que a alteração do contrato constitui exceção ao princípio da vinculação ao que foi pactuado, na repactuação também se deve preservar a economicidade do ajuste e o equilíbrio entre obrigações e direito das partes, no qual o preço ocupa papel de destaque”*. Tratando da

responsabilidade pelo ato questionado, o relator destacou que o supervisor regional do Dnit e fiscal da obra analisou e aprovou a 2 proposta de alteração do tipo do muro de contenção e omitiu-se, culposamente, *“de atentar para a diferença nos insumos das duas soluções e, portanto, para a necessidade de verificar a compatibilidade do preço pactuado para o serviço terra firme com aqueles praticados pelo mercado”*. Da falha do agente público, prosseguiu o condutor do processo, *“resultou dano ao erário, o qual não foi ressarcido pelo consórcio contratado na via administrativa, levando à necessidade de instaurar Tomada de Contas Especial”*. Face ao que expôs a relatoria, o Colegiado aplicou a multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei 8.443/92 e determinou ao Dnit a remessa ao TCU da respectiva Tomada de Contas Especial. **Acórdão 677/2015-Plenário, TC 005.427/2009-2, relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, 1.4.2015.** [Informativo de Licitações e Contratos nº 236, sessões de 31 de março de 1 abril.](#)

**11: TCE/MG: O pagamento de adicional de insalubridade sem comprovação da exposição ao ambiente insalubre é ilegal. A devolução de pagamentos indevidos, efetuados por interpretação errônea da lei pela Administração, depende da configuração de comprovada má-fé.**

Cuida-se de denúncia de pagamento irregular, realizado pelo então prefeito de Francisco Sá, de adicional de insalubridade ao então secretário municipal de saúde no exercício do cargo de diretor administrativo do hospital. Inicialmente, o relator verificou

que a unidade técnica do Tribunal de Contas e o Ministério Público junto ao Tribunal consideraram irregular o pagamento do adicional de insalubridade ao diretor administrativo do hospital, por entenderem que não havia nos autos elementos que comprovassem a sua efetiva exposição ao ambiente insalubre, pois, embora tenha exercido suas funções no hospital municipal, as atribuições do cargo, estabelecidas na lei, descreviam atividades meramente administrativas e burocráticas. De fato, constatou o relator não haver prova inequívoca de que o diretor do hospital fazia jus ao recebimento do adicional nos termos da lei, portanto considerou irregular o pagamento, cabendo aplicação de multa ao prefeito municipal à época, que autorizou e ordenou o pagamento indevido. Em relação à determinação de devolução dos valores recebidos a maior pelo então diretor administrativo do hospital, o Cons. Relator anotou que a jurisprudência majoritária tem sido no sentido de que não é devida a devolução de verbas percebidas de boa-fé pelo servidor, por interpretação errônea da lei pela Administração. Mencionou duas decisões do Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança n. 25641/DF e o Recurso Extraordinário n. 609381, este com repercussão geral, bem como o Recurso Especial n. 1244182 julgado pelo Superior Tribunal de Justiça e o Recurso Ordinário 862480 desta Corte de Contas. Nessa linha de raciocínio, não tendo sido verificada má-fé por parte do diretor administrativo do hospital Municipal e considerando que o adicional de insalubridade é verba salarial de caráter alimentar, o Cons. Relator entendeu não caber o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente. Dessa forma,

o relator julgou procedente a denúncia e irregular o pagamento do adicional de insalubridade sem a devida aferição da natureza insalubre das atividades desenvolvidas pelo diretor administrativo e, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102/2008, votou pela aplicação de multa pessoal ao prefeito municipal à época, no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais). Todavia, como não ficou evidenciada a má-fé do diretor administrativo do hospital e considerando que o adicional de insalubridade tem natureza salarial de caráter alimentar, deixou de determinar a restituição dos valores recebidos indevidamente. O voto foi aprovado por unanimidade. (Denúncia 724.311, Rel. Cons. Mauri Torres, 14.04.15). [Informativo de Jurisprudência TCEMG nº 124, de 1 a 20 de abril de 2015.](#)