

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, 3 a 14 de agosto de 2015

n. 17



◆ NÚCLEO DE
JURISPRUDÊNCIA ◆
SÚMULA

SUMÁRIO

PLENÁRIO

1. Parecer Consulta TC 5/2015 sobre as variações ocorridas na carteira de investimentos do RPPS.
2. Contratação de serviços essenciais à atividade fim.
3. Desproporcionalidade do número de servidores comissionados em relação ao de servidores efetivos.
4. Preclusão do direito de arguir incidente de suspeição.
5. Concessão de medida cautelar e julgamento de mérito.
6. Fraude em folha de pagamento.

2ª CÂMARA

7. Desconversão de Tomada de Contas Especial.

OUTROS TRIBUNAIS

8. STF – Modificação de decisão judicial pelo TCU e coisa julgada.
9. TCU – A deficiência ou o erro na publicidade das licitações somente podem ser considerados falha formal quando não comprometem o caráter competitivo do certame.

PLENÁRIO

1. Parecer Consulta TC 5/2015 sobre as variações ocorridas na carteira de investimentos do RPPS.

O Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra formulou consulta a esta Corte de Contas questionando o seguinte: *“a) Quando devemos registrar as variações positivas ou negativas orçamentariamente e contabilmente? b) Como devem ser contabilizadas as variações positivas ou negativas das carteiras de investimentos do RPPS? c) Com qual periodicidade deve-se proceder a contabilização da posição das carteiras de investimento dos RPPS?”*. O Plenário por unanimidade respondeu os questionamentos elaborados nos seguintes termos:

- Cada fato contábil deve ser contabilizado no momento do seu fato gerador: Orçamentariamente, a arrecadação da receita referente aos juros e rendimentos financeiros decorrentes dos investimentos em títulos ou valores mobiliários, na data de sua arrecadação. Contabilmente para a carteira de investimento refletir o respectivo valor de mercado as variações ocorridas devem ser registradas ao final de cada mês, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro, e na data de resgate da aplicação, pelo valor da operação. Antes disso, e desde que tenha ocorrido o fato gerador da referida receita, o respectivo crédito deve ser contabilizado como direito a receber, em contas do sistema patrimonial.

- As variações positivas devem ser contabilizadas como Variação Patrimonial Aumentativa - VPA independente da execução orçamentária, acarretando acréscimo patrimonial, e as variações negativas devem ser contabilizadas como Variação Patrimonial Diminutiva - VPD independente da execução orçamentária, configurando decréscimo patrimonial, devendo a

Entidade, na possibilidade de prever as possíveis perdas, constituir provisão com a finalidade de suportá-las, respaldado no princípio contábil da prudência.

- As variações ocorridas devem ser registradas contabilmente pelo ente ao final de cada mês, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro, e na data de resgate da aplicação, pelo valor da operação, dando cumprimento assim aos princípios contábeis da oportunidade e da competência.

VOTO-VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA: (...)

- Há que se observar, ainda, quanto à forma de contabilização, que as variações negativas de ativos financeiros dos RPPS dever ser registradas com base em aviso bancário ou documento financeiro hábil, apresentado pela Instituição Financeira, podendo estes valores ser computados como conta retificadora da receita orçamentária ou como registro da perda com a utilização da provisão constituída com este objetivo.

- Se a perda for superior aos ganhos anteriormente auferidos, é recomendável que a diferença seja tratada como variação passiva para que o saldo da conta de receita até então arrecadada, não tenha seus valores invertidos.

[Parecer/Consulta TC-5/2015-Plenário](#), TC 1453/2014, relator Auditor João Luiz Cotta Lovatti, publicado 05/08/2015.

2. Contratação de serviços essenciais à atividade fim.

Os autos versam sobre Prestação de Contas Anual e Relatório de Auditoria Ordinária da Câmara Municipal da Serra, referente ao exercício de 2010. Dentre os indícios de irregularidades foi apontada a contratação de empresa para prestar serviços de recepção, taquigrafia e controle de acesso, que são próprias da estrutura administrativa da Câmara Municipal. O relator

considerou que *“são passíveis de terceirização os contratos que tenham por objeto a prestação de serviço com caráter complementar à atividade-fim”*. E entendeu que *“os serviços de recepção e controle de acesso ora em debate, por se tratarem de atividade meio, são passíveis de terceirização”*. Como complemento asseverou que *“os serviços de taquigrafia e estenografia, no entanto, não podem ser classificados da mesma maneira, uma vez que são essenciais às atividades desempenhadas pelo Colegiado contratante e careceriam, por consequência, ser acessíveis somente por intermédio de Concurso Público”*. O Plenário de forma unânime acordou por julgar irregular a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal da Serra referente ao exercício de 2010 e ainda aplicar multa individual no valor de 10.000 VRTE tendo em vista a manutenção da irregularidade da contratação Irregular de Pessoal em relação às funções de taquígrafo e estenográfico. [Acórdão TC-626/2015-Plenário](#), TC 1545/2011, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 03/08/2015.

3. Desproporcionalidade do número de servidores comissionados em relação ao de servidores efetivos.

Ainda em relação à citada Prestação de Contas e Auditoria Ordinária foi apontado como indício de irregularidade *“um número desproporcional de comissionados em relação ao de efetivos, pois a Câmara Municipal possui 347 servidores, dos quais 41 cedidos pela Prefeitura Municipal da Serra e dos 284 restantes, apenas 22 consistem em efetivos”*. O relator analisando o número de comissionados dos gabinetes dos vereadores, que é de *“1.604 (409.267 habitantes / 255 assessores de gabinete)”*, comparados com os gabinetes dos deputados da Assembleia Legislativa, que é de *“6.509 (3.514.952 habitantes / 540 assessores de gabinete)”*, entendeu que há uma desproporcionalidade, pois *“a quantidade*

de assessores dos gabinetes parlamentares do poder Legislativo Local é quatro vezes maior do que o total autorizado pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo para os gabinetes dos deputados estaduais. Por todo o exposto, resta fartamente demonstrado o excessivo número de assessores nos gabinetes dos vereadores da Câmara Municipal da Serra. Na minha ótica, uma verdadeira agressão aos princípios constitucionais da Administração Pública (art.37, 'caput'). Por isso, mantenho a irregularidade". O Plenário de forma unânime acordou nos termos relator por julgar irregular a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal da Serra referente ao exercício de 2010, e ainda aplicando multa individual no valor de 10.000 VRTE tendo em vista a manutenção da irregularidade quanto ao excesso da contratação de comissionados. [Acórdão TC-626/2015-Plenário](#), TC 1545/2011, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 03/08/2015.

4. Preclusão do direito de arguir incidente de suspeição.

Trata-se de Incidente de Suspeição em face do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, relativamente ao processo TC 6946/2012, cuja relatoria é do Conselheiro Sergio Aboudib Ferreira Pinto. O excipiente alegou que o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo era suspeito para participar do julgamento do processo em questão, não podendo proferir voto em Plenário. O relator asseverou que *"o incidente de suspeição deve ser arguido na primeira oportunidade em que o réu se manifestar nos autos, sob pena de preclusão. No caso sob análise, as supostas causas de suspeição já existiam e eram de conhecimento da empresa (...), que não apresentou o incidente no momento da manifestação inicial nos autos, em 03 de outubro de 2013, deixando para fazê-lo mais de seis meses após protocolizar essa primeira manifestação. (...) a empresa (...) deixou transcorrer*

in albis o seu direito de arguir a suspeição, o fazendo apenas em abril de 2014, de forma intempestiva, o que ocasionou a preclusão do seu direito. Diante do conteúdo dos autos, não há como se prosseguir no presente incidente de suspeição, ante a sua flagrante intempestividade". O Plenário à unanimidade decidiu *"não conhecer o Incidente de Suspeição apresentado, restabelecendo-se o trâmite do Processo TC-6946/2012, arquivando-se os presentes autos".* [Acórdão TC-841/2015-Plenário](#), TC 2381/2014, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 03/08/2015.

5. Concessão de medida cautelar e julgamento de mérito.

Trata-se de Representação com pedido cautelar em face do Município de Ecoporanga, em razão de irregularidades contidas em edital de pregão presencial, cujo objeto era a contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento, fornecimento e administração de ticket alimentação. Após a concessão da medida cautelar os responsáveis informaram a anulação do procedimento licitatório. Em voto-vista o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun asseverou: *"parece-me inadequado conferir idêntico tratamento jurídico a situações distintas como as de saneamento, revogação, anulação e adequação, conferindo-lhes solução processual padronizada no que diz respeito a julgamento com ou sem resolução de mérito, adotando-se, para tanto, a premissa única de aferição do momento de sua ocorrência em relação à eventual concessão de medida cautelar por esta Corte".* O relator concluiu: *"qualquer que seja a hipótese de extinção do processo, com ou sem julgamento do mérito, o saneamento das irregularidades é condição indispensável e sua verificação se dará caso a caso, podendo assumir ou não a forma de revogação, anulação ou alteração de ato administrativo, já que tais medidas por vezes revelam-se*

insuficientes e ensejam o prosseguimento do feito conforme prevê o §1º, do art. 310 do Regimento”. O Plenário à unanimidade, nos termos do voto-vista do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, encampado pelo relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo decidiu *“conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la procedente, extinguindo o processo com resolução do mérito”*. [Acórdão TC-798/2015-Plenário](#), TC 3498/2014, relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 12/08/2015.

6. Fraude em folha de pagamento.

Tratam os presentes autos de Instauração de Tomada de Contas no município de Itapemirim, com o objetivo de apurar valores apropriados indevidamente mediante fraude cometida por servidor. A municipalidade apontou que o servidor fraudou a folha de pagamento, fazendo inclusões de parcelas não tributáveis em seu contracheque, adulterando o relatório impresso após o envio para o banco com os valores acrescidos aos seus vencimentos. O relator acompanhando o entendimento exarado pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas asseverou: *“endosso os argumentos e fundamentos ali expressados quanto ao descumprimento do artigo 9º caput e inciso I, da Lei 8.429/92 como ato de improbidade, bem como constitui crime de peculato, na forma do artigo 312 do Decreto Lei 2.848/40, cujos atos são passíveis de recolhimento aos cofres públicos do débito apurado de 89.486,44 VRTE, sujeito a condenação em débito, a multa proporcional ao débito e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública, por prazo não superior a 05 (cinco) anos”*. O Plenário à unanimidade decidiu julgar irregulares as contas do ex-servidor; condenar o mesmo a ressarcir aos cofres públicos municipais o montante total equivalente a 89.486,44 VRTE, bem como aplicar-

se penalidade de multa pecuniária no valor correspondente a 13.000 VRTE e em razão do grau de reprovabilidade de sua conduta, aplicar ao citado responsável sanção relativa à declaração de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 5 (cinco) anos, assim como previsto na LC 32/93, em seu artigo 99 vigente à época dos fatos (atualmente artigo 139 da LC 621/2012). [Acórdão TC-733/2015-Plenário](#), TC 1543/2012, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 12/08/2015.

2ª CÂMARA

7. Desconversão de Tomada de Contas Especial.

Trata-se de Representação com pedido de medida cautelar em desfavor do edital de pregão presencial realizado pela Prefeitura Municipal de Marechal Floriano. O relator asseverou que *“convém rememorar (...) que o processo em comento se originou de Representação, posteriormente convertido em Tomada de Contas em razão de possível ressarcimento (...). Assim sendo, temos que caso o processo tivesse seguido em sua natureza originária, qual seja, a de Representação, a consequência jurídica para os responsáveis seria somente de recomendação. Por outro lado, em processos convertidos em Tomada de Contas, a deliberação será pelo julgamento pela irregularidade das contas, prejudicando, ao meu sentir, a situação jurídica a que o ordenador estava exposto antes da conversão do processo. Nessa linha de inteligência, como está explícito no art. 155 da LC 621/12 que o pressuposto para a conversão dos autos em Tomada de Contas é a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade que resulte dano ao erário, entendendo implícito que, após análise, identificando que não há efetivamente dano ao erário, o Tribunal poderá ordenar a modificação da natureza do processo de TCE para a natureza original. Nesse Prisma, entendo que no caso em comento deve haver a ‘desconversão’, ou o retorno dos autos à sua origem inicial (Representação), eis que no âmbito deste fora afastados a multa e o débito, não sendo necessário, portanto, o julgamento das contas dos Responsáveis”*. A Segunda Câmara à unanimidade decidiu *“afastar a imputação de ressarcimento e promover a desconversão da Tomada de Contas Especial, retornando os autos a sua natureza de Representação”*. [Acórdão TC-788/2015-2ª Câmara](#), TC 4618/2009, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 12/08/2015.

OUTROS TRIBUNAIS

8. STF – Modificação de decisão judicial pelo TCU e coisa julgada.

Não atenta contra a coisa julgada o entendimento de que, em face de efetiva alteração do estado de direito superveniente, a sentença anterior, a partir de então, deixa de ter eficácia. Assim, modificadas as premissas originalmente adotadas pela sentença, a cessação de seus efeitos, via de regra, é imediata e automática, sem depender de novo pronunciamento judicial. Com base nessa orientação, a Segunda Turma, em conclusão de julgamento e por maioria, deu provimento a agravo regimental para denegar a segurança. Na espécie, o TCU determinara a supressão do percentual de 28,86% dos proventos da impetrante, servidora de universidade federal. Aduzira-se, na impetração, que aquela Corte de Contas, ao assim decidir, teria desrespeitado decisão judicial transitada em julgado, proferida nos autos de ação ordinária, no sentido de estender aos professores daquela universidade o mesmo índice de reajuste salarial (28,86%) anteriormente concedido aos militares pela Lei 8.622/1993 — v. Informativo 749. A Turma apontou que o ato atacado apenas emitira juízo sobre a eficácia temporal da decisão, tendo em vista que, com o advento da Medida Provisória 1.704/1998 e de leis posteriores reestruturadoras da carreira do magistério superior, houvera significativa mudança no estado de direito, não mais subsistindo o quadro fático-normativo que dera suporte à diferença de vencimentos reconhecida em ação judicial transitada em julgado. Asseverou que a coisa julgada atuaria *“rebus sic stantibus”* e, no caso, restringira-se a garantir o referido reajuste aos vencimentos dos professores, sem mencionar sua necessária incidência também para efeito de proventos de aposentadoria. A coisa julgada deveria ser invocada, a princípio, para efeitos de pagamento de vencimentos, sem significar que, para o cálculo dos

proventos, essa proteção jurídica se estendesse desde logo. Nesse sentido, o cômputo seria feito caso a caso, sob pena de reconhecer-se a perpetuação de um direito declarado a ponto de alcançar um instituto jurídico diverso: o instituto dos proventos. Vencido o Ministro Celso de Mello (relator), que negava provimento ao recurso de agravo. Observava que, após proferir seu voto no presente recurso, fizera consignar, em decisões supervenientes, as mesmas razões da tese ora vencedora, porém, mantinha seu voto original nos presentes autos. Precedentes citados: RE 596.663/RJ (DJe de 26.11.2014); MS 26.980 AgR/DF (DJe de 8.5.2014); MS 32.416/DF (DJe de 19.12.2013); MS 30.725/DF (DJe de 22.12.2011). MS 32435 AgR/DF, rel. orig. Min. Celso de Mello, red. p/ o acórdão, Min. Teori Zavasck, 4.8.2015. (MS-32435). [Informativo STF n.º 793, de 3 a 7 de agosto de 2015.](#)

9. TCU – A deficiência ou o erro na publicidade das licitações somente podem ser considerados falha formal quando não comprometem o caráter competitivo do certame.

Tomada de Contas Especial decorrente de Solicitação do Congresso Nacional apurara irregularidades ocorridas em contratos de repasse envolvendo recursos do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que tiveram como objetivo a construção habitacional, a regularização fundiária e a implantação de esgotamento sanitário no Município de Caxias/MA. Além das irregularidades que resultaram em débito, a unidade técnica constatara ocorrências que, apesar de não terem causado dano ao erário, motivaram a audiência dos responsáveis, dentre elas, a restrição ao caráter competitivo da licitação, tendo em vista a ausência de publicidade de dois certames (concorrência e tomada de preços) em jornal de grande circulação, com violação do disposto no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, resultando na participação de apenas uma

empresa na concorrência e duas empresas na tomada de preços. Em suas justificativas, os responsáveis alegaram “tratar-se de falha meramente formal”, e que “os procedimentos licitatórios ocorreram de forma regular e transparente, em atendimento aos dispositivos legais pertinentes, sem fraude ou qualquer outra prática ilícita que possa maculá-los”. Ao analisar a matéria, o relator registrou que a falha não poderia ser relevada, uma vez que não haveria como dissociar a ausência de ampla divulgação do fato de poucas empresas terem ocorrido aos certames, “que, aliás, eram de grande vulto e tinham por objeto serviços comuns”. Enfatizou também que, “por se tratar de objetos inseridos em mercado altamente concorrencial, era de se esperar que houvesse interesse de número elevado de empresas capazes de participar dessas licitações”. Por fim, destacou o relator que o Tribunal, “ao examinar ocorrências semelhantes, considera como falha formal deficiências na publicidade das licitações quando estas não comprometem o caráter competitivo do certame, o que não se observa na hipótese sob exame”. O Tribunal, alinhado ao voto da relatoria, e considerando o conjunto de irregularidades apuradas, julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os em débito e aplicando-lhes as multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/92. Acórdão 1778/2015-Plenário, TC 009.212/2011-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 22.7.2015. [Informativo de Licitações e Contratos n.º 252, sessões 21 e 22 de julho de 2015.](#)