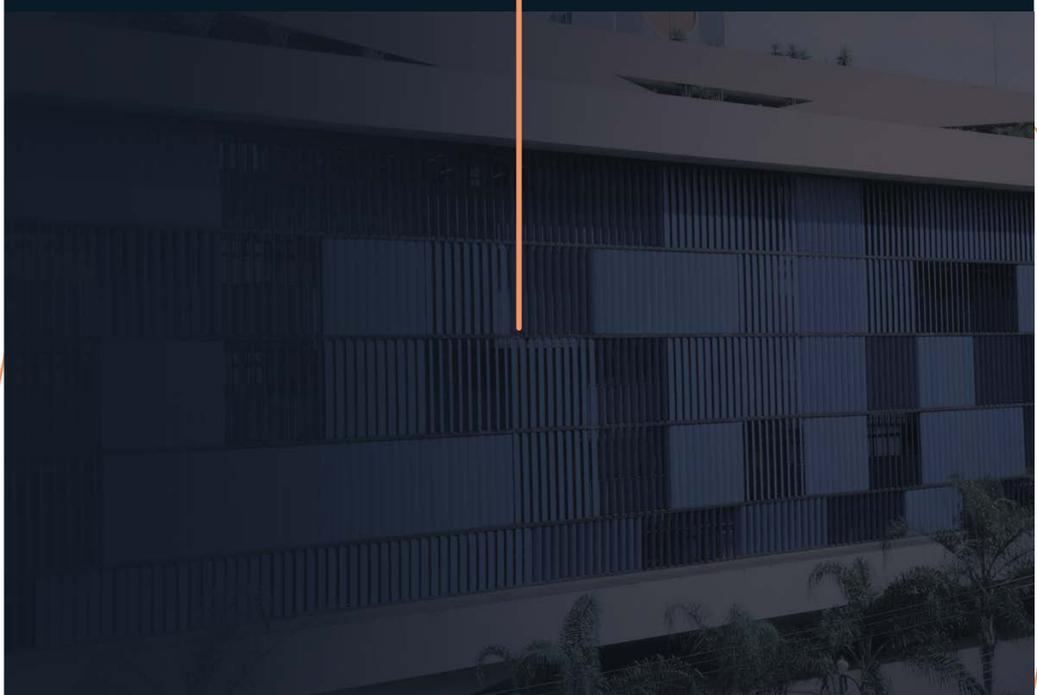


INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA



2 DE MAIO A 13 DE MAIO DE 2022

N. 248

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidente

Conselheiro Mauri José Torres Duarte

Vice-Presidente

Conselheiro Gilberto Pinto Monteiro Diniz

Corregedor

Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Ouvidor

Conselheiro Wanderley Geraldo de Ávila

Conselheiros

Cláudio Couto Terrão

José Alves Viana

Conselheiro em Exercício

Adonias Fernandes Monteiro

Conselheiros Substitutos

Licurgo Joseph Mourão de Oliveira

Hamilton Antônio Coelho

Adonias Fernandes Monteiro

Telmo de Moura Passareli

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Procuradora-Geral

Elke Andrade Soares de Moura

Subprocuradora-Geral

Cristina Andrade Melo

Procuradores

Maria Cecília Mendes Borges

Glaydson Santo Soprani Massaria

Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Daniel de Carvalho Guimarães

EXPEDIENTE

Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência

Coordenador

Reuder Rodrigues Madureira de Almeida

Equipe Técnica Responsável

André Gustavo de Oliveira Toledo

Isabelle Gordiano Rodrigues

Juliana Cristina L. de Freitas Campolina



Projeto Gráfico e Diagramação

André Luiz de Oliveira Junior

INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA

*Coordenadoria de Sistematização
de Deliberações e Jurisprudência*



O Informativo de Jurisprudência do TCEMG consiste em resumos elaborados a partir de notas tomadas nas sessões de julgamento das Câmaras e do Tribunal Pleno, mas não se trata de repositório oficial de jurisprudência. Contém, ainda, seleção de ementas publicadas no Diário Oficial de Contas (DOC) e matérias selecionadas oriundas do STF, do STJ, do TCU e do TJMG.

SUMÁRIO

PLENO

Critérios para aquisição e dispensação de medicamentos à população pelo Poder Público	5
Recolhimento de contribuição previdenciária ao RPPS sobre a remuneração percebida no curso da licença maternidade	7
Forma de apresentação dos documentos para fins do exercício do controle externo	8
Remuneração de cargos de “monitor de creche” e de “servente escolar” com recursos dos 70% do Fundeb e recebimento de eventual abono	10
Contratação de entidade fechada de previdência complementar	11
Enquadramento de despesas de pessoal com entidades do terceiro setor	13

PRIMEIRA CÂMARA

Pagamento irregular de gratificação a servidor público municipal, em face da inobservância aos requisitos legais	15
--	----

SEGUNDA CÂMARA

Indícios variados que evidenciem conluio entre licitantes, com o objetivo de frustrar certame licitatório, constituem prova suficiente para ensejar a responsabilização dos envolvidos	17
A ausência de empenho prévio, além de irregular, compromete a transparência e a confiabilidade das contas públicas	19

CLIPPING DO DOC

Destaque	21
Ementas por área temática	21

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

Supremo Tribunal Federal (STF)	25
Superior Tribunal de Justiça (STJ)	25
Tribunal de Contas da União (TCU)	27

OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS

JurisTCs – A Jurisprudência nos Tribunais de Contas	31
---	----

CRITÉRIOS PARA AQUISIÇÃO E DISPENSAÇÃO DE MEDICAMENTOS À POPULAÇÃO PELO PODER PÚBLICO

Trata-se de Consulta formulada por chefe de Executivo Municipal, versando sobre a possibilidade de Município adquirir medicamentos não contemplados em sua Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME) e em tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), para disponibilizá-los à população.

Na sessão de 2/2/2022, em sede de preliminar, a Consulta foi admitida, por maioria de votos, ficando vencidos os conselheiros Wanderley Ávila e Gilberto Diniz, que votaram pelo não conhecimento.

No mérito, o relator, conselheiro substituto Hamilton Coelho, pontuou que, por meio da [Portaria n. 3.698/1998](#), do Ministério da Saúde, foi instituída a Política Nacional de Medicamentos (PNM), com o fito de “*garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade dos medicamentos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais*”, destacando que, entre as diretrizes consideradas prioritárias para consecução de tais fins, encontram-se a adoção da Relação de Medicamentos Essenciais, a regulação sanitária de medicamentos e a reorientação da assistência farmacêutica.

Salientou, ainda, que o conjunto de ações previstas para a reorientação da assistência farmacêutica a partir da PNM também contou com a formulação de ações voltadas à redução dos preços dos medicamentos, materializada, em certa medida, com a aprovação da [Lei n. 10.742/2003](#), por meio da qual foram estabelecidas normas regulatórias aplicáveis ao mercado farmacêutico, incluindo a criação da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), cuja composição e organização foram regulamentadas pelo [Decreto n. 4.766/2003](#), cabendo destacar que sua Secretaria Executiva é exercida pela Anvisa, e que, entre suas principais atribuições estão a definição de limites de preços para a comercialização de medicamentos no Brasil, atualizados mensalmente e disponibilizado pelo órgão para consulta pela população, e a instituição de regras específicas para a venda de medicamentos para o Poder Público – bem explicitadas no bojo da Consulta n. [980531](#), de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão.

O relator ressaltou, ainda, a publicação da [Resolução n. 338/2004](#), do Conselho Nacional de Saúde, que introduziu a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), visando descentralizar e fomentar a qualificação dos serviços farmacêuticos na rede pública, além de aprimorar a articulação com setores de interesse, a exemplo do desenvolvimento de inovações tecnológicas prioritárias no SUS. Além disso, destacou a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), instituída por meio da [Portaria n. 2.436/2017](#), do Ministério Saúde, com ênfase para a importância da assistência farmacêutica junto à Atenção Básica.

Diante desse cenário, o relator ponderou que não apenas a assistência farmacêutica, mas os serviços de saúde como um todo estão orientados técnica e estrategicamente por políticas formais, dispostas em normativos esparsos, que compõem um sistema complexo, de competência de todos os entes federados, os quais devem, não apenas sob o ângulo da responsabilidade de financiamento, atuar de forma articulada e cooperativa, em diálogo e colaboração permanentes.

Nesse sentido, registrou que a [Lei n. 12.401/2011](#) incluiu na Lei Orgânica da Saúde (LOS) um capítulo específico atinente à assistência terapêutica integral, com expressa menção à dispensação de medicamentos elencados nas listas mencionadas no PNM, que deve observar as diretrizes terapêuticas e protocolos clínicos para a doença ou o agravo à saúde, de acordo com o [inciso VIII do art. 2º do Decreto n. 7.508/2011](#), da Presidência da República. Constatou, ademais, que, caso inexistente o protocolo clínico ou diretriz terapêutica, a dispensação de medicamentos deverá respaldar-se nas relações de medicamentos instituídas pelos gestores do SUS, das quais a RENAME constitui a referência principal, e aquelas dos estados e municípios respectivos fontes suplementares, a teor dos arts. 25, 26 e 27 do [Decreto n. 7.508/2011](#).

Em que pese a relevância e a centralidade da RENAME, a relatoria sublinhou que tal autonomia não afasta a vedação a que a aquisição e a dispensação de medicamentos pelo Poder Público se façam alea-

toriamente, que devem basear-se nos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas fixados pelo Ministério da Saúde, e na RENAME, podendo o Município, de forma complementar, respaldar-se em sua própria lista, caso exista, e na do Estado ao qual pertence.

Nesse contexto, o relator pontuou que, evidentemente, devem ser levadas em conta eventuais deliberações tomadas no âmbito das Comissões Intergestores, além das prioridades definidas nos instrumentos de planejamento do ente quanto às ações e serviços de saúde, a fim de garantir sua implementação de modo seguro, integrado e responsável, em benefício da coletividade, de modo que a elaboração das listas de medicamentos essenciais deve ser bem planejada, assistida por equipe de profissionais especializados, observando-se critérios de essencialidade, qualidade e eficácia, com base nas necessidades coletivas decorrentes de características epidemiológicas locais.

Desse modo, eventual intenção de incorporação de medicamento ou outra tecnologia de maneira independente pelo ente em sua lista de medicamentos essenciais, além de demandar financiamento próprio, deve partir de razões de saúde pública contundentes, e dispor de evidências científicas significativas que atestem a qualidade, a segurança, o custo-benefício e a eficácia do produto.

Assim sendo, o relator, conselheiro substituto Hamilton Coelho, apresentou proposta sobre o mérito, para estabelecer os seguintes entendimentos conclusivos:

1. A aquisição e a dispensação de medicamentos à população pelo Poder Público devem pautar-se pelas diretrizes da Política Nacional de Medicamentos, da Política Nacional de Assistência Farmacêutica, da Política Nacional de Atenção Básica e seus respectivos normativos, tomando-se por referência, notadamente: os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas estabelecidos pelo Ministério da Saúde e as relações de medicamentos essenciais mantidas pelos respectivos gestores do SUS, das quais a RENAME constitui referência central, e as dos demais entes subnacionais, fontes complementares.
2. Não há que se falar na utilização das tabelas CMED como referência para seleção de medicamentos pelo Poder Público para disponibilização à população, uma vez que o propósito dessas é publicar os preços máximos a serem praticados pelo setor farmacêutico na comercialização de medicamentos, tanto diretamente ao consumidor, como à Administração Pública.

Na oportunidade, o conselheiro Gilberto Diniz pediu vistas dos autos. Na sessão de 5/5/2022, o conselheiro Gilberto Diniz acompanhou os entendimentos propostos pelo relator, mas votou pela inclusão de outros dois itens à conclusão do parecer, quais sejam:

3. Nas aquisições de medicamentos no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, é obrigatória a adoção da Denominação Comum Brasileira – DCB ou, na sua falta, da Denominação Comum Internacional – DCI, e são vedadas cláusulas ou condições que resultem em preferências ou restrições a medicamentos de referência (incluídos os impropriamente ditos “éticos”), medicamentos similares ou medicamentos genéricos, ressalvada a preferência em favor destes últimos, em condições de igualdade de preço, determinada no [§ 2º do art. 3º da Lei n. 9.787/1999](#).
4. Nos atos de convocação para aquisições públicas de medicamentos, são vedadas cláusulas ou condições que resultem em preferências ou restrições a um potencial fornecedor em razão de ele enquadrar-se como farmácia, drogaria, distribuidor, representante, importador ou fabricante.

Por fim, o Pleno acolheu a proposta de voto do relator, com os acréscimos apresentados pelo conselheiro Gilberto Diniz, que ficou vencido quanto à determinação de intimação do consulente para envio de documentação relativa ao procedimento licitatório, visto que tal exigência extrapolaria a finalidade do processo de consulta.

Processo nº 1101663

Consulta

Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho

Deliberado em 4/5/2022

it



RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA AO RPPS SOBRE A REMUNERAÇÃO PERCEBIDA NO CURSO DA LICENÇA MATERNIDADE

Trata-se de consulta eletrônica formulada por controladora-geral de Câmara Municipal, nos seguintes termos: “Após a EC 103/2019, que tornou a licença maternidade um benefício estatutário, deve incidir contribuição previdenciária patronal para o RPPS sobre a parcela paga à servidora, ou deve-se aplicar o precedente do RE 593.068-Pleno do STF?”

Em preliminar de admissibilidade, a Consulta foi conhecida, por unanimidade. No mérito, o relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, destacou o disposto nos §§ 2º e 3º do [art. 9º](#) da [EC n. 103/2019](#), bem como o julgamento do Recurso Extraordinário n. [593068](#), por meio do qual o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou tese de repercussão geral no sentido de que: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade’”.

Em seguida, a relatoria asseverou, em consonância com a Unidade técnica, que a licença maternidade é direito fundamental, previsto no [art. 7º, XVIII](#), da [Constituição de 1988](#), com duração de 120 dias, podendo ser prorrogada por mais 60 dias, sem prejuízo da remuneração, a qual se denomina salário maternidade. Salientou, ainda, o imperativo constitucional que preconiza o caráter contributivo e solidário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que tem por fim precípua o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, conforme o [art. 40](#) da [Constituição da República](#).

Nesse contexto, sublinhou que a [EC n. 103/2019](#) determina que aos RPPS’s cabe arcar somente com os benefícios de aposentadorias e pensão por morte, de modo que os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário maternidade deverão ser pagos diretamente pelo ente federativo ao qual o servidor se vincula, razão pela qual o salário maternidade deixou de ser um benefício previdenciário e passou a ser um benefício estatutário, nos termos da [Nota Técnica SEI 12212/2019/ME](#).

O relator esclareceu, na oportunidade, que o [Tema 163](#) do STF consigna a não incidência de contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos de aposentadoria, tais como as verbas de terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e de insalubridade. Salientou, todavia, que a remuneração decorrente da licença maternidade consubstancia a própria remuneração das servidoras, destacando que o considerável déficit previdenciário existente culminou na aprovação da [EC n. 103/2019](#), conforme trecho da [Mensagem 55](#), elaborada pelo Poder Executivo para demonstrar a necessidade da aprovação da [PEC n. 6/2019](#).

Dessa forma, ponderou que não se coaduna com o cenário exposto a hipótese de que, sobre um período considerado de efetivo serviço para todos os fins (a exemplo da licença maternidade), o qual é contado para a aposentadoria, não incida a respectiva contribuição previdenciária, tanto pelo servidor, quanto pelo ente ao qual se vincula.

Posto isso, o relator concluiu que, por se tratar a licença maternidade de remuneração percebida pela servidora e, ainda, considerando-se o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, mostra-se imprescindível o respectivo recolhimento de contribuição previdenciária pelo ente federativo.

Com base nesses fundamentos, o Tribunal Pleno acolheu, por unanimidade, a proposta de voto do relator, fixando prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

É devido o recolhimento, por parte do ente federativo, da contribuição previdenciária ao RPPS, sobre a remuneração percebida pela servidora no curso da licença maternidade.

Processo nº 1102186

Consulta

Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli

Deliberado em 11/5/2022

it



FORMA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS PARA FINS DO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

Trata-se de consulta formulada por prefeito municipal, por meio da qual indaga se, em eventual auditoria *in loco*, o Município poderá apresentar seus documentos digitalizados e assinados eletronicamente pelo ordenador de despesas, ou é necessário manter arquivo físico de empenhos, tendo em vista que há em curso a integração de empenhos e processos licitatórios em uma plataforma digital.

Em preliminar de admissibilidade, a Consulta foi admitida à unanimidade.

Inicialmente, a Unidade Técnica apontou que os documentos digitalizados não são originados eletronicamente e, por isso, muitos deles não possuem assinatura eletrônica digital, que lhes confira a autoridade jurídica. Assim sendo, o documento produzido integralmente na forma eletrônica tem tratamento diferenciado do documento digitalizado, podendo ser dispensada a guarda em meio físico, impressa em papel. Destacou que este Tribunal ainda não tratou direta e objetivamente a respeito da permanência e guarda dos documentos em meio físico que foram digitalizados para uma plataforma digital, de forma a regulamentar a matéria ora consultada, salientando que, nas Consultas n. [730773](#) e n. [958124](#), firmou-se entendimento de que para uma eventual inspeção *in loco* do Tribunal de Contas de Minas Gerais, os documentos digitalizados, ainda que com certificação digital, não substituem os arquivos dos documentos em papel digitalizados, quando estes ainda, por força das Instruções Normativas desta Casa, são exigidos na sua forma original em papel.

No mérito, o relator, conselheiro substituto Adonias Monteiro, destacou que o entendimento desta Corte é que não é sua competência fixar prazo para arquivamento de documentos públicos, conforme fixado nas Consultas n. [838602](#), n. [838820](#), n. [812091](#), n. [684315](#) e n. [653773](#), de modo que o prazo de eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público varia de acordo com a classificação, temporalidade e destinação desses documentos, respeitada a legislação de cada ente político, nos termos de regramento específico. E, inexistindo lei específica sobre a matéria, o Poder Público poderá utilizar, subsidiariamente, as normas do Conselho Nacional de Arquivos Públicos (CONARQ), em especial a [Resolução n. 14/2001](#).

Diversamente, quanto à forma de apresentação dos documentos para fins do exercício do controle externo, salientou que o entendimento é que os órgãos e entidades jurisdicionados devem observar o disposto nos normativos do Tribunal, nos termos da Consulta [730773](#).

Portanto, em conformidade com o entendimento atual, o relator asseverou que a resposta à presente Consulta observou as seguintes diretrizes:

- a) para os documentos **originados na forma eletrônica (nato-digital)**, não é necessária a guarda de seu teor em meio impresso, físico em papel. Neste caso, o Tribunal exige a sua disponibilização em sistema informatizado de forma que se assegure a confiabilidade e a integridade das informações para o exercício do controle externo;
- b) para os documentos **produzidos em papel** e posteriormente digitalizados, existem normativos do Tribunal que exigem a apresentação de determinados documentos em arquivos impressos (em papel), razão pela qual não poderá ser obrigado a aceitá-los somente na forma digitalizada.

Para dirimir a dúvida de órgãos e entidades jurisdicionados acerca da manutenção e guarda dos documentos referentes a gestão dos recursos públicos, uma vez que a legislação tem estabelecido a aprovação das contas como marco inicial para a contagem dos prazos de guarda de documentos de valor fiscal, com destinação final “eliminação” ou “guarda permanente”, conforme o caso, o relator analisou os prazos de guarda previstos no Anexo da [Resolução n. 14/2001](#) do CONARQ, ressaltando que a questão adquire maior relevância a partir do momento em que este Tribunal, nos termos da [Instrução Normativa n. 14/2011](#), passou a selecionar anualmente as contas de gestão que serão encaminhadas para fins de julgamento, procedimento também adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Nesse diapasão, colacionou trecho do documento “[Recomendações para Elaboração da Listagem de Eliminação de Documentos de Arquivo pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal](#)”, da Coordenação-Geral de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional, que estipulou prazos de guarda e eliminação de documentos financeiros passíveis de análise pelo TCU, citando, ainda, o Código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal, versão corrigida em junho de 2020, para alguns conjuntos documentais, sem indicar, explicitamente, a alteração de suporte, mas destacando que a adoção de recursos tecnológicos deverá, necessariamente, observar a legislação em vigor.

Outrossim, transcreveu o art. 34 da [Instrução Normativa TCU n. 84/2020](#), segundo o qual “*as UPC e as instituições certificadoras devem manter a guarda dos documentos comprobatórios de cada exercício, incluídos os de natureza sigilosa, pelo prazo mínimo de cinco anos a contar do encerramento do exercício financeiro*”. O parágrafo único, por sua vez, determina que o descumprimento do disposto no *caput* poderá ensejar sanção, sem prejuízo da instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário, se for o caso.

A seu turno, citou o art. 5º da [Instrução Normativa TCEMG n. 14/2011](#), que disciplina a organização e a apresentação das contas anuais dos administradores e demais responsáveis por unidades jurisdicionadas das administrações direta e indireta estadual e municipal, para fins de julgamento, para salientar que, o TCEMG não estabeleceu um prazo para guarda e manutenção de documentos, visto que este Tribunal, ao contrário do TCU, entende que a definição deste prazo compete à legislação específica.

Quanto à forma de guarda dos documentos, o relator explicou que a [Lei n. 13.874/2019](#) alterou significativamente a [Lei n. 12.682/2012](#), ao elencar, dentre os direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, o direito de arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equiparará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público ([Art. 3º, X](#)).

Em seguida, o relator destacou o teor dos artigos 3º a 5º do [Decreto n. 10.278/2020](#), que regulamenta o disposto no [inciso X do caput do art. 3º](#) da [Lei n. 13.874/2019](#), e no [art. 2º-A](#) da [Lei n. 12.682/2012](#), estabelecendo a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais.

Ressaltou ainda que, por meio da [Resolução n. 48/2021](#), o CONARQ estabeleceu diretrizes e orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos quanto aos procedimentos técnicos a serem observados no processo de digitalização de documentos públicos ou privados.

Em face dessa nova sistemática, o relator concluiu que o Tribunal poderá aceitar a documentação digitalizada na forma autorizada pela legislação, cabendo aos órgãos e entidades jurisdicionados observar rigorosamente os requisitos legais e regulamentares no processo de digitalização, de modo a assegurar o valor probatório dos documentos originalmente produzidos em papel.

O Tribunal Pleno, ao final, aprovou, por unanimidade, o voto do relator, fixando prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

- a) a manutenção, guarda e eliminação de documentos devem observar a legislação, as diretrizes e as orientações específicas aplicáveis à gestão documental;
- b) compete ao Tribunal de Contas estabelecer o prazo de disponibilização dos documentos e informações para fins do exercício do controle externo;
- c) por se tratar de documentos de valor fiscal necessários à prestação de contas pela gestão de recursos públicos e eventual responsabilização nas esferas administrativa, penal e civil, a regulamentação do Tribunal de Contas e a legislação própria devem observar os critérios legais que resguardem o prazo de guarda em razão do valor probatório dos documentos;

d) para os documentos originados na forma eletrônica (nato-digital), não é necessária a guarda de seu teor em cópia impressa;

e) a digitalização dos documentos produzidos originalmente em papel poderá ser aceita pelo Tribunal de Contas para fins do exercício do controle externo, desde que observados rigorosamente os critérios técnicos e legais que resguardem o valor probatório na sua integralidade.

Processo nº 1066635

Consulta

Rel. Cons. em Exerc. Adonias Monteiro

Deliberado em 11/5/2022

it



REMUNERAÇÃO DE CARGOS DE “MONITOR DE CRECHE” E DE “SERVENTE ESCOLAR” COM RECURSOS DOS 70% DO FUNDEB E RECEBIMENTO DE EVENTUAL ABONO

Trata-se de consulta formulada por prefeito municipal, versando sobre a possibilidade de inclusão de ocupantes de cargos de “monitor de creche” e de “servente escolar”, que possuam título indicado no [art. 61](#) da [Lei de Diretrizes e Bases](#) (LDB), entre os profissionais da educação básica, para fins de contabilização na proporção não inferior a 70% dos recursos do Fundeb. O consultante indagou, ainda, se esses profissionais podem ser beneficiários de eventual abono.

Preliminarmente, a Consulta foi admitida, por unanimidade. No tocante ao mérito, o relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, asseverou que, em 2020, o Fundeb estava regulamentado pela [Lei n. 11.494/2007](#), e até então, apenas os docentes e os profissionais de suporte pedagógico direto poderiam ser remunerados à conta dos 60% dos recursos do Fundeb objeto de subvinculação.

Após a promulgação da [Emenda Constitucional n. 108/2020](#), o relator realçou que foi necessária a atualização da regulamentação do Fundeb, mediante a edição da [Lei n. 14.113/2020](#), que ampliou o rol de profissionais cuja remuneração estava abrangida pela subvinculação dos recursos do Fundeb, passando a contemplar, consequentemente, outras categorias com efetivo exercício na educação, como os trabalhadores portadores de diplomas de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim – ainda que suas atividades não estivessem ligadas efetivamente à docência – além das equipes multiprofissionais ligadas aos serviços de psicologia e serviço social destinadas ao atendimento das políticas de educação, utilizando a remissão a outros diplomas, no caso a [Lei de Diretrizes e Bases](#) e a [Lei n. 13.935/2019](#).

A relatoria destacou, ademais, que esta Corte já havia se manifestado sobre a definição dos profissionais que poderiam ser remunerados à conta da subvinculação dos recursos do Fundeb, tendo fixado prejulgamentos de tese nas Consultas [1101639](#) e [1101654](#).

O relator ponderou, contudo, que, após tais posicionamentos, a regulamentação do Fundeb foi novamente alterada pela [Lei n. 14.276/2021](#), inclusive no que toca ao conceito de “profissionais da educação básica”, dando nova redação ao [art. 26](#), ficando expressamente definidos como profissionais da educação básica os ocupantes de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica, desta vez sem exigir formação na área pedagógica ou afim, como acontecia anteriormente. Além disso, [Lei n. 14.276/2021](#) excluiu da subvinculação os profissionais da educação com formação superior em psicologia e em serviço social integrantes das equipes multiprofissionais referidas na [Lei n. 13.935/2019](#).

Nessa contextura, o relator asseverou que, atualmente, a regulamentação do Fundeb aceita como “profissionais da educação básica”, que podem ser remunerados à conta dos 70% dos recursos subvinculados do Fundeb: *os docentes e os profissionais de suporte pedagógico direto à docência*, bem como os pro-

fissionais de apoio técnico, administrativo e operacional, sem exigência de formação específica, excluídos os portadores de diploma de psicologia e serviço social integrantes das equipes multiprofissionais. Ressaltou, na oportunidade, que a mesma abrangência desse conceito deve ser considerada para fins de pagamento de abono de caráter excepcional, para atingimento do percentual subvinculado, atendidas as exigências legais para tal, conforme entendimento sedimentado na Consulta [1102367](#), de modo que o advento da [Lei n. 14.276/2021](#) apenas reforçou o entendimento consolidado dentro do contexto legal anterior, incluindo o [§ 2º do art. 26](#) da [Lei n. 14.113/2020](#).

À vista da sucessão de leis regulamentadoras, a relatoria salientou que as situações ocorridas durante a vigência da redação original da [Lei n. 14.113/2020](#) são por ela regidas, não sendo atingidas pela nova redação, dada pela [Lei n. 14.276/2021](#), em vigor a partir de 28/12/2021, porquanto ausentes hipóteses de retroatividade, em consonância com a orientação veiculada pelo FNDE, por meio do [Ofício-Circular n. 5/2022/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE](#).

Com base nesses fundamentos, o Tribunal Pleno aprovou, por unanimidade, o voto do relator, fixando, com caráter normativo, os seguintes prejulgamentos de tese:

1. Entre a publicação da [Lei n. 14.113/2020](#) e a publicação da [Lei n. 14.276/2021](#), os ocupantes dos cargos de “monitor de creche” e de “servente escolar”, que detinham título previsto no [art. 61](#) da [LDB](#), poderiam ser remunerados à conta dos 70% dos recursos do Fundeb e ser beneficiários de eventual abono, se portadores dos diplomas previstos no art. 61 da [Lei n. 9.394/1996](#);
2. A partir da publicação da [Lei n. 14.276/2021](#), os ocupantes dos cargos de “monitor de creche” e de “servente escolar” podem ser remunerados à conta dos 70% dos recursos do Fundeb e ser beneficiários de eventual abono, sob a condição de profissionais de apoio técnico, administrativo e operacional, sem exigência de formação específica.

Na oportunidade, foram revogadas as teses fixadas nos pareceres emitidos nas Consultas [1101639](#) e [1101654](#).

Processo nº 1112613

Consulta

Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Deliberado em 11/5/2022

it



CONTRATAÇÃO DE ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Trata-se de consulta formulada por controladora-geral de Município, nos seguintes termos:

“Qual o embasamento legal para a contratação da entidade fechada de previdência complementar? A Lei de Licitações deve ser aplicada? Qual a forma de contratação: chamamento, concorrência, dispensa, inexistência? Os jurisdicionados do Tribunal de Contas de Minas Gerais podem adotar como parâmetros para seleção pública de contratação de entidade fechada de previdência complementar as orientações constantes na Nota Técnica da ATRICON nº 001, de 2021? ”.

A consulta foi conhecida, na preliminar, por unanimidade. No mérito, o relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, asseverou que a [Emenda Constitucional n. 103/2019](#) modificou diversos dispositivos da [Constituição da República de 1988 \(CR/1988\)](#), alterando significativamente o sistema de previdência social no Brasil, a partir da nova redação dos §§ 14 e 15 do [art. 40](#).

Citou, ademais, que o [art. 202](#), §§ 4º e 5º da [CR/1988](#), dispõe que lei complementar disciplinará a re-

lação entre os entes federativos, autarquias e estatais, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar. Nessa contextura, enfatizou que o [art. 33](#) da [EC n. 103/2019](#) previu que até a edição da referida lei complementar, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pelos entes federativos. Outrossim, alteou que o *caput* do [art. 202](#) da [CR/1988](#) também determinou que o regime de previdência privada seria regulado por lei complementar, enfatizando que para normatizar esse comando constitucional foram editadas as [Leis Complementares n. 108/2001](#) e [109/2001](#).

Além disso, o relator destacou que o Tribunal Pleno já se manifestou sobre o assunto ao apreciar a Consulta [1076924](#), relatada pelo conselheiro Gilberto Diniz, na qual se fixou prejudgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que até a edição de lei complementar nacional, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pelos entes federativos, nos termos da nova redação do [art. 33](#) da [CR/1988](#).

Assim, relativamente à forma de contratação da entidade, o relator destacou que, com o intuito de orientar os Entes no planejamento de implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC) e na escolha de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC), a Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar elaborou o [Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos](#), cujo anexo contém modelo de projeto de lei para a instituição do RPC e modelo de proposta técnica a ser preenchido pelas entidades, com sugestões de critérios técnicos mínimos para auxiliar a construção do termo/instrumento convocatório de seleção.

A relatoria salientou, também, que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) publicou a [Nota Técnica 001/2021](#), dispondo que não há no ordenamento jurídico brasileiro uma forma expressa para o ente federado realizar a contratação das entidades fechadas de previdência complementar, razão pela qual se tem entendido que as [Leis Complementares n. 108/2001](#) e [109/2001](#) terão o condão de nortear a contratação de entidade de previdência complementar, não havendo que se falar em processo licitatório, mas sim em processo de seleção, alicerçado nos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, publicidade, transparência e economicidade.

Diante desse cenário, o relator destacou que, até que seja editada norma específica regulando a contratação de entidade fechada de previdência complementar, os jurisdicionados do TCEMG podem adotar como parâmetros as orientações constantes no [Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos](#) e na [Nota Técnica 001/2021](#).

O Tribunal Pleno, ao final, acolheu, por unanimidade, a proposta de voto do relator, fixando prejudgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

Na ausência de norma específica que trate da forma de contratação de entidade fechada de previdência complementar, tal contratação deve ser orientada pelas [Leis Complementares n. 108/2001](#) e [109/2001](#), não havendo que se falar em processo licitatório, mas sim em processo de seleção, o qual deve ser respaldado pelos princípios constitucionais das contratações públicas, tais como os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência e economicidade.

Até que seja editada norma específica regulando a contratação de entidade fechada de previdência complementar, os jurisdicionados do Tribunal de Contas de Minas Gerais podem adotar como parâmetros as orientações constantes no [Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos](#), elaborado pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar, e na [Nota Técnica 001/2021](#) da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas.

Processo nº 1114375

Consulta

Rel. Cons. Subst. Telmo Passareli

Deliberado em 11/5/2022



ENQUADRAMENTO DE DESPESAS DE PESSOAL COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

Trata-se de consulta formulada por controlador-geral de Município, versando, em suma, sobre o enquadramento de despesas decorrentes de parcerias firmadas junto ao terceiro setor dentro do cômputo dos gastos de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, à luz das exigências contidas na Lei Complementar n. 178/2021, no Decreto n. 10819/2021, e no disposto nas Notas técnicas “NT SEI 45799/2020/ME” e “30805/2021/M”, expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Preliminarmente, a Consulta foi admitida, por unanimidade. No mérito, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, asseverou, inicialmente, que o [art. 169](#) da [Constituição da República de 1988](#) prevê que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar, razão pela qual foi editada a [Lei Complementar n. 101/2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece, em seus [arts. 19](#) e [20](#), os limites das despesas com pessoal em cada esfera federativa, os quais são balizados por percentuais da receita corrente líquida dos doze meses anteriores àquele de apuração.

Ato contínuo, o relator pontuou que a [Lei Complementar n. 178/2021](#) foi editada com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal dos entes federativos e facilitar o pagamento de suas dívidas junto à União, mediante a criação do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF) e do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF). Destacou, ainda, que os termos da referida lei complementar foram regulamentados pelo [Decreto n. 10.819/2021](#).

Entre as alterações promovidas pela [LC n. 178/2021](#), o relator ressaltou, especialmente, a nova redação conferida ao [§2º do art. 59](#) da [LRF](#), que passou a prever a competência dos Tribunais de Contas para verificarem os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no [art. 20](#) da [LRF](#).

A relatoria destacou, também, que, nos termos do [art. 67](#) da [LRF](#), na fiscalização das normas da LRF serão consideradas as padronizações metodológicas editadas especificamente pelo Conselho de Gestão Fiscal, que, até a presente data, não foi instituído, razão pela qual, nos termos do [art. 50, § 2º](#), da [LRF](#), a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas foi incumbida ao órgão central de contabilidade da União.

Diante desse cenário, ponderou que a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN), como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, nos termos do [art. 17, I](#), da [Lei n. 10.180/2001](#) e do [art. 6º, I](#), do [Decreto n. 6.976/2009](#), publica, reiteradamente, edições do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, bem como edita notas técnicas instrutivas, com o fito de facilitar a convergência dos entes e de seus respectivos órgãos às alterações promovidas pela [LC n. 178/2021](#), especialmente no que diz respeito às formas de apuração de despesas com pessoal.

Nesse contexto, o relator sublinhou a nota técnica “[NT SEI 45799/2020/ME](#)”, que atende aos termos da [Portaria n. 377/2020](#), da Secretaria do Tesouro Nacional, e busca oferecer específicas “*Orientações a respeito do registro dos valores das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública*”.

Por fim, o relator registrou que a referida nota técnica da STN reproduz, expressamente, alguns termos da [12ª edição do MDF](#), aprovada pela [Portaria n. 924/2021](#), enfatizando que a lógica que orienta o enquadramento de despesas de pessoal com entidades do terceiro setor deve ser necessariamente pautada pela possibilidade ou pela impossibilidade de o ente público identificar se a remuneração da mão de obra relacionada à sua atividade-fim é custeada com recursos públicos, de modo que, em o sendo, tal gasto deverá ser incluído no cômputo da despesa com pessoal, seguindo uma classificação contábil teleológica de tais despesas, as quais devem ser contabilizadas de acordo com suas destinações, para fins de verificação dos limites estabelecidos na [LRF](#).

À título de complementação, a relatoria fez menção ao [Projeto de Lei Complementar n. 210/2015](#), em tramitação na Câmara dos Deputados, que visa, dentre outras medidas, instaurar e viabilizar o funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal previsto no aludido [art. 67](#) da [LRF](#).

Com fulcro nesses fundamentos, o Tribunal Pleno, por unanimidade, respondeu à Consulta nos termos do voto do relator, fixando prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

1. Em atenção às exigências contidas na [LC n. 178/2021](#) e no [Decreto n. 10.819/2021](#), o cômputo da despesa com pessoal e encargos deve ser realizado, na elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), em estrita observância às diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), especialmente materializadas no subitem “04.01.02.01” do anexo 1 da parte IV da [12ª edição do MDF](#) e de suas posteriores atualizações.
2. A lógica que orienta o enquadramento de despesas de pessoal com entidades do terceiro setor deve ser necessariamente pautada pela possibilidade ou pela impossibilidade de o ente público identificar se a remuneração da mão de obra relacionada à sua atividade-fim é custeada com recursos públicos, de modo que, em o sendo, tal gasto deverá ser incluído no cômputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. Nos termos da literalidade da Nota Técnica “[NT SEI 45799/2020/ME](#)”, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, nas parcerias firmadas com as Organizações da Sociedade Civil e em outras modalidades de parcerias cujas transferências de recursos sejam classificadas orçamentariamente como contribuições, auxílios ou subvenções sociais, as organizações prestam serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela Administração Pública, de modo a não dependerem exclusivamente dos recursos do setor público, não sendo possível identificar, em tal cenário, o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da federação. Nesse caso, as transferências a tais entidades e suas respectivas despesas com pessoal não devem ser consideradas no cômputo da despesa com pessoal para fins dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. Em atenção à Nota Técnica “[NT SEI 45799/2020/ME](#)”, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a inclusão dos recursos transferidos às organizações sociais que firmaram contrato de gestão com o poder público será admitida no cômputo da despesa com pessoal caso sejam identificados os valores utilizados no custeio das despesas relacionadas à atividade finalística do ente da federação. Tais repasses devem ser classificados em codificação específica e apta a identificar as despesas de transferências para entidades envolvidas no contrato de gestão, de modo que o montante de tais verbas utilizado no custeio de despesas com pessoal relacionadas à atividade fim deverá ser controlado de forma gerencial, em contas de controle que serão criadas para esse fim.

Processo nº 1114355

Consulta

Relator Cons. Wanderley Ávila

Deliberado em 11/5/2022

it



PAGAMENTO IRREGULAR DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL, EM FACE DA INOBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS LEGAIS

Tratam os autos de Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal (MPC), tendo em vista o recebimento de gratificações de forma irregular, a partir do exercício de 2009, por advogada de município.

O *Parquet* de Contas, com base nas informações prestadas pelo Ministério Público do Trabalho, apurou que a servidora, advogada de Município, recebera indevidamente gratificações denominadas “Serviços Administrativos no Gabinete do Prefeito”, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, correspondente a 25% de seu salário-base, ressaltando que a despeito de o referido benefício ser destinado exclusivamente a servidores lotados diretamente no gabinete do Prefeito, nos termos de Lei Municipal Complementar, a aludida empregada pública percebera os valores referentes às gratificações, mesmo estando lotada no setor “Procuradoria Judicial e Execução Fiscal” no período investigado.

A representada, por sua vez, informou ser servidora de carreira, integrante do quadro permanente de servidores, salientando a natureza administrativa do exercício da atividade de procurador, que atua prestando assistência às demais Secretarias. Sustentou, ainda, que a gratificação havia se incorporado à sua remuneração, nos termos de precedente do TST.

Na sessão de 16/11/2021, o relator, conselheiro José Alves Viana, após detida análise dos autos, entendeu que a irregularidade nos pagamentos da gratificação “Serviços Administrativos no Gabinete do Prefeito” deveria se restringir apenas ao período compreendido entre janeiro de 2013 a dezembro de 2016, em que a servidora se encontrava lotada na Procuradoria Judicial e Execução Fiscal, tendo em vista que a Lei Complementar estabelecia que o pagamento de tal gratificação estava condicionado à prestação de serviços administrativos, especificamente, no Gabinete do Prefeito (Secretaria de Governo).

Assim, julgou regular o recebimento do benefício no período compreendido entre janeiro de 2009 a dezembro de 2012 e janeiro 2017 a abril de 2018, período em que, consoante documentação acostada aos autos, a servidora se encontrava lotada na “Secretaria Municipal de Governo” e prestava serviços administrativos.

Entretanto, relativamente ao período em que a lotação da servidora se dera na “Procuradoria Judicial e Execução Fiscal”, qual seja, entre janeiro de 2013 a dezembro de 2016, o relator asseverou que não havia justificativa para o recebimento da gratificação em questão, sendo indevido o seu pagamento. Desse modo, com espeque no princípio da indisponibilidade do interesse público, destacou que a infração à determinação legal-constitucional objetiva, que cause prejuízo ao erário, independentemente da verificação de qualquer elemento subjetivo, implica o dever de restaurar o patrimônio público, por parte do servidor que auferiu o benefício e também dos gestores responsáveis pelo pagamento.

Com espeque nesses fundamentos, o relator julgou procedente a Representação, com a consequente condenação de ressarcimento ao erário municipal e aplicação de multa aos representados.

Na ocasião, o conselheiro Gilberto Diniz pediu vista dos autos. Na sessão do dia 3/5/2022, o conselheiro-vistor, citando o [Acórdão TCU n. 247/2002](#), divergiu, inicialmente, quanto à proposta de responsabilização do então prefeito e do controlador-geral do município à época, uma vez que não foi delimitada a necessária responsabilidade dos nominados agentes na ocorrência da irregularidade. Como é cediço, os pressupostos para imputação de responsabilidade são: a) a conduta; b) o nexo de causalidade; e c) o resultado e, nos casos de responsabilidade subjetiva, acrescenta-se, ainda, a existência de dolo ou culpa.

In casu, o vistor ressaltou que, a despeito de os nomes dos referidos agentes públicos terem sido indicados na peça exordial da representação, com a devida citação, não houve, nos autos, a individualização das respectivas condutas e, conseqüentemente, não ficou demonstrada a existência de nexo de causalidade entre a conduta deles e o ilícito perpetrado. De modo similar, registrou que não ficou evidenciado de que modo as condutas dos agentes públicos municipais podem ter contribuído para a ocorrência do

resultado antijurídico, tampouco foi demonstrada a existência de dolo ou de erro grosseiro (culpa grave), em relação ao pagamento de gratificações de forma irregular à servidora.

Na sequência, o conselheiro Gilberto Diniz teceu considerações acerca do recebimento de gratificações de forma indevida por parte da servidora e da sua consequente responsabilização, ponderando não haver nos autos qualquer documento que comprove que a beneficiada tenha agido para a ocorrência do erro perpetrado pela Administração Municipal, tendo, tão somente, solicitado a incorporação da sobredita gratificação em sua remuneração, sem prova de má-fé. Salientou, ainda, que a boa-fé deve ser presumida.

Assim sendo, em sede de conclusão, o conselheiro-vistor votou pela irregularidade do pagamento da gratificação de atividade à representada, no período em que ela esteve lotada em “Setor da Procuradoria Judicial e Execução Fiscal”, deixando de determinar que a quantia recebida indevidamente pela agente pública fosse ressarcida aos cofres municipais, bem como deixando de cominar-lhe multa, por inexistência de comprovação nos autos de má-fé. Afastou, também, a imputação de responsabilidade ao ex-prefeito municipal e ao controlador geral do Município, à época.

Não obstante, votou pela expedição de recomendação ao atual gestor para que somente efetue pagamento de gratificação a servidor público municipal que preencha os requisitos legais, sob pena de responsabilização, bem como de determinação ao atual prefeito e ao controlador interno do Município para que adotem as providências necessárias para apurar eventuais irregularidades que persistam na Prefeitura Municipal em relação a esses pagamentos.

O voto divergente do conselheiro Gilberto Diniz foi aprovado, por maioria de votos, ficando vencido, em parte, o relator.

Processo nº 1024555

Representação

Relator Cons. José Alves Viana

Prolator do voto vencedor Cons. Gilberto Diniz

Deliberado em 3/5/2022

it



INDÍCIOS VARIADOS QUE EVIDENCIEM CONLUIO ENTRE LICITANTES, COM O OBJETIVO DE FRUSTRAR CERTAME LICITATÓRIO, CONSTITUEM PROVA SUFICIENTE PARA ENSEJAR A RESPONSABILIZAÇÃO DOS ENVOLVIDOS

Trata-se de denúncia apresentada por cidadã, em face de possíveis irregularidades em Pregão Presencial promovido por prefeitura municipal para a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de transporte escolar, visando atender aos alunos da Educação Básica (Infantil Fundamental) e Ensino Médio, residentes da Zona Rural do município.

Em síntese, a denunciante alegou que 3 empresas licitantes ingressaram no certame com o intuito de frustrar o caráter competitivo da licitação, requerendo, entre outras medidas, a suspensão dos efeitos da decisão relativa ao itinerário 23 e a desclassificação dos denunciados, bem como a revogação do citado item 23.

No mérito, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, após analisar as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, bem como as razões apresentadas pela defesa, votou pela procedência parcial da Denúncia, afastando os apontamentos atinentes à ausência dos dados bancários nas propostas; ao não enquadramento no Simples Nacional e da incompatibilidade de atividades cadastrais; ao não estabelecimento do preço máximo no Pregão Presencial, deflagrado pela Prefeitura Municipal; e à exigência de documentos junto à proposta de preços não previstos na legislação no Pregão Presencial.

Lado outro, julgou irregulares os apontamentos relativos à frustração do caráter competitivo do item 23 do edital, quais sejam: **a)** da propriedade do veículo; **b)** dos intervalos de preços e da semelhança das propostas de preço; **c)** dos endereços e afinidade entre os licitantes; e **d)** da ausência de oferecimento de lances e disputa de preços. Julgou irregular, ainda, o apontamento referente à restrição ao caráter competitivo da licitação, diante da limitação de itens por licitante.

No que tange à propriedade do veículo, a relatoria constatou que duas licitantes distintas apresentaram CRLV de veículos de propriedade de uma mesma empresa, configurando forte indício de que as empresas possuíam afinidade. Salientou, ademais, ter constatado que, quando da assinatura do contrato, uma das empresas apresentou o CRLV de veículo para o itinerário 06, o qual já havia sido anteriormente apresentado para o itinerário 15 por outra empresa participante do certame, ficando demonstrado a afinidade entre tais empresas.

Em relação à alegação de pequena margem de diferença entre os preços das propostas das licitantes, o relator considerou haver forte indício de que as empresas fizeram uso da técnica de bloqueio em pregão presencial, colacionando, na oportunidade, trecho do “[Guia de combate a cartéis em licitação](#)”, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, que descreve tal estratégia denominada bloqueio em pregão presencial.

In casu, a relatoria ressaltou que a pequena margem de diferença entre as propostas deixou transparecer um forte indício da utilização de técnica de cartel, de modo que, na fase de lances, as empresas em provável conluio não sofrem a pressão competitiva de outros agentes não classificados. Nessa contextura, salientou que a exclusão da denunciante da fase de lances trouxe prejuízo à competitividade do certame, a qual, em tese, objetivando vencer o certame, poderia reduzir sua proposta.

Em seguida, o relator enfatizou que as propostas de 3 empresas continham o mesmo *layout*, tipo e tamanho de fonte, bem como a mesma disposição das descrições e as mesmas iniciais nos respectivos pés de página, destacando, nesse ponto, as orientações sobre a existência de coincidências relevantes nas propostas de licitantes enunciadas no Manual “[Métodos de Detecção de Fraude e Corrupção em Contratações Públicas](#)”, da ONG Transparência Brasil, bem como as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) exaradas no [Acórdão 1.292/2011](#) – Plenário e no [Acórdão n. 3.190/2014](#) – Plenário.

Assim, concluiu que a evidente semelhança entre as propostas constituiu indício suficiente de que foram elaboradas por uma mesma pessoa ou com um mesmo modelo, afastando a alegação da defesa de que “*não seria possível a tomada de decisão administrativa sem elementos concretos*”, porque diante de evidente semelhança entre as propostas, a comissão permanente de licitação ou o pregoeiro responsável deveriam ter adotado todas as providências necessárias, como, por exemplo, comunicar o fato ao órgão de controle interno ou solicitar um parecer jurídico.

Quanto aos endereços e afinidade entre os licitantes, o relator sublinhou não haver vedação legal à participação, em uma mesma licitação, de empresas cujos sócios são casados, ou vivem em união estável. Ponderou, contudo, que essa relação pode e deve ser levada em conta sempre que houver indício de conluio, consoante jurisprudência do TCU ([Acórdão 1448/2013-Plenário](#) / [Acórdão 721/2016-Plenário](#)). *In casu*, salientou que a existência de parentesco entre sócios de empresas concorrentes, juntamente com os demais elementos constantes nos autos, demonstrava indício consistente capaz de caracterizar graves prejuízos à competitividade.

Por fim, ao analisar a ausência de oferecimento de lances e disputa de preços, o relator realçou que tal procedimento, por si só, não poderia ser considerado irregular. Não obstante, destacou que a falta de interesse de empresas que estavam habilitadas para ofertar novas lances e dar prosseguimento na disputa do item 23, somado ao fato do pequeno intervalo de preços das propostas das licitantes, também deixou transparecer forte indício de que as empresas se utilizaram da técnica do bloqueio no pregão presencial, causando prejuízos à competitividade.

A partir da análise conjunta dos apontamentos descritos nos itens *a, b, c e d*, para fins de responsabilização, o relator concluiu ter constatado uma sequência de fatos que trouxeram sérias restrições à competição do item 23, ressaltando que, no caso concreto, apenas os agentes públicos responsáveis haviam sido citados e apresentaram justificativas quanto aos fatos, cabendo a análise da responsabilização desses agentes públicos, na medida em que os graves indícios verificados deveriam ter sido apurados pela Administração Municipal.

Nessa contextura, com espeque em jurisprudência do TCU, o relator frisou que a prova indiciária, constituída pelo somatório de elementos que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar frustração da competitividade do certame e, nesse sentido, os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação tinham a obrigação de agir para apuração dos fatos.

Ainda quanto à responsabilização, o relator ressaltou que o parâmetro “erro grosseiro”, previsto na [Lei n. 13.655/2018](#), caracteriza-se pela atuação mediante elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, não bastando o mero nexo de causalidade entre as condutas praticadas e a irregularidade verificada. Na sequência, salientou que as responsáveis cometeram erro grosseiro, pois deixaram de observar o óbvio, contribuindo para a frustração do caráter competitivo ao não exercerem, de forma diligente, seu papel de controle dos atos administrativos do processo licitatório, considerando, especialmente, que a denunciante havia interposto Recurso Administrativo com mesmo teor da Denúncia no âmbito municipal.

Desse modo, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, aplicou multa pessoal e individual à Secretária de Administração e à Pregoeira, no valor de R\$ 5.000,00, montante correspondente a aproximadamente 4% do valor pelo qual foi adjudicado e homologado o itinerário 23, qual seja R\$124.800,00.

Ademais, o relator, em consonância com a Unidade Técnica e com o *Parquet* de Contas, julgou irregular o item do edital que limitava a quantidade de itinerários por licitante, asseverando que o [inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n. 8.666/1993](#) veda a previsão de cláusula ou condição que comprometa, restrinja ou frustre o caráter competitivo do certame, colacionando, nesse diapasão, excertos de decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Decisão n. 229/2017 – Plenário) e do TCU ([Acórdão 2441/2017-Plenário](#)).

Por consequência, o relator entendeu que as responsáveis cometeram erro grosseiro, já que as irregularidades pelas quais são responsáveis afrontaram expresso texto legal, razão pela qual aplicou multa

pessoal e individual às responsáveis, no valor de R\$ 5.000,00, correspondente a menos de 0,5% do valor total da licitação, qual seja R\$ 1.632.604,00.

Portanto, em sede de conclusão, o relator votou pela procedência parcial da Denúncia e, com fulcro no inciso II do art. 85 da [Lei Complementar n. 102/2008](#), aplicou multas às responsáveis, nos seguintes montantes: **i)** R\$ 5.000,00, em razão da frustração da competitividade do item 23 do Pregão Presencial; e **ii)** R\$ 5.000,00, em razão da restrição ao caráter competitivo do Pregão, diante da limitação de itens por licitante.

Além disso, votou pela expedição de recomendação à prefeitura para que, nos próximos procedimentos licitatórios, faça constar do procedimento licitatório e do termo de referência o orçamento estimado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados.

O voto do relator foi aprovado, por unanimidade.

Processo nº 1031645

Denúncia

Relator Cons. Wanderley Ávila

Deliberado em 5/5/2022

it



A AUSÊNCIA DE EMPENHO PRÉVIO, ALÉM DE IRREGULAR, COMPROMETE A TRANSPARÊNCIA E A CONFIABILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS

Trata-se de Representação autuada por determinação do conselheiro-presidente, com base em documentação apresentada por presidente de Câmara Municipal, em face de supostas irregularidades em Processo Legislativo, por meio qual se apreciou parecer prévio emitido por este Tribunal.

O relator, conselheiro Cláudio Couto Terrão, preliminarmente, indeferiu o pedido do Ministério Público junto ao Tribunal de nova citação do responsável.

Superada a preliminar, por unanimidade, o relator, no mérito, asseverou que o empenho é o ato de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, nos termos do [art. 58](#) da [Lei n. 4320/1964](#).

Citou, ademais, que essa fase da despesa, além de constituir uma garantia ao fornecedor, representa instrumento de controle da execução do orçamento do ente, pois o seu atendimento implica que a soma dos pagamentos efetuados jamais excederá o limite dos créditos concedidos nas leis orçamentárias, conforme dispõe o [art. 59](#) da [Lei n. 4320/1964](#). Nessa contextura, enfatizou que o [art. 60](#) veda a realização de despesa sem prévio empenho, já que esse controle/garantia da dotação orçamentária deve preceder as fases de liquidação e de pagamento dos bens ou serviços.

In casu, o relator verificou, após analisar a extensa documentação encaminhada pela Câmara Municipal, que alguns serviços e bens prestados/fornecidos durante o exercício de 2016, no valor total de R\$10.135.682,34, só foram empenhados, liquidados e pagos no exercício de 2017. Outrossim, destacou que esses valores constituíram, em sua maioria, despesas referentes ao exercício de 2016, e como os serviços foram prestados no exercício anterior ao do empenho, entendeu não proceder a alegação do responsável de que as despesas seriam de competência do seu sucessor.

Salientou, a relatoria, que embora o nosso ordenamento financeiro adote o regime contábil de competência para as despesas, de modo que estas pertencem ao exercício em que foram empenhadas ([art. 39](#), II, da [Lei nº 4.320/64](#)), pela ordem adequada do procedimento legal, o empenho deve sempre preceder

a ordem/autorização para o fornecimento do bem ou a prestação do serviço. Desse modo, enfatizou que caso a prestação do serviço já tenha se iniciado, a omissão do gestor quanto à realização do empenho também já estará caracterizada, uma vez que a realização dessa etapa após a efetiva prestação do serviço pode, inclusive, comprometer a apuração dos gastos efetivamente assumidos em cada exercício, o que é, por sua vez, essencial ao controle dos limites de endividamento e do cumprimento das metas fiscais, razão pela qual, em conformidade com o relatório técnico, entendeu que a ausência de empenho prévio caracterizou irregularidade.

Quanto à responsabilidade por essas condutas, o relator asseverou que a competência para o ordenamento das despesas municipais pertencia aos respectivos titulares das pastas e não ao prefeito municipal. Contudo, por entender que essa prática se generalizou por diversas secretarias do município, pontuou que a exigência de empenho prévio está vinculada ao planejamento orçamentário e a responsabilidade fiscal, definida no [art. 1º, §1º](#), da [Lei Complementar n. 101/2000](#), colacionando, nesse diapasão, excerto de precedente desta Corte (Representação n. [1031663](#)).

No caso dos autos, o relator destacou que foram mais de dez milhões em “requisições” questionados, que se tivessem sido empenhadas no momento devido, os valores inscritos em “restos a pagar” poderiam superar as disponibilidades de caixa, infringindo, assim, não apenas o dever de transparência das contas públicas, mas, em tese, o parágrafo único do [art. 42](#) da [Lei de Responsabilidade Fiscal \(LRF\)](#).

Desse modo, a relatoria consignou que essa ausência de empenho prévio, além de irregular, comprometeu a transparência e a confiabilidade das contas públicas do município, uma vez que o não reconhecimento das despesas distorceu o cômputo da dívida pública acumulada no exercício de 2016.

No que tange à responsabilização, o relator reconheceu que o agente só poderá ser responsabilizado pessoalmente se sua conduta antijurídica for praticada com dolo ou culpa grave. No caso em exame, alteou que a omissão do município em seguir o devido procedimento das despesas só pôde alcançar o expressivo montante apurado por tratarem, em sua maioria, de despesas correntes, cujos fornecedores, de boa-fé, deram continuidade a sua prestação, apesar da demora no seu processamento, concluindo que a ausência do empenho prévio caracterizou erro grosseiro e que sua prática generalizada comprometeu a transparência das contas do município, com ofensa à boa fé dos seus fornecedores, de responsabilidade do então prefeito.

Diante do exposto, o relator julgou procedente a representação e, com fundamento no [art. 85](#), inciso II, da [Lei Orgânica](#), aplicou multa ao responsável, no valor de R\$5.000,00, pelo desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas, em face da prática generalizada de não empenhamento de despesas no exercício, com severo comprometimento da confiabilidade e transparência das contas públicas municipais.

O voto do relator foi aprovado por unanimidade.

Processo nº 1084501

Representação

Relator Cons. Cláudio Couto Terrão

Deliberado em 12/5/2022

it



CLIPPING DO DOC

DESTAQUE

CONSULTA. CONTRATOS DE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS. CONCESSÃO COMUM, PATROCINADA E ADMINISTRATIVA. LIMITES QUANTITATIVOS. NÃO APLICABILIDADE DO ART. 65 DA LEI N. 8.666/93. IDENTIFICAÇÃO E REFERENCIAÇÃO EM EDITAIS DE LICITAÇÃO E MINUTAS CONTRATUAIS. IMPOSSIBILIDADE, SALVO POR MEIO DE LEI. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA.

1. As alterações quantitativas e qualitativas dos contratos de concessão comum, patrocinada e administrativa não estão condicionadas aos limites fixados nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.
2. Não é possível, salvo por meio de lei, estabelecer prévia limitação, qualitativa ou quantitativa, para as alterações contratuais unilaterais promovidas pela Administração, nessas espécies contratuais, notadamente em razão das especificidades dos contratos de concessão comum e especial.
3. As alterações contratuais deverão ser devidamente justificadas, observados requisitos próprios.

Processo nº 932529

Consulta

Relator Cons. Sebastião Helvecio

it

Deliberado em 12/5/2022

Publicação no DOC em 12/5/2022

EMENTAS POR ÁREA TEMÁTICA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONSULTA. POSSIBILIDADE DE CÂMARA MUNICIPAL CONTRATAR EMPRESA COM O OBJETIVO DE INSTRUIR A ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL, CARTA GEOTÉCNICA, PLANTA GENÉRICA DE VALORES E DIAGNÓSTICO URBANO. PLANEJAMENTO URBANO. ESTATUTO DA CIDADE. DIRETRIZES E PRIORIDADES DO PLANO DIRETOR. LEIS ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. FUNÇÃO ADMINISTRATIVA. INÉRCIA DO PREFEITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA PROPOR LEIS QUE NÃO VERSEM SOBRE ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

É lícito que Câmara Municipal despenda recursos para a contratação de serviços especializados que subsidiem e instruem a elaboração do projeto do plano diretor, ou voltados à assessoria à população e ao próprio órgão legislativo quanto às características e pormenores do referido projeto quando apresentado pelo Prefeito, a fim de aprimorar a sua compreensão, elucidar possíveis dúvidas e subsidiar as discussões a ele relativas.

Processo nº 1102207

Consulta

Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho

it

Deliberado em 12/5/2022

Publicação no DOC em 12/5/2022

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEITADA. EXISTÊNCIA DE COISA JULGADA. RECONHECIDA. MÉRITO. IRREGULARIDADES EM CHEQUES. AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO ANTERIOR À LIQUIDAÇÃO. ANÁLISE DO CONTEXTO FÁTICO. ADIANTAMENTO. REGULARIDADE. CHEQUES NÃO NOMINAIS OU NOMINAIS À PRÓPRIA CÂMARA. AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO ANTERIOR À LIQUIDAÇÃO. CHEQUES NOMINATIVOS. PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. INFRAÇÃO AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Via de regra, o pagamento da despesa deve ser efetuado após sua regular liquidação. No entanto, quando a realização da despesa, pela sua própria característica, não puder se subordinar ao processo normal de execução orçamentária e financeira, deve ser utilizado o regimento de adiantamento previsto no art. 68 da Lei n. 4.320/64.
2. Nos termos do § 1º do art. 22 da LINDB, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
3. A emissão de cheques nominais visa a evitar fraudes e desvios em seu pagamento, na medida em que somente o próprio credor tem autorização para receber o dinheiro ou sacá-lo.

Processo nº 1071347

Representação

Relator Cons. Durval Ângelo

Deliberado em 26/4/2022

Publicação no DOC em 4/5/2022

it

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. GRUPO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL E APOIO AO PORTADOR DE HIV/AIDS-VHIVER. PRELIMINAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. SERVIDORES DO ÓRGÃO CONCEDENTE. REJEIÇÃO. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. ARQUIVAMENTO.

1. Considerando que os servidores do órgão concedente dos recursos responsáveis pelo convênio não se mantiveram inertes, pois requisitaram a documentação comprobatória da utilização dos recursos ao longo da vigência do ajuste e após sua expiração, inclusive com a instauração da tomada de contas especial, e, ainda, promoveram verificação *in loco*, não há fundamento para que eles integrem o polo passivo da demanda.
2. A comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República.
3. Em caso de omissão do dever de prestar contas, sem apresentação de justificativa plausível, as contas devem ser julgadas irregulares, conforme disposto no art. 48, III, “a”, da Lei Complementar n. 102/2008.

4. Nos termos do art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008, aplica-se multa ao responsável pelo convênio em razão da omissão do dever de prestá-las.

Processo nº 1066689

Tomada de Contas Especial

it

Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro

Deliberado em 28/4/2022

Publicação no DOC em 4/5/2022

CONVÊNIOS E CONTRATOS

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. AUSÊNCIA DE QUANTIFICAÇÃO DOS CONTRACHEQUES SOB EXAME. ESTIMATIVA GLOBAL DOS CRÉDITOS A SEREM RECUPERADOS SEM A DEVIDA QUANTIFICAÇÃO DE CADA SERVIÇO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS. AFASTADAS AS SANÇÕES. DEFINIÇÃO IMPRECISA DO CRITÉRIO DE REMUNERAÇÃO E PAGAMENTO DOS SERVIÇOS. MANTIDA A MULTA. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Em que pese a obrigação de prever, expressamente no instrumento convocatório, o quantitativo de contracheques que deveriam ser auditados pela licitante vencedora, a Administração Municipal, ao ser questionada, apresentou os esclarecimentos devidos, oportunidade em que informou ao solicitante a estimativa total de contracheques que seriam objeto de exame futuro pela contratada. Além disso, a Comissão Permanente de Licitação disponibilizou a resposta administrativa no portal da transparência do Município, o que evidencia que qualquer interessado em participar do certame tinha acesso aos quantitativos licitados. Diante disso, deve ser desconstituída a multa aplicada em razão da ausência de quantificação dos contracheques que deveriam ser auditados pela futura contratada.

2. Ao imputar multa aos ora recorrentes pela “ausência de orçamento detalhado em planilhas dos serviços licitados”, o Colegiado da Primeira Câmara considerou irregular, em verdade, a ausência do documento mencionado como anexo do edital, o que, em rigor, se distingue do apontamento alusivo à ausência de elaboração do orçamento estimado da contratação em planilha que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados.

3. A ausência do orçamento detalhado em planilha dos custos unitários dos serviços, *in casu*, não prejudicou o exame da proporcionalidade e da exequibilidade das propostas, e não foi evidenciado, nos autos, prejuízo concreto para o certame, devendo, portanto, ser desconstituídas as multas aplicadas pessoal e individualmente aos recorrentes pela “inexistência de estimativa global dos créditos a serem recuperados sem a devida quantificação de cada serviço” e pela “ausência de orçamento detalhado em planilhas dos serviços licitados”.

4. Mantida a multa aplicada aos recorrentes em razão da “definição imprecisa do critério de remuneração e pagamento dos serviços”, uma vez que o instrumento contratual previu, expressamente, a possibilidade de pagamento da contratada em razão de eventuais concessões de liminares ou tutelas de urgência, em nítida afronta ao entendimento consolidado por este Tribunal, materializado no parecer proferido nos autos da Consulta n. [973919](#), na Sessão do Tribunal Pleno de 10/4/2013, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Processo nº 1092548

Recurso Ordinário

Relator Cons. Sebastião Helvecio

Prolator do voto vencedor Cons. Gilberto Diniz

Deliberado em 12/5/2022

it

Publicação no DOC em 12/5/2022

LICITAÇÃO

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM MÁQUINAS PESADAS, CAMINHÕES E MAQUINÁRIOS DE CONSTRUÇÃO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ACOLHIMENTO. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAR ATOS DE GESTÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. REJEIÇÃO. MÉRITO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS E IMPUGNAÇÕES VIA E-MAIL E CORREIOS. EXIGÊNCIA DE PROPRIEDADE ANTERIOR DE EQUIPAMENTOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. Os chefes do Poder Executivo Municipal, ao atuarem como autoridade homologadora de processos licitatórios, terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas e serão responsabilizados pessoalmente por eventuais ilegalidades.
2. A participação de empresas em consórcio nas licitações é excepcional, a depender do juízo de oportunidade e conveniência da Administração.
3. Recomenda-se adotar redação editalícia abrangente quanto ao direito de petição, admitindo-se, expressamente, formas de impugnação e interposição de recursos à distância.
4. No art. 30, § 6º, da Lei n. 8.666/93, veda-se a previsão de exigências de propriedade e localização prévia como condições de habilitação, uma vez que importa em assunção de obrigação e custos por parte do proponente, sem a garantia de que será o vencedor da licitação e que poderá, assim, reverter eventual investimento para a prestação do objeto.

Processo nº 1058901

Denúncia

Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho

Deliberado em 2/5/2022

Publicação no DOC em 12/5/2022

it

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Tribunal de Contas estadual: requisitos constitucionais para a criação de cargos em comissão - [ADI 6655/SE](#)

Resumo: É inconstitucional a criação de cargos em comissão sem a devida observância dos requisitos indispensáveis fixados pelo STF

A Constituição Federal reservou à Administração Pública regime jurídico minucioso na conformação do interesse público com a finalidade de resguardar a isonomia e a eficiência na formação de seus quadros de pessoal. Os cargos em comissão, por sua vez, representam exceção à regra.

Nesse contexto, a jurisprudência do STF é assertiva quanto às condições para a criação de cargos em comissão. No julgamento do RE 1.041.210 (Tema 1010 RG), o Tribunal cuidou de consolidar os critérios cumulativos que devem nortear o controle de constitucionalidade das leis que os criam.

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação, com eficácia *ex nunc* a contar da publicação da ata de julgamento.

[ADI 6655/SE](#), relator Min. Edson Fachin, julgamento virtual finalizado em 6.5.2022 (sexta-feira), às 23:59 [Informativo STF 1053/2022](#)

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em ação que pretende o fornecimento de medicamento registrado na ANVISA, ainda que não incorporado em atos normativos do SUS, é prescindível a inclusão da União no polo passivo da demanda.

Informações do Inteiro Teor: O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 793 da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que “os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro” (STF, EDcl no RE 855.178/SE, Rel. p/ acórdão Ministro Edson Fachin, Pleno, DJE 16/04/2020).

Igual entendimento é adotado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que se orienta no sentido de que o funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios, de modo que qualquer um destes entes possui legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, cabendo à parte autora escolher contra quem deseja litigar.

A Primeira Seção do STJ, ao examinar questão análoga, firmou entendimento no sentido de que, “ao julgar o RE 855.178 ED/SE (Tema 793/STF), o Supremo Tribunal Federal foi bastante claro ao estabelecer na ementa do acórdão que ‘É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.’”

Ainda que tenha sido apresentada proposta pelo Ministro Edson Fachin que, na prática, poderia implicar litisconsórcio passivo da União, tal premissa/conclusão não integrou o julgamento que a Corte Suprema realizou no Tema 793. (...) o STJ já se manifestou reiteradas vezes sobre a *quaestio iuris*, estando pacificado o entendimento de que a ressalva contida na tese firmada nesse julgamento, quando estabelece a necessidade de se identificar o ente responsável a partir dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização do SUS, relaciona-se ao cumprimento de sentença e às regras de ressarcimento aplicáveis ao ente público que suportou o ônus financeiro decorrente do provimento jurisdicional que assegurou o direito à saúde. Entender de maneira diversa seria afastar o caráter solidário da obrigação, o qual foi ratificado no precedente qualificado exarado pela Suprema Corte” (STJ, RE nos EDcl no AgInt no CC 175.234/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe de 15/03/2022).

[RMS 68.602-GO](#), Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 26/04/2022, DJe 29/04/2022. [Informativo de Jurisprudência 734](#)

Valores recebidos por servidores públicos por força de decisão judicial precária, posteriormente reformada, devem ser restituídos ao erário.

Informações do Inteiro Teor: Inicialmente, registra-se que o caso ora analisado, relativo à devolução de valores recebidos pelos servidores por força de liminar - confirmada em acórdão concessivo da segurança, posteriormente cassado pelo Tribunal Superior do Trabalho, com trânsito em julgado -, não se amolda à matéria referente ao Tema 531/STJ (“Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público”), tampouco ao Tema 1.009/STJ (“Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido”).

Nos termos da jurisprudência consolidada nesta Corte, “tendo a servidora recebido os referidos valores amparada por uma decisão judicial precária, não há como se admitir a existência de boa-fé, pois a Administração em momento nenhum gerou-lhe uma falsa expectativa de definitividade quanto ao direito pleiteado. A adoção de entendimento diverso importaria, dessa forma, no desvirtuamento do próprio instituto da antecipação dos efeitos da tutela, haja vista que um dos requisitos legais para sua concessão reside justamente na inexistência de perigo de irreversibilidade, a teor do art. 273, §§ 2º e 4º, do CPC” (STJ, EREsp 1.335.962/RS, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe de 02/08/2013).

Tal entendimento vem sendo mantido, inclusive em acórdãos recentes do STJ. Não pode o servidor alegar boa-fé para não devolver valores recebidos por meio de liminar, em razão da própria precariedade da medida concessiva e, por conseguinte, da impossibilidade de presumir a definitividade do pagamento” (STJ, AgInt no AgInt no AREsp 1.609.657/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 16/03/2021).

[AREsp 1.711.065-RJ](#), Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 03/05/2022, DJe 05/05/2022. [Informativo de Jurisprudência 735](#)

Responsabilidade. Convênio. Débito. Conta corrente específica. Saque. Desvio de recursos. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

A retirada de recursos da conta específica do convênio, sem aplicação no objeto pactuado e sem informações quanto ao destino dado aos valores, constitui irregularidade grave, na medida em que sinaliza a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos públicos, passível de ensejar não só a condenação do responsável em débito, mas também a aplicação de multa, por configurar a ocorrência de dolo na gestão de recursos federais (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb).

[Acórdão 2020/2022 Primeira Câmara](#) (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira) [Boletim de Jurisprudência 397](#)

Responsabilidade. Natureza jurídica. Abrangência. Responsabilidade subjetiva. Culpa. Dolo. Má-fé. Débito.

A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa em sentido estrito, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que ele seja obrigado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário.

[Acórdão 2037/2022 Primeira Câmara](#) (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Vital do Rêgo) [Boletim de Jurisprudência 397](#)

Responsabilidade. Julgamento de contas. Processo conexo. Inabilitação de responsável. Contas irregulares.

A inabilitação de responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/1992) decretada em processo conexo conduz ao julgamento pela irregularidade das suas contas ordinárias, independentemente da materialidade envolvida na infração praticada em relação ao total gerido no respectivo exercício financeiro.

[Acórdão 2038/2022 Primeira Câmara](#) (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Vital do Rêgo) [Boletim de Jurisprudência 397](#)

Direito Processual. Tomada de contas especial. Fase interna. Princípio da ampla defesa. Princípio do contraditório. Notificação. Ausência.

Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna de tomada de contas especial, pois nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida.

[Acórdão 1605/2022 Segunda Câmara](#) (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Augusto Nardes) [Boletim de Jurisprudência 397](#)

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Omissão no dever de prestar contas. Débito. Sanção.

A não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais em face da omissão no dever de prestar contas, além de obrigar o gestor omissor a restituir os valores aos cofres públicos por presunção de dano, constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, passível de aplicação de penalidade, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), incluído pela Lei 13.655/2018.

[Acórdão 1643/2022 Segunda Câmara](#) (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Bruno Dantas) [Boletim de Jurisprudência 397](#)

Direito Processual. Julgamento. Fundamentação. Multa. Valor. Alteração. Recurso.

Afastada, em etapa recursal, a condenação em débito, o TCU pode manter o julgamento pela irregularidade das contas e alterar o valor e o fundamento legal da multa, se remanescer ato ilegal sobre o qual já se tenha oportunizado ao responsável o exercício do contraditório e da ampla defesa.

[Acórdão 864/2022 Plenário](#) (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Vital do Rêgo) [Boletim de Jurisprudência 398](#)

Licitação. Pregão. Proposta. Preço. Desclassificação. Composição de custo unitário. Detalhamento. Pregão eletrônico.

No pregão eletrônico, a proposta encaminhada pelo licitante deve conter apenas a descrição do objeto ofertado e o preço (art. 26 do Decreto 10.024/2019), não cabendo a sua desclassificação, nessa etapa da licitação, pela ausência do detalhamento da composição do preço, o qual somente deve ser exigido para a proposta referente ao lance vencedor.

[Acórdão 870/2022 Plenário](#) (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo) [Boletim de Jurisprudência 398](#)

Responsabilidade. Débito. Desconsideração da personalidade jurídica. Abrangência. Sócio.

Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica alcançam não apenas os sócios de direito, mas também os sócios ocultos que exerçam de fato a gerência da pessoa jurídica.

[Acórdão 877/2022 Plenário](#) (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler) [Boletim de Jurisprudência 398](#)

Responsabilidade. Débito. Parcelamento. Autorização. Requerimento.

A autorização para pagamento parcelado da importância devida (art. 217 do Regimento Interno do TCU) é uma faculdade do Tribunal, cujo deferimento depende de prévio e exposto requerimento formulado pelo responsável, a ser apreciado pelo relator ou pelo colegiado.

[Acórdão 2107/2022 Primeira Câmara](#) (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) [Boletim de Jurisprudência 398](#)

Responsabilidade. Convênio. Lei Rouanet. Solidariedade. Empresa privada. Sócio.

Sócios que não exercem atividade gerencial em pessoa jurídica que recebe recursos com amparo na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) não devem responder solidariamente com a empresa pelas irregularidades detectadas, exceto nas situações em que fica patente que eles se valeram de forma abusiva da sociedade empresária para tomar parte nas práticas irregulares.

[Acórdão 2136/2022 Primeira Câmara](#) (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira) [Boletim de Jurisprudência 398](#)

Pessoal. Pensão civil. Menor sob guarda ou tutela. Dependência econômica. Genitor.

É ilegal a concessão de pensão estatutária a menor sob guarda se os seus genitores dispuserem de condições materiais para manter o seu sustento, pois a dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor é condição essencial para o deferimento desse tipo de pensão.

[Acórdão 2138/2022 Primeira Câmara](#) (Pensão Civil, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira) [Boletim de Jurisprudência 398](#)

Pessoal. Quintos. Marco temporal. Tempo residual. Décimos. Incorporação. VPNI.

É ilegal o aproveitamento de tempo residual de exercício de funções comissionadas existente em 10/11/1997 para a incorporação de nova parcela de décimos (art. 5º da Lei 9.624/1998) após a edição da MP 2.225-45/2001, pois não há como compatibilizar o art. 62-A da Lei 8.112/1990, incluído pela MP, com novas incorporações, uma vez que este artigo transformou definitivamente as frações já incorporadas em VPNI e restringiu os reajustes dessa vantagem às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos federais. Assim, incorporações ulteriores, ao guardar correspondência com o valor corrente da função, além de desobedecerem a lei, ofendem o princípio da isonomia.

[Acórdão 2160/2022 Primeira Câmara](#) (Aposentadoria, Relator Ministro Benjamin Zymler) [Boletim de Jurisprudência 398](#)

Pessoal. Adicional por tempo de serviço. Requisito. Serviço público. Vínculo. Interrupção. Marco temporal.

É legal a manutenção de adicional por tempo de serviço, incorporado em razão do exercício de cargos anteriores, por servidor que ingressou no serviço público federal até 8/3/1999 (data limite para incorporação do benefício), não havendo exigência de que os vínculos com a Administração Pública sejam contíguos.

[Acórdão 1766/2022 Segunda Câmara](#) (Aposentadoria, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) [Boletim de Jurisprudência 398](#)

Pessoal. Aposentadoria. Vantagem opção. Quintos. Acumulação. Marco temporal. VPNI.

Os servidores que tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/1990 e os requisitos para aposentadoria até o advento da EC 20/1998 podem acrescer aos seus proventos de inatividade o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão (“opção”), inclusive de forma cumulativa com a vantagem dos quintos/décimos/VPNI, pois a fixação do caráter contributivo para o regime previdenciário estatutário e a vedação para a percepção de proventos em montante superior à remuneração do cargo efetivo somente foram estabelecidas a partir da vigência da mencionada emenda constitucional.

[Acórdão 1780/2022 Segunda Câmara](#) (Aposentadoria, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho)
[Boletim de Jurisprudência 398](#)

A JURISPRUDÊNCIA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS



<https://juristcs.irbcontas.org.br/>

[Cadastre aqui](#) seu e-mail para receber o informativo de jurisprudência do TCEMG.

[Clique aqui](#) para acessar as edições anteriores.

Contate-nos em jurisprudencia@tce.mg.gov.br.



Acesso o QRCode ou [clique aqui](#) para conhecer melhor a nova ferramenta destinada ao mapeamento e sistematização dos pareceres emitidos em Consultas

MapJuris

Consultas

Secretaria Geral
da Presidência



Coordenadoria de Sistematização
de Deliberações e Jurisprudência



