



## Acórdão 00607/2021-2 - Plenário

**Processos:** 20556/2019-9, 16756/2019-4, 01749/2014-3

**Classificação:** Pedido de Reexame

**UG:** TCEES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Interessado:** Cidadão, SELMA HENRIQUES DE SOUZA, REGINALDO DOS SANTOS QUINTA, FRANCISCO CARLOS VIANA DOS SANTOS, SIMEY TRISTAO DE SOUSA, ROSANGELA LIRIO GUISSO, VIXTREL CONSTRUÇOES E MONTAGENS EIRELI, PAULA VIVIANY DE AGUIAR FAZOLO, MIGUEL ANGELO LIMA QUALHANO, ANTONIO MANOEL BARROS MIRANDA, AMANDA QUINTA RANGEL, ANA LUCIA MAITAM CRUZ

**Recorrente:** Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

**Procuradores:** SIMEY TRISTAO DE SOUSA (OAB: 22728-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

**PEDIDO DE REEXAME - EM FACE DO ACÓRDÃO  
TC 01104/2019-9 - PRIMEIRA CÂMARA -  
PRESIDENTE KENNEDY - RESTRIÇÃO CARÁTER  
COMPETITIVO - ROYALTIES - SERVIDOR  
TEMPORÁRIO - ASSISTÊNCIA SOCIAL - DAR  
PROVIMENTO PARCIAL - MANTER  
IRREGULARIDADES - AFASTAR MULTA -  
CIENTIFICAR - ARQUIVAR.**

**ENUNCIADO:**

1. Impossibilidade de contratação temporária de servidores para exercício de ocupações de natureza permanente, sendo o contratado temporário equiparado a um prestador de serviços em face da temporalidade de suas atividades.

2. Os servidores públicos, que compõem a estrutura organizacional das unidades de referência do SUAS, cujas atribuições são técnicas e de necessidade

permanente, devem ter cargos de provimento efetivo, ocupados mediante a aprovação em concurso público.

3. A cada caso concreto, perfaz-se uma análise do consequencialismo, conforme dispõe artigo 22 da LINDB, em que nas decisões sobre regularidade de conduta ou validade de ato serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

4. O uso do conceito da Receita Corrente Líquida Gerencial, deve servir para mitigar os efeitos sancionatórios da irregularidade do uso de royalties para o pagamento do pessoal contratado sem concurso público, apontando a necessidade de rearranjo da estrutura administrativa para que tais contratações sejam realizadas sem comprometer as contas públicas.

## VOTO DO RELATOR

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

### I – RELATÓRIO

Trata-se de **Pedido de Reexame** interposto pelo **Ministério Público Especial de Contas**, em face do **Acórdão TC 1104/2019/9 Primeira Câmara**, exarado nos autos do Processo TC 1749/2014-3 e que assim dispõe:

#### 1. ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Primeira Câmara**, ante as razões expostas pelo Relator por:

**1.1. REJEITAR** a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam do Procurador Municipal, Sra. Paula Viviany de Aguiar Fazolo.

**1.2. REJEITAR** a preliminar para negar a exequibilidade das Leis Municipais 1.079/2013, 1.080/2013 e 1.073/2013.

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **afastar**, nos termos do art. 207, §3º, da Res. TC 261/2013, a responsabilidade de:

- 1.3.1.** Amanda Quinta Rangel -Prefeita Municipal, quanto aos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.11 da ITC 1524/2017
- 1.3.2.** Reginaldo dos Santos Quinta -Prefeito Municipal (2010/2011)
- 1.3.3.** Miguel Ângelo Lima Qualhano –Secretário de Obras, quanto aos itens 3.2, 3.3 da ITC 1524/2017
- 1.3.4.** Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral, quanto aos itens 3.1, 3.4, 3.5 da ITC 1524/2017
- 1.3.5.** Simey Tristão de Souza –Coordenador de Controle Interno, quanto aos itens 3.1, 3.3 da ITC 1524/2017
- 1.3.6.** Francisco Carlos Viana dos Santos –Secretário de Transportes, quanto aos itens 3.1 da ITC 1524/2017
- 1.3.7.** Selma Henriques de Souza –Pregoeira, quanto aos itens 3.1, 3.5 da ITC 1524/2017
- 1.3.8.** Ana Lúcia Maitan Cruz –Secretária de Administração, quanto ao item 3.8 da ITC 1524/2017
- 1.3.9.** Vixtrel Construções e Montagens Ltda –Empresa Contratada, quanto aos itens 3.2 da ITC 1524/2017

**1.4. MANTER** as seguintes irregularidades:

**1.4.1. Estabelecimento de exigência indevida para qualificação técnica do licitante em certame, causando restrição ao seu caráter competitivo (item 3.4 da ITC 1524/2014)**

**Base legal:** art. 37, XXI, da CF/88, art. 3º, §1º, I, da lei 8.666/93 e princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade, interesse público e finalidade, esculpido no art. 32 da constituição estadual

**Responsável:** Antonio Manoel Barros Miranda –Coordenador de Comunicação

**1.4.2. Omissão no dever de eleição dos veículos de divulgação das campanhas publicitárias, permitindo a escolha pela conveniência da contratada (item 3.6 da ITC 1524/2014)**

**Base legal:** Art. 4º, § 2º, da Lei 12.232/2010; art. 3º da Lei 4.680/65; subitem 1.2.1 do Contrato 20/2014; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64; e Princípios da Legalidade, Eficiência, Impessoalidade e Motivação, esculpido no art. 37, caput, da constituição Federal, e 32 da Constituição Estadual

**Responsáveis:** Antonio Manoel Barros Miranda –Coordenador de Comunicação.

**Afastar ressarcimento**

**1.4.3. Estabelecimento de critério desprovido de razoabilidade para consideração da inexequibilidade da proposta em edital de licitação, acarretando na desclassificação da proposta mais vantajosa para a administração (item 3.7 da ITC 1524/2014)**

**Base legal:** Art. 40, inciso VII, c/c art. 43, inciso V e art. 45, caput, todos da Lei 8.666/93.

**Responsáveis:** Rosângela Lírio Guisso –Secretária Municipal de Administração Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral

**1.4.4. Contratação de servidores temporários em detrimento da criação de novos cargos de provimento efetivo e do Preenchimento por meio de concurso público (item 3.10 da ITC 1524/2014)**

**Base legal:** Art. 37, II e IX, da Constituição Federal e Princípios da Eficiência, da Finalidade e do Interesse Público, caput do Artigo 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo

**Responsáveis:** Amanda Quinta Rangel –Prefeita a partir de 01/01/2013; Reginaldo dos Santos Quinta –Prefeito em 2010 e 2011.

**Afastar ressarcimento**

**1.5. REJEITAR** as razões de justificativas de Antonio Manoel Barros Miranda –Coordenador de Comunicação, aplicando-lhe multa no valor de R\$2.000,00, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua

culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens 3.4 e 3.6 da ITC.

**1.6. REJEITAR PARCIALMENTE as razões de justificativas de Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral do Município de Presidente Kennedy**, aplicando-lhe multa no valor de **R\$ 1.000,00**, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item 3.7 da ITC.

**1.7. REJEITAR as razões de justificativas de Rosângela Lírio Guisso – Secretária Municipal de Administração Município de Presidente Kennedy**, aplicando-lhe multa no valor de **R\$ 1.000,00**, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item 3.7 da ITC.

**1.8. REJEITAR PARCIALMENTE as razões de justificativas de Amanda Quinta Rangel –Prefeita a partir de 01/01/2013**, aplicando-lhe multa no valor de **R\$ 1.000,00**, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item 3.10 da ITC

**1.9. REJEITAR PARCIALMENTE as razões de justificativas de Reginaldo dos Santos Quinta –Prefeito em 2010 e 2011**, aplicando-lhe multa no valor de **R\$ 1.000,00**, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item 3.10 da ITC.

**1.10. DETERMINAR** ao atual prefeito municipal de Presidente Kennedy para que adote medidas visando o cumprimento do art. 40, 1º, II, da CF, caso ainda persistam situações irregulares.

**1.11. DAR CIÊNCIA** aos interessados.

**1.12. ARQUIVAR** os presentes autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/08/2019 –29ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

Seguindo o rito regimental, proferi a Decisão Monocrática 396/2020-4, determinando a notificação dos interessados para apresentação de contrarrazões.

Posteriormente, os autos foram encaminhados para análise do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC que se manifestou, por meio da **Instrução Técnica de Recurso 0036/2021-2**, concluindo nos seguintes termos:

#### **4 CONCLUSÃO**

Com base nas análises feitas, opina-se por:

**4.1 CONHECER** o Recurso de Reconsideração;

**4.2 PRELIMINARMENTE**, opina-se para que seja dado provimento ao pedido para que, na forma dos arts. 176 e 177 da LC n. 621/2012 c/c art. 332, 333 e 335, parágrafo único, do RITCEES, seja negada a

exequibilidade dos arts. 1º das Leis Municipais n. 1.073/2013, 1.079/2013

**4.3 NO MÉRITO** opina-se por dar **PROVIMENTO PARCIAL** ao presente recurso, em razão da manutenção das seguintes irregularidades:

**3.1 DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA EXCESSIVA E NÃO RAZOÁVEL EM EDITAL DE LICITAÇÃO, CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARÁTER COMPETITIVO (item 2.2.1) (Item 5.1.1.1 do RA-O 25/2014)**

Base Legal: Art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93, art. 3º, II, da Lei 10.520/02, art. 37, XXI, da Constituição Federal e Princípios da Eficiência, Economicidade, Impessoalidade, Interesse Público, Finalidade, Legalidade, Razoabilidade e Proporcionalidade, esculpidos no art. 32 da Constituição Estadual.

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel –Prefeita; Francisco Carlos Viana dos Santos –Secretário de Transporte de Frota; Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral; Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno; Selma Henriques de Souza –Pregoeira

**3.3 DA OPÇÃO PELA DESPESA COM A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SEM PRÉVIO ESTUDO DA VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA LOCAÇÃO EM RELAÇÃO À AQUISIÇÃO DOS BENS OU OUTRA FORMA DE CONTRATAÇÃO DISPONÍVEL NO MERCADO**

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel –Prefeita Municipal; Miguel Ângelo Lima Qualhano –Secretário Municipal de Obras; Simey Tristão de Sousa –Coordenador de Controle Interno

**3.4 DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA INDEVIDA PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO LICITANTE EM CERTAME CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARATER COMPETITIVO**

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel –Prefeita; Antonio Manoel Barros Miranda –Coordenador de Comunicação; Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral

**3.5 DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA DE GARANTIA CONTRATUAL SEM NECESSIDADE, CAUSANDO RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO**

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel –Prefeita; Selma Henriques de Souza –Presidente da CPL; Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral

**3.6 DO ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIO DESPROVIDO DE RAZOABILIDADE PARA CONSIDERAÇÃO DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA EM EDITAL DE LICITAÇÃO, ACARRETANDO NA DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO**

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel –Prefeita; Antonio Manoel Barros Miranda –Fiscal do contrato

**3.7 DA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM DEMONSTRAÇÃO DA REAL NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO**

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel –Prefeita

**3.8 DO PAGAMENTO DE SALÁRIOS DE SERVIDORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM RECURSOS DOS ROYALIES DO PETRÓLEO**

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel –Prefeita

**4.3.1** Em relação à irregularidade constante no item 3.1, sugere-se que seja aplicada a gradação da responsabilidade subjetiva do Sr. Simey Tristão de Sousa em razão das ponderações constantes nesta análise técnica.

**4.3.2** Em relação à irregularidade constante no item 3.3, sugere-se que se deixe de aplicar multa, conforme fundamentação anteriormente exposta.

**4.3.3** Em relação à irregularidade constante no item 3.4, sugere-se que se analise as dificuldades ínsitas à análise da Procuradora Paula Viviany de Aguiar Fazolo a fim de minorar-lhe a punição.

**4.3.4** Por fim, opina-se, com espeque no art. 135, incisos II, da LC n. 621/2012 c/c 389, II, do RITCEES, seja cominada, além das sanções já dispostas no v. Acórdão, **multa pecuniária** a AMANDA QUINTA RANGEL em razão da prática das irregularidades descritas nos **itens 3.1, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8**; a PAULA VIVIANY DE AGUIAR FAZOLO **itens 3.1, 3.4 e 3.5**; a SELMA HENRIQUES DE SOUZA **-itens 3.1, 3.5**; a FRANCISCO CARLOS VIANA DOS SANTOS **-item 3.1**; a SIMEY TRISTÃO DE SOUSA **-item 3.1**; ANTÔNIO MANOEL BARROS MIRANDA: **itens 3.4, 3.6**, todos dapresente instrução.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 533/2021-2 da lavra do Exmo. Procurador de Contas Dr. Luciano Vieira, manifestou-se pelo conhecimento do Recurso, e no mérito, pelo parcial provimento, consoante argumentação fática e jurídica adotada pela **Instrução Técnica de Recurso 36/2021/2**, cuja proposta de encaminhamento encontra-se acima transcrita.

Após, os autos vieram a este Gabinete para prolação de Voto. É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 – Dos pressupostos de admissibilidade recursal.**

Na análise da admissibilidade do recurso verifico que o Recorrente possui legitimidade processual, consoante estabelece o artigo 396, III do RITCEES e o instrumento recursal aventado é a via adequada para a modificação da decisão objurgada, posto que se presta à impugnação de decisões terminativas ou definitivas proferidas em processos de **fiscalização**, conforme disciplina o *caput* do artigo 166, da Lei Complementar nº 621/2012. Portanto, revela-se **CABÍVEL** o presente recurso.

No que tange à regularidade formal, requisito extrínseco de admissibilidade que consiste na necessidade de o recorrente atender às formalidades especificadas na norma de regência para o processamento do recurso interposto, verifica-se o seu atendimento, haja vista o cumprimento ao disposto no art. 395, I, III, IV e V, do RITCEES. Isso porque o recurso foi apresentado por escrito, com a necessária qualificação e identificação do recorrente, contém os pedidos, a causa de pedir e o fundamento jurídico.

Verifico, ainda, que o Pedido de Reexame ofertado é **tempestivo**, uma vez que o protocolo da **Petição Recurso 393/2019-7 (evento 2)** ocorreu em 12/12/2019, tal como indicado pela Secretaria das Sessões. Portanto, em momento anterior ao último dia do prazo legal para sua interposição, traçado com base no § 5º do artigo 408 da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, que usa como data-base a data de entrega dos autos com vista pessoal, conforme se depreende do inciso V do artigo 66 da LC 621/2012.

**Diante do exposto, conheço do Recurso, eis que presentes os requisitos de admissibilidade.**

## **II. 2 – PRELIMINAR:**

### **II.2.1 – Negativa da exequibilidade dos arts. 1º das Leis Municipais n. 1.073/2013, 1.079/2013 E 1.080/2013**

Tendo em vista que o conteúdo da preliminar está intimamente ligado à análise de mérito da irregularidade *contratação de servidores temporários sem demonstração da real necessidade temporária de excepcional interesse público*, **item II.3.7** do presente voto, deixo para me manifestar de forma conjunta, no momento oportuno.

### **II.2.2 – Ilegitimidade passiva *ad causam* da Prefeita Municipal**

Alega a Sra. Amanda Quinta Rangel sua ilegitimidade passiva *ad causam* nos itens 3.1 e 3.2 da ITC 36/2021-2, posto não vislumbrar conduta decisiva da contrarrazoante para exigir que tal gestora retirasse as cláusulas questionadas do edital.

Nesse passo, entendo que todos aqueles, que de alguma forma contribuíram para a ocorrência de irregularidade, há que ter sua responsabilização avaliada de acordo com as características que os fatos assumirem em concreto, estando, pois, submetidos à possível responsabilização no âmbito do Tribunal de Contas do Espírito Santo.

Neste contexto, rejeito a preliminar apresentada, ressaltando que, apenas em análise de mérito, se faz possível à apreciação das condutas por ele praticadas.

## **II.3 – DO MÉRITO:**

Inconformado com a referida decisão, o Recorrente interpôs o presente recurso, objetivando a reforma do **Acórdão TC 1104/2019-9**. Passo à análise das irregularidades recorridas:

### **II.3.1 – Estabelecimento de exigência excessiva e não razoável em edital de licitação, causando restrição ao seu caráter competitivo**

**Base Legal:** Art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93, art. 3º, II, da Lei 10.520/02, art. 37, XXI, da Constituição Federal e Princípios da Eficiência, Economicidade, Impessoalidade, Interesse Público, Finalidade, Legalidade, Razoabilidade e Proporcionalidade, esculpidos no art. 32 da Constituição Estadual.

- Identificação:** **Amanda Quinta Rangel – Prefeita**  
**Conduta:** Homologar procedimento licitatório de serviço de gerenciamento eletrônico de combustíveis com exigência excessiva e desarrazoada, causando restrição indevida ao caráter competitivo do certame.
- Identificação:** **Francisco Carlos Viana dos Santos – Secretário de Transporte de Frotas**  
**Conduta:** Concorrer para a ilegalidade estabelecendo números excessivos e locais desarrazoados de postos de combustíveis credenciados em outros Municípios e Estados da federação.
- Identificação:** **Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral**  
**Conduta:** Concorrer para a ilegalidade emitindo Parecer favorável sobre a minuta do Edital que estabelecia restrição indevida ao caráter competitivo da licitação, com a fixação de números e locais desarrazoados de postos de combustíveis credenciados em outros municípios e estados da federação, bem como emitindo Parecer pela regularidade do procedimento licitatório, mesmo provocada por pedido de impugnação ao edital, para revisão das cláusulas restritivas de competição.
- Identificação:** **Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno**  
**Conduta:** Concorrer para a ilegalidade emitindo Parecer pela conformidade do procedimento licitatório prevendo a contratação de serviço de gerenciamento eletrônico de combustíveis, mesmo veiculando exigências indevidas e restritivas à competição, que inclusive foram objeto de impugnação de edital, para sua revisão, registrado nos autos.
- Identificação:** **Selma Henriques de Souza – Pregoeira**  
**Conduta:** Concorrer para a ilegalidade elaborando o Edital da Licitação com cláusulas indevidas e restritivas à competição, inclusive deixando de revê-las, mesmo provocada por pedido de impugnação do edital.



Trata-se de irregularidade, em referência aos autos do processo administrativo 2248/2013, cujo objeto era a contratação de empresa especializada em prestação de serviço de gerenciamento de sistema informatizado e integrado para abastecimento de combustíveis, através de cartão magnético sem chip, para atender a frota do município no âmbito do estado do Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, sempre que houvesse a necessidade de deslocamento.

Em decorrência da solicitação do então Secretário de Transportes da PMPK, Sr. Francisco Carlos Viana dos Santos, foi realizado o Pregão Presencial 17/2013, culminando no contrato 100/2013, assinado com a empresa Policard Systems e Serviços S/A, no valor de R\$ 2.475.000,00 (dois milhões quatrocentos e setenta e cinco mil reais).

A equipe técnica em ITR 36/2021 destacou que às exigências do Termo de Referência do Edital do Pregão Presencial 17/2013, constantes nos itens 7.1 e 9.2 em que exigia estabelecimentos de combustíveis em unidades diversas da federação, com grande distância geográfica da municipalidade e sem motivação ou justificativa, **se mostra desfavorável ao caráter competitivo da licitação e à busca pela melhor proposta para o Poder Público.**

Destacou ainda, entendimento do TCU, em que entendeu pela ilegalidade de uma inclusão semelhante, isso posto a exigência vir “desacompanhada da necessária demonstração nos autos da efetiva necessidade de deslocamentos naquelas localidades, como se vê no trecho do Acórdão”, *in verbis*:

**Acórdão 1632/2012 – TCU (Plenário)**

9.2 - determinar ao DNIT que, nas próximas contratações para prestação de serviços de fornecimento de combustíveis para seus veículos:

9.2.1 - estabeleça, no edital, prazo suficiente para que a empresa vencedora do certame credencie os estabelecimentos comerciais localizados nas imediações das unidades a serem atendidas;

9.2.2 - abstenha-se de estabelecer cláusula contratual que contemple rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional para abastecer os veículos das superintendências regionais, salvo se restar demonstrada nos autos a efetiva necessidade de deslocamentos para fora dos limites da unidade da federação envolvida e a economicidade dessa solução; (g.n.)

No campo fático destaca-se impugnação realizada pela empresa Empório Card Ltda EPP, exatamente no que tange as referidas cláusulas. Porém, o pedido não foi analisado pela Pregoeira, Sra. Selma Henriques de Souza, que alegou intempestividade.

Ressalte-se que a empresa Empório Card era a empresa contratada pela própria PMPK para o fornecimento de igual objeto licitado, contratação que se deu pela adesão à Ata de Registro de Preços 51/2012 do Município de Cariacica, **contratada um ano antes com a taxa de administração negativa de 1,85%, valor mais vantajoso se comparado à taxa ofertada pela empresa vencedora do Pregão Presencial 17/2013, a Policard Systems, que ofertou taxa negativa de 1%.**

Entende o recorrente que os termos do Acórdão, - em que considerou inexistente a irregularidade, deve ser reformado, pois a **exigência não era condição para participação da licitação e sim condicionante para a assinatura do contrato** -, pois a “exigência é irrazoável, excessiva e injustificada, pouco importando se necessária para a habilitação ou somente para a contratação”.

Em sede de contrarrazões foram apresentadas as seguintes justificativas:

- **Sra. Amanda Quinta Rangel**

Alegou ilegitimidade passiva, por entender não ser exigível que a gestora identificasse as cláusulas do Edital, especialmente por as mesmas não terem sido questionadas pelos pareceres jurídicos ou pela comissão de licitação.

Alegando por fim, que o “recurso questiona irregularidade de natureza diversa para a qual os REQUERIDOS não foram chamados a responder, transmutando a irregularidade inicial em ausência de justificativas pela inclusão da cláusula”.

- **Simey Tristão de Sousa**

O órgão de Controle Interno do Município foi instituído pela Lei Municipal nº 1.076/2013 de 21 de março de 2013 e regulamentado através do Decreto nº 18/2013 do Executivo Municipal.

Inicialmente a Controladoria Interna deveria manifestar-se obrigatoriamente em todos os processos licitatórios em relação aos pontos de controle, conforme art. 5º, inciso XV da Lei Municipal 1076/2013. Depois, com o advento da Lei Municipal 1169/2015, que a manifestação da Controladoria passou a ser excepcional, apenas a pedido do administrador.

. de acordo com o previsto no Art. 5º, Inciso XV da Lei Municipal nº 1.076/2013 à época, é de responsabilidade desta Unidade de Coordenação de Controle Interno “Manifestar-se obrigatoriamente acerca da regularidade e legalidade de processos licitatórios, sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade dos atos, contratos e outros instrumentos congêneres;”, que após alteração com o advento da Lei Municipal nº 1.169/2015, esta obrigatoriedade se tornou excepcionalmente quando solicitado pela administração.

A Unidade de Coordenação estava em fase inicial de implantação de sistemas de controle. A Coordenação basicamente fazia recomendações informais visando sanar irregularidades ou deficiências administrativas detectadas. O foco naquele início das atividades era atividades gerenciais de maneira a contribuir mais diretamente na condução do Município que acabava de sair de uma intervenção estadual

Assumimos a Coordenação de Controle Interno em 2013, começando do zero, pois os atos normativos que haviam sido editados pela gestão anterior, tiveram que ser revogados por conflitos de normas. A Unidade de Coordenação de Controle Interno à época estava desenvolvendo na fase inicial de sua implantação, atividades através de orientações e prestações de informações visando o pleno atendimento das normas legais até a conclusão de seu efetivo funcionamento através da implantação dos Sistemas de Controle de cada setor da Administração Municipal do Executivo e Legislativo. Basicamente a Coordenação atuou através da sistemática de informar e fazer recomendações administrativas informais, visando sanar irregularidades ou deficiências administrativas detectadas.

Quanto aos demais responsáveis, Sr. Francisco Carlos Viana dos Santos, Sra. Paula Viviany de Aguiar Fazolo e Selma Henriques de Souza, não foram encontradas manifestações dos mesmos aos autos, motivo pelo qual passamos ao mérito da irregularidade.

Primeiramente, não há nenhum sentido jurídico ou fático que sustente a retórica de transmutação de irregularidade. A irregularidade era o “ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA EXCESSIVA E NÃO RAZOÁVEL EM EDITAL DE LICITAÇÃO, CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARÁTER COMPETITIVO”, desse modo, os REQUERIDOS foram chamados a demonstrar a justificativa da escolha, a razão na qual se fundou a inserção de uma cláusula restritiva. Até porque a restrição à competitividade deve ser banida e só pode ser aceita de maneira excepcional, mediante apresentação de motivos que a justificam. Portanto, não tem qualquer razão a alegação da Sra. Amanda Quinta.

Pois bem. O acórdão recorrido afasta a irregularidade por entender que a exigência embora aparentemente seja desarrazoada, não restringe a competitividade porque não se trata de condição de participação no certame, mas sim de assinatura do contrato, momento em que teria 10 (dez) dias de prazo para fazê-lo.

Em que pese, o entendimento anteriormente exarado, a meu ver a exigência de determinados postos de gasolinas, feita com base em retórica genérica sem qualquer apoio documental, fático, estatístico ou racional que justifique sua adoção, e principalmente sem demonstração de interesse público que justifique, torna de fato a cláusula de caráter restritivo.

Ora a Corte de Contas, não pode permitir que cláusulas restritivas constem em termo de referência, baseando-se na fase em que a mesma deve ser aplicada, seja condição de participação do certame ou condição de assinatura do contrato. A natureza/conteúdo da cláusula continua a ser restritiva, independente do momento em que se é exigido.

Não bastasse isso, a ITC 1524/2019 realizada no processo de piso, traz clareza a controvérsia na exigência de posto de gasolina, naqueles determinados pontos, quando comparado com o próprio histórico de transporte da municipalidade, levando a crer que o ato está maculado, com o desvio da finalidade pública. Vejamos:

**As informações apresentadas pela Defesa carecem de comprovação, são contraditórias e não se apresentam como suficientes para justificar a inclusão da cláusula editalícia ora contestada pela equipe técnica. Pelo "Relatório" apresentado - os pacientes que foram transportados a outros estados para tratamento - observa-se que cinco pacientes se deslocaram para Muriaé-RJ, São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ (não previstos no edital) no ano de 2014 e nenhum paciente para os municípios exigidos no edital (Campos dos Goytacazes, Itaboraí, Barra Mansa, São José dos Campos, Guarulhos, São José do Rio Preto, Bauru, Belo Horizonte, Manhuaçu e Uberlândia). De forma incomum, não havia a exigência de credenciamento de postos de combustível nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro - para onde se estimava transportar 10 pacientes em 2014 - e Jerônimo Monteiro e Atilio Viváqua, para onde se estimava transportar 23 pacientes no mesmo ano (fl. 2495).**

Como visto na ITC 1524/2019, há a exigência de determinado número de postos em cidades que sequer foram destino de pacientes como Bauru, Manhuaçu e Uberlândia. E, illogicamente, há cidades que foram destino de pacientes e para as quais NÃO houve exigência de rede de atendimento como São Paulo (capital), Rio de Janeiro (capital), Atilio Vivacqua e Jerônimo Monteiro, cidades para as quais foram transportados 33 (trinta e três) pacientes no total.

Desta feita, reformo o acórdão no presente item, acompanhando parcialmente área técnica e Ministério Público de Contas, mantendo a responsabilidade dos Srs. Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Francisco Carlos Viana dos Santos – Secretário de Transporte de Frota; Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral; Selma Henriques de Souza – Pregoeira, em que pese a manutenção da irregularidade, entendo pelo afastamento da multa, por não está comprovado qualquer prejuízo a efetiva prestação do serviço ou dano ao erário em decorrência da irregularidade.

Por fim, destaca-se a argumentativa do Sr. Simey Tristão de Sousa, em que demonstrou que à época dos fatos a controladoria havia acabado de ser constituída e ainda, estava se organizando, sem condição de analisar as nuances dos processos administrativos, **dessa forma mantenho a irregularidade ao responsável, mas sem aplicação de multa.**

### **II.3.2 – Pagamento por serviços não prestados na execução de contrato de locação de caminhão pipa**

**Base Legal:** Arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64; art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 32, da Constituição Estadual do Espírito Santo.

**Identificação:** **Amanda Quinta Rangel – Prefeita Municipal**  
**Conduta** Autorizar o pagamento de serviços não realizados, ocasionando prejuízo ao erário.  
**Identificação:** **Miguel Ângelo Lima Qualhano – Secretário M. de Obras**  
**Conduta** Liquidar despesas não realizadas, propiciando o seu pagamento com conseqüente prejuízo ao erário.  
**Identificação:** **Vixtrell Construções e Montagens Ltda.**  
**Conduta** Receber por serviços não solicitados e nem realizados, acarretando prejuízo ao erário.

O objeto da presente irregularidade, trata-se do processo administrativo 842/2013, referente a contratação emergencial, por dispensa de licitação, do serviço de carro pipa, no entanto o recorrente alega, que foi inserido nos custos da contratação o valor referente a serviços de “carro de apoio” que não constavam no termo de referência, tendo o município arcado com custo a maior que o planejado.

Alega o recorrente que a partir da memória de cálculo apresentada pela Vixtrell, tem-se que o preço final a ser cobrado do município, descontados os custos com carro

de apoio, tem o montante de R\$ 95,95 (noventa e cinco reais e noventa e cinco centavos). Ocorre, que a municipalidade, mesmo não prevendo o serviço de carro de apoio na sua memória de cálculo e esse não constando no Termo de Referência, ainda assim veio a efetuar o pagamento pelo valor de R\$ 117,50, que embutia o custo também do serviço adicional.

O acórdão guerreado entendeu que “não é possível que a Contratada preveja de antemão exatamente todos os encargos que suportará na prestação do serviço, pois há itens que ela consegue apenas estimar”.

**Ora, caso ocorresse algum defeito em um caminhão pipa e houvesse a necessidade de substituí-lo, o ônus financeiro seria da contratada, pois assim está previsto no Termo de Referência, mesmo não estando esse item expressamente previsto na planilha.**

**Da mesma forma ocorre com o carro de apoio. O Termo de Referência prevê a utilização do carro de apoio em determinadas ocasiões, contudo é impossível de se prever precisamente o quantitativo que será necessário**, o que força a Contratada a realizar uma estimativa. Entretanto, caso a necessidade desse serviço vier a ser superior à devida, a Contratada não fará jus a uma remuneração superior à firmada, da mesma forma que a mesma não deverá ter seu pagamento descontado caso não utilize o total estimado na proposta.

Dessa forma, dirijo da área técnica e do Parquet de Contas quanto a irregularidade e a necessidade de ressarcimento

Em sede de contrarrazões foram apresentadas as seguintes justificativas:

- **Sra. Amanda Quinta Rangel**

A recorrente alega ilegitimidade passiva, bem como, matriz de responsabilidade, por não haver, conduta omissiva ou comissiva que convole a irregularidade.

Alega ainda, que o Termo de Referência (fls.149/156 do Proc. TC 1749/2014) dispõe como obrigação da contratada a manutenção dos caminhões pipa e o fornecimento de ajudantes e mecânicos às suas custas. Para o cumprimento de tais obrigações era necessário o veículo de apoio para efetuar o deslocamento dos e itens profissionais citados, nesse sentido a manifestação da contratada (fls. 2401 a 2408) e os documentos juntados (fls. 2409 a 2464).

Por fim, junta nota fiscais, de abastecimento do veículo de apoio, comprovantes de pagamentos a funcionários, de modo que o serviço foi prestado e não houve dano ao erário.

- **Sr. Miguel Ângelo Lima Qualhano**

No processo administrativo nº. 842/2013, que dá início a contratação emergencial dos caminhões pipas (tanques), estão inseridas 03 (três) cotações de preços, sendo que a de menor valor era a da empresa Vixtrel Construções e Montagens Ltda-ME. Tal cotação totalizava o valor da hora efetivamente trabalhada em R\$ 117,50, valor maior que o constante da memória de cálculo elaborada pelo Engenheiro Civil do Município Sr. Ruy Candido Athayde, que descreve os seguintes itens na sua memória de cálculo: a) consumo de óleo diesel; b) seguros dos veículos; c) óleos lubrificantes; d) consumos de pneus; e) custo com as folhas de pagamentos dos motoristas e ajudantes; f) depreciação dos veículos; e g) manutenção mecânica e peças.

Devido a diferença entre os valores identificados no processo administrativo nº. 842/2013, foi solicitado à empresa que demonstrasse os seus gastos de forma detalhada, o que foi cumprido nas folhas 112 e 113, do mesmo processo.

Destaca-se que a memória de cálculo elaborada pelo Engenheiro Civil do Município de Presidente Kennedy, Sr. Ruy Candido Athayde, foi constituída em um curto espaço de tempo devido às condições precárias vividas, em que a população do interior do Município carecia de uma forma viável de água potável.

E foram essas planilhas feitas às pressas que foram utilizadas no Relatório de Auditoria, como justificativa para alegação de sobrepreço, que, por sua vez, não ocorreu.

[...]

Destacamos ainda, que os custos da referida contratação, estão descritos no procedimento administrativo de contratação. Foi feito um levantamento de preços médios relativos ao mercado regional, já que os custos de referência utilizados pelo Município nesse tipo de contratação, que são os valores do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Espírito Santo (DER-ES), encontravam-se defasados e na referida tabela encontrava-se apenas veículos com a capacidade máxima de transporte de 6.000 litros de água.

É importante ressaltar ainda, que na planilha do DER, constavam apenas caminhões tanque (pipa) do tipo toco, e que o objeto da contratação pelo Município de Presidente Kennedy são de 03 caminhões tanques (pipa) do tipo truck, com a uma capacidade maior de transporte, já que foi solicitado capacidade mínima de 15.000 litros, portanto, com custos diversos do veículo referenciado na tabela do DER. Destaca-se que os veículos referenciados pelo DER são para utilização de água bruta em preparo de solo para terraplanagem e pavimentação, e não para o transporte de água tratada para atender ao abastecimento humano.

[...]

**O Fiscal do Contrato nº. 005/2013, Sr. Washington Paixão Dias, certifica no documento nº. 18 da primeira defesa, que segue em anexo que os serviços do veículo de apoio foram prestados pela empresa conforme aqui relatados, e que a referência de tal item na elaboração do Termo de Referência, foi um mero lapso, que não causou, e não tinha como objetivo causar dano ao erário do Município, conforme relata o Engenheiro Civil Ruy Candido Athayde (documento nº 19) da primeira defesa.**

Ressaltando que os contratos de prestação de serviços possuem o objetivo único de contratar a atividade que será prestada pela contratada, não importando quem fará o serviço. Esse é o tipo de contratação lícita, pois nesse caso, o que importará é o resultado final, ou seja, o serviço efetivamente prestado. **A mão-de-obra, insumos e os equipamentos empregados na prestação dos serviços é de responsabilidade exclusiva da contratada.**

Como bem destacado pela equipe técnica em ITR 36/2021, após manifestação do recorrente, restou evidenciado que a irregularidade persiste no fato de que **“os DEFENDENTES aceitaram pagar mais caro pela hora do caminhão pipa porque nesta hora estaria incluído no valor, a hora do carro de apoio que não estava previsto no primeiro Termo de Referência”.**

Sendo assim, passamos à análise meritória da irregularidade, o primeiro argumento para manutenção da irregularidade é o fato do DER ter anexado preço inferior. Ocorre que, **o preço do DER corresponde a um caminhão com capacidade de 6.000 litros\_e o caminhão objeto de contratação teria 20.000 litros (depois modificou-se para 15.000) litros de capacidade.**

Ou seja, o preço do DER corresponde a caminhão com capacidade menor que, no mínimo, a metade da capacidade do objeto do contrato. Desse modo, com base na referência de preço e produto/serviço do DER, entende-se que **a diferença de preço de aproximadamente 17% a mais para o objeto contratado em relação ao parâmetro, parece bem inferior ao que corresponderia a mais que o dobro do produto/serviço entregue (no DER o caminhão transportava 6000 litros, no contrato eram 20 mil). Por consequência, perde a lógica as alegações de sobrepreço com base no parâmetro do DER, tal qual defendeu o Sr. Miguel Qualhano.**

O serviço contratado foi devidamente entregue, não houve sobrepreço com base no parâmetro do DER e, portanto **não há o questionar se a empresa utilizava ou não carro de apoio como meio para executar o serviço. Isso é da responsabilidade e da autonomia da empresa. A forma que ela escolheu para desenvolver a atividade empresária a fim de cumprir as exigências públicas não cabe à**



**administração controlar.**

O Sr. Miguel trouxe aos autos o julgado do TCU que aborda exatamente a *ratio* utilizada nesta análise. Neste sentido, observa-se:

45. Ad argumentandum, ao examinar contratações de serviços cujo regime de execução seja a empreitada por preço global ou a empreitada por preço unitário, mas que não envolvam serviços de terceirização, não é lícito pinçar um ou mais itens de custo isoladamente, qualificá-los como excessivos ou irregulares e determinar providências para ressarcimento, sob pena de se alterar indevidamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Para concluir pela ocorrência de dano ao erário, é mister examinar o preço total do contrato (empreitada por preço global) ou o preço da unidade de medida adotada (empreitada por preço unitário) e compará-lo com valores praticados no mercado. (voto do Acórdão TCU 1805/2014 – Plenário)

Neste ponto, acompanhando área técnica e ministério público de contas, **nego provimento ao recurso** de modo a manter incólume o acórdão contestado no presente item e, mantenho afastada a presente irregularidade.

**II.3.3 – Despesa com a locação de veículos sem prévio estudo da viabilidade econômico-financeira da locação em relação à aquisição dos bens ou outra forma de contratação disponível no mercado**

**Base Legal:** Infringência ao inciso IX, art. 6º, da Lei nº 8.666/93, bem como ao art. 37, caput, da CF 88 e aos Princípios da Eficácia, Efetividade e Economicidade.

**Identificação:** Amanda Quinta Rangel – Prefeita Municipal  
**Conduta:** Contratar empresa locadora de caminhões pipa sem prévia análise quanto à viabilidade econômico-financeira da contratação.

**Identificação:** Miguel Ângelo Lima Qualhano – Secretário Municipal de Obras  
**Conduta:** Contratar empresa locadora de caminhões pipa sem prévia análise quanto à viabilidade econômica financeira da contratação.

**Identificação:** Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno  
**Conduta:** Concorrer para a ilegalidade emitindo parecer favorável à conformidade do procedimento licitatório, sem apontar a necessidade de estudo de viabilidade econômico-financeira da contratação.

Trata-se a presente irregularidade de contratação de locação de veículos, na ordem de R\$ 926.640,00, sem que se tenha elaborado um estudo de viabilidade econômico-financeira, afim de por exemplo, comparar o custo da locação com o

custo de aquisição do veículo. Observa-se que a locação dos veículos a que se refere, são os presentes na irregularidade analisada anteriormente.

Alega o recorrente que os responsáveis não elaboraram qualquer estudo de viabilidade, peça essencial na fase interna do procedimento licitatório.

Destaca entendimento do TCU em que ressalta a necessidade e a importância dos estudos técnicos de aferição da viabilidade econômico-financeira da contratação, posição esta, por exemplo, manifestada no Acórdão 137/2010, proferido pela 1ª Câmara, nos autos do processo 029.580/2008-2.

1.6.9. em atenção ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, elabore previamente estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade da contratação sob os aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, com vistas a fundamentar o respectivo projeto básico, especialmente no que concerne às diferentes soluções disponíveis no mercado, à justificativa da solução específica escolhida, bem como ao demonstrativo dos benefícios técnicos e econômicos provenientes de tal escolha;

O acórdão guerreado entendeu que a contratação sem estudo de viabilidade econômico-financeira ocorreu diante de peculiaridades do caso concreto. *In verbis*:

O presente caso possui diversas peculiaridades que torna um pouco mais complexa a realização desses estudos. Como exemplo pode-se citar as seguintes variáveis:

- i. Ser uma contratação provisória, isso é, não é um serviço que será utilizado pela Administração de forma perene;
- ii. Haver disponibilização de mão de obra para a prestação do serviço. A Administração possui essa mão de obra em seus quadros ou irá terceirizar?
- iii. Solução a serem implementadas em caso de defeito nos caminhos

Em sede de contrarrazões foram apresentadas as seguintes justificativas:

- **Sra. Amanda Quinta Rangel**

(...) O serviço de Distribuição de Água Potável é classificado como serviço público essencial e necessário para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado, porque visam atender as necessidades inadiáveis da comunidade. POR TAIS RAZÕES, OS SERVIÇOS PÚBLICOS DESTA NATUREZA SÃO REGIDOS PELO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE.

(...)- A falta de investimento em Obras de Infraestrutura e Saneamento Básico, histórico em todas as administrações municipais anteriores, nos

obriga hoje a utilização deste tipo de caminhão para incrementar e garantir o abastecimento de água potável no território do município;

(...) Tal contratação tem caráter provisório, pois o sistema de distribuição de água potável deve ser constituído de adutoras, reservatórios e redes de distribuição tecnicamente projetadas e executadas. O município dispõe de projetos elaborados e pretende finamente dar início aos respectivos processos licitatórios visando a execução destas obras, porém, infelizmente são medidas de longo prazo.

(...) Descaberia à Recorrida adentrar no mérito dos atos da Procuradoria e do Controle Interno e se imiscuir em algo que sequer foi apontado por esses órgãos a exigir a manifestação do superior hierárquico, no caso, a Recorrida.

- **Sr. Simey Tristão de Sousa**

Conforme exposto acima, justificamos que a Coordenação de Controle Interno à época atuava na implantação dos sistemas de controle interno, não adentrando nos requisitos técnicos, econômicos e financeiros de cada Secretaria, se manifestando somente no tocante aos pontos de controle na tramitação processual, sendo que tal justificativa foi devidamente reconhecida pela Primeira Câmara dessa Corte de Contas, através do Acórdão TC 1104/2019-9, de que as peculiaridades do caso concreto tornaram um pouco mais complexa a realização do prévio estudo de viabilidade econômico-financeira da locação, *in verbis*:

O presente caso possui diversas peculiaridades que torna um pouco mais complexa a realização desses estudos. Como exemplo pode-se citar as seguintes variáveis:

i. Ser uma contratação provisória, isso é, não é um serviço que será utilizado pela Administração de forma perene;

ii. Haver disponibilização de mão de obra para a prestação do serviço. A Administração possui essa mão de obra em seus quadros ou irá terceirizar?

iii. Solução a serem implementadas em caso de defeito nos caminhões; Dessa forma, não há como penalizar os agentes pela não realização dos estudos preliminares no presente caso concreto.

**Ante o exposto, divirjo da área técnica e do Parquet de Contas quanto a presente irregularidade.** (Grifo nosso)

Pelas razões expostas inicialmente e após o reconhecimento da Primeira Câmara dessa Corte de Contas através do Acórdão TC 1104/2019-9, o defendente não deve ser considerado concorrente para os atos de possíveis irregularidades, vez que a Unidade de Coordenação de Controle Interno à época atuou em sua fase inicial de implantação e não sendo realizado os trabalhos de auditoria nos processos, **sendo somente objeto de sua análise os pontos de controle na tramitação**

**processual** dentro dos ditames legais em consonância com a Lei nº 8.666/93 e demais legislações aplicáveis.

- **Sr. Miguel Ângelo Lima Qualhano**

Conforme exposto acima, justificamos que a opção pela contratação de caminhões tanques (pipa) à época, ao invés de adquirir novos veículos, essa foi tomada justamente para não confrontar com as repetidas notificações feitas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, quanto ao não cumprimento dos limites de gastos com o pagamento da folha de pessoal, já que mais veículos necessitariam de mais motoristas, o que acarretaria aumento de gastos de pessoal.

Outro fator que foi considerado ao contratar os caminhões tanques (pipa) terceirizados ao invés de adquirir veículos para integrar a frota do Município de Presidente Kennedy, era que, à época, não tínhamos tempo suficiente para adquirir os veículos necessários até a resolução do problema de falta de água tratada em vários Distritos deste Município, já que vivíamos uma situação de emergência devido a falta de água, conforme relatado na primeira defesa.

Diante dos fatos anteriormente descritos, e apesar da ausência de planejamento nos anos anteriores, estávamos executando uma série de obras pontuais que iriam diminuir a dependência dos caminhões tanques (pipas), sejam eles próprios ou locados. Essas intervenções minimizaram os problemas vividos pelo serviço de abastecimento de água do Município de Presidente Kennedy-ES, até a execução de obras definitivas na área de abastecimento básico como a construção de uma nova Estação de Tratamento de Água no Rio Itabapoana, dessalizadores e de Estações de Tratamento de Esgotos em cada Distrito e demais aglomerados urbanos, sendo que tal justificativa foi devidamente reconhecida pela Primeira Câmara dessa Corte de Contas, através do Acórdão TC 1104/2019-9, de que as peculiaridades do caso concreto tornaram um pouco mais complexas a realização do prévio estudo de viabilidade econômico-financeira da locação.

Pois bem, em que pese o posicionamento do nobre relator, dirirjo de seu entendimento, exatamente porque as peculiaridades do caso é que tornam ainda mais necessário o estudo técnico de viabilidade econômica, isso porque, nele seriam respondidas as dúvidas as quais foram levantadas em momento de elaboração do voto.

Neste sentido, deve-se lembrar que todos os gastos públicos devem ser previamente motivados, indicando-se o interesse público a ser alcançado, sendo dever do gestor público comprovar a vantajosidade da contratação através da realização de estudo específico para avaliar o custo-benefício das diferentes formas de contratação.

A exemplo do mencionado, há questionamentos na ITR 36/2021, onde menciona a propriedade da Prefeitura de caminhões pipas:

Contudo, sob ótica diversa, há uma menção de que dos quatro caminhões pipa de propriedade da Prefeitura, dois não estavam em funcionamento e os 4 estavam com problemas. Não se observou nos autos ações para o conserto de tais caminhões tampouco observações da inviabilidade de tal opção.

Não se sabe se havia condições de consertar e utilizar dois caminhões de posse da prefeitura e quanto tempo levaria para tal feito. Não houve cálculo da demanda real a ser atendida e como e de que forma seria feito esse atendimento. Não há clareza na mensuração dos caminhões e horas a serem contratados para o serviço a ser prestado.

Veja, não se está questionando a necessidade do abastecimento, ou a situação que a Prefeitura enfrentava, e sim a metodologia adotada no enfrentamento, no caso concreto, havia à necessidade de se avaliar os dados e mensurar com mais clareza o problema para, a partir de definições fáticas, analisar-se quais as maneiras disponíveis de dar uma resposta efetiva ao problema, ainda que esta resposta fosse temporária.

Ademais, entende-se que, pelo exposto nos documentos juntados aos autos, o problema em questão não era novo, tampouco desconhecido, o que ratifica a necessidade de ser melhor apurado, avaliado de maneira a garantir soluções reais e adequadas não só para o momento imediato, mas principalmente, para a prefeitura se organizar para viabilizar melhores condições de fornecimento de água potável à população.

Nesse sentido, acompanhando parcialmente área técnica e ministério público de contas, reformo o acórdão para manter a irregularidade. Contudo, entendendo a responsabilidade subjetiva dos envolvidos, bem como o grave risco à população e a situação calamitosa do município, **afasto à aplicação de penalidade de multa** em relação aos defendentes.

#### **II.3.4 – Exigência indevida para qualificação técnica do licitante em certame causando restrição ao seu caráter competitivo.**

**Base Legal:** art. 37, XXI, da CF/88, art. 3º, §1º, i, da lei 8.666/93 e princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade, interesse público e finalidade, esculpido no art. 32 da constituição estadual.

- Identificação:** **Amanda Quinta Rangel – Prefeita**  
**Conduta:** **Autorizar e homologar** procedimento licitatório com cláusulas indevidas e restritivas da competição, bem como **contratar** com empresa prestadora de serviços de publicidade vencedora da licitação decorrente desse procedimento.
- Identificação:** **Antonio Manoel Barros Miranda – Coordenador de Comunicação**  
**Conduta:** Elaborar Termo de Referência com exigências indevidas de qualificação técnica, restringindo a competição.
- Identificação:** **Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral**  
**Conduta:** Concorrer para a ilegalidade emitindo parecer sobre a minuta do edital e opinando pelo prosseguimento do Certame, deixando de se manifestar quanto às cláusulas indevidas e restritivas da competição.

A irregularidade apontada, trata-se da exigência prevista na alínea 'a' do item 16.9, do Edital da Concorrência 04/2013 em que exigiu "Comprovante de registro ou inscrição da licitante na entidade profissional competente: Sindicato das Agências de Propaganda de sua base territorial ou Associação Brasileira de Agências de Publicidade – ABAP, em vigor na data de apresentação dos documentos de habilitação".

O acórdão recorrido manteve a presente irregularidade, afastando, contudo, a responsabilidade da Procuradora Geral, que teria elaborado parecer jurídico sobre a minuta do edital, por entender que "o mérito da presente irregularidade depende de interpretação quanto a aspecto técnico, relacionado à área de publicidade, para sua identificação".

O recorrente por sua vez, alega que, considerando que a atuação da procuradora jurídica, no caso vertente, foi de prévio exame e aprovação da minuta do edital, bem como do contrato, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, **caberia a ela verificar, sim, a existência de cláusulas editalícias restritivas, devendo, se necessário, pela especificidade da matéria, recorrer a legislações referentes ao tema.**

A Sra. Paula Vivianny de Aguiar Fazolo, única responsável cuja matéria foi devolvida, não apresentou contrarrazões, dessa forma passo a análise meritória.

Sabe-se que as restrições à participação em certames públicos devem ser as legais e as estritamente necessárias à obtenção do objeto pretendido, tal como dispõe o

art. 37, XXI, da CF/88:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em sendo assim, o Tribunal de Contas da União já trouxe o entendimento de que, “sindicatos não são entidades profissionais, nem a elas se equivalem. Por isso, não se pode exigir, para fins de habilitação, comprovante relativo a sindicatos patronais ou de empregados”.

Fato é que a matéria que se traz à baila, não se trata de aspecto técnico estranho à seara de atuação da procuradora, e sim de matéria que deveria ser analisada pelo profissional a fim de verificar sua conformidade com o art. 30 da Lei n. 8.666/1993. É exatamente o órgão, do qual se espera que se faça tal análise.

Pois bem, o Tribunal de Contas da União já se posicionou quanto a responsabilidade do parecerista, no seguinte sentido, “a emissão de parecer, sem a devida fundamentação, que confirme a manutenção de cláusulas restritivas ao caráter competitivo de certame licitatório motiva a aplicação de multa ao parecerista” (Acórdão 8117/2011 – Primeira Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues).

Assim sendo, deve **persistir a responsabilidade** de Paula Viviany de Aguiar Fazolo no apontamento, **no entanto acolhendo a sugestão da equipe técnica deixo de aplicar multa**, tendo em vista se tratar de tema complexo.

### **II.3.5 – Exigência de garantia contratual sem necessidade, causando restrição ao caráter competitivo da licitação.**

**Identificação:** Amanda Quinta Rangel – Prefeita  
**Conduta:** Autorizar e homologar procedimento licitatório para serviços de publicidade com exigência abusiva de garantia contratual, ocasionando restrição ao seu caráter competitivo, bem como **contratar** com a vencedora decorrente desse procedimento.

**Identificação:** Selma Henriques de Souza – Presidente da CPL

**Conduta:** Concorrer para a ilegalidade, elaborando o Edital da Concorrência com exigência abusiva de garantia contratual, ocasionando restrição ao caráter competitivo da licitação.

**Identificação:** **Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral**

**Conduta:** Concorrer para a ilegalidade emitindo parecer sobre a minuta do edital e apresentando manifestação favorável ao prosseguimento do Certame, mesmo esse contendo exigência abusiva de garantia contratual, com imposição de restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

A presente irregularidade, se trata da análise do Edital da Concorrência 04/2013, no item 25, em que se verifica a seguinte exigência de garantia:

25 – GARANTIA

25.1. **No prazo de até 20 (vinte) dias da assinatura do contrato, a licitante vencedora apresentar garantia, em favor do município de Presidente Kennedy, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor estimado do contrato (subitem 23.1), a fim de assegurar sua execução, em uma das modalidades previstas no art. 56 da Lei 8.666/93, à escolha das licitantes vencedoras:**

[...]

25.7. **Sem prejuízo das sanções previstas na Lei e neste Edital, a não prestação da garantia exigida será considerada como recusa injustificada em assinar o contrato, implicando sua imediata rescisão.**

Alega o recorrente que a exigência de garantia contratual, correspondente a 5%, se deu de forma desmotivada, causando restrição à competitividade “pois se trata de valor vultoso associado ao tipo de serviços a ser contratado (publicidade), cujos pagamentos seriam realizados após 30 dias de prestação dos serviços.”

Em sede de contrarrazões foram apresentadas as seguintes justificativas:

- **Sra. Amanda Quinta Rangel**

Alega que não houve qualquer ressalva dos órgãos com competência para análise da legalidade das cláusulas constantes do edital.

Alega ainda que previsão de exigência guardou total compatibilidade com as disposições do art. 56 da Lei n. 8.666/1993, não houve dupla exigência de garantia, não houve violação legal, e, ademais, o ponto não foi questionado pelas licitantes.



Por fim, não se entende que houve restrição à competição, uma vez que o fornecimento de garantia não consistiu em requisito de participação no certame, e sim de providência a ocorrer em até 20 (vinte) dias da assinatura do contrato.

Ressalta-se também que os Defendentes foram chamados aos autos para esclarecer o ponto sob o prisma da suposta violação à competitividade, e não sob o teor ou deficiência das justificativas para a fixação do percentual da garantia, o que afasta a pretensão do pedido de reexame de transmutar a irregularidade imputada aos Defendentes. Ao verificar que o acórdão recorrido afastou a irregularidade entendendo pela ausência de violação à competitividade (consequência da conduta objeto da imputação realizada pela ITI), o recurso lança argumento no sentido de que não haveria explicação para o percentual exigido no edital (irregularidade não abordada pela ITI e não objeto de citação). (...)

Pois bem. Inicialmente impende destacar que à alegação de que o recurso requer julgamento *extra petita*, fugindo completamente aos contornos fáticos e processuais levantados na inicial e não merece prosperar, isso porque, no texto da ITI 1018/2014-3 consta: “a cláusula editalícia com a exigência de garantia não se mostra resistir aos **critérios de necessidade e razoabilidade**, se mostrando apenas oportuna a ensejar restrição indevida à competição da licitação”.

Se de um lado **observa-se que o valor é de grande vulto e obsta a concorrência de interessados que não disponham de R\$90.000,00 (noventa mil reais), ou seja, impede, inviabiliza ou dificulta enormemente a participação de pequenas e médias empresas interessadas.**

**De outro lado, não há nos autos fundamentação ou justificativa em fatos ou documentos que alinhem a exigência a uma necessidade pública que reflita validada no interesse público.**

Em sendo assim, passo à análise de mérito da irregularidade, em que pese a justificativa de que há permissividade na Lei 8.666/93, para exigência da garantia, bem como, uma discricionariedade do administrador para adotar garantias, **o permissivo legal serve para cumprir princípios constitucionais e o mais preponderante deles é o binômio supremacia e indisponibilidade do interesse público.**

Nesse mesmo sentido a ITR 36/2021, muito bem destaca, que a inserção da garantia deve ser objeto de análise criteriosa, pois, embora haja uma discricionariedade em exigir garantia, há de se comprovar a necessidade desta

figura. Caso se utilize a garantia sem efetivo risco de lesão, o agente público vai contra ao interesse público e inclui cláusula que vai contra a ampla concorrência e aumenta os custos da contratação, o que, em ambos os casos vai contra o princípio da supremacia do interesse público e traz prejuízos à administração'

Ocorre, que de mesmo modo, em que não se pode presumir, que a não exigência de garantia contratual importa em ilegalidade capaz de comprometer os cofres públicos, não se pode presumir ainda, que sua exigência levou à administração a tais prejuízos.

Nesse sentido, resta claro, nos dispositivos legais transcritos, que a exigência de garantia é facultativa, não há imposição no sentido de obrigar a administração pública que se exija garantia contratual nas contratações de obras, serviços e compras.

Impende esta Corte de Contas, quando detectado que tal discricionariedade extrapolou os ditames legais, causando prejuízo ao erário, determinar a devolução do valor correspondente ao prejuízo causado e sancionar o responsável, todavia não foi possível constatar efetivo dano no presente caso.

Desta feita, divergindo da equipe técnica e ministério público de contas, **afasto a presente irregularidade**, por não estar provado aos autos, que a referida exigência causou prejuízo ou dano ao erário.

### **II.3.6 – Estabelecimento de critério desprovido de razoabilidade para consideração da inexecutabilidade da proposta em edital de licitação, acarretando na desclassificação da proposta mais vantajosa para a administração**

**Base Legal:** Art. 4º, § 2º, da Lei 12.232/2010; art. 3º da Lei 4.680/65; subitem 1.2.1 do Contrato 20/2014; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64; e Princípios da Legalidade, Eficiência, Impessoalidade e Motivação, esculpidos no art. 37, caput, da constituição Federal, e 32 da Constituição Estadual.

**Identificação:** **Amanda Quinta Rangel – Prefeita**  
**Conduta:** Ordenar o pagamento de despesas de publicidade e propaganda de campanhas publicitárias anunciadas em veículos de divulgação escolhidos

pela conveniência da contratada, se omitindo no dever legal de buscar meios eficientes e efetivos sob o ponto de vista da administração pública.

**Identificação: Selma Henriques de Souza – Presidente da CPL**

A presente irregularidade cinge-se no fato de que no Pregão Presencial nº 38/2013, item 6 do Termo de Referência, a municipalidade limitou a taxa de desconto a -1%, tendo inclusive desclassificado a sociedade empresária Bigcard Administradora de Convênios e Serviços Ltda, por ter apresentada uma proposta de – 2,03%.

O acórdão recorrido entendeu por afastar a irregularidade, por não ser “possível atestar a reprovabilidade da conduta das mesmas, tendo em vista que atuaram amparadas por parecer jurídico e ainda pelo fato, já mencionado, de que, se for feita uma interpretação apenas textual do dispositivo, o disposto no edital atende aos Acórdãos exarados sobre o tema, tendo em vista que permite o oferecimento de taxa de administração negativa nas propostas”.

O recorrente por sua vez, alega que a fixação de limite de taxa de desconto foi realizada sem qualquer parâmetro razoável ou justificativa, e ainda que a existência de parecer jurídico não suprime a responsabilidade dos demais agentes públicos na irregularidade atacada, uma vez que “a existência de pareceres técnicos ou jurídicos somente afasta a responsabilidade do gestor quando a matéria for extremamente técnica e de difícil detecção pelo responsável”.

Em sede de contrarrazões foram apresentadas as seguintes justificativas:

- **Sra. Amanda Quinta Rangel**

Alega que o tema quanto à taxa de desconto sequer foi suscitado nos autos para decisão ou apreciação da Recorrida. Reforça a tese de que seus atos foram baseados em posicionamentos realizados pelos seus Secretários Municipais e pela Procuradoria do Município.

Mesmo entendendo que descabe a responsabilização da Recorrida em relação ao presente apontamento, deve-se manter o afastamento da irregularidade levado a efeito pelo acórdão recorrido, vez que se permitiu o oferecimento de taxa de desconto negativa. O TCU rejeita o não aceitação de propostas iguais ou inferiores à zero, ao passo que o certame analisado admitiu propostas com descontos de zero até negativo

um por cento.

Pois bem, a presente irregularidade cinge-se no fato de que no Pregão Presencial nº 38/2013, item 6 do Termo de Referência, a municipalidade limitou a taxa de desconto a -1%, tendo inclusive desclassificado a sociedade empresária Bigcard Administradora de Convênios e Serviços Ltda, por ter apresentada uma proposta de - 2,03%.

Ocorre que, quanto menor a taxa de desconto, mais interessante se torna à administração, desde que a mesma seja exequível, o que só poderá ser avaliado com base nos requisitos especificados no Edital.

Em sendo assim, observo que o fato de ter inserido cláusula limitando a taxa de desconto ao valor de -1%, de fato, pode ter levado a administração à um prejuízo. No entanto, entendo que o que causou maior lesão é não fazer constar no edital os critérios objetivos que deveriam ser observados, para o julgamento da proposta, isso porque, seria através de tais critérios que se avaliaria se a proposta negativa seria ou não exequível.

Posto isso, embora o parecer jurídico não vincule ao gestor, entendo que no presente caso, trata-se de irregularidade técnica a qual não seria exigível do gestor tal conhecimento, e tendo seus atos sidos baseados em parecer jurídico, a mera homologação do edital, não torna sua conduta suficientemente reprovável. Motivo pelo qual afasto a irregularidade da Sra. Amanda Quinta Rangel.

No que tange, a pregoeira, Sra. Selma Henriques de Souza, sua responsabilidade foi imputada por participação efetiva na confecção do edital, ou seja, pela inserção da cláusula limitadora. É de se esperar da comissão de licitação, principalmente da pregoeira que se tenha conhecimento quanto ao assunto a ser licitado.

No caso em tela, entendo pela manutenção da irregularidade a pregoeira por ser exigível da mesma o conhecimento quanto ao referido assunto, no entanto deixo de aplicar penalidade de multa, por entender também que há complexidade no tema,

bem como, o fato de sua decisão estar embasada em parecer jurídico aprovando os termos do edital.

### **II.3.7 – Contratação de servidores temporários sem demonstração da real necessidade temporária de excepcional interesse público.**

**Base Legal:** Art. 37, IX, da Constituição Federal.

**Identificação:** **Amanda Quinta Rangel – Prefeita**

**Conduta:** Contratar servidores temporários sem demonstrar a real necessidade temporária e do seu excepcional interesse público.

A irregularidade foi apontada, pelas contratações temporárias de servidores por meio do apontamento genérico da legislação municipal autorizadora da contratação temporária, sem especificação do artigo da lei e do respectivo inciso, não se podendo extrair a circunstância da contratação, muito menos a real necessidade temporária de excepcional interesse público, requisito essencial para a legalidade da contratação.

O acórdão recorrido afastou a irregularidade, com base em uma análise das circunstâncias fáticas que se encontrava a municipalidade, por acabar de passar por uma intervenção, bem como, a escassez de servidores efetivos na gestão.

O recorrente por sua vez, alega que as contratações previstas nas Leis Municipais n. 1.073/2013, 1.079/2013 e 1.080/2013 são irregulares em razão da indeterminação do prazo para contratação (somente a Lei n. 1.073/2013) e por não evidenciar a necessidade temporária de interesse público excepcional.

O recorrente pugna para que se negue a exequibilidade aos arts. 1º das Leis Municipais nº. 1.073/2013 (servidores temporários da educação), 1.079/2013 (servidores temporários da saúde) e 1.080/2013 (servidores temporários da assistência social), uma vez que os dispositivos afrontam o preceito insculpido no art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal.

Pois bem, a irregularidade circunda-se no fato de ter sido contratado servidores

temporários, sob o amparo das Lei Municipais 1.073/2013, 1.079/2013 e 1.080/2013, sem que tenha ocorrido justificativa para que se demonstrasse a real necessidade da contratação.

Pois bem, fato incontestável é que as referidas nomeações deveriam ter sido exercidas em cargos efetivos, após a realização de concurso, conforme determina o inciso II e IX do art. 37 da Constituição Federal.

O professor Diógenes Gasparini<sup>1</sup> aborda a modalidade de contratação realizada, conceituando os servidores temporários, *in verbis*:

“...são aqueles que se ligam à Administração Pública, por tempo determinado, para atendimento de necessidades de excepcional interesse público, consoante definidas em lei”. Dentre estes encontram-se os contratados sob fundamento do artigo 37, IX, *in verbis*: “A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.”

Em suma, determina a norma máxima, a impossibilidade de contratação temporária de servidores para exercício de ocupações de natureza permanente, sendo o contratado temporário equiparado a um prestador de serviços em face da temporalidade de suas atividades.

Este inclusive, já foi meu posicionamento nos autos do TC 04390/2018-8. Sobre o tema, houve posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme segue ementa:

**“AÇÃO DIRETA DE INCOSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DE NATUREZA PERMANENTE.** 1. *Situações administrativas próprias da gestão pública das respectivas secretarias não podem ensejar a dispensa na realização de concurso público.* 2. É flagrante a infração às normas constitucionais porque não está tipificada nas leis impugnadas a excepcional situação de interesse público que autorize o acesso a cargo público sem a realização de concurso, sendo igualmente evidente o caráter permanente das necessidades e da função apontada. 3. A excepcionalidade há que resultar de circunstâncias imprevisíveis à Administração Pública, o que não se caracteriza em qualquer dos serviços contratados.” (Órgão Especial - Comarca de Porto Alegre - Nº 70015666985 - EXMO SR DR PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA - requerido: MUNICIPIO DE SAO BORJA - requerida: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SAO BORJA)

---

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

No entanto, faz-se necessário uma análise contextual vivenciada na administração naqueles exercícios, tudo isso, com base no que dispõe o art. 22 da LINDB, em que nas decisões sobre regularidade de conduta ou validade de ato serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Ocorre que quando a responsável assumiu o cargo como gestora, o município havia acabado de passar um período sob intervenção estadual. Ao qual foi estabelecido um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) com Ministério Público Estadual Espírito Santo em 26 de setembro de 2011, em que restou posto a não realização de concurso público no período de intervenção Estadual.

Não bastasse isso, a municipalidade não realizava concurso, desde o ano de 2008, não tendo, portanto, concurso vigente, bem como haviam poucos cargos desocupados, perfazendo a necessidade de reestruturação administrativa, para criação de cargos.

Sabe-se que a estruturação para criação de cargos e realização de concursos, demanda tempo e criterioso planejamento, e conforme relatado em defesa, a administração poderia sofrer descontinuidade do serviço público, caso não solucionasse a falta de servidores, nos setores de saúde, educação e assistência social.

Observa-se que, tratam-se de setores de serviços essenciais, os quais a falta de servidores ou a espera de estruturação de cargo e realização de concurso público, iriam certamente afetar de forma brutal os serviços prestados nessas áreas.

Lado outro, é dever da administração de motivar os seus atos, explicitando a fundamentação e compatibilidade do ato para com a legislação a que está adstrito, ressalta-se ainda o fato de que a legislação não definiu um intervalo de tempo, para que se estabelecesse a normalidade.

A motivação dos atos constitui uma garantia da legalidade da despesa pública, pois permite que a legalidade do ato seja verificada a qualquer tempo. Motivar significa

apresentar e explicar os elementos que levam à convicção do gestor ao cidadão de forma clara e consistente, apontando os fatos e os fundamentos jurídicos a serem considerados. Embora a motivação possa ser sucinta, deve ser uma maneira completa de justificar as iterações que os gestores fizeram para atingir o comportamento. A motivação é um elemento importante para controlar o comportamento administrativo, especialmente o controle social.

Em sendo assim, entendo aqui estar-se diante de binômio, posto de um lado se ter uma afronta a legalidade (falta de motivação e caráter temporário da lei) e de outro dano irreparável ao interesse público, principalmente nas áreas de educação, saúde e assistência.

Desta feita, acompanhando parcialmente área técnica e ministério público de contas, entendo pela manutenção irregularidade, bem como pela inexecutabilidade das Leis Municipais 1.073/2013, 1.079/2013 e 1.080/2013. Contudo, afasto a penalidade de multa, tendo em vista, que ao fim, restou demonstrado o interesse público na contratação realizada àquele momento.

Observa-se que os fatos que fundaram a criação das referidas Legislações, não mais permeiam, em sendo assim, afim de modular os efeitos **DETERMINO** que os efeitos da inexecutabilidade, bem como, a realização de concurso público pelo município se dê em 01 (um) ano após a decretação do fim da pandemia.

Por fim, **RECOMENDO** que o município observe o regime de colaboração de ensino, para que se verifique a real necessidade de servidores nessas áreas, com base em uma visão sistêmica e estratégica, para efetiva implementação da política pública de educação com qualidade.

### **II.3.8 – Pagamento de salários de servidores da assistência social com recursos dos royalties do petróleo**

**Base Legal:** Art. 8º da Lei Federal 7.990/89.

**Responsáveis:**

**Identificação:** Amanda Quinta Rangel – Prefeita



**Conduta:** Ordenar o pagamento da despesa com pessoal da assistência social, que desempenham atividades típicas de servidor efetivo, com recursos dos royalties do petróleo.

A presente irregularidade foi apresentada pela equipe técnica, com base em listagem de empenhos por fontes de recursos, de janeiro de 2013 a fevereiro de 2014, tendo demonstrado que a Prefeitura de Presidente Kennedy pagou as despesas com pessoal contratado temporariamente da Assistência Social com recursos dos royalties do petróleo.

Restou apontado que a Prefeitura de Presidente Kennedy realizou entre 2010 e 2013 três processos seletivos simplificados para a contratação de servidores temporários para a Assistência Social. O último Processo Seletivo Simplificado, n. 01/2013, ofereceu diversos cargos de natureza permanente, como por exemplo, Pedagogo, Assistente Social, Advogado e Psicólogo.

O acórdão recorrido entendeu que os valores dos royalties do petróleo foram empregados para pagamento de salários de servidores temporários, portanto, em consonância com a Lei Federal n. 7.990/1989, que veda tão somente, o pagamento de servidores do quadro permanente.

O recorrente por sua vez, entendeu que os servidores temporariamente contratados desempenham funções de servidores efetivos por anos consecutivos, prática que a equipe técnica denominou transfigurar “o caráter de necessidade temporária” destas contratações, contrariando normas constitucionais e infraconstitucionais.

Alega a Sra. Amanda Quinta Rangel, que a Lei Municipal n. 1.080/2013 deixou claro o caráter de necessidade temporária de excepcional interesse público, como também consta do próprio edital da contratação, em razão do Termo de Ajuste de Conduta firmado com o Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

Suscitou ainda, que não houve qualquer transfiguração das contratações dos servidores temporários da Assistência Social em permanentes, não havendo, portanto, infringência às disposições legais referentes à aplicação de recursos dos royalties de petróleo.

### II.3.8.1 – Natureza jurídica dos Royalties

Pois bem, faz-se necessário uma análise quanto a natureza da receita dos royalties, para que, então, se possa adentrar ao mérito de sua possibilidade em pagamento de despesa com pessoal.

Sabe-se que as receitas decorrentes dos royalties, têm natureza de compensação financeira e são baseadas em características voláteis, finitas e incertas. São voláteis porque respeitam as regras de um mercado altamente competitivo, são finitas porque um dia esgotarão e são incertas porque não sabemos até quando elas serão “nossas”.

Nesse espectro releva dizer que esta Corte vem se mostrando atenta e vigilante em relação à problemática de ser ter gastos públicos “ancorados” nas receitas de royalties. Como já dito, essas são, finitas, voláteis e incertas e não devem servir como parâmetros para a realização de despesas que são obrigatórias de caráter continuado.

No que tange, especificamente ao uso das receitas de royalties com a despesa de pessoal, tem-se como parâmetro fiscal da mesma, a Receita Corrente Líquida<sup>2</sup>, em que demonstra o critério a ser utilizado para a verificação de limites, em especial, o de despesa de pessoal.

---

<sup>2</sup> Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Ocorre que, com alterações realizadas em 2015<sup>3</sup> e em 2019<sup>4</sup>, o legislador constituinte estabeleceu um novo critério para apuração da Receita Corrente Líquida, para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal. O cálculo foi ajustado deduzindo-se da RCL as transferências obrigatórias da União ao Estados, referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária.

A partir dessa alteração constitucional, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional adotou a utilização da nomenclatura “**Receita Corrente Líquida Ajustada**” como novo parâmetro de verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal e que vem sendo, por consectário, utilizado por esta Casa de Contas para os fins legais.

Em suma, **o posicionamento deste Tribunal é no sentido de que os gestores públicos adotem absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancoram nas receitas de petróleo.** Isso se deve, principalmente, por ao menos duas razões, seja pelas peculiaridades inerentes a essas receitas: incertas, voláteis e finitas; seja porque são computadas no cálculo da composição da RCL ou RCL Ajustada, que, por sua vez, é o parâmetro para apuração dos principais limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como com a despesa com pessoal.

Nessa perspectiva, o gestor público deve atuar com a máxima cautela e responsabilidade a fim de evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, a exemplo das ditas despesas com pessoal, em nível **incompatível com o equilíbrio das contas públicas**, quando essas receitas cessarem.

Neste sentido, Weder de Oliveira<sup>5</sup>, ensina que o fato de certo item de receita fazer

---

<sup>3</sup> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.  
(...)

§13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

<sup>4</sup> Art. 166. (...)  
(...)

§16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

<sup>5</sup> Oliveira, Weder de, Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas – 2 ed. – Belo Horizonte: Forum, 2015. p.220.

parte da RCL não significa que se está permitindo que se possa utilizar essa receita em despesas de pessoal (de qualquer tipo ou de algum setor específico), se o legislador que a regula assim não permite.

Pois bem. Nesses termos, o que se apresenta é a **Receita Corrente Líquida Gerencial** como um novo parâmetro a ser utilizado pelos gestores públicos como ferramenta de planejamento e gerenciamento, que vem a somar os parâmetros disciplinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja defesa e guarda incumbe a esta Casa de Contas.

### II.3.8.2 – Receita Corrente Líquida Gerencial

Nesse diapasão, para os fins de cálculo da composição desse parâmetro gerencial, apreendo que, inicialmente, a **RCL Gerencial** deve refletir o resultado obtido da **Receita Corrente Líquida Ajustada deduzido** o cômputo das receitas **de petróleo (royalties e participação especial)**.

Destaco que essas iniciativas do Tribunal de Contas são relevantes, pois visam alertar que uma redução de receitas de caráter não permanente, tais como *royalties*, poderá afetar negativamente o equilíbrio das contas públicas, podendo acarretar a extrapolação dos limites da LRF, em especial os da despesa com pessoal.

Dessa forma, a **Receita Corrente Líquida Gerencial**, revela-se, portanto, um instrumento de promoção e fomento do aprimoramento da gestão pública, na medida em que possibilitará ao administrador público promover a gestão dos gastos com pessoal com maior efetividade, permitindo avaliar os possíveis impactos diante da queda de receita de royalties e participação especial e a promovendo a política de pessoal fidedigna com a realidade econômica financeira do ente.

No caso específico do município de Presidente Kennedy, quando aplicamos esse conceito de Receita Corrente Líquida Gerencial, observamos que seu gasto com pessoal já está extrapolado, ou seja, quando se faz uma análise atual o município apresenta um percentual de 37,40%, porém quando se retira de seu quadro os valores referentes a royalties, vê-se que seu orçamento está “maquiado”.

Explico. Quando olhamos o município de Presidente Kennedy sob o manto da receita Corrente Líquida Ajustada, o painel de controle, demonstra a despesa com pessoal em ótimo conjuntura, no entanto, quando aplicamos o conceito de Receita Corrente Líquida Gerencial esse valor se dá em um montante muito superior.

O aporte dos royalties, faz com que a Receita Corrente Líquida (adicionado o valor de royalties), fique em um valor muito elevado, e como o mesmo é usado como parâmetro para o limite de gasto com pessoal, acaba por ocultar o verdadeiro custo representado da despesa com pessoal no orçamento do município.

Em sendo assim, imagine que o referido município perca os royalties, o seu limite de pessoal seria extrapolado, e, ainda, se o município realiza uma despesa permanente e de caráter contínuo, como a realização de concursos público, já tendo extrapolado o limite (analisando sob a ótica da receita Corrente Líquida Gerencial), estaria o gestor colocando o município em risco.

Dessa forma, o valor dos royalties, nem deveria ser registrado para o fim de gasto com pessoal, uma vez que o mesmo como já demonstrado é instável, incerto e finito. Muito menos, poderia se exigir do gestor que se compromettesse a gerar mais gastos com a realização do concurso público.

Sendo assim, a observância de tal resultado deve servir para mitigar os efeitos sancionatórios da irregularidade do uso de royalties para o pagamento do pessoal contrato sem concurso público, apontando a necessidade de rearranjo da estrutura administrativa para que tais contratações sejam realizadas sem comprometer as contas públicas.

### **II.3.8.3 – Da Assistência Social**

Para a análise da presente irregularidade, é imperioso contextualizar sobre a origem e o desenvolvimento da política pública de Assistência Social no Brasil.

#### **II.3.8.3.1 – Contexto histórico da evolução política da Assistência Social**

A Assistência Social no Brasil tem sua origem vinculada à filantropia, à cultura de ações assistencialistas e solidárias, geralmente ligadas aos ensinamentos caritativos das religiões, direcionadas aos mais desvalidos e necessitados.

Durante muito tempo, a Assistência Social fora considerada atividade secundária às ações estatais, desvinculada de movimentos políticos. Somente na década de 40, iniciou-se a estruturação da política de Assistência Social, com a fundação da LBA – Legião Brasileira de Assistência, pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo inicial de ajudar as famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial.

Com o fim da guerra, a LBA firmou-se no papel de órgão assistencialista, dando continuidade ao trabalho filantropo, permeado pela presença governamental, sempre liderado pelas primeiras-damas da República.

Percorreu-se um longo caminho, para que a Assistência Social fosse reconhecida como uma política pública de responsabilidade estatal.

### **II.3.8.3.2 – Da legislação aplicada à Assistência Social**

Diante de um grande movimento organizacional em prol da normatização das garantias dos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988<sup>6</sup> incluiu a Assistência

---

<sup>6</sup> **Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Social no sistema de Seguridade Social<sup>7</sup>, junto à Saúde e à Previdência Social<sup>8</sup>, de forma não contributiva.

Em 1993, foi promulgada a primeira legislação regulamentando o tema – Lei nº 8.742/1993 - denominada LOAS – Lei de Organização da Assistência Social, que contribuiu sobremodo para o processo de legitimação da Assistência Social como política pública no Brasil.

Por meio da LOAS iniciou-se o processo de concretização das diretrizes constitucionais, assegurando a primazia estatal na elaboração de programas sociais e oferta de serviços e benefícios aos necessitados.

Posteriormente, visando melhor organizar e consolidar a Assistência Social como uma política de Estado, capaz de efetivamente proporcionar e garantir direitos aos cidadãos, foi necessário a criação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

O SUAS foi instituído em 2005, com o objetivo de materializar a política proposta na LOAS, visando à proteção social dos indivíduos, apoio às famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades.

Em 2011, foi sancionada a Lei nº 12.435 – Lei do SUAS, que alterou a Lei nº 8.721/1993 - LOAS, apresentando relevantes pontos para o aprimoramento organizacional da Assistência Social, através do Sistema Único de Assistência Social. Dos quais cito alguns:

- Atribuição de responsabilidades;
- Definição de competências;
- Definição de padrões de atendimentos;
- Organização de mecanismos para a provisão de recursos para o fomento do SUAS;

---

<sup>7</sup> A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

<sup>8</sup> **A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA BENEMERÊNCIA AO DIREITO A SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL: THE CHARITABLE BY LAW** -Juliana Grasiela da Silva Dantas. - [https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando\\_2016\\_9.pdf](https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando_2016_9.pdf)

- Gerenciamento da vinculação de entidades e organizações de assistência social ao SUAS;

Como instrumento de regulamentação do SUAS, visando a implementação das medidas propostas na referida lei e o aperfeiçoamento do sistema, editou-se a NOB – SUAS (Norma Operacional Básica), com os principais fundamentos voltados à valorização do pacto federativo, no que se refere à gestão compartilhada e a qualificação do atendimento à população.

Logo após, fora publicada a NOB-RH/SUAS (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos), cujo objetivo foi apresentar diretrizes para o aprimoramento da gestão profissional do SUAS em cada esfera de governo, a fim de melhor qualificar os serviços ofertados, para garantir um melhor atendimento aos usuários nas unidades de referência.

#### **II.3.8.3.3 – Das principais unidades referenciadas do SUAS: CRAS e CREAS e suas equipes de referência**

O SUAS é coordenado pelo Ministério da Cidadania e está presente em todas as esferas governamentais (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), sendo composto pela sociedade civil e pelo poder público. A organização de suas ações se dá em dois tipos de proteção social: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica é destinada a prevenção de riscos sociais e pessoais a quem necessita, através de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e a Proteção Social Especial é direcionada às famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de risco social, que tiveram seus direitos violados por situações de abandono, maus-tratos, vícios e outros<sup>9</sup>.

Para a materialização dessas ações, voltadas à proteção social, o SUAS conta com duas importantes unidades de atendimento:

---

<sup>9</sup> <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>.



- **CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social: É a unidade pública municipal, de base territorial, responsável pela oferta de serviços de proteção básica, destinada à articulação e execução de serviços, programas sociais às famílias no seu território de abrangência.
- **CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social: É a unidade pública de abrangência municipal ou regional, responsável pela oferta e articulação de serviços de proteção especial, destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social, em razão da violação de direitos, que demandam a necessidade da intervenção socioassistencial (se dividem em Média e Alta Complexidade).

A gestão dessas unidades é formada pelas chamadas “equipes de referência”, que de acordo com a NOB-RH/SUAS (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos) *são aquelas constituídas por servidores efetivos*, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial<sup>10</sup>.

Assim, cada unidade de referência deve contratar os seus servidores e manter o quadro de pessoal qualificado por profissionais regularmente habilitados para o desenvolvimento do trabalho assistencial, de acordo com a necessidade e a demanda da população.

A NOB-RH/SUAS orienta que a composição da equipe de referência dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS deve ser constituída de acordo com o número de famílias e indivíduos referenciados. Estabelece ainda, que cada equipe deve contar com um coordenador, *devendo o mesmo, ser um técnico de nível superior, com vínculo profissional de caráter efetivo*. Conforme disposição do quadro abaixo:

--	--	--

<sup>10</sup>[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf)

<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Pequeno Porte II</b>	<b>Médio, Grande, MetrÓpole e DF</b>
Até <b>2.500</b> famílias referenciadas	Até <b>3.000</b> famílias referenciadas	A cada <b>5.000</b> famílias referenciadas
<b>2</b> técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	<b>3</b> técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	<b>4</b> técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
<b>2</b> técnicos de nível médio.	<b>3</b> técnicos de nível médio.	<b>4</b> técnicos de nível médio

Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS é uma unidade que se constitui a partir de uma equipe com maior especialidade. Neste sentido, a NOB-RH/SUAS apresenta o seguinte formato para os serviços assistenciais de Média Complexidade:

<b>Municípios em Gestão Inicial e Básica</b>	<b>Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais</b>
<b>Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos</b>	<b>Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos</b>
<b>1</b> coordenador.	<b>1</b> coordenador.
<b>1</b> assistente social.	<b>2</b> assistentes sociais.
<b>1</b> psicólogo.	<b>2</b> psicólogos.
<b>1</b> advogado.	<b>1</b> advogado.
<b>2</b> profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários).	<b>4</b> profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários).
<b>1</b> auxiliar administrativo.	<b>2</b> auxiliares administrativos.

Observa-se que cada unidade de assistência social é organizada por equipes com objetivos e características próprias, considerando não só as suas demandas socioassistenciais, mas também a realidade das regiões em que atuam e os recursos disponíveis.

#### **II.3.8.3.4 – Da irregularidade apresentada e da realidade estrutural da Assistência Social nos Municípios**

A partir deste breve apanhado sobre a evolução histórica e estrutural da Assistência Social, é que se busca examinar de forma mais analítica a irregularidade posta - *“Pagamento de salários da assistência social com recursos dos royalties do petróleo”*.

*In casu* a irregularidade se deu em razão de a municipalidade ter realizado o pagamento de servidores temporários da Assistência Social, cuja natureza é de caráter permanente, com recursos dos royalties do petróleo”, contrariando o art. 8º da Lei 7990/89.

Constatou-se, que há no município de Presidente Kennedy, a contratação sistemática e generalizada de servidores temporários para execução de atividades permanentes, não só para a Secretaria de Assistência Social, em total afronta aos princípios da Eficiência, da Finalidade e do Interesse Público.

Assim, analisando todo o contexto de consolidação e de reconhecimento da política pública assistencial como responsabilidade de estado, denota-se que, a integralidade de servidores temporários compoendo a pasta da Assistência Social, se dá em detrimento do processo evolutivo, estrutural e de alcance dessa política na vida da população usuária.

Explico. Os serviços da Assistência Social visam à garantia dos direitos daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, **de forma continuada, permanente e planejada**. Logo, a memória institucional e a qualidade da prestação desses serviços são fundamentais para o êxito dos resultados desta política pública, de modo a garantir a sua estruturação e o seu fortalecimento.

Deste modo, diante do fluxo de contratações temporárias, demissões e recontrações, notadamente, por estas contratações representarem importante poder eleitoral para os gestores, é que se verifica o enorme prejuízo para a consecução do desenvolvimento da política pública assistencial, em razão da ruptura de continuidade dos serviços realizados.

A ausência de uma composição, ainda que mínima, de servidores efetivos na Secretaria de Assistência Social, afronta orientação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, conforme os modelos acima transcritos<sup>11</sup>.

Sob este aspecto, frisa-se que, **os servidores públicos, que compõem a estrutura organizacional das unidades de referência do SUAS, cujas atribuições são técnicas e de necessidade permanente, devem ter cargos de provimento efetivo, ocupados mediante a aprovação em concurso público**, ressalvadas as hipóteses de nomeações para cargo em comissão, bem como as contratações de natureza temporária, cuja necessidade deve ser temporária de excepcional interesse público, conforme constitucionalmente previsto<sup>12</sup>.

Outra hipótese de contratação de serviços pela Administração Pública, que deve ser destaca no contexto assistencial, é a possibilidade de terceirização dos serviços públicos, *que podem ser admitidas em casos de atividades de caráter secundário e transitório*.

Diante de todas as dificuldades e desafios que a Assistência Social se esbarra para a consolidação de uma política pública de destaque, equiparada a outras tantas, nota-se que a ruptura de um mapeamento perene, que seja capaz de identificar o alcance desta política na sociedade é extremamente danosa, sob a ótica do princípio da continuidade dos serviços públicos.

Dentre as dificuldades citadas no processo evolutivo da Assistência Social no Brasil, frisa-se a forte cultura que a vincula às práticas assistencialistas e clientelistas, ainda que se tenha passado mais de 30 anos de sua ascensão constitucional. Lamentavelmente, a chamada “cultura da ajuda” ainda persiste de forma estrutural na sociedade, contribuindo para ações governamentais seletivas e paliativas, atravancando o caráter universal da política pública de assistência social.

Daí que ações governamentais articuladas, planejadas e continuadas são extremamente positivas para a melhoria na qualidade dos serviços prestados pela

---

<sup>11</sup> Vide item 3.8.2.3.

<sup>12</sup> Art. 37, inciso IX da CF;

Assistência Social e de suma importância para a afirmação desta política como um direito de responsabilidade estatal.

Por certo, o cenário pandêmico tem acarretado maior escassez de recursos e conseqüentemente agravado as vulnerabilidades sociais, tornando-se extremamente complexo a promoção de uma gestão pública de qualidade. No entanto, não se pode adiar a necessidade de romper com a política da benemerência, que segrega a política pública de assistência social das demais, para que seja assegurado aos seus usuários a sua plena efetividade, que lhes é constitucionalmente garantido.

#### **II.3.8.4 – Conclusão**

Em sendo assim, trazendo a **teoria da receita corrente líquida gerencial**, para o caso concreto, em que receitas de caráter não permanente, especificamente *royalties*, são deduzidas do cômputo, não sendo possível sua utilização em caráter de despesa com pessoal.

E ainda, o fato, conforme já amplamente debatido na irregularidade anterior de que, apesar de se reconhecer a relevância dos serviços prestados por meio do processo seletivo simplificado em questão, notadamente sob a ótica do princípio da continuidade dos serviços públicos, resguardando as ações assistenciais, não há possibilidade de se ignorar a necessidade de observância às normas legais que regem a matéria.

Face ao exposto, **mantenho a irregularidade**, não sendo possível a utilização dos royalties, para o pagamento de prestação de serviços permanentes e ordinários. Todavia, há que se considerar as circunstâncias e os elementos fáticos do caso concreto, trazidos pela defesa, no que tange à defasagem de pessoal da administração pública municipal, da imperiosa necessidade de continuidade dos serviços assistenciais, somada a realidade do Município de Presidente Kennedy, que havia acabado de passar por uma intervenção estadual e o elevado percentual de gasto com pessoa em relação a RCL Gerencial, razões pelas quais, **deixo de aplicar penalidade de multa**.

### III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanhando em parte os entendimentos técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **Conhecer** do presente Pedido de Reexame, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal;
2. **Preliminarmente**, dar provimento ao pedido para que, na forma dos arts. 176 e 177 da LC n. 621/2012 c/c art. 332, 333 e 335, parágrafo único, do RITCEES, seja negada a exequibilidade dos arts. 1º das Leis Municipais n. 1.073/2013, 1.079/2013
  - 2.1. **Determino** que os efeitos da inexecutabilidade, bem como, regularização do concurso público pelo município se dê 01 (um) ano após a decretação do fim da pandemia.
  - 2.2. **Recomendo** que o município observe o regime de colaboração de ensino, para que se verifique a real necessidade de servidores nessas áreas, com base em uma visão sistêmica e estratégia, para efetiva implementação da política pública de educação com qualidade.
3. **Dar provimento parcial** ao presente recurso, em razão da manutenção das seguintes irregularidades narradas na ITR 36/2021:

3.1 DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA EXCESSIVA E NÃO RAZOÁVEL EM EDITAL DE LICITAÇÃO, CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARÁTER COMPETITIVO (item 2.2.1) (Item 5.1.1.1 do RA-O 25/2014)

**Base Legal:** Art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93, art. 3º, II, da Lei 10.520/02, art. 37, XXI, da Constituição Federal e Princípios da Eficiência, Economicidade, Impessoalidade, Interesse Público, Finalidade, Legalidade, Razoabilidade e Proporcionalidade, esculpidos no art. 32 da Constituição Estadual.

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Francisco Carlos Viana dos Santos – Secretário de Transporte de Frota; Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral; Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno; Selma Henriques de Souza – Pregoeira

3.3 DA OPÇÃO PELA DESPESA COM A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SEM PRÉVIO ESTUDO DA VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA LOCAÇÃO EM RELAÇÃO À AQUISIÇÃO DOS BENS OU OUTRA FORMA DE CONTRATAÇÃO DISPONÍVEL NO MERCADO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita Municipal; Miguel Ângelo Lima Qualhano – Secretário Municipal de Obras; Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno

3.4 – DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA INDEVIDA PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO LICITANTE EM CERTAME CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARATER COMPETITIVO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Antonio Manoel Barros Miranda – Coordenador de Comunicação; Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral

3.6 – DO ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIO DESPROVIDO DE RAZOABILIDADE PARA CONSIDERAÇÃO DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA EM EDITAL DE LICITAÇÃO, ACARRETANDO NA DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Antonio Manoel Barros Miranda – Fiscal do contrato

3.7 – DA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM DEMONSTRAÇÃO DA REAL NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita

3.8 – DO PAGAMENTO DE SALÁRIOS DE SERVIDORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM RECURSOS DOS ROYALIES DO PETRÓLEO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita

**4. Remeter** os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**

**Conselheiro Relator**

**VOTO VISTA**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, em face do Acórdão TC 1104/2019/9 Primeira Câmara, exarado nos autos do Processo TC 1749/2014-3 e que assim dispõe:

**1. ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Primeira Câmara**, ante as razões expostas pelo Relator por:

**1.1. REJEITAR** a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam do Procurador Municipal, Sra. Paula Viviany de Aguiar Fazolo.

**1.2. REJEITAR** a preliminar para negar a exequibilidade das Leis Municipais 1.079/2013, 1.080/2013 e 1.073/2013.

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **afastar**, nos termos do art. 207, §3º, da Res. TC 261/2013, a responsabilidade de:

**1.3.1.** Amanda Quinta Rangel -Prefeita Municipal, quanto aos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.11 da ITC 1524/2017

**1.3.2.** Reginaldo dos Santos Quinta -Prefeito Municipal (2010/2011)

**1.3.3.** Miguel Ângelo Lima Qualhano –Secretário de Obras, quanto aos itens 3.2, 3.3 da ITC 1524/2017

**1.3.4.** Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral, quanto aos itens 3.1, 3.4, 3.5 da ITC 1524/2017

**1.3.5.** Simey Tristão de Souza –Coordenador de Controle Interno, quanto aos itens 3.1, 3.3 da ITC 1524/2017

**1.3.6.** Francisco Carlos Viana dos Santos –Secretário de Transportes, quanto aos itens 3.1 da ITC 1524/2017

**1.3.7.** Selma Henriques de Souza –Pregoeira, quanto aos itens 3.1, 3.5 da ITC 1524/2017

**1.3.8.** Ana Lúcia Maitan Cruz –Secretária de Administração, quanto ao item 3.8 da ITC 1524/2017

**1.3.9.** Vixtrel Construções e Montagens Ltda –Empresa Contratada, quanto aos itens 3.2 da ITC 1524/2017

**1.4. MANTER** as seguintes irregularidades:

**1.4.1. Estabelecimento de exigência indevida para qualificação técnica do licitante em certame, causando restrição ao seu caráter competitivo (item 3.4 da ITC 1524/2014)**

**Base legal:** art. 37, XXI, da CF/88, art. 3º, §1º, I, da lei 8.666/93 e princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade, interesse público e finalidade, esculpidos no art. 32 da constituição estadual



**Responsável:** Antonio Manoel Barros Miranda –Coordenador de Comunicação

**1.4.2. Omissão no dever de eleição dos veículos de divulgação das campanhas publicitárias, permitindo a escolha pela conveniência da contratada (item 3.6 da ITC 1524/2014)**

**Base legal:** Art. 4º, § 2º, da Lei 12.232/2010; art. 3º da Lei 4.680/65; subitem 1.2.1 do Contrato 20/2014; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64; e Princípios da Legalidade, Eficiência, Impessoalidade e Motivação, esculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, e 32 da Constituição Estadual

**Responsáveis:** Antonio Manoel Barros Miranda –Coordenador de Comunicação.

**Afastar ressarcimento**

**1.4.3. Estabelecimento de critério desprovido de razoabilidade para consideração da inexequibilidade da proposta em edital de licitação, acarretando na desclassificação da proposta mais vantajosa para a administração (item 3.7 da ITC 1524/2014)**

**Base legal:** Art. 40, inciso VII, c/c art. 43, inciso V e art. 45, caput, todos da Lei 8.666/93.

**Responsáveis:** Rosângela Lírio Guisso –Secretária Municipal de Administração Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral

**1.4.4. Contratação de servidores temporários em detrimento da criação de novos cargos de provimento efetivo e do Preenchimento por meio de concurso público (item 3.10 da ITC 1524/2014)**

**Base legal:** Art. 37, II e IX, da Constituição Federal e Princípios da Eficiência, da Finalidade e do Interesse Público, caput do Artigo 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo

**Responsáveis:** Amanda Quinta Rangel –Prefeita a partir de 01/01/2013; Reginaldo dos Santos Quinta –Prefeito em 2010 e 2011.

**Afastar ressarcimento**

**1.5. REJEITAR as razões de justificativas de Antonio Manoel Barros Miranda –Coordenador de Comunicação, aplicando-lhe multa no valor de R\$2.000,00, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens 3.4 e 3.6 da ITC.**

**1.6. REJEITAR PARCIALMENTE as razões de justificativas de Paula Viviany de Aguiar Fazolo –Procuradora Geral do Município de Presidente Kennedy, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 1.000,00, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item 3.7 da ITC.**

**1.7. REJEITAR as razões de justificativas de Rosângela Lírio Guisso – Secretária Municipal de Administração Município de Presidente Kennedy, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 1.000,00, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item 3.7 da ITC.**

**1.8. REJEITAR PARCIALMENTE as razões de justificativas de Amanda Quinta Rangel –Prefeita a partir de 01/01/2013, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 1.000,00, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item 3.10 da ITC**

**1.9. REJEITAR PARCIALMENTE as razões de justificativas de Reginaldo dos Santos Quinta –Prefeito em 2010 e 2011, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 1.000,00, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item 3.10 da ITC.**

**1.10. DETERMINAR** ao atual prefeito municipal de Presidente Kennedy para que adote medidas visando o cumprimento do art. 40, 1º, II, da CF, caso ainda persistam situações irregulares.

**1.11. DAR CIÊNCIA** aos interessados.

**1.12. ARQUIVAR** os presentes autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/08/2019 –29ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

Após a apresentação do r. voto pelo eminente Relator, solicitei vista dos autos para melhor conhecer das questões nele tratadas, e para homenagear o princípio da celeridade processual, dispensei um maior detalhamento de dados nesse relatório, considerando que o eminente Relator assim já o fez no bojo de seu r. voto.

Desde já destaco que passo a tratar apenas dos pontos em relação aos quais apresento minha discordância; no demais, acompanho. Assim sendo, apresento o presente

## **VOTO VISTA**

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

#### **2.1 PAGAMENTO DE SALÁRIOS DE SERVIDORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM RECURSOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO**

O eminente Relator, em seu r. voto, assim trouxe em relação à presente irregularidade:

***II.3.8 – Pagamento de salários de servidores da assistência social com recursos dos royalties do petróleo***

***Base Legal:*** Art. 8º da Lei Federal 7.990/89.

***Responsáveis:***

***Identificação:*** Amanda Quinta Rangel – Prefeita

***Conduta:*** Ordenar o pagamento da despesa com pessoal da assistência social, que desempenham atividades típicas de servidor efetivo, com recursos dos royalties do petróleo.

*A presente irregularidade foi apresentada pela equipe técnica, com base em listagem de empenhos por fontes de recursos, de janeiro de 2013 a fevereiro de 2014, tendo demonstrado que a Prefeitura de Presidente Kennedy pagou as despesas com pessoal contratado temporariamente da Assistência Social com recursos dos royalties do petróleo.*

*Restou apontado que a Prefeitura de Presidente Kennedy realizou entre 2010 e*

2013 três processos seletivos simplificados para a contratação de servidores temporários para a Assistência Social. O último Processo Seletivo Simplificado, n. 01/2013, ofereceu diversos cargos de natureza permanente, como por exemplo, Pedagogo, Assistente Social, Advogado e Psicólogo.

O acórdão recorrido entendeu que os valores dos royalties do petróleo foram empregados para pagamento de salários de servidores temporários, portanto, em consonância com a Lei Federal n. 7.990/1989, que veda tão somente, o pagamento de servidores do quadro permanente.

O recorrente por sua vez, entendeu que os servidores temporariamente contratados desempenham funções de servidores efetivos por anos consecutivos, prática que a equipe técnica denominou transfigurar “o caráter de necessidade temporária” destas contratações, contrariando normas constitucionais e infraconstitucionais.

Alega a Sra. Amanda Quinta Rangel, que a Lei Municipal n. 1.080/2013 deixou claro o caráter de necessidade temporária de excepcional interesse público, como também consta do próprio edital da contratação, em razão do Termo de Ajuste de Conduta firmado com o Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

Suscitou ainda, que não houve qualquer transfiguração das contratações dos servidores temporários da Assistência Social em permanentes, não havendo, portanto, infringência às disposições legais referentes à aplicação de recursos dos royalties de petróleo.

### **II.3.8.1 – Natureza jurídica dos Royalties**

Pois bem, faz-se necessário uma análise quanto a natureza da receita dos royalties, para que, então, se possa adentrar ao mérito de sua possibilidade em pagamento de despesa com pessoal.

Sabe-se que as receitas decorrentes dos royalties, têm natureza de compensação financeira e são baseadas em características voláteis, finitas e incertas. São voláteis porque respeitam as regras de um mercado altamente competitivo, são finitas porque um dia esgotarão e são incertas porque não sabemos até quando elas serão “nossas”.

Nesse espectro releva dizer que esta Corte vem se mostrando atenta e vigilante em relação à problemática de ser ter gastos públicos “ancorados” nas receitas de royalties. Como já dito, essas são, finitas, voláteis e incertas e não devem servir como parâmetros para a realização de despesas que são obrigatórias de caráter continuado.

No que tange, especificamente ao uso das receitas de royalties com a despesa de pessoal, tem-se como parâmetro fiscal da mesma, a Receita Corrente Líquida<sup>13</sup>,

<sup>13</sup> Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

*em que demonstra o critério a ser utilizado para a verificação de limites, em especial, o de despesa de pessoal.*

*Ocorre que, com alterações realizadas em 2015<sup>14</sup> e em 2019<sup>15</sup>, o legislador constituinte estabeleceu um novo critério para apuração da Receita Corrente Líquida, para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal. O cálculo foi ajustado deduzindo-se da RCL as transferências obrigatórias da União ao Estados, referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária.*

*A partir dessa alteração constitucional, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional adotou a utilização da nomenclatura “Receita Corrente Líquida Ajustada” como novo parâmetro de verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal e que vem sendo, por consectário, utilizado por esta Casa de Contas para os fins legais.*

*Em suma, o posicionamento deste Tribunal é no sentido de que os gestores públicos adotem absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancoram nas receitas de petróleo. Isso se deve, principalmente, por ao menos duas razões, seja pelas peculiaridades inerentes a essas receitas: incertas, voláteis e finitas; seja porque são computadas no cálculo da composição da RCL ou RCL Ajustada, que, por sua vez, é o parâmetro para apuração dos principais limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como com a despesa com pessoal. Nessa perspectiva, o gestor público deve atuar com a máxima cautela e responsabilidade a fim de evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, a exemplo das ditas despesas com pessoal, em nível **incompatível com o equilíbrio das contas públicas**, quando essas receitas cessarem.*

*Neste sentido, Weder de Oliveira<sup>16</sup>, ensina que o fato de certo item de receita fazer parte da RCL não significa que se está permitindo que se possa utilizar essa receita em despesas de pessoal (de qualquer tipo ou de algum setor específico), se o legislador que a regula assim não permite.*

*Pois bem. Nesses termos, o que se apresenta é a **Receita Corrente Líquida Gerencial** como um novo parâmetro a ser utilizado pelos gestores públicos como ferramenta de planejamento e gerenciamento, que vem a somar os parâmetros disciplinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja defesa e guarda incumbe a esta Casa de Contas.*

### **II.3.8.2 – Receita Corrente Líquida Gerencial**

*Nesse diapasão, para os fins de cálculo da composição desse parâmetro gerencial, apreendo que, inicialmente, a **RCL Gerencial** deve refletir o resultado obtido da **Receita Corrente Líquida Ajustada deduzido** o cômputo das receitas de petróleo (royalties e participação especial).*

<sup>14</sup> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

<sup>15</sup> Art. 166. (...)

(...)

§16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

<sup>16</sup> Oliveira, Weder de, Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas – 2 ed. – Belo Horizonte: Forum, 2015. p.220.

*Destaco que essas iniciativas do Tribunal de Contas são relevantes, pois visam alertar que uma redução de receitas de caráter não permanente, tais como royalties, poderá afetar negativamente o equilíbrio das contas públicas, podendo acarretar a extrapolação dos limites da LRF, em especial os da despesa com pessoal.*

*Dessa forma, a **Receita Corrente Líquida Gerencial**, revela-se, portanto, um instrumento de promoção e fomento do aprimoramento da gestão pública, na medida em que possibilitará ao administrador público promover a gestão dos gastos com pessoal com maior efetividade, permitindo avaliar os possíveis impactos diante da queda de receita de royalties e participação especial e a promovendo a política de pessoal fidedigna com a realidade econômica financeira do ente.*

*No caso específico do município de Presidente Kennedy, quando aplicamos esse conceito de Receita Corrente Líquida Gerencial, observamos que seu gasto com pessoal já está extrapolado, ou seja, quando se faz uma análise atual o município apresenta um percentual de 37,40%, porém quando se retira de seu quadro os valores referentes a royalties, vê-se que seu orçamento está “maquiado”.*

*Explico. Quando olhamos o município de Presidente Kennedy sob o manto da receita Corrente Líquida Ajustada, o painel de controle, demonstra a despesa com pessoal em ótimo conjuntura, no entanto, quando aplicamos o conceito de Receita Corrente Líquida Gerencial esse valor se dá em um montante muito superior.*

*O aporte dos royalties, faz com que a Receita Corrente Líquida (adicionado o valor de royalties), fique em um valor muito elevado, e como o mesmo é usado como parâmetro para o limite de gasto com pessoal, acaba por ocultar o verdadeiro custo representado da despesa com pessoal no orçamento do município.*

*Em sendo assim, imagine que o referido município perca os royalties, o seu limite de pessoal seria extrapolado, e, ainda, se o município realiza uma despesa permanente e de caráter contínuo, como a realização de concursos público, já tendo extrapolado o limite (analisando sob a ótica da receita Corrente Líquida Gerencial), estaria o gestor colocando o município em risco.*

*Dessa forma, o valor dos royalties, nem deveria ser registrado para o fim de gasto com pessoal, uma vez que o mesmo como já demonstrado é instável, incerto e finito. Muito menos, poderia se exigir do gestor que se comprometesse a gerar mais gastos com a realização do concurso público.*

*Sendo assim, a observância de tal resultado deve servir para mitigar os efeitos sancionatórios da irregularidade do uso de royalties para o pagamento do pessoal contrato sem concurso público, apontando a necessidade de rearranjo da estrutura administrativa para que tais contratações sejam realizadas sem comprometer as contas públicas.*

### **II.3.8.3 – Da Assistência Social**

*Para a análise da presente irregularidade, é imperioso contextualizar sobre a origem e o desenvolvimento da política pública de Assistência Social no Brasil.*

#### **II.3.8.3.1 – Contexto histórico da evolução política da Assistência Social**

*A Assistência Social no Brasil tem sua origem vinculada à filantropia, à cultura de ações assistencialistas e solidárias, geralmente ligadas aos ensinamentos caritativos das religiões, direcionadas aos mais desvalidos e necessitados.*

*Durante muito tempo, a Assistência Social fora considerada atividade secundária às ações estatais, desvinculada de movimentos políticos. Somente na década de*

*40, iniciou-se a estruturação da política de Assistência Social, com a fundação da LBA – Legião Brasileira de Assistência, pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo inicial de ajudar as famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial.*

*Com o fim da guerra, a LBA firmou-se no papel de órgão assistencialista, dando continuidade ao trabalho filantropo, permeado pela presença governamental, sempre liderado pelas primeiras-damas da República.*

*Percorreu-se um longo caminho, para que a Assistência Social fosse reconhecida como uma política pública de responsabilidade estatal.*

### **II.3.8.3.2 – Da legislação aplicada à Assistência Social**

*Diante de um grande movimento organizacional em prol da normatização das garantias dos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988<sup>17</sup> incluiu a Assistência Social no sistema de Seguridade Social<sup>18</sup>, junto à Saúde e à Previdência Social<sup>19</sup>, de forma não contributiva.*

*Em 1993, foi promulgada a primeira legislação regulamentando o tema – Lei nº 8.742/1993 - denominada LOAS – Lei de Organização da Assistência Social, que contribuiu sobremodo para o processo de legitimação da Assistência Social como política pública no Brasil.*

*Por meio da LOAS iniciou-se o processo de concretização das diretrizes constitucionais, assegurando a primazia estatal na elaboração de programas sociais e oferta de serviços e benefícios aos necessitados.*

*Posteriormente, visando melhor organizar e consolidar a Assistência Social como uma política de Estado, capaz de efetivamente proporcionar e garantir direitos aos cidadãos, foi necessário a criação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social.*

*O SUAS foi instituído em 2005, com o objetivo de materializar a política proposta na LOAS, visando à proteção social dos indivíduos, apoio às famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades.*

*Em 2011, foi sancionada a Lei nº 12.435 – Lei do SUAS, que alterou a Lei nº 8.721/1993 - LOAS, apresentando relevantes pontos para o aprimoramento*

<sup>17</sup> **Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

<sup>18</sup> A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

<sup>19</sup> **A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA BENEMERÊNCIA AO DIREITO SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL: THE CHARITABLE BY LAW** -Juliana Grasiela da Silva Dantas. - [https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando\\_2016\\_9.pdf](https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando_2016_9.pdf)

*organizacional da Assistência Social, através do Sistema Único de Assistência Social. Dos quais cito alguns:*

- *Atribuição de responsabilidades;*
- *Definição de competências;*
- *Definição de padrões de atendimentos;*
- *Organização de mecanismos para a provisão de recursos para o fomento do SUAS;*
- *Gerenciamento da vinculação de entidades e organizações de assistência social ao SUAS;*

*Como instrumento de regulamentação do SUAS, visando a implementação das medidas propostas na referida lei e o aperfeiçoamento do sistema, editou-se a NOB – SUAS (Norma Operacional Básica), com os principais fundamentos voltados à valorização do pacto federativo, no que se refere à gestão compartilhada e a qualificação do atendimento à população.*

*Logo após, fora publicada a NOB-RH/SUAS (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos), cujo objetivo foi apresentar diretrizes para o aprimoramento da gestão profissional do SUAS em cada esfera de governo, a fim de melhor qualificar os serviços ofertados, para garantir um melhor atendimento aos usuários nas unidades de referência.*

#### **II.3.8.3.3 – Das principais unidades referenciadas do SUAS: CRAS e CREAS e suas equipes de referência**

*O SUAS é coordenado pelo Ministério da Cidadania e está presente em todas as esferas governamentais (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), sendo composto pela sociedade civil e pelo poder público. A organização de suas ações se dá em dois tipos de proteção social: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial.*

*A Proteção Social Básica é destinada a prevenção de riscos sociais e pessoais a quem necessita, através de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e a Proteção Social Especial é direcionada às famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de risco social, que tiveram seus direitos violados por situações de abandono, maus-tratos, vícios e outros<sup>20</sup>.*

*Para a materialização dessas ações, voltadas à proteção social, o SUAS conta com duas importantes unidades de atendimento:*

- **CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social: *É a unidade pública municipal, de base territorial, responsável pela oferta de serviços de proteção básica, destinada à articulação e execução de serviços, programas sociais às famílias no seu território de abrangência.*
- **CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social: *É a unidade pública de abrangência municipal ou regional, responsável pela oferta e articulação de serviços de proteção especial, destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social, em razão da violação de*

<sup>20</sup> <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>.

*direitos, que demandam a necessidade da intervenção socioassistencial (se dividem em Média e Alta Complexidade).*

*A gestão dessas unidades é formada pelas chamadas “equipes de referência”, que de acordo com a NOB-RH/SUAS (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos) são aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial<sup>21</sup>.*

*Assim, cada unidade de referência deve contratar os seus servidores e manter o quadro de pessoal qualificado por profissionais regularmente habilitados para o desenvolvimento do trabalho assistencial, de acordo com a necessidade e a demanda da população.*

*A NOB-RH/SUAS orienta que a composição da equipe de referência dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS deve ser constituída de acordo com o número de famílias e indivíduos referenciados. Estabelece ainda, que cada equipe deve contar com um coordenador, devendo o mesmo, ser um técnico de nível superior, com vínculo profissional de caráter efetivo. Conforme disposição do quadro abaixo:*

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, MetrÓpole e DF
Até <b>2.500</b> famílias referenciadas	Até <b>3.000</b> famílias referenciadas	A cada <b>5.000</b> famílias referenciadas
<b>2</b> técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	<b>3</b> técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	<b>4</b> técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
<b>2</b> técnicos de nível médio.	<b>3</b> técnicos de nível médio.	<b>4</b> técnicos de nível médio

*Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS é uma unidade que se constitui a partir de uma equipe com maior especialidade. Neste sentido, a NOB-RH/SUAS apresenta o seguinte formato para os serviços assistenciais de Média Complexidade:*

Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
<b>Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos</b>	<b>Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos</b>
<b>1</b> coordenador.	<b>1</b> coordenador.
<b>1</b> assistente social.	<b>2</b> assistentes sociais.

<sup>21</sup>[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf)



1 psicólogo.	2 psicólogos.
1 advogado.	1 advogado.
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários).	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários).
1 auxiliar administrativo.	2 auxiliares administrativos.

*Observa-se que cada unidade de assistência social é organizada por equipes com objetivos e características próprias, considerando não só as suas demandas socioassistenciais, mas também a realidade das regiões em que atuam e os recursos disponíveis.*

#### **II.3.8.3.4 – Da irregularidade apresentada e da realidade estrutural da Assistência Social nos Municípios**

*A partir deste breve apanhado sobre a evolução histórica e estrutural da Assistência Social, é que se busca examinar de forma mais analítica a irregularidade posta - “Pagamento de salários da assistência social com recursos dos royalties do petróleo”.*

*In casu a irregularidade se deu em razão de a municipalidade ter realizado o pagamento de servidores temporários da Assistência Social, cuja natureza é de caráter permanente, com recursos dos royalties do petróleo”, contrariando o art. 8º da Lei 7990/89.*

*Constatou-se, que há no município de Presidente Kennedy, a contratação sistemática e generalizada de servidores temporários para execução de atividades permanentes, não só para a Secretaria de Assistência Social, em total afronta aos princípios da Eficiência, da Finalidade e do Interesse Público.*

*Assim, analisando todo o contexto de consolidação e de reconhecimento da política pública assistencial como responsabilidade de estado, denota-se que, a integralidade de servidores temporários compondo a pasta da Assistência Social, se dá em detrimento do processo evolutivo, estrutural e de alcance dessa política na vida da população usuária.*

*Explico. Os serviços da Assistência Social visam à garantia dos direitos daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, **de forma continuada, permanente e planejada**. Logo, a memória institucional e a qualidade da prestação desses serviços são fundamentais para o êxito dos resultados desta política pública, de modo a garantir a sua estruturação e o seu fortalecimento.*

*Deste modo, diante do fluxo de contratações temporárias, demissões e recontrações, notadamente, por estas contratações representarem importante poder eleitoral para os gestores, é que se verifica o enorme prejuízo para a consecução do desenvolvimento da política pública assistencial, em razão da ruptura de continuidade dos serviços realizados.*

*A ausência de uma composição, ainda que mínima, de servidores efetivos na Secretaria de Assistência Social, afronta orientação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, conforme os modelos acima transcritos<sup>22</sup>.*

*Sob este aspecto, frisa-se que, **os servidores públicos, que compõem a estrutura organizacional das unidades de referência do SUAS, cujas atribuições são técnicas e de necessidade permanente, devem ter cargos de provimento efetivo, ocupados mediante a aprovação em concurso público, ressalvadas as hipóteses de nomeações para cargo em comissão, bem como as***

<sup>22</sup> Vide item 3.8.2.3.

*contratações de natureza temporária, cuja necessidade deve ser temporária de excepcional interesse público, conforme constitucionalmente previsto*<sup>23</sup>.

*Outra hipótese de contratação de serviços pela Administração Pública, que deve ser destaca no contexto assistencial, é a possibilidade de terceirização dos serviços públicos, que podem ser admitidas em casos de atividades de caráter secundário e transitório.*

*Diante de todas as dificuldades e desafios que a Assistência Social se esbarra para a consolidação de uma política pública de destaque, equiparada a outras tantas, nota-se que a ruptura de um mapeamento perene, que seja capaz de identificar o alcance desta política na sociedade é extremamente danosa, sob a ótica do princípio da continuidade dos serviços públicos.*

*Dentre as dificuldades citadas no processo evolutivo da Assistência Social no Brasil, frisa-se a forte cultura que a vincula às práticas assistencialistas e clientelistas, ainda que se tenha passado mais de 30 anos de sua ascensão constitucional. Lamentavelmente, a chamada “cultura da ajuda” ainda persiste de forma estrutural na sociedade, contribuindo para ações governamentais seletivas e paliativas, atravancando o caráter universal da política pública de assistência social.*

*Daí que ações governamentais articuladas, planejadas e continuadas são extremamente positivas para a melhoria na qualidade dos serviços prestados pela Assistência Social e de suma importância para a afirmação desta política como um direito de responsabilidade estatal.*

*Por certo, o cenário pandêmico tem acarretado maior escassez de recursos e conseqüentemente agravado as vulnerabilidades sociais, tornando-se extremamente complexo a promoção de uma gestão pública de qualidade. No entanto, não se pode adiar a necessidade de romper com a política da benemerência, que segrega a política pública de assistência social das demais, para que seja assegurado aos seus usuários a sua plena efetividade, que lhes é constitucionalmente garantido.*

#### **II.3.8.4 – Conclusão**

*Em sendo assim, trazendo a **teoria da receita corrente líquida gerencial**, para o caso concreto, em que receitas de caráter não permanente, especificamente royalties, são deduzidas do cômputo, não sendo possível sua utilização em caráter de despesa com pessoal.*

*E ainda, o fato, conforme já amplamente debatido na irregularidade anterior de que, apesar de se reconhecer a relevância dos serviços prestados por meio do processo seletivo simplificado em questão, notadamente sob a ótica do princípio da continuidade dos serviços públicos, resguardando as ações assistenciais, não há possibilidade de se ignorar a necessidade de observância às normas legais que regem a matéria.*

*Face ao exposto, **mantenho a irregularidade**, não sendo possível a utilização dos royalties, para o pagamento de prestação de serviços permanentes e ordinários. Todavia, há que se considerar as circunstâncias e os elementos fáticos do caso concreto, trazidos pela defesa, no que tange à defasagem de pessoal da administração pública municipal, da imperiosa necessidade de continuidade dos serviços assistenciais, somada a realidade do Município de Presidente Kennedy, que havia acabado de passar por uma intervenção estadual e o elevado percentual de gasto com pessoa em relação a RCL Gerencial, razões pelas quais, **deixo de aplicar penalidade de multa.***

<sup>23</sup> Art. 37, inciso IX da CF;

Pois bem.

Em que pese a qualidade da argumentação trazida pelo eminente Relator em seu r. voto, que discorreu de forma sucinta, mas não superficial acerca do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), passo a apresentar minha divergência.

A suposta irregularidade que aqui estamos a tratar refere-se ao pagamento de salários de servidores da assistência social com recursos dos royalties do petróleo.

De fato, é preciso ter bastante cuidado com a utilização das receitas decorrentes dos royalties, considerando suas características de volatilidade, finitude e incerteza. Isso está muito bem colocado no voto do eminente Relator, que ainda destaca que esta Corte tem se mostrado atenta e vigilante em relação à problemática dos gastos públicos ancorados nessas receitas.

A Lei Federal 7.990/1989 é a norma que traz parâmetros acerca da aplicação desses recursos. Assim dispõe a lei em seu artigo 8º, *caput*, com redação conferida pela Lei n. 8.001/90, *verbis*:

*Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.** (grifamos)*

O que se nota do dispositivo acima transcrito é que a vedação de gasto desses recursos se volta para pagamento de dívida e pagamento no quadro permanente de pessoal. A título de observação, nota-se que em relação ao magistério, não se encontra vedada a utilização dos recursos nem mesmo para o pagamento do quadro permanente de pessoal.

Nesse sentido, esta Corte possui o recente Parecer em Consulta 003/2020, que assim dispõe:

*Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública).*

Deve-se reconhecer que, no intuito de conferir à gestão uma ferramenta de planejamento e gerenciamento, o voto comentado propõe um novo parâmetro, a saber, o da receita corrente líquida gerencial, que nada mais seria do que a Receita Corrente Líquida Ajustada com a dedução do cômputo das receitas de petróleo (royalties e participação especial).

Dessa forma, segundo a proposta quanto à adoção do conceito de receita corrente líquida gerencial, ao se retirar da receita corrente líquida as receitas de royalties, essas não poderiam mais ser utilizadas em caráter de despesa com pessoal.

Essa, entretanto, a meu sentir, não deve prosperar. A teoria da receita corrente líquida gerencial carece de um maior debate no âmbito desta Corte de Contas. Além disso, caso se decidisse pela sua adoção, certamente essa se daria para casos futuros. Isso para o caso de sua internalização no âmbito desta Corte, e preferencialmente por meio de norma a dar ampla publicidade aos gestores públicos.

Devo destacar mais uma vez que minha posição é atinente à análise do caso concreto, não havendo aqui pronunciamento acerca dos méritos de se adotar nova metodologia de apuração da receita corrente líquida.

Quanto à questão do enquadramento dos contratados temporários, no julgamento de piso relacionado aos fatos aqui tratados, destaquei em meu voto, na ocasião, o Acórdão TC 868/2017 – Primeira Câmara, que entendeu que não seria irregular o pagamento com recursos de royalties de serviços, mesmo quando estes fossem substitutivos dos executados por servidores do quadro permanente, conforme trecho do voto que originou o acórdão que passo a transcrever:

“Com relação às razões técnicas para manutenção da irregularidade, fundadas no fato de se considerar que os serviços contratados são substitutivos daqueles executados por servidores efetivos do quadro permanente, entendo que, ainda que assim fosse, não se justificaria a manutenção da presente irregularidade, pois, como restou comprovado nestes autos, trata-se de contratação, via processo licitatório, de profissional liberal da área de engenharia.

Em assim sendo, considerando que não se trata de pagamento de pessoal do quadro permanente, o que é especificamente vedado pela lei em referência, entendo que não cabe, no caso, também, a determinação sugerida pelo douto representante do Parquet de Contas, no sentido de que os recursos despendidos com o referido contrato sejam retornados à conta específica dos royalties.”

Assim, os pagamentos que ora analisamos não são irregulares sob essa ótica. O fato de a atividade de assistência social ser perene não impede que, caso a situação se enquadre no artigo 37, inciso IX da Constituição Federal, seja realizada a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Afasto a irregularidade.

### 3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, divergindo parcialmente do eminente Relator, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**5. Conhecer** do presente Pedido de Reexame, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal;

**6. Preliminarmente**, dar provimento ao pedido para que, na forma dos arts. 176 e 177 da LC n. 621/2012 c/c art. 332, 333 e 335, parágrafo único, do RITCEES, seja negada a exequibilidade dos arts. 1º das Leis Municipais n. 1.073/2013, 1.079/2013

**2.1. Determino** que os efeitos da inexecução, bem como, regularização do concurso público pelo município se dê 01 (um) ano após a decretação do fim da pandemia.

**2.2. Recomendo** que o município observe o regime de colaboração de ensino, para que se verifique a real necessidade de servidores nessas áreas, com base em uma visão sistêmica e estratégia, para efetiva implementação da política pública de educação com qualidade.

**7. Dar provimento parcial** ao presente recurso, em razão da manutenção das seguintes irregularidades narradas na ITR 36/2021:

3.1 DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA EXCESSIVA E NÃO RAZOÁVEL EM EDITAL DE LICITAÇÃO, CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARÁTER COMPETITIVO (item 2.2.1) (Item 5.1.1.1 do RA-O 25/2014)

**Base Legal:** Art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93, art. 3º, II, da Lei 10.520/02, art. 37, XXI, da Constituição Federal e Princípios da Eficiência, Economicidade, Impessoalidade, Interesse Público, Finalidade, Legalidade, Razoabilidade e Proporcionalidade, esculpidos no art. 32 da Constituição Estadual.

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Francisco Carlos Viana dos Santos – Secretário de Transporte de Frota; Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral; Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno; Selma Henriques de Souza – Pregoeira

3.3 DA OPÇÃO PELA DESPESA COM A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SEM PRÉVIO ESTUDO DA VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA LOCAÇÃO EM RELAÇÃO À AQUISIÇÃO DOS BENS OU OUTRA FORMA DE CONTRATAÇÃO DISPONÍVEL NO MERCADO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita Municipal; Miguel Ângelo Lima Qualhano – Secretário Municipal de Obras; Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno

3.4 – DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA INDEVIDA PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO LICITANTE EM CERTAME CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARATER COMPETITIVO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Antonio Manoel Barros Miranda – Coordenador de Comunicação; Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral

3.6 – DO ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIO DESPROVIDO DE RAZOABILIDADE PARA CONSIDERAÇÃO DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA EM EDITAL DE LICITAÇÃO,

ACARRETANDO NA DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Antonio Manoel Barros Miranda – Fiscal do contrato

3.7 – DA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM DEMONSTRAÇÃO DA REAL NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita

**8. Remeter** os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

**5. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**  
**Conselheiro**

## **1. ACÓRDÃO TC-607/2021 – PLENÁRIO**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. Conhecer** do presente Pedido de Reexame, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal;

**1.2. Preliminarmente**, dar provimento ao pedido para que, na forma dos arts. 176 e 177 da LC n. 621/2012 c/c art. 332, 333 e 335, parágrafo único, do RITCEES, seja negada a exequibilidade dos arts. 1º das Leis Municipais n. 1.073/2013, 1.079/2013

**1.2.1. Determino** que os efeitos da inexecutabilidade, bem como, regularização do concurso público pelo município se dê 01 (um) ano após a decretação do fim da pandemia.

**1.2.2. Recomendo** que o município observe o regime de colaboração de ensino, para que se verifique a real necessidade de servidores nessas áreas, com base em uma visão sistêmica e estratégia, para efetiva implementação da política pública de educação com qualidade.

**1.3. Dar provimento parcial** ao presente recurso, em razão da manutenção das seguintes irregularidades narradas na ITR 36/2021:

3.1 DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA EXCESSIVA E NÃO RAZOÁVEL EM EDITAL DE LICITAÇÃO, CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARÁTER COMPETITIVO (item 2.2.1) (Item 5.1.1.1 do RA-O 25/2014)

**Base Legal:** Art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93, art. 3º, II, da Lei 10.520/02, art. 37, XXI, da Constituição Federal e Princípios da Eficiência, Economicidade, Impessoalidade, Interesse Público, Finalidade, Legalidade, Razoabilidade e Proporcionalidade, esculpidos no art. 32 da Constituição Estadual.

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Francisco Carlos Viana dos Santos – Secretário de Transporte de Frotas; Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral; Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno; Selma Henriques de Souza – Pregoeira

3.3 DA OPÇÃO PELA DESPESA COM A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SEM PRÉVIO ESTUDO DA VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA LOCAÇÃO EM RELAÇÃO À AQUISIÇÃO DOS BENS OU OUTRA FORMA DE CONTRATAÇÃO DISPONÍVEL NO MERCADO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita Municipal; Miguel Ângelo Lima Qualhano – Secretário Municipal de Obras; Simey Tristão de Sousa – Coordenador de Controle Interno

3.4 – DO ESTABELECIMENTO DE EXIGÊNCIA INDEVIDA PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO LICITANTE EM CERTAME CAUSANDO RESTRIÇÃO AO SEU CARATER COMPETITIVO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Antonio Manoel Barros Miranda – Coordenador de Comunicação; Paula Viviany de Aguiar Fazolo – Procuradora Geral



3.6 – DO ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIO DESPROVIDO DE RAZOABILIDADE PARA CONSIDERAÇÃO DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA EM EDITAL DE LICITAÇÃO, ACARRETANDO NA DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita; Antonio Manoel Barros Miranda – Fiscal do contrato

3.7 – DA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM DEMONSTRAÇÃO DA REAL NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita

3.8 – DO PAGAMENTO DE SALÁRIOS DE SERVIDORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM RECURSOS DOS ROYALIES DO PETRÓLEO

Responsáveis: Amanda Quinta Rangel – Prefeita

**1.4. Remeter** os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

**1.5. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator, parcialmente vencido o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, que manteve seu voto.

**3.** Data da Sessão: 13/05/2021 - 23ª Sessão Ordinária do Plenário

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**