



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

# **Informativo de Jurisprudência nº 130**

**Núcleo de Jurisprudência e Súmula**

Vitória/ES, deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 08 de abril a 28 de junho de 2024



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Este Informativo, desenvolvido a partir das deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, contém resumos elaborados pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmula, não consistindo em repositório oficial da jurisprudência deste Tribunal.

## SUMÁRIO

### PLENÁRIO

**1. FINANÇAS. ROYALTIES. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE. ERRO GROSSEIRO. IRREGULARIDADE GRAVE. REJEIÇÃO DAS CONTAS.** Incorre em erro grosseiro o gestor público que utiliza recursos de royalties em finalidade vedada pelo art. 8º da Federal nº 7.990/1989, tal qual o custeio de auxílio-alimentação de servidores, tratando-se de grave infração à norma legal, passível de provocar a rejeição das contas anuais, além do dever de recomposição dos valores utilizados indevidamente na correspondente fonte de recursos.

**2. PESSOAL. CARGO EM COMISSÃO. GRATIFICAÇÃO. ATIVIDADE TÉCNICA. INCONSTITUCIONALIDADE.** É inconstitucional a previsão de gratificação para o exercício de atividades técnicas a servidores comissionados, por violação ao art. 37, incisos II e V, da CF/88. É inconstitucional a previsão de gratificação em valor variável, a ser definido por ato infralegal, conforme a discricionariedade do gestor público, por violação ao princípio da reserva legal insculpido no art. 37, inciso X, da CF/88.

**3. PROCESSUAL. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO. REVOGAÇÃO.** A revogação de lei que tenha produzido efeitos concretos não impede que o TCEES aprecie sua constitucionalidade por meio de incidente, uma vez que esse tem por objetivo principal examinar os atos lesivos à Administração Pública decorrentes da aplicação da norma durante sua vigência.

### PRIMEIRA CÂMARA

**4. LICITAÇÃO. CONCESSÃO. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA. ERRO GROSSEIRO.** Em licitação para concessão de serviço público, configura erro grosseiro a não realização de estudo de viabilidade econômico-financeira que estime o quantitativo de receitas e despesas da futura contratada, de forma a embasar os critérios e parâmetros utilizados no julgamento das propostas.

**5. PESSOAL. ATO SUJEITO A REGISTRO. RECONDUÇÃO. DESNECESSIDADE.** A recondução de servidor a cargo anteriormente ocupado, espécie de provimento derivado, não se enquadra no conceito de admissão de pessoal previsto no art. 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988, não devendo ser submetida a registro perante o TCEES para controle de legalidade.



**6. PREVIDÊNCIA. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ATRASO. MULTA. JUROS. DANO AO ERÁRIO.** A incidência de juros de mora e multa por atraso de pagamento de contribuições previdenciárias devidas ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) configura dano ao erário. A imputação de responsabilidade financeira pelo dano pressupõe conduta praticada com dolo ou erro grosseiro, em observância ao art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

#### SEGUNDA CÂMARA

**7. LICITAÇÃO. CONCESSÃO. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. SANEAMENTO BÁSICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MENOR VALOR DA TARIFA.** Em licitação para concessão de serviço público em setores tecnicamente maduros, isto é, aqueles cuja expertise técnica pode ser facilmente obtida via mercado, como o de saneamento básico, deve ser adotado o critério de julgamento pelo menor valor de tarifa, sendo, ainda, recomendável a adoção da fase de lances, permitindo a disputa de preços entre os licitantes. Nesse tipo de licitação é inadequada a escolha da melhor técnica como critério de julgamento, seja de forma isolada ou em conjunto com outros critérios. A verificação sobre os atributos específicos dos licitantes para executar o contrato deve ser feita por meio da qualificação técnica e não pelo critério de julgamento técnica ou técnica e preço, que deve ser utilizado para obter vantagem técnica na prestação do objeto licitado.

#### OUTROS TRIBUNAIS

**8. STF** - É inconstitucional — por criar sanção de caráter perpétuo — norma que, sem estipular prazo para o término da proibição, impede militares estaduais afastados pela prática de falta grave de prestarem concurso público para provimento de cargo, emprego ou função na Administração Pública direta ou indireta local.

**9. STF** - A reserva legal de percentual de vagas a ser preenchido, exclusivamente, por mulheres, em concursos públicos da área de segurança pública estadual, não pode ser interpretada como autorização para impedir que elas possam concorrer à totalidade das vagas oferecidas.

**10. STF** - A ação judicial visando ao reconhecimento do direito à nomeação de candidato aprovado fora das vagas previstas no edital (cadastro de reserva) deve ter por causa de pedir preterição ocorrida na vigência do certame.

**11. STF** - É inconstitucional — por ofensa aos postulados da autonomia municipal (CF/1988, art. 30, I) e do concurso público para provimento de cargos (CF/1988, art. 37, II) — norma de Constituição estadual que obrigue a criação de Procuradorias nos municípios e permite a contratação, sem concurso público, de advogados para nelas atuarem.



**12. STF** - É constitucional — por ser razoável e proporcional — o prazo de 25 anos, prorrogável por até 10 anos, para a outorga a particulares de concessão ou de permissão dos serviços e das obras públicas de “portos secos”. Todavia, esses períodos devem ser compreendidos como prazos máximos (ou prazos-limites), na medida em que é vedado ao legislador fixar uma duração contratual aplicável, de forma invariável e inflexível, a toda e qualquer concessão ou permissão.

**13. STF** - São constitucionais as leis dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, no procedimento licitatório, antecipam a fase da apresentação das propostas à habilitação dos licitantes, em razão da competência dos demais entes federativos de legislar sobre procedimento administrativo.

**14. STF** - São constitucionais os dispositivos da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) que proíbem a indicação, para cargos no Conselho de Administração e para a diretoria das empresas estatais, de (i) representante do órgão regulador ao qual a empresa está vinculada; (ii) Ministros de Estado, Secretários estaduais e municipais e titulares de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na Administração Pública; (iii) dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação; e (iv) pessoa que, nos últimos 36 meses, participou de estrutura decisória de partido político ou da organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. Contudo, em observância aos princípios da boa-fé e da continuidade do serviço público, devem ser mantidas as indicações realizadas antes ou durante a vigência da liminar deferida em 16.03.2023, a qual suspendeu as referidas restrições.

**15. STF** - A ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário na proposta legislativa que implique renúncia de receita tributária acarreta inconstitucionalidade formal, nos termos do art. 113 do ADCT, que é aplicável a todos os entes federativos.

**16. STF** - São inconstitucionais dispositivos de Constituição estadual que definem como atividade de risco análoga ao exercício da atividade policial a atuação dos membros do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e dos Procuradores do Estado e dos Municípios, dos Oficiais de Justiça e Auditores Fiscais de tributos estaduais, e a eles estendem benefícios previdenciários exclusivos dos servidores policiais, tais como a aposentadoria especial e a pensão por morte.

**17. STJ** - A penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão expressa de retroatividade da lei mais benéfica.

**18. STJ** - O exercício eventual de substituição de titular de cargo comissionado por servidora gestante confere-lhe somente o direito à retribuição pecuniária correspondente e proporcional aos dias em que tenha efetivamente realizado a substituição.



**19. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. SOMA. VEDAÇÃO. JUSTIFICATIVA. CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. LICITAÇÃO DE ALTA COMPLEXIDADE TÉCNICA.** A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo.

**20. TCU - CONTRATO ADMINISTRATIVO. FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO. CLÁUSULA OBRIGATÓRIA. CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONSULTA.** A celebração de contrato administrativo requer a indicação do crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme art. 92, inciso VIII, da Lei 14.133/2021.

**21. TCU - FINANÇAS PÚBLICAS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. REQUISITO. LICITAÇÃO FRACASSADA. REMANESCENTE DE CONTRATO. DESPESA EMPENHADA. RESTOS A PAGAR. SALDO. APROVEITAMENTO. CONSULTA.** Aplicáveis as condições legais dispostas no art. 90, §§ 8º e 9º, da Lei 14.133/2021, eventual nova licitação, caso a anterior tenha restado fracassada em razão da recusa dos licitantes convocados em assinar o correspondente contrato administrativo, ou a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento em consequência de rescisão contratual, poderão ser realizadas por meio do aproveitamento de eventuais saldos a liquidar de despesas empenhadas ou em restos a pagar não processados.

**22. TCU - LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO DE LICITANTE. EXIGÊNCIA. QUALIDADE. CERTIFICAÇÃO.** A exigência, como condição de habilitação, de apresentação de certificados relativos à qualidade dos produtos licitados, creditados por organismos de certificação credenciados, afronta a Lei 14.133/2021.

**23. TCU - LICITAÇÃO. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO. PRINCÍPIO DA COMPETIÇÃO. PREJUÍZO.** A hipótese de restrição à competitividade da licitação não deve ser examinada somente sob a ótica jurídica e teórica, devendo-se levar em conta também se as cláusulas supostamente restritivas culminaram em efetivo prejuízo ao caráter competitivo do certame.

**24. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. SUBCONTRATAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. COMPROVAÇÃO.** No caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação técnica na licitação ou no processo de contratação direta, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos



serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada (art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021).

**25. TCU - LICITAÇÃO. PROPOSTA. PREÇO. INEXEQUIBILIDADE. PRESUNÇÃO RELATIVA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. BENS. FORNECIMENTO. DILIGÊNCIA.** No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexecução quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta (art. 34, caput e parágrafo único, da IN Seges/ME 73/2022). O parâmetro objetivo para aferição da inexecução das propostas previsto no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 (75% do valor orçado pela Administração) diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia.

**26. TCU - LICITAÇÃO. PREGÃO. LANCE. INEXEQUIBILIDADE. EXCLUSÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.** Constatado que lance manifestamente inexecução possa, durante a disputa, comprometer, restringir ou frustrar a competitividade do processo licitatório, o agente de contratação pode excluí-lo, de forma a resguardar a Administração de eventual comprometimento da busca pela proposta mais vantajosa (art. 21, § 4º, da IN Seges/ME 73/2022).

**27. TCU - CONTRATO ADMINISTRATIVO. SUPERFATURAMENTO. PREÇO. REFERÊNCIA. LICITAÇÃO. PREÇO UNITÁRIO. SOBREPREGÃO.** Valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como referência para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento. A Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, 2º § 1º, inciso II, no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia).

**28. TCU - RESPONSABILIDADE. CULPA. ERRO GROSSEIRO. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. PARECER JURÍDICO. DESCONSIDERAÇÃO. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.** Para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, as recomendações constantes do parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb).



## PLENÁRIO

**1. FINANÇAS. ROYALTIES. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE. ERRO GROSSEIRO. IRREGULARIDADE GRAVE. REJEIÇÃO DAS CONTAS.** Incorre em erro grosseiro o gestor público que utiliza recursos de royalties em finalidade vedada pelo art. 8º da Federal nº 7.990/1989, tal qual o custeio de auxílio-alimentação de servidores, tratando-se de grave infração à norma legal, passível de provocar a rejeição das contas anuais, além do dever de recomposição dos valores utilizados indevidamente na correspondente fonte de recursos.

Trata-se de julgado originado da apreciação da **Prestação de Contas Anual** de Marataízes, referentes ao exercício de 2021.

Na análise das contas apresentadas pelo prefeito municipal, a área técnica do TCEES apontou irregularidade consistente no **desvio de finalidade de recursos de royalties do município**, eis que utilizados no **custeio de auxílio alimentação de servidores**, em violação ao art. 8º, inciso II<sup>1</sup>, da Lei Federal nº 7.990/98, que veda a aplicação desses recursos no **quadro permanente de pessoal**, excepcionando apenas despesas relacionadas à manutenção e aprimoramento da educação, em especial do ensino básico.

O conselheiro relator votou por **manter a irregularidade** devido à **grave infração** à normal legal, considerando que o auxílio alimentação não configura exceção às vedações contidas no referido dispositivo, **determinando a reversão dos valores aplicados indevidamente à conta dos royalties**.

Na análise da conduta do responsável, o relator entendeu que o ato foi praticado com **erro grosseiro**, sendo motivo para recomendação ao Poder Legislativo Municipal da **rejeição das contas** apresentadas. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. [Parecer Prévio TC-31/2024](#), Processo TC-7556/2022, relator conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, publicado em 29/04/2024.

---

<sup>1</sup> 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.

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.



**2. PESSOAL. CARGO EM COMISSÃO. GRATIFICAÇÃO. ATIVIDADE TÉCNICA. INCONSTITUCIONALIDADE.** É inconstitucional a previsão de gratificação para o exercício de atividades técnicas a servidores comissionados, por violação ao art. 37, incisos II e V, da CF/88. É inconstitucional a previsão de gratificação em valor variável, a ser definido por ato infralegal, conforme a discricionariedade do gestor público, por violação ao princípio da reserva legal insculpido no art. 37, inciso X, da CF/88.

Trata-se julgado decorrente de denúncia apresentada ao TCEES relatando irregularidades no pagamento de gratificações a servidores comissionados da prefeitura de Presidente Kennedy, alegando possível inconstitucionalidade das normas que embasaram os referidos benefícios.

Na análise da denúncia, a área técnica do TCEES observou que, de fato, as Leis Municipais nº 852/2009 e 1440/2019 previam o pagamento de gratificações para exercício de atividades de natureza técnica a servidores comissionados, tais quais para participação em licitação, bem como em comissão de execução, acompanhamento e fiscalização de processos seletivos simplificados<sup>2</sup>.

Dessa forma, propôs a instauração de incidente de inconstitucionalidade em face da legislação questionada por violação ao art. 37, caput e incisos II e V, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Além disso, relatou outra incompatibilidade com a Constituição Federal, presente nas Leis Municipais nº 852/2009 e 806/2009, consistente na instituição de vantagens pecuniárias a servidores em valor variável, a ser definido de forma discricionária pelo gestor<sup>3</sup>, sendo incompatível com o sistema de estrita reserva legal (art. 37, inciso X, da CF/88), bem como os próprios princípios da legalidade e moralidade.

---

<sup>2</sup> LEI Nº 852, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2009

Art. 1º Fica o Poder executivo autorizado a conceder Gratificação por Participação em Licitação (GPL) no valor de R\$ 430,00 (quatrocentos e trinta reais) ao servidor nomeado através de ato do Executivo para exercer o encargo em processo de licitação com atribuições estabelecidas nas Leis Nº 8.666/93 e 10.520/2002.

(...)

Art. 3º A gratificação instituirá por esta Lei não será incorporada aos vencimentos do servidor designado e será paga independentemente do número de processos licitatórios em que haja participação.

§ 1º A gratificação instituída para a Comissão de Licitação somente poderá ser acumulada com a gratificação decorrente do exercício da função e/ou cargo de chefe da Divisão de Licitações. (Redação dada pela Lei nº 1.065/2012)

LEI Nº 1.440, DE 27 DE SETEMBRO DE 2019

Art. 2º A Comissão Geral de Execução, Acompanhamento e Fiscalização de Processos Seletivos Simplificados será composta por no mínimo 03 (três) e no máximo 05 (cinco) Servidores.

§ 1º Poderá fazer parte da Comissão Geral de Execução, Acompanhamento e Fiscalização de Processos Seletivos Simplificados todo servidor público, desde que não haja impedimento legal e seja respeitada a proporcionalidade de no mínimo 2/3 (dois terços) serem ocupantes de cargo efetivo.

<sup>3</sup> LEI Nº 852, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2009

Art. 1º Fica o Poder executivo autorizado a conceder Gratificação por Participação em Licitação (GPL) no valor de R\$ 430,00 (quatrocentos e trinta reais) ao servidor nomeado através de ato do Executivo para





O parecer Ministério Público de Contas corroborou a manifestação técnica, apresentando parecer no mesmo sentido.

O conselheiro Rodrigo Chamoun apresentou voto-vista acompanhando o entendimento técnico, opinando por **julgar procedente o incidente** a fim de **negar exequibilidade** ao § 1º do artigo 3º e ao artigo 4º da Lei Municipal nº 852/2009, ao § 1º do artigo 2º da Lei Municipal nº 1.440/2019, e ao parágrafo único do art. 61 da Lei Municipal nº 806/2009, por ferirem o art. 37, caput e incisos II, V, e X da CF/1988, afastando a aplicação daquele conjunto normativo no caso em concreto.

O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto-vista apresentado. [Acórdão TC-371/2024](#), Processo TC-2862/2021, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 29/04/2024.

**3. PROCESSUAL. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO. REVOGAÇÃO. A revogação de lei que tenha produzido efeitos concretos não impede que o TCEES aprecie sua constitucionalidade por meio de incidente, uma vez que esse tem por objetivo principal examinar os atos lesivos à Administração Pública decorrentes da aplicação da norma durante sua vigência.**

Trata-se julgado decorrente de denúncia apresentada ao TCEES relatando irregularidades no **pagamento de gratificações a servidores comissionados** da prefeitura de Presidente Kennedy, alegando **possível inconstitucionalidade** das normas que embasaram os referidos benefícios.

A área técnica do TCEES sugeriu, preliminarmente, a instauração de **incidente de inconstitucionalidade** em face da legislação questionada, de forma a analisar, no mérito, a regularidade dos atos concretos com base nela praticados.

Por sua vez, o conselheiro relator, alinhando-se ao entendimento do Ministério Público de Contas – MPC nos autos, observou que houve a **revogação** das referidas leis, acarretando, assim, na **perda superveniente do objeto** do incidente pretendido, opinando por deixar de instaurá-lo.

Discordando do entendimento do relator, o conselheiro Rodrigo Chamoun apresentou voto-vista nos autos defendendo que o objetivo precípuo do incidente “não é essencialmente comparar e realizar juízo de valor das leis debatidas, e sim **examinar os supostos fatos e atos antijurídicos, ilegítimos e antieconômicos que decorreram da**

---

exercer o encargo em processo de licitação com atribuições estabelecidas nas Leis Nº 8.666/93 e 10.520/2002.

Art. 4º Esta lei poderá ser regulamentada no que for necessário, **facultado ao Chefe do Poder Executivo majorar o valor da gratificação acrescendo em até dois inteiros do valor constante do caput do art. 1º.**

LEI 806/2009 (ALTERADO PELA LEI 1.035/2012)

Art. 61. Parágrafo Único. O servidor efetivo federal, estadual ou municipal colocado à disposição do Município, nomeado para cargo comissionado, **poderá receber uma gratificação adicional de 20 a 80% (vinte a oitenta por cento) do valor do cargo em comissão, a critério do Chefe do Executivo Municipal e de acordo com os encargos recebidos.**



**aplicação de norma”, de tal sorte que ‘a mera revogação da lei, no caso concreto, não tem o condão de desconstituir os atos lesivos à Administração Pública perpetrados durante a sua vigência”.**

O voto-vista ainda acrescentou: “Do contrário, permitir que a revogação das leis debatidas signifique a perda de objeto dos incidentes de inconstitucionalidade suscitados faria possivelmente com que esta corte fiscalizatória vislumbrasse situações em que as municipalidades promulgariam leis inconstitucionais, e, diante da instauração do processo de controle externo, poderiam facilmente revogar os dispositivos legais para se esquivar da ação fiscalizatória desta Corte, o que, por óbvio, não podemos permitir, pois se trataria de burla legislativa ao exercício da atividade de controle externo da administração”.

Nesses termos, concluiu que **não houve a perda do objeto do incidente**, votando pelo prosseguindo de sua análise para aferir a compatibilidade da legislação municipal atacada com a Constituição Federal.

O Plenário, à unanimidade, deliberou nos termos do **voto-vista** apresentado, tendo sido **instaurado o incidente de inconstitucionalidade** suscitado, que resultou na **negativa de exequibilidade** das normas questionadas diante dos casos concretos apresentados. [Acórdão TC-371/2024](#), Processo TC-2862/2021, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 29/04/2024.

## 1ª CÂMARA

**4. LICITAÇÃO. CONCESSÃO. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA. ERRO GROSSEIRO. Em licitação para concessão de serviço público, configura erro grosseiro a não realização de estudo de viabilidade econômico-financeira que estime o quantitativo de receitas e despesas da futura contratada, de forma a embasar os critérios e parâmetros utilizados no julgamento das propostas.**

Trata-se de precedente originado de auditoria realizada pelo TCEES no contrato de concessão do Terminal Rodoviário do município de São Roque do Canaã, oriundo da Concorrência Pública nº 002/2020.

A área técnica desta Corte de Contas identificou, dentre outras inconsistências, que a referida licitação foi realizada sem a elaboração de estudos econômico-financeiros obrigatórios para embasar a contratação, em violação ao art. 18, inciso IX<sup>4</sup>, da Lei Federal nº 8.987/1995. Nos estudos preliminares do certame foram apontadas as obrigações da concessionária, bem como listadas suas possíveis receitas, contudo **não se quantificou ou estimou os valores destas possíveis despesas e receitas a serem**

---

<sup>4</sup> Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: (...) IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta.



**auferidas pela futura empresa a ser contratada**, sendo que, para definição da taxa de embarque, da outorga mínima e do prazo contratual era **imprescindível a realização de estudos econômico-financeiros, com base no conjunto de receitas e despesas estimadas**.

Sobre tais exigências, a equipe técnica elucidou que: “Toda essa estimativa de despesas e receitas deveria integrar o estudo econômico-financeiro, e a partir dessas informações ser definido o prazo inicial de vigência da concessão, para então avaliar se este seria suficiente para proporcionar uma taxa de retorno mínima ao Concessionária, considerando-se os parâmetros legais e de mercado vigentes. No caso desta taxa de retorno não ser suficiente ou ser excessiva, poderiam ser alterados o prazo da concessão, o valor mínimo da outorga, o valor da taxa de embarque ou as obrigações da Concessionária, contudo, **todo este conjunto de parâmetros deveria ser definido nos estudos preliminares à licitação, trazendo, desta forma, embasamento econômico-financeiro ao empreendimento, proporcionando, a todas as empresas interessadas na licitação, um parâmetro de referência**”.

Acrescentou-se, ainda, que a contratação realizada sem sólido embasamento econômico-financeiro pode ter sido causa do desinteresse de eventuais concorrentes, proporcionando que somente uma empresa se interessasse pela concorrência, resultando em benefícios menores a usuários e ao Poder Concedente.

Concluiu-se, dessa forma, ser **inescusável o descumprimento do art. 18, IX, da Lei 8.987/1995**, e que, além do descumprimento de uma formalidade, **ocasionou a veiculação de um projeto deficiente de concessão de serviço público, que, na prática, vem apresentando problemas na execução contratual**, os quais poderiam ter sido evitados.

No tocante à responsabilização pela irregularidade, sustentou-se os referidos estudos não ocorreram por uma **omissão de dever dos gestores, caracterizando assim o erro grosseiro**, conforme previsão do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): “No presente caso, conforme já demonstrado, houve erro grosseiro do parecerista e dos responsáveis, pois bastava apenas conhecer a obrigatoriedade dos estudos econômico-financeiros adequados e alertar, em seu parecer obrigatório previsto no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, os gestores acerca da necessidade de cumprimento do artigo art. 18, IX, da Lei 8.987/1995, matéria sem qualquer complexidade e sem entendimentos divergentes e sobre a qual o parecerista sequer se manifestou”.

Nesses termos, a área técnica do TCEES se posicionou pela manutenção da irregularidade, sendo esse entendimento acolhido na íntegra pelo conselheiro relator do processo em seu voto. A Primeira Câmara deliberou, à unanimidade, conforme a relatoria. [Acórdão TC-204/2024](#), Processo TC-2646/2023, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 11/03/2024.



**5. PESSOAL. ATO SUJEITO A REGISTRO. RECONDUÇÃO. DESNECESSIDADE. A recondução de servidor a cargo anteriormente ocupado, espécie de provimento derivado, não se enquadra no conceito de admissão de pessoal previsto no art. 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988, não devendo ser submetida a registro perante o TCEES para controle de legalidade.**

Trata-se de julgado originado em processo instaurado no TCEES para **registro de ato de recondução** de servidora ao cargo de Técnica Judiciária – AA do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, com vistas à apreciação de sua legalidade com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Após a instrução do processo, o conselheiro relator explicou, em seu voto, que a **recondução é o retorno do servidor efetivo estável ao exercício do cargo público anteriormente ocupado, antes de rompido o vínculo originário**, razão pela qual **não há necessidade de submissão a novo concurso público, nem de nova nomeação**.

Nesse sentido, observou que, como consequência, **a recondução não se enquadra no conceito de admissão de pessoal** previsto no referido dispositivo constitucional, portanto, **não se submete a registro perante o Tribunal de Contas**, eis que **o registro de atos de admissão decorre sempre de provimento originário - após nomeação**.

Acrescentou, ainda, que em toda a legislação que disciplina o registro de atos de pessoal pelo TCEES, considerando inclusive os atos normativos internos, **não há qualquer menção ao registro de atos de provimento derivado**, como a recondução.

Ante o exposto, concluiu da seguinte forma: “Portanto, trata-se de **recondução de servidor ao cargo público anteriormente ocupado**, espécie de **provimento derivado** para a qual **não há previsão** constitucional, legal ou regulamentar da necessidade de encaminhamento ao Tribunal, nem de apreciação de sua legalidade para fins de seu registro. Logo, como o TCEES não registra atos de recondução, **não está presente um dos pressupostos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular deste processo** de registro de ato de pessoal”.

Assim, votou pela **extinção do processo sem resolução do mérito**, sendo acompanhado pela Primeira Câmara à unanimidade. [Decisão TC-1197/2024](#), Processo TC-754/2022, relator conselheiro substituto Donato Wolkers Moutinho, publicado em 08/05/2024.

**6. PREVIDÊNCIA. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ATRASO. MULTA. JUROS. DANO AO ERÁRIO. A incidência de juros de mora e multa por atraso de pagamento de contribuições previdenciárias devidas ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) configura dano ao erário. A imputação de responsabilidade financeira pelo dano pressupõe conduta praticada com dolo ou erro grosseiro, em observância ao art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).**

Trata-se de precedente originado de processo de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Alegre (Fafia), **para apuração de dano ao erário provocado pelo recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias** devidas ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), em



atendimento a determinação do TCEES no Acórdão TC 776/2020 - 2ª Câmara, que tratou da Prestação de Contas Anual do ordenador de despesas daquela entidade referentes ao exercício de 2017.

Em sua manifestação, o conselheiro relator afirmou, quanto ao mérito, que é **incontroversa a existência do fato**, uma vez que, pelos documentos presentes nos autos, não há dúvidas sobre os recolhimentos em atraso, tanto as patronais quanto as retidas dos servidores, o que gerou a incidência de juros e multa, com o consequente dano ao erário.

Em suas justificativas, os responsáveis requereram a aplicação, por analogia, do entendimento firmado no Acórdão TC nº 1089/2022 do TCEES, no sentido de que não há dano ao erário no caso de pagamento de juros de mora e multas de contribuições decorrentes de contribuições em atraso ao **Regime Próprios de Previdência Social (RPPS)**. No entanto, o relator destacou que **o fundamento principal para aplicação do referido entendimento consiste no fato de tanto o credor quanto o devedor dos encargos financeiros pertencerem ao mesmo ente**, de modo que não haveria propriamente dano.

Por outro lado, esclareceu que **tal condição não se encontra presente em atrasos de contribuições devidas ao INSS, uma vez que não há coincidência de entes entre credor e devedor**, afastando a possibilidade de aplicação do referido precedente para tais casos.

Acrescentou, ainda, que os recolhimentos em atraso das contribuições devidas pela Fafia são **atos ilegais**, pois violam o art. 30, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei Federal nº 8.212/1991, e **antieconômicos**, na medida em que **acarretam a obrigação de pagamento da multa de mora e dos juros de mora** previstos no art. 35 da mesma lei.

Sobre a alegação de que a situação financeira da entidade dificultava o cumprimento tempestivo dessas obrigações, o relator destacou que **os responsáveis não lograram êxito em demonstrar que envidaram todos os esforços ao seu alcance para estancar o déficit operacional que impossibilitava os recolhimentos no prazo legal**, seja com o corte de despesas, seja com a ampliação das receitas. Em razão disso, tendo como paradigma o gestor médio e considerando que a irregularidade não ocorreu apenas uma vez - mas se repetiu por onze meses, o relator concluiu que eles deram causa aos atrasos no recolhimento das contribuições, **tratando-se de irregularidade grave**.

Nesses termos, sustentou que os referidos atos são **ilegais e antieconômicos e constituem irregularidade grave**, sendo aplicável o § 2º do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), de modo que devem acarretar o **julgamento pela irregularidade das contas especiais**, com fundamento no art. 84, inciso III, alínea “c”, da mesma lei.

Ainda pontuou que, inobstante a não conformidade seja grave e os responsáveis não tenham demonstrado isenção de culpa, **não é possível afirmar que houve dolo ou erro**



**grosseiro**, considerando as circunstâncias práticas, obstáculos e dificuldades reais que limitaram a ação. Para tanto, sustentou que **o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) deve ser aplicado tanto à responsabilidade financeira sancionatória (multa) quanto à reintegratória (dano).**

Nesse sentido, observou que **o julgamento pela irregularidade de contas, em si, não constitui sanção jurídica, nem possui natureza subjetiva, pois o que se julga são as contas prestadas ou tomadas, não a pessoa, de forma que tal julgamento pode conviver, sem causar estranheza, com a não imputação de débito ou multa**, ante o reconhecimento da ausência de pressupostos para a atribuição de responsabilidade financeira.

Ante todo o exposto, o relator votou por **julgar irregulares as contas** dos responsáveis referentes aos atos analisados na TCE, porém, **sem lhes atribuir responsabilidade financeira**, com fundamento no art. 28 da LINDB, por ausência de demonstração de dolo ou erro grosseiro em sua atuação, pressuposto para a condenação ao ressarcimento e para a aplicação de multa. O voto do relator foi acompanhado, à unanimidade, pela 1ª Câmara. [Acórdão TC-333/2024](#), Processo TC-0352/2021, relator conselheiro substituto Donato Volkers Moutinho, publicado em 15/04/2024.

## 2ª CÂMARA

**7. LICITAÇÃO. CONCESSÃO. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. SANEAMENTO BÁSICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MENOR VALOR DA TARIFA.** Em licitação para concessão de serviço público em setores tecnicamente maduros, isto é, aqueles cuja expertise técnica pode ser facilmente obtida via mercado, como o de saneamento básico, deve ser adotado o critério de julgamento pelo menor valor de tarifa, sendo, ainda, recomendável a adoção da fase de lances, permitindo a disputa de preços entre os licitantes. Nesse tipo de licitação é inadequada a escolha da melhor técnica como critério de julgamento, seja de forma isolada ou em conjunto com outros critérios. A verificação sobre os atributos específicos dos licitantes para executar o contrato deve ser feita por meio da qualificação técnica e não pelo critério de julgamento técnica ou técnica e preço, que deve ser utilizado para obter vantagem técnica na prestação do objeto licitado.

Trata-se de precedente oriundo de fiscalização na modalidade de acompanhamento, conduzida pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Programas de Desestatização e Regulação – NDR, que teve como objetivo avaliar o processo licitatório de **concessão dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário** no município de Sooretama.

O relatório de acompanhamento produzido pela área técnica desta Corte de Contas apontou, dentre outras inconsistências identificadas na minuta do edital, a **adoção de**



**critério de julgamento inadequado**, eis que escolhida a **combinação dos critérios de menor valor da tarifa com o de melhor técnica** para seleção da melhor proposta - sob a justificativa da complexidade do serviço licitado.

O relatório técnico apontou, primeiramente, que a verificação de que os concorrentes detêm atributos específicos para executar o contrato deve ser feita na **qualificação técnica** e não através da adoção do critério de julgamento técnica ou técnica e preço, que deve ser utilizado para **obter vantagem técnica** na prestação do objeto licitado e **não para verificar capacidade técnica mínima para executar o contrato**.

Nesse sentido, acrescentou que a adoção do critério **melhor técnica**, isoladamente ou em combinação com o de menor valor da tarifa ou maior oferta pela outorga, em licitações para **concessão de serviço público de saneamento básico** é **inadequada** por diversos motivos, sendo o primeiro deles a **vinculação da futura concessionária à solução técnica apresentada em sua proposta técnica**, o que se mostra **impróprio em contratos de concessões e PPP**, pois atrai para o Poder Concedente os riscos de projeto, construção, operação e manutenção, que normalmente são alocados à concessionária. O segundo motivo pontuado é a **mutabilidade característica desses contratos de longo prazo**, em que ao longo de sua vigência normalmente ocorre a apropriação de novas técnicas, mais modernas, eficazes e eficientes. O quarto motivo é a **baixa complexidade do projeto licitado**, que envolve soluções simples para atender uma população de menos de 30 mil habitantes, citando que projetos mais complexos, que envolveram populações muito superiores e maiores dificuldades, tiveram como critério de julgamento unicamente o menor preço, tais como as PPP de saneamento de Serra, Vila Velha e Cariacica, as privatizações/PPP da Corsan, Cedaes, Casal, entre outras realizadas recentemente.

Ainda segundo a análise técnica, “o fundamental na execução do contrato para o poder concedente e para os usuários **não são os meios empregados (técnica), mas sim o atingimento dos fins propostos: universalizar o fornecimento de água tratada e a coleta e tratamento de esgoto**, de acordo com os padrões mínimos exigidos na legislação e normas aplicáveis, uma vez que existem diversas soluções técnicas na área de saneamento, reconhecidas e disponíveis a qualquer operador do ramo, que podem atender às necessidade de saneamento básico em Sooretama, pois o mercado de saneamento básico no Brasil é um mercado maduro e concorrencial”.

Nesse sentido, ponderou, que o concessionário buscará a melhor técnica para atingir os objetivos e cumprir a legislação aplicável, pois seu lucro depende disso, não sendo plausível pensar que se tenha que adotar um critério técnico de julgamento da licitação para obter uma melhor prestação do serviço no caso em tela.

Pelos motivos expostos, concluiu ser **inteiramente inadequada a adoção do critério de julgamento adotado pelo município**. Além disso, observou que, com a alteração do critério de julgamento, torna-se altamente recomendável a adoção da fase de lances,



de modo a permitir que haja disputa nos preços da tarifa entre os licitantes e a aumentar a vantajosidade na contratação, privilegiando o interesse público.

Após apresentação de justificativas pelos gestores, que defenderam a manutenção dos termos originais da minuta do edital, a área técnica, em sua análise conclusiva, ratificou o entendimento exposto no relatório de acompanhamento inicial, sugerindo a manutenção da irregularidade com a (I) expedição de **determinação** ao Município a fim de que, antes da publicação do edital, comprove a **exclusão do critério técnico de julgamento**, isoladamente ou em combinação com outro critério, e (II) expedição de **recomendação** ao Município para que **adote a fase de lances** na licitação.

O Ministério Público de Contas e o conselheiro relator anuíram ao entendimento técnico, tendo esse apresentado voto nesse sentido, acolhido à unanimidade pela Segunda Câmara do TCEES.

[Acórdão TC-274/2024](#), TC-964/2023, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 25/03/2024.

## OUTROS TRIBUNAIS

**8. STF - É inconstitucional — por criar sanção de caráter perpétuo — norma que, sem estipular prazo para o término da proibição, impede militares estaduais afastados pela prática de falta grave de prestarem concurso público para provimento de cargo, emprego ou função na Administração Pública direta ou indireta local.**

A sanção de caráter perpétuo também é vedada na seara administrativa, pois, conforme jurisprudência desta Corte (1), princípios e garantias penais — como o previsto no art. 5º, XLVII, “b”, da CF/1988 (2) — são transponíveis ao direito administrativo sancionador, com as necessárias adaptações.

Nesse contexto, com fins de impedir que policiais militares que praticaram faltas graves possam retornar ao serviço público rapidamente, reputa-se necessária a fixação provisória do prazo de 5 (cinco) anos até que outro, não menor do que esse, venha a ser definido por lei.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa extensão, a julgou procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 28 da Lei Complementar nº 49/2003 do Estado de Pernambuco (3). Além disso, o Tribunal determinou que a Assembleia Legislativa e o governador do Estado de Pernambuco sejam comunicados da presente decisão, a fim de que, se entenderem pertinente, deliberem sobre o prazo de proibição de retorno ao serviço público dos policiais militares afastados em razão do cometimento de falta grave, e que, até que eventualmente o façam, será adotado o prazo de 5 anos previsto no caput do art. 137 da Lei nº 8.112/1990 (4).

(1) Precedente citado: ADI 2.975.





- (2) CF/1988: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XLVII - não haverá penas: (...) b) de caráter perpétuo;”
- (3) Lei Complementar nº 49/2003 do Estado de Pernambuco: “Art. 28. O Militar do Estado afastado pela prática de falta grave, nos termos da legislação que lhe for aplicável, não poderá participar de concurso público para provimento de cargo, emprego ou função na administração pública estadual, direta ou indireta.”
- (4) Lei nº 8.112/1990: “Art. 137. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.”

ADI 2.893/PE, relator Ministro Nunes Marques, julgamento virtual finalizado em 14.06.2024 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1141](#).

**9. STF - A reserva legal de percentual de vagas a ser preenchido, exclusivamente, por mulheres, em concursos públicos da área de segurança pública estadual, não pode ser interpretada como autorização para impedir que elas possam concorrer à totalidade das vagas oferecidas.**

É vedada a interpretação que legitime a imposição de qualquer limitação à participação de candidatas do sexo feminino nos referidos certames, visto que é inadmissível dar espaço a discriminações arbitrárias, notadamente quando inexistente, na respectiva norma, qualquer justificativa objetiva e razoável tecnicamente demonstrada para essa restrição (1).

Nesse contexto, a solução da controvérsia considerou, principalmente: (i) o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de promover o bem de todos, sem preconceitos de sexo (CF/1988, art. 3º, IV); (ii) o direito de amplo acesso a cargos públicos, empregos e funções públicas; (iii) a clara preocupação da Constituição Federal em garantir a igualdade entre os gêneros (art. 5º, caput e I); (iv) a ausência de especificidade no texto constitucional relativa à participação de mulheres nos certames de ingresso aos cargos; (v) a necessidade de incentivo, via ações afirmativas, à participação feminina na formação do efetivo das áreas de segurança pública, com a finalidade de resguardar a igualdade material; e (vi) a inexistência de previsão legal devidamente justificada que possa validar a restrição, total ou parcial, do acesso às vagas.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, em apreciação conjunta, por unanimidade, julgou procedente as ações para conferir interpretação conforme a Constituição ao: (i) art. 1º, § 1º, da Lei nº 7.823/2014 do Estado de Sergipe (2), (ii) art. 17, § 4º, da Lei Complementar nº 194/2012 do Estado de Roraima (3); e (iii) art. 2º da Lei nº 16.826/2019 do Estado do Ceará (4), a fim de afastar qualquer interpretação que admita restrição à participação de candidatas do sexo feminino nos concursos públicos neles referidos. O Tribunal ainda modulou os efeitos da decisão para preservar os concursos já finalizados quando da publicação da ata do presente julgamento.

(1) Precedente citado: ADI 7.483 MC-Ref.



(2) Lei nº 7.823/2014 do Estado de Sergipe: “Art. 1º (...) § 1º O preenchimento das vagas de Postos e Graduações Policiais Militares, resultantes da execução ou aplicação desta Lei, deve ser realizado por promoção, por admissão mediante seleção (concurso), ou por incorporação, de acordo com a legislação pertinente, ficando estipulado um mínimo de 10% (dez por cento) de vagas para candidatos do sexo feminino, quando a seleção for efetivada por concurso público, até que se complete o efetivo fixado nesta Lei.”

(3) Lei Complementar nº 194/2012 do Estado de Roraima: “Art. 17. O ingresso na carreira militar é facultado a todos os brasileiros, mediante aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as condições estabelecidas neste Estatuto e que preencham os seguintes requisitos: (...) § 4º Das vagas ofertadas no concurso público, 15% (quinze por cento) serão destinadas às candidatas do sexo feminino.”

(4) Lei nº 16.826/2019 do Estado do Ceará: “Art. 2º Deverão ser asseguradas vagas mínimas, nos concursos públicos para preenchimento de cargos e funções da área da segurança pública, destinadas exclusivamente a mulheres, em percentual não inferior a 15 % (quinze por cento), sendo consideradas para o cálculo mencionado os policiais civis e militares e os agentes penitenciários.”

ADI 7.480/SE, relator Ministro Alexandre de Moraes, julgamento virtual finalizado em 10.05.2024 (sexta-feira), às 23:59. ADI 7.482/RR, relator Ministro Alexandre de Moraes, julgamento virtual finalizado em 10.05.2024 (sexta-feira), às 23:59. ADI 7.491/CE, relator Ministro Alexandre de Moraes, julgamento virtual finalizado em 10.05.2024 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1136](#).

#### **10. STF - A ação judicial visando ao reconhecimento do direito à nomeação de candidato aprovado fora das vagas previstas no edital (cadastro de reserva) deve ter por causa de pedir preterição ocorrida na vigência do certame.**

A preterição de candidato aprovado em concurso público e classificado dentro do cadastro de reserva legitima o ajuizamento da ação judicial para a sua nomeação, desde que ocorrida durante o prazo de validade do certame.

Os aprovados fora do número de vagas previsto inicialmente no edital possuem apenas uma mera expectativa de direito à nomeação, visto que cabe ao ente público decidir sobre as contratações de acordo com sua conveniência.

Conforme jurisprudência desta Corte, a contratação temporária, por meio de processo seletivo simplificado, na vigência de concurso público com quantidade de aprovados capaz de atender à demanda de serviços exigida, ainda que observados todos os procedimentos legais, revela-se incompatível com os princípios da moralidade e impessoalidade (CF/1988, art. 37, caput) e acarreta preterição ilegal (1).

Nesse contexto, para que se caracterize a preterição de um candidato aprovado em favor de uma contratação temporária, esta deve ocorrer durante o prazo de vigência do concurso. As contratações efetuadas posteriormente à expiração do prazo de validade do certame não implicam preterição nem acarretam o direito à nomeação, na medida em que, a partir de então, os aprovados no certame não podem mais ser convocados para assumir o cargo público, pois não possuem mais esse direito.



Na espécie, o edital previa apenas uma vaga para o cargo de professor da rede pública estadual e a recorrida foi aprovada em 10º lugar na classificação final. No período de validade do concurso, foi nomeado um candidato e, ainda dentro do prazo de validade, outros sete professores foram contratados a título precário, totalizando oito vagas. Após a validade do concurso, o Poder Público contratou outras vinte e quatro pessoas, também temporariamente, o que ensejou o questionamento judicial pela recorrida, que alegou preterição. A ação foi julgada improcedente pelo juízo de primeiro grau e, em grau de recurso, a Turma Recursal da Fazenda Pública dos Juizados Especiais Cíveis do Estado do Rio Grande do Sul deu parcial provimento ao recurso inominado para reformar a sentença e determinar a nomeação da recorrida.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 683 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário (noticiado no Informativo 991) e fixou a tese anteriormente citada.

(1) Precedente citado: RE 837.311 (Tema 784 RG).

RE 766.304/RS, relator Ministro Marco Aurélio, redator do acórdão Ministro Edson Fachin, julgamento finalizado em 02.05.2024. [Informativo STF nº 1135](#).

**11. STF - É inconstitucional — por ofensa aos postulados da autonomia municipal (CF/1988, art. 30, I) e do concurso público para provimento de cargos (CF/1988, art. 37, II) — norma de Constituição estadual que obrigue a criação de Procuradorias nos municípios e permite a contratação, sem concurso público, de advogados para nelas atuarem.**

O texto constitucional não previu a obrigatoriedade de instituição de Procuradorias municipais (CF/1988, arts. 131 e 132), de modo que não cabe à Constituição estadual restringir o poder de auto-organização dos municípios (1). Ademais, não há norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública.

A opção de instituir ou não um corpo próprio de procuradores municipais é decisão de competência de cada município, como ente federativo dotado de autonomia. Entretanto, feita a opção por sua instituição, o provimento de seus cargos deve ocorrer mediante prévia aprovação em concurso público (2), visto que a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial configura ofensa aos ditames constitucionais.

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação para (i) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco (3), no sentido de que a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 3º do art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco (4), tendo em vista que, feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a



realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (CF/1988, art. 37, II) (5), ressalvadas as situações excepcionais em que também à União, aos estados e ao Distrito Federal se possibilita a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte.

(1) Precedentes citados: RE 1.156.016 AgR, RE 1.292.739 AgR, RE 1.205.434 AgR, RE 1.188.648 AgR e RE 1.097.053 AgR.

(2) Precedente citado: RE 663.696 (Tema 510 RG).

(3) Constituição do Estado de Pernambuco: “Art. 81-A. No âmbito dos Municípios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, o assessoramento e a consultoria jurídica, bem como a representação judicial e extrajudicial, serão realizadas pela Procuradoria Municipal.”

(4) Constituição do Estado de Pernambuco: “Art. 81-A (...) § 1º As atribuições da Procuradoria Municipal poderão ser exercidas, isolada ou concomitantemente, através da instituição de quadro de pessoal composto por procuradores em cargos permanentes efetivos ou da contratação de advogados ou sociedades de advogados. (...) § 3º A contratação de advogados ou sociedades de advogados pelos entes municipais obedecerá aos ditames da legislação federal que disciplina as normas para licitações e contratos da Administração Pública.”

(5) CF/1988: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”

ADI 6.331/PE, relator Ministro Luiz Fux, julgamento virtual finalizado em 08.04.2024 (segunda-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1131](#).

**12. STF - É constitucional — por ser razoável e proporcional — o prazo de 25 anos, prorrogável por até 10 anos, para a outorga a particulares de concessão ou de permissão dos serviços e das obras públicas de “portos secos”. Todavia, esses períodos devem ser compreendidos como prazos máximos (ou prazos-limites), na medida em que é vedado ao legislador fixar uma duração contratual aplicável, de forma invariável e inflexível, a toda e qualquer concessão ou permissão.**

O lapso temporal do contrato deve possibilitar o equilíbrio entre os gastos e as receitas obtidas pela empresa prestadora de serviço público. Na espécie, o vulto dos investimentos a serem realizados e das outras condicionantes contratuais de caráter econômico-financeiro demandam prazo mais dilatado para sua amortização. Ademais, os referidos prazos não destoam dos assinalados para a outorga de outros serviços públicos.

Por outro lado, cabe ao administrador público definir, em cada situação concreta, o prazo de duração contratual e, se for o caso, o de sua prorrogação, os quais podem ser até mesmo inferiores aos previstos pelo Poder Legislativo.



**É inconstitucional — por ferir a regra da obrigatoriedade de prévia licitação (CF/1988, art. 175) — a prorrogação da vigência dos contratos de concessão ou de permissão dos “portos secos” cujas outorgas iniciais não forem antecedidas de procedimento licitatório.**

Conforme jurisprudência desta Corte, é vedada a possibilidade de manutenção de outorgas vencidas, precárias, com prazo indeterminado, ou pactuadas sem licitação sob a égide da Constituição Federal de 1988 (1), sendo que eventual vício na contratação original também macula o prolongamento posterior da vigência.

**Ainda que a outorga inicial seja precedida de licitação, é inconstitucional a prorrogação direta e automática — por força de lei — da vigência dos contratos de concessão ou de permissão dos “portos secos”.**

A prorrogação se insere no âmbito da discricionariedade administrativa, conforme juízo de conveniência e oportunidade, devendo estarem presentes os seguintes requisitos: (i) lei que a autorize; (ii) interesse público na continuidade da avença, devidamente averiguado e justificado pelo gestor; (iii) anuência do contratado; e (iv) formalização em aditivo contratual. Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme aos §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei nº 9.074/1995 (2), acrescidos pelo art. 26 da Lei nº 10.684/2003, para que: (i) relativamente ao § 2º: (a) o prazo de outorga (e de sua eventual prorrogação) seja entendido como o prazo máximo (ou o prazo-limite), devendo o administrador público definir, em cada caso concreto, o prazo de duração contratual (e, se for o caso, o de sua prorrogação), podendo esses prazos, inclusive, serem inferiores aos fixados pela norma; e (b) somente sejam prorrogados os contratos de concessão ou permissão precedidos de licitação; e (ii) com relação ao § 3º: (a) a prorrogação não decorra direta e automaticamente da lei, devendo ser formalizada, em cada caso, mediante aditivo contratual, se subsistir interesse público na continuidade da avença, o que deve ser devidamente averiguado e justificado pelo administrador público; (b) eventual prorrogação observe o prazo máximo (prazo-limite) de 10 anos, podendo ser realizada, no caso concreto, por prazo menor se assim entender conveniente e oportuno o administrador público; e (c) somente sejam prorrogados os contratos de concessão ou permissão precedidos de licitação e que, à época da edição da norma, ainda não se encontrem extintos nem vigorem por prazo indeterminado. O Tribunal, também por maioria, modulou os efeitos da decisão para permitir que o Poder Público promova, no prazo máximo de 24 meses contados da data da publicação da ata deste julgamento, as licitações de todas as concessões ou permissões cuja vigência esteja amparada nos dispositivos mencionados e que estejam em desacordo com a interpretação ora conferida, findo o qual os respectivos contratos ficarão extintos de pleno direito.

(1) Precedentes citados: RE 422.591, ADI 3.521 e ADI 118 MC.

(2) Lei nº 9.074/1995: “Art. 1º Sujeitam-se ao regime de concessão ou, quando couber, de permissão, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes serviços e obras



públicas de competência da União: (...) VI - estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, precedidos ou não de obras públicas. § 2º O prazo das concessões e permissões de que trata o inciso VI deste artigo será de vinte e cinco anos, podendo ser prorrogado por dez anos. (Incluído pela Lei nº 10.684, de 2003) § 3º Ao término do prazo, as atuais concessões e permissões, mencionadas no § 2º, incluídas as anteriores à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, serão prorrogadas pelo prazo previsto no § 2º. (Incluído pela Lei nº 10.684, de 2003)”

ADI 3.497/DF, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento finalizado em 13.06.2024. [Informativo STF nº 1141](#).

**13. STF - São constitucionais as leis dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, no procedimento licitatório, antecipam a fase da apresentação das propostas à habilitação dos licitantes, em razão da competência dos demais entes federativos de legislar sobre procedimento administrativo.**

É constitucional — pois não viola o princípio do pacto federativo, as regras do sistema de repartição de competências ou normas gerais de licitação e contratação (CF/1988, art. 22, XXVII) — lei distrital que adota procedimento licitatório cuja ordem das fases é diversa da prevista na Lei nº 8.666/1993.

A previsão na lei distrital da inversão de fases do procedimento licitatório revela norma que atende à autonomia das entidades federativas subnacionais para editarem leis de auto-organização.

Essa norma não cria exigência adicional para os licitantes ao que já previsto na lei geral (Lei nº 8.666/1993). Trata-se de mera disciplina procedimental, que não afeta as modalidades licitatórias ou fases existentes e não põe em risco a uniformidade dos parâmetros entre os entes federativos, muito menos constitui circunstância alheia às condições estabelecidas na licitação. Ela também não ocasiona barreira à livre concorrência nem afeta a finalidade de selecionar a melhor proposta.

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por maioria, ao apreciar o Tema 1.036 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, assentou a constitucionalidade da Lei distrital nº 5.345/2014 e fixou a tese anteriormente citada.

RE 1.188.352/DF, relator Ministro Luiz Fux, julgamento virtual finalizado em 24.05.2024 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1138](#).



**14. STF - São constitucionais os dispositivos da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) que proíbem a indicação, para cargos no Conselho de Administração e para a diretoria das empresas estatais, de (i) representante do órgão regulador ao qual a empresa está vinculada; (ii) Ministros de Estado, Secretários estaduais e municipais e titulares de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na Administração Pública; (iii) dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação; e (iv) pessoa que, nos últimos 36 meses, participou de estrutura decisória de partido político ou da organização, estruturação e realização de campanha eleitoral. Contudo, em observância aos princípios da boa-fé e da continuidade do serviço público, devem ser mantidas as indicações realizadas antes ou durante a vigência da liminar deferida em 16.03.2023, a qual suspendeu as referidas restrições. As empresas estatais (CF/1988, art. 173, § 1º) devem exercer as suas atividades com eficiência e impessoalidade, sendo-lhes vedado qualquer tipo de favorecimento ou prejuízo a interesses de grupos específicos. A Lei das Estatais foi editada em atenção às regras de governança corporativa, como instrumento de concretização de finalidades privilegiadas pelo texto constitucional, tais como a moralidade, a impessoalidade, a eficiência e a transparência das atividades das empresas estatais a ela submetidas.**

Nesse contexto, a própria lei pode prever impedimentos ao acesso de cargos de direção nessas empresas, a fim de possibilitar maior autonomia aos seus ocupantes, bem como de prevenir eventuais conflitos de interesses e garantir a moralidade da Administração Pública. Assim, ausentes obstáculos ao direito de participação política e ao acesso a cargos públicos, não há que se falar, na espécie, em vício de inconstitucionalidade pela alegada ofensa ao princípio da isonomia, à liberdade de convicção política ou ao princípio da proporcionalidade.

Ao contrário, as mencionadas vedações revelam-se proporcionais, razoáveis e legítimas, na medida em que não estabelecem relações de desigualdade baseadas em critérios arbitrários. A distinção feita entre o servidor de cargo efetivo e aquele ocupante exclusivamente de cargo em comissão (Lei nº 13.303/2016, art. 17, § 2º, I) justifica-se em virtude da estabilidade inerente ao vínculo de um e da precariedade/provisoriedade que caracteriza a condição do outro, motivo constitucionalmente justificável para o tratamento desigual.

Além de inseridas dentro do legítimo espaço de conformação do legislador ordinário, as restrições ora impugnadas observam parâmetros e recomendações de outras instituições nacionais e internacionais de referência em governança corporativa, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e visam robustecer a proteção aos direitos fundamentais conformadores da atuação estatal em qualquer das suas funções ou Poderes, notadamente os princípios da Administração Pública (1).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou improcedente a ação para assentar a constitucionalidade dos incisos I e II do § 2º do art.



17 da Lei nº 13.303/2016 (2). Por unanimidade, o Tribunal manteve as nomeações ocorridas durante a vigência da medida liminar deferida em 16.03.2023 ou anteriormente a essa decisão e fixou a tese anteriormente citada.

(1) Precedente citado: ADI 6.033.

(2) Lei nº 13.303/2016: “Art. 17. Os membros do Conselho de Administração e os indicados para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ser atendidos, alternativamente, um dos requisitos das alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III: (...) § 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria: I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo; II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; (...)”

ADI 7.331/DF, relator Ministro Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Ministro André Mendonça, julgamento finalizado em 09.05.2024 (quinta-feira). [Informativo STF nº 1136](#).

**15. STF - A ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário na proposta legislativa que implique renúncia de receita tributária acarreta inconstitucionalidade formal, nos termos do art. 113 do ADCT, que é aplicável a todos os entes federativos.**

Conforme jurisprudência desta Corte, a EC nº 95/2016, ao introduzir o referido dispositivo ao ADCT (1), conferiu status constitucional à obrigatoriedade da avaliação de impacto orçamentário e financeiro em qualquer proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita. Ademais, as normas dispostas no texto constitucional, definitivas ou transitórias, referentes ao processo legislativo, são de reprodução obrigatória pelos estados-membros (2).

Na espécie, a lei municipal impugnada, que concedeu isenção de IPTU, não atendeu aos ditames do art. 113 do ADCT. Contudo, por possuir evidente caráter social, pois beneficia municípios inseridos em contexto de especial vulnerabilidade, reputa-se necessário modular os efeitos da decisão que reconhece o vício de constitucionalidade.

Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982/2020 do Município de Itirapina/SP (3) e atribuir à decisão efeitos ex nunc, a fim de que sejam produzidos apenas a partir da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data.

(1) ADCT: “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)”





(2) Precedentes citados: ADI 5.816, ADI 6.102, ADI 6.080 AgR, ADI 6.303, ADI 6.118 e RE 1.300.587.

(3) Lei nº 2.982/2020 do Município de Itirapina/SP: “Art. 1º Ficam isentos do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), os munícipes contribuintes considerados carentes, que: tiverem idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos e os munícipes portadores de doença grave e incurável (crônica). § 1º Para obtenção dos benéficos da presente lei, o idoso deverá se enquadrar nas seguintes condições: a) O idoso deve ser aposentado, pensionista ou beneficiário do INSS, e receber até dois (2) salários mínimos mensais e não possuir renda familiar acima de quatro (4) salários mínimos; b) Deve utilizar o imóvel como sendo sua residência, e de sua família, e não pode ser proprietário de outro imóvel. § 2º Para obtenção dos benéficos da presente lei, o contribuinte deverá comprovar ser portador de doença grave e incurável (crônica) ou que tiver sob sua responsabilidade cônjuges e/ou filhos dos mesmos, ou demais parentes, comprovadamente portadoras de doença grave e incurável, devendo se enquadrar nas seguintes condições: a) O beneficiário deverá ter renda familiar de até 4 (quatro) salários mínimos vigentes no País; b) A isenção de que trata o caput será concedida somente para um único imóvel do qual o portador da doença seja proprietário, possuidor, morador e/ou responsável pelo recolhimento dos tributos municipais e que o imóvel seja utilizado exclusivamente como residência e de sua família, independente do tamanho do referido imóvel. § 3º São consideradas doenças graves e incuráveis (crônicas) para as garantias deste benefício, as doenças abaixo relacionadas: \*- Diabéticos, seguido pelas complicações circulatórias, amputações, lesões irreversíveis de órgão vitais, acometimento da perda da visão total ou progressiva por doenças adquirida; \*- Complicações renais, seguido pela perda do órgão total ou parcial, e ou já em seções de hemodiálise e/ou transplantado; \*- Cardiopatia de natureza grave, perda das funções do músculo cardíaco (transplantes). \*- Doenças neurológicas. Pessoas Portadoras de deficiência, necessidades especiais (PCD), Alzheimer, acidente vascular cerebral, má formação de artéria venosa no cérebro (MAV), acidentes de qualquer natureza que acometeram a pessoa a ser dependente de outras na sua rotina de vida, tetraplegia, (tetraparesia) paraplégico, distrofia muscular, doenças cerebrais; \*- Tumores malignos como neoplasia (câncer); \*- e outras doenças diagnosticadas como graves e incuráveis (crônicas). § 4º Os beneficiados pela isenção que trata o caput deste artigo, em caso de falecimento do portador da doença crônica, terá garantia do benefício até o ano posterior ao falecimento. § 5º Serão beneficiados pela isenção que trata o caput deste artigo, os contribuintes descritos no § 2º do Art. 1º, que vier a ser diagnosticado como portador de doença crônica, a partir daquela data do diagnóstico, referente ao imposto (IPTU) do ano em exercício, não retroagindo aos débitos constituídos em dívida ativa. Art. 2º O requerimento de isenção, assinado pelo requerente (idoso ou doente), deverá ser apresentado junto ao protocolo geral, localizado na Prefeitura Municipal, dentro do ano em curso, considerando para data de início de protocolo o mês de janeiro até a data de vencimento da parcela única, acompanhado de: (...)”

RE 1.343.429/SP, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 08.04.2024 (segunda-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1131](#).



**16. STF - São inconstitucionais dispositivos de Constituição estadual que definem como atividade de risco análoga ao exercício da atividade policial a atuação dos membros do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e dos Procuradores do Estado e dos Municípios, dos Oficiais de Justiça e Auditores Fiscais de tributos estaduais, e a eles estendem benefícios previdenciários exclusivos dos servidores policiais, tais como a aposentadoria especial e a pensão por morte.**

Esta Corte já decidiu (1) que o regime constitucional da aposentadoria especial, com as alterações da EC nº 103/2019, admite uma margem de conformação ao legislador estadual, que pode definir, mediante lei complementar, os critérios diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários (idade e tempo de contribuição), desde que circunscritos às categorias de servidores elencadas de modo exaustivo no art. 40, § 4º-B, da CF/1988 (2).

Na espécie, nenhum dos cargos citados nas normas impugnadas constam no rol taxativo do aludido dispositivo constitucional, razão pela qual não fazem jus à aposentadoria especial dele decorrente.

Ademais, ainda que os estados pudessem estender a aposentadoria especial a outras categorias de agentes públicos, isso só poderia ocorrer por meio de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo (3) — regra aplicável aos entes federativos por simetria (4) —, com estrita observância ao disposto no art. 63, I, da CF/1988 (5).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, converteu a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 17 e 18 do art. 250 da Constituição do Estado de Rondônia, alterados pela EC estadual nº 151/2022 (6).

(1) Precedentes citados: ADI 6.917, MI 6.654 AgR, MI 6.103 AgR e MI 7.353 AgR.

(2) CF/1988: “Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (...) § 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”

(3) CF/1988: “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

(4) Precedentes citados: ADI 5.091, ADI 4.928 e ADI 5.213.

(5) Precedentes citados: ADI 6.244 e ADI 6.072.



(6) Constituição do Estado de Rondônia: “Art. 250. O Regime Próprio de Previdência Social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo Ente Federativo, de servidores ativos, de aposentados e pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (NR dada pela EC nº 146, de 09/09/2021 – DO-e-ALE nº 163, de 14/09/2021) (...) § 17. A atuação dos membros do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Procuradores, da Defensoria Pública, dos Oficiais de Justiça e dos Auditores Fiscais de Tributos Estaduais constitui atividade de risco análoga a dos policiais. (NR dada pela EC nº 151, de 18/05/2022 – DO-e-ALE nº 88, de 19/05/2022) § 18. Aplica-se o disposto no § 17 deste artigo aos Procuradores dos municípios. (Acrescido pela EC nº 151, de 18/05/2022 – DO-e-ALE nº 88, de 19/05/2022)”

ADI 7.494/RO, relatora Ministra Cármen Lúcia, julgamento virtual finalizado em 03.04.2024 (quarta-feira), às 23:59. [Informativo STF nº 1130](#).

**17. STJ - A penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão expressa de retroatividade da lei mais benéfica.**

A controvérsia tem origem na discussão sobre a extensão que deve ser dada às normas constitucionais, estampadas no art. 5º, XXXVI e XL, de que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (refletidas também na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) e que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.

No caso, o Tribunal *a quo* seguiu o entendimento de que o ato normativo posterior mais benéfico é aplicável no Direito Administrativo Sancionador e aplicou retroativamente valor reduzido da pena de multa.

Sobre o tema, a jurisprudência da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça - STJ admite a possibilidade de retroação de lei mais benéfica nos casos que envolve penalidades administrativas, por compreender que o art. 5º, XL, da Constituição da República traria princípio geral de Direito Sancionatório.

Entretanto, no julgamento do Tema n. 1199, o Supremo Tribunal Federal - STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição Federal, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do *tempus regit actum*, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do favor *libertatis*, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador.

Tal entendimento, inclusive por se tratar de precedente obrigatório, já vem sendo aplicado por esta Corte quanto aos processos envolvendo as demandas relacionadas a improbidade administrativa, aliás, com interpretação restritiva quanto à aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021.

Nesse contexto, não se mostra coerente (com o entendimento do STF) que se aplique o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixe-se de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade



administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal.

É importante lembrar que, em consonância com o art. 5º, XXXVI da Constituição da República, o art. 6º da LINDB dispõe que "a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada", esclarecendo em seu § 1º que "reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou". Assim, a penalidade aplicada conforme o ato normativo vigente à época da infração constitui ato jurídico perfeito, não tendo, inclusive, eventual e posterior discussão na esfera judicial o condão de afastar a perfeição daquele ato, consubstanciada na esfera administrativa, com o encerramento de seu ciclo de formação.

Desse modo, considerando os critérios delineados pelo STF, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.

[REsp 2.103.140-ES](#), Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 4/6/2024, DJe 18/6/2024. [Informativo STJ – Edição Extraordinária nº 19](#).

**18. STJ - O exercício eventual de substituição de titular de cargo comissionado por servidora gestante confere-lhe somente o direito à retribuição pecuniária correspondente e proporcional aos dias em que tenha efetivamente realizado a substituição.**

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 842.844 RG/SC (Tema n. 542/STF), fixou a seguinte tese: "A trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença-maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado".

Na hipótese, o que se busca não é a estabilidade gestacional, garantida constitucionalmente, mas especificamente se há direito líquido e certo à servidora à remuneração adicional, além da remuneração como ocupante de cargo efetivo, percebida unicamente em decorrência do exercício temporário, provisório e precário da eventual substituição da titular do cargo em comissão, também gestante e em gozo de licença-gestante.

Não há discussão, portanto, acerca do regime jurídico, mas da natureza da retribuição pecuniária pelo exercício, em substituição, de cargo comissionado, por conta da existência de alguma hipótese de afastamento de seu titular, como no caso de licença-maternidade.

Nesse sentido, o exercício eventual de substituição de titular de cargo comissionado confere expressamente, por disposição legal, o direito única e exclusivamente à remuneração correspondente e proporcional aos dias em que tenha efetivamente



havido a substituição, sendo uma retribuição devida pelo efetivo exercício, não apenas pela titularidade do cargo.

Dessa forma, afronta o princípio da boa-fé objetiva, assim como da eticidade, probidade e lealdade, a pretensão de, *a posteriori*, visar ao recebimento dos valores referentes ao cargo em comissão, por conta do nascimento de seu filho no período em que substituiu a titular afastada em licença maternidade.

Ademais, tal situação imputaria um ônus triplo e indevido à administração, que teria que arcar o valor do cargo em comissão à titular do cargo, à sua substituta, além de prover novo substituto para o cargo de direção e assessoramento, não sendo esta a finalidade estabelecida na norma que rege a substituição temporária e precária de titular de cargo em comissão.

Ressalte-se, que eventual compreensão em sentido oposto, além de desvirtuar todo o sistema normativo, que prevê a possibilidade de designação de substituto eventual aos titulares de cargos de assessoria e direção, com direito à percepção apenas do valor correspondente ao período efetivamente substituído, seria um desestímulo à administração em designar mulheres grávidas ou, por analogia, pessoas com alguma comorbidade, já que haveria o risco de prejuízo ao erário em ter que arcar com um adicional não previsto em lei, em caso de afastamento também do substituto.

AgInt no RMS 65.059-MT, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 4/6/2024, DJe 6/6/2024. [Informativo STJ – Edição Extraordinária nº 19](#).

**19. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. SOMA. VEDAÇÃO. JUSTIFICATIVA. CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. LICITAÇÃO DE ALTA COMPLEXIDADE TÉCNICA.** A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo.

Acórdão 1153/2024 Plenário (Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 498](#).

**20. TCU - CONTRATO ADMINISTRATIVO. FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO. CLÁUSULA OBRIGATÓRIA. CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONSULTA.** A celebração de contrato administrativo requer a indicação do crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme art. 92, inciso VIII, da Lei 14.133/2021.

Acórdão 1106/2024 Plenário (Consulta, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 497](#).



**21. TCU - FINANÇAS PÚBLICAS. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. REQUISITO. LICITAÇÃO FRACASSADA. REMANESCENTE DE CONTRATO. DESPESA EMPENHADA. RESTOS A PAGAR. SALDO. APROVEITAMENTO. CONSULTA.** Aplicáveis as condições legais dispostas no art. 90, §§ 8º e 9º, da Lei 14.133/2021, eventual nova licitação, caso a anterior tenha restado fracassada em razão da recusa dos licitantes convocados em assinar o correspondente contrato administrativo, ou a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento em consequência de rescisão contratual, poderão ser realizadas por meio do aproveitamento de eventuais saldos a liquidar de despesas empenhadas ou em restos a pagar não processados.

Acórdão 1106/2024 Plenário (Consulta, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 497.](#)

**22. TCU - LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO DE LICITANTE. EXIGÊNCIA. QUALIDADE. CERTIFICAÇÃO.** A exigência, como condição de habilitação, de apresentação de certificados relativos à qualidade dos produtos licitados, creditados por organismos de certificação credenciados, afronta a Lei 14.133/2021.

Acórdão 1065/2024 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 496.](#)

**23. TCU - LICITAÇÃO. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO. PRINCÍPIO DA COMPETIÇÃO. PREJUÍZO.** A hipótese de restrição à competitividade da licitação não deve ser examinada somente sob a ótica jurídica e teórica, devendo-se levar em conta também se as cláusulas supostamente restritivas culminaram em efetivo prejuízo ao caráter competitivo do certame.

Acórdão 1065/2024 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 496.](#)

**24. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. SUBCONTRATAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. COMPROVAÇÃO.** No caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação técnica na licitação ou no processo de contratação direta, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada (art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021).

Acórdão 963/2024 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 495.](#)



**25. TCU - LICITAÇÃO. PROPOSTA. PREÇO. INEXEQUIBILIDADE. PRESUNÇÃO RELATIVA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. BENS. FORNECIMENTO. DILIGÊNCIA.** No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexecução quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta (art. 34, caput e parágrafo único, da IN Seges/ME 73/2022). O parâmetro objetivo para aferição da inexecução das propostas previsto no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 (75% do valor orçado pela Administração) diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia. Acórdão 963/2024 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 495](#).

**26. TCU - LICITAÇÃO. PREGÃO. LANCE. INEXEQUIBILIDADE. EXCLUSÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.** Constatado que lance manifestamente inexecuível possa, durante a disputa, comprometer, restringir ou frustrar a competitividade do processo licitatório, o agente de contratação pode excluí-lo, de forma a resguardar a Administração de eventual comprometimento da busca pela proposta mais vantajosa (art. 21, § 4º, da IN Seges/ME 73/2022). Acórdão 948/2024 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 494](#).

**27. TCU - CONTRATO ADMINISTRATIVO. SUPERFATURAMENTO. PREÇO. REFERÊNCIA. LICITAÇÃO. PREÇO UNITÁRIO. SOBREPREGÃO.** Valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como referência para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento. A Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, 2º § 1º, inciso II, no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia). Acórdão 823/2024 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 491](#).

**28. TCU - RESPONSABILIDADE. CULPA. ERRO GROSSEIRO. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. PARECER JURÍDICO. DESCONSIDERAÇÃO. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.** Para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, as recomendações constantes do parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb). Acórdão 2503/2024 Segunda Câmara (Pedido de Reexame, Relator Ministro Aroldo Cedraz). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 490](#).