



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

# **Informativo de Jurisprudência nº 134**

**Núcleo de Jurisprudência e Súmula**

Vitória/ES, deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 20 de janeiro a 30 de abril de 2025



[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 PÚBLICAS. DESPESA OBRIGATÓRIA. ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE.** É inconstitucional a lei municipal que cria despesa obrigatória de caráter continuado sem apresentar estimativa de impacto orçamentário e financeiro, por violação ao art. 113 do ADCT.

**2. FINANÇAS PÚBLICAS. RENÚNCIA DE RECEITA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO.** *Parecer em Consulta TC-002/2025* - A proposição de lei que trate de isenção ou redução de tributos municipais pode ser feita tanto por membros do Poder Legislativo quanto pelo Chefe do Poder Executivo, cabendo ao autor da proposta — independentemente de sua origem — a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), sendo indispensável que a norma aprovada seja específica para a matéria.

**3. FINANÇAS PÚBLICAS. ROYALTIES. INFRAESTRUTURA. COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. TRANSPORTE COLETIVO.** *Parecer em Consulta TC-006/2025* - É possível utilizar recursos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) para custear despesas com a melhoria dos serviços de coleta de resíduos urbanos e de transporte público, por se enquadrarem no conceito de infraestrutura.

**4. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. ANTEPROJETO. CARÁTER REFERENCIAL. ATUALIZAÇÃO.** 1. No regime de contratação integrada previsto na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), o anteprojeto tem caráter meramente referencial, fornecendo subsídios mínimos para a formulação das propostas sem vincular a futura contratada, que dispõe de autonomia técnica para apresentar as melhores soluções disponíveis ao elaborar os projetos básico e executivo, assumindo os riscos inerentes à sua concepção. 2. A mera existência de lapso temporal significativo entre a elaboração de anteprojeto e o estudo técnico que lhe dá suporte não compromete, por si só, a regularidade do edital da contratação integrada, salvo demonstração objetiva e concreta de que seus parâmetros estão tecnicamente superados ou incompatíveis com a realidade atual, o que não se presume apenas pela data do documento.



**5. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. ORÇAMENTO SINTÉTICO. ORÇAMENTO PARAMÉTRICO.** Na contratação integrada regida pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) é admissível o uso de orçamento paramétrico, desde que os documentos disponibilizados contenham detalhamento suficiente para permitir a estimativa dos custos pelos licitantes, sendo obrigatória a disponibilização do orçamento sintético apenas quando o anteprojeto e a necessidade do certame assim exigirem, nos termos do art. 23, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

**6. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA OU VALOR SIGNIFICATIVO. JUSTIFICATIVA. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.** A exigência de atestados de qualificação técnica em licitações deve ser acompanhada de justificativa objetiva, que demonstre a relevância técnica ou o valor significativo das parcelas do objeto licitado, conforme § 1º do art. 67 da Lei 14.133/2021.

**7. LICITAÇÃO. DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR. EXERCÍCIO FINANCEIRO. SOMATÓRIO POR UNIDADE GESTORA. CNAE. Parecer em Consulta TC-004/2025 - 1.** Na aplicação dos limites de dispensa de licitação em razão do valor, a expressão “despendido no exercício financeiro” deve ser entendida como o somatório dos valores contratados com objetos de natureza semelhante, nesse período, por uma mesma unidade gestora. 2. No âmbito estadual, a aferição desses limites deve observar o Decreto Estadual nº 5352-R.

**8. LICITAÇÃO. ME E EPP. VALOR DO CONTRATO. ENQUADRAMENTO LEGAL.** É admissível a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em licitação em que o valor estimado do contrato ultrapasse os limites de faturamento anual definidos no art. 3º da Lei Complementar 123/2006, desde que a empresa atenda aos requisitos legais de enquadramento à época da licitação e às exigências do edital.

**9. LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. CLÁUSULA DE BARREIRA. ADMISSIBILIDADE. JUSTIFICATIVA. REGULAMENTAÇÃO.** 1. É admissível, nos credenciamentos com seleção a critério de terceiros, previsto no art. 79, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), a imposição de cláusula de barreira que condicione a contratação das empresas credenciadas à obtenção de percentual mínimo de votos dos beneficiários. 2. A cláusula só será válida se aplicada após o credenciamento das empresas habilitadas, com base em critérios objetivos definidos em edital, e esteja devidamente justificada com base nas peculiaridades do caso concreto, em consonância com o interesse público e com os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, de modo a não restringir indevidamente a competitividade do procedimento. 3. É possível que o próprio edital de credenciamento defina as regras aplicáveis ao procedimento, assumindo função regulatória, desde que contenha critérios e procedimentos definidos de forma clara e objetiva e observe os preceitos da Lei nº 14.133/2021.



**10. LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. TRATAMENTO DIFERENCIADO. ME E EPP.**

**INAPLICABILIDADE.** O critério de desempate previsto no art. 44 da Lei Complementar 123/2006, reforçado no § 2º do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), em favor de microempresas e empresas de pequeno porte não é aplicável no credenciamento, por não se tratar de licitação propriamente dita, mas de procedimento auxiliar de contratação direta por inexigibilidade, sem disputa de propostas, conforme vedação do art. 49, inciso IV, da LC 123/2006.

**11. PESSOAL. CONCURSO PÚBLICO. DISTINÇÃO DE GÊNERO.**

**INCONSTITUCIONALIDADE.** É inconstitucional a norma que estabeleça distinção de gênero para provimento de cargo público quando não houver justificativa baseada na natureza ou nas peculiaridades de suas atribuições, por violar os arts. 5º, inciso I, 7º, inciso XXX, e 39, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

**12. PESSOAL. ABONO PECUNIÁRIO. FINAL DE MANDATO. Parecer em Consulta TC nº 001/2025**

- É possível conceder abono pecuniário a servidores públicos nos últimos 180 dias de mandato, desde que observados os requisitos e limites previstos nos arts. 16 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, conforme entendimento firmado nos Pareceres em Consulta TC 001/2012 e TC 044/2004, ratificados pela Decisão Normativa nº 002/2024.

**13. PESSOAL. ABONO PECUNIÁRIO. FINAL DE MANDATO. EDUCAÇÃO. FUNDEB.**

**Parecer em Consulta TC nº 005/2025** - 1. É admissível a concessão de abono pecuniário a profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos 180 dias finais de mandato, para fins de cumprimento do percentual mínimo de 70% de aplicação dos recursos do FUNDEB, desde que respeitados os requisitos e limites dos arts. 16 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, conforme entendimento consolidado nos Pareceres TC 01/2012 e TC 44/2004, ratificados pela Decisão Normativa nº 002/2024. 2. O abono pecuniário somente poderá ser concedido se observado o equilíbrio fiscal e as regras de compensação financeira, sendo vedada sua incorporação permanente à remuneração, sob pena de afronta à LRF.

**14. PESSOAL. EMPREGADO PÚBLICO. APOSENTADORIA. DESLIGAMENTO**

**OBRIGATÓRIO. CESSÃO. Parecer em Consulta TC 003/2025** - A concessão de aposentadoria a empregados públicos celetistas acarreta o rompimento do vínculo funcional, implicando o desligamento imediato, inclusive nos casos em que o beneficiário se encontre cedido a outro órgão, salvo para aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, nos termos do que dispõe seu art. 6º.



## PRIMEIRA CÂMARA

**15. PREVIDÊNCIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. REGIME PREVIDENCIÁRIO. DESPESAS ADMINISTRATIVAS. EXCESSO. REINCIDÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DOLO EVENTUAL. SANÇÃO.** A realização de despesas administrativas em valores superiores ao limite legal fixado para o RPPS configura grave infração a normas financeiras e orçamentárias quando o excesso represente parcela relevante dos recursos e tenha efeitos generalizados sobre a gestão do regime, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas e a responsabilização do gestor, inclusive por dolo eventual, caso comprovada a reiteração da conduta e a ciência prévia da ilicitude, sem a adoção de medidas corretivas.

## SEGUNDA CÂMARA

**16. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA. TCEES. CONTROLE EXTERNO. FISCALIZAÇÃO. DESESTATIZAÇÃO. CONTROLE CONCOMITANTE.** 1. O controle concomitante de licitações que envolvam desestatização (privatizações, concessões, inclusive parcerias público-privadas, permissões e autorizações), previsto no art. 186-B do Regimento Interno do TCEES, é compatível com a Constituição, não se confundindo com o controle prévio vedado pelo STF (RE 547.063). 2. A exigência de submissão dos documentos ao Tribunal após a consulta pública permite a identificação de irregularidades e a proposição de ajustes, sem que a publicação do edital fique condicionada à sua anuência, contribuindo para a segurança jurídica do certame.

## OUTROS TRIBUNAIS

**17. STF -** São inconstitucionais — por violarem o devido processo legislativo, subverterem a afinidade temática com o projeto original e causarem aumento de despesa (CF/1988, arts. 37, X; 51, IV; 52, XIII; e 63, I e II) — dispositivos de lei estadual que, mediante emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, estendem reajuste de vencimentos a servidores não abarcados na proposição originária.

**18. STF -** Desde que respeitado o teto constitucional (CF/1988, art. 37, XI), o regime remuneratório de subsídios (CF/1988, art. 39, § 4º) é compatível com o pagamento de gratificações pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança (CF/1988, art. 37, V). Contudo, veda-se a incorporação dessas gratificações a subsídio ou vencimentos.

**19. STF -** É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional (CF/1988, art. 37, XI e § 11). Nesse contexto, a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido decorre da investigação e da identificação do fato gerador que enseja a sua percepção.



**20. STF** - É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

**21. STF** - (I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

**22. STF** - A inércia do Tribunal de Contas estadual em emitir parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado (CF/1988, art. 71, I) não impede o Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Poder Executivo local.

**23. STF** - É constitucional — e não ofende a diretriz constitucional da participação popular no âmbito do Sistema Único de Saúde (CF/1988, art. 198, III) — lei estadual que dispõe sobre programa de descentralização da execução de serviços públicos não exclusivos para as entidades do terceiro setor, desde que esse modelo de gestão seja conduzido de forma pública, objetiva e impositiva (CF/1988, art. 37, caput), sem prejuízo da fiscalização do Ministério Público e do Tribunal de Contas correspondentes quanto à utilização de verbas públicas.

**24. STF** - É constitucional — inclusive porque não há usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/1988, art. 22, I) — norma estadual que institui serviço voluntário no Ministério Público local, desde que interpretada de forma a não permitir a atribuição, aos voluntários, de quaisquer atividades típicas ou similares dos seus membros e servidores.



**25. STF -** 1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ela invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público. 2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo. 3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei nº 6.019/1974. 4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.

**26. STF - LICITAÇÃO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. REDE CREDENCIADA. IDENTIFICAÇÃO. EDITAL DE LICITAÇÃO. SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO.** Na licitação para prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de auxílio-alimentação, é regular a exigência, em edital, de que a empresa vencedora apresente, para fins de celebração do contrato, rede credenciada contendo supermercados específicos. Os requisitos definidos para a conformação da rede credenciada devem compatibilizar o caráter competitivo do certame com a satisfação das necessidades da entidade, de modo a garantir conforto e liberdade de escolha aos usuários.

**27. TCU - DIREITO PROCESSUAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. MULTA. DOSIMETRIA. CRITÉRIO.** Não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, pois o TCU não realiza dosimetria objetiva da sanção – comum à aplicação de normas do Direito Penal –, além de不存在 rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A dosimetria da pena tem como balizadores: o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas; a isonomia de tratamento com casos análogos; eventualmente, a condição econômica do agente sancionado; e os limites fixados nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 267 e 268 do Regimento Interno do TCU.



**28. TCU - LICITAÇÃO. LOCAÇÃO (LICITAÇÃO). EQUIPAMENTOS. PLANEJAMENTO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. MODELO. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO. JUSTIFICATIVA.** Em licitações para locação de equipamentos, a ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, da identificação de diversos modelos existentes no mercado que possam atender às especificações exigidas, bem como de justificativas para exigências restritivas à competitividade, afronta o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021 e o art. 9º, § 2º, da IN Seges ME 58/2022. Acórdão 764/2025 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira). Boletim de Jurisprudência TCU 534.

**29. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. EXIGÊNCIA. HABILITAÇÃO DE LICITANTE. CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO. LIMITE MÍNIMO.** É indevida a exigência, como condição de habilitação econômico-financeira, de capital social integralizado mínimo, por extrapolar o comando contido no art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021, o qual prevê tão somente a exigência de capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, além de restringir desnecessariamente a competitividade do certame.

**30. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA. MÃO DE OBRA. TERCEIRIZAÇÃO. CRA.** Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, é irregular a exigência de que as empresas licitantes estejam registradas no Conselho Regional de Administração (CRA), uma vez que tal obrigatoriedade só se justifica quando o serviço a ser prestado se enquadra no escopo de fiscalização do conselho, nos termos do art. 67, inciso V, da Lei 14.133/2021.

**31. TCU - LICITAÇÃO. PROPOSTA. PREÇO. INEXEQUIBILIDADE. PRESUNÇÃO RELATIVA. DILIGÊNCIA.** O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

**32. TCU - RESPONSABILIDADE. CONVÊNIO. GESTOR SUCESSOR. CONDUTA OMISSIVA. OBRA PARALISADA.** A responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos disponíveis e sem comprovação de inviabilidade, não der continuidade a obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar os princípios da continuidade administrativa e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal).



### **33. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. EXIGÊNCIA. BALANÇO PATRIMONIAL. DEMONSTRAÇÃO CONTÁBIL. MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL.**

Para participação em licitação regida pela Lei 14.133/2021, o microempreendedor individual (MEI), ainda que dispensado da elaboração de balanço patrimonial (art. 1.179, § 2º, do Código Civil), deve apresentar, quando exigido para fins de qualificação econômico-financeira, o referido balanço e as demais demonstrações contábeis (art. 69, inciso I, e art. 70, inciso III, da Lei 14.133/2021).

### **34. TCU - LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. JUSTIFICATIVA. VANTAGEM. PREÇO DE MERCADO. PESQUISA DE PREÇO. REFERÊNCIA.**

A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado, a serem obtidos nos termos do art. 23 da Lei 14.133/2021 e do art. 5º da IN Seges/ME 65/2021, que estabelecem, prioritariamente, a realização de consultas a painel de preços da Administração Pública e a contratações similares de outros entes públicos.

### **35. TCU - OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. PROJETO. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS. INÍCIO. PROJETO BÁSICO. APROVAÇÃO.** No regime de contratação integrada, é irregular o início da execução das obras sem a prévia aprovação, pela autoridade competente, do projeto básico completo apresentado pelo contratado, por infringir o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021. Iniciar as obras sem a aprovação completa do projeto básico oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento.

## **PLENÁRIO**

**1. FINANÇAS PÚBLICAS. DESPESA OBRIGATÓRIA. ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE.** É **inconstitucional** a lei municipal que cria despesa obrigatória de caráter continuado sem apresentar estimativa de impacto orçamentário e financeiro, por violação ao art. 113 do ADCT. Em representação proposta pelo Ministério Público de Contas em face do prefeito do município de Conceição da Barra, o Plenário do TCEES apreciou, diante de caso concreto, a constitucionalidade da Lei Complementar Municipal 64/2022, que alterou significativamente a estrutura administrativa do município, criando cargos



comissionados, reajustando vencimentos e instituindo data-base para revisão geral dos servidores.

A unidade técnica, ao propor a instauração de incidente de inconstitucionalidade, identificou que **a norma não foi acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro**, exigida pelo art. 113<sup>1</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, **tampouco de prévia dotação orçamentária**, conforme determina o art. 16<sup>2</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Apontou-se que o único dado apresentado foi a nova previsão de despesa com pessoal, no valor de R\$ 58.602.534,24, o que corresponderia a 50,32% da Receita Corrente Líquida — ultrapassando o limite de alerta fixado pela LRF.

Corroborando o entendimento técnico, o relator destacou que a vedação à criação de despesas obrigatórias sem a devida estimativa de impacto financeiro visa assegurar que toda despesa pública esteja lastreada na lei orçamentária e nos seus limites, evitando que o gestor atue de maneira temerária na condução das finanças públicas.

Nesses termos, votou por reconhecer a **inconstitucionalidade da norma**, em sede de controle difuso. O Plenário do TCEES, nos termos do voto do relator, deliberou, à unanimidade, por acolher o incidente de inconstitucionalidade para **negar aplicabilidade à referida norma, por afronta ao art. 113 do ADCT**, modulando os efeitos da decisão para permitir que os aumentos de despesa com base na referida lei sejam mantidos pelo prazo de até três meses, para que seja efetivada sua regularização.

[Acórdão TC-089/2025](#), Processo TC-01963/2024-6, relator conselheiro Davi Diniz de Carvalho, publicado em 17/02/2025.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.



**2. FINANÇAS PÚBLICAS. RENÚNCIA DE RECEITA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO.** Parecer em Consulta TC-002/2025 - A proposição de lei que trate de isenção ou redução de tributos municipais pode ser feita tanto por membros do Poder Legislativo quanto pelo Chefe do Poder Executivo, cabendo ao autor da proposta — independentemente de sua origem — a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), sendo indispensável que a norma aprovada seja específica para a matéria.

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Alfredo Chaves, com questionamentos relacionados à competência legislativa para concessão de renúncia fiscal, nos seguintes termos:

- a) O Poder Legislativo Municipal tem competência para legislar sobre isenção ou redução de tributos municipais?
- b) Em caso positivo, a respeito da apresentação de estimativa de impacto financeiro-orçamentário, nos moldes do art. 14, da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), quem deverá elaborar tais documentos? O Poder Legislativo Municipal ou o Poder Executivo Municipal?
- c) Quais são os elementos que devem constar na estimativa de impacto financeiro-orçamentário?

O Plenário do TCEES deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do conselheiro relator, por admitir a consulta e, no mérito, a responder nos seguintes termos:

- a) **Só lei municipal específica** da Câmara Municipal, aprovada mediante processo legislativo regular, que **regule com exclusividade a matéria**, pode tratar de **isenções ou reduções de tributos** municipais, recaindo sobre ela a regra geral da **iniciativa concorrente**, podendo, assim, ser **proposta tanto pelos membros do Poder Legislativo, quanto pelo Chefe do Poder Executivo**, nos termos dos artigos 150, § 6º, 151, inciso III, 61, § 1º, alínea “b”, e 165, da Constituição Federal;
- b) **Aquele que propõe um projeto de lei que trate de isenção ou redução de tributo municipal, seja o Chefe do Poder Executivo ou membros do Poder Legislativo, deve apresentar a “estimativa de impacto orçamentário financeiro”,** conforme prevê o art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ocorre, no entanto, que o Chefe do Poder Executivo, em razão da natureza própria de suas funções, tem mais acesso a informações sobre os elementos necessários a calcular os efeitos das renúncias tributárias, razão pela qual, se a iniciativa da propositura do projeto de lei for de um membro do Poder Legislativo, cabe a este solicitar a “estimativa do impacto orçamentário-financeiro” ao Chefe do Poder Executivo, ou requerer-lhe informações sobre os elementos imprescindíveis a sua confecção. Cabe ressaltar que, em caso de negativa do Poder Executivo em atender a solicitação, a Lei nº 12.527/11, que



regula o acesso à informação, poderá ser utilizada, para assegurar a apresentação dos dados necessários à elaboração do documento;

- c) O art. 14, da LRF elenca rigorosos requisitos que devem constar na “estimativa do impacto orçamentário-financeiro”. Em primeiro lugar, deve ser demonstrado o **valor do montante que o município deixará de arrecadar** com a isenção ou redução tributária, ao longo do exercício financeiro. Além disso, é preciso explicitar os seus **impactos para o exercício financeiro em curso e os dos dois subsequentes**, conforme dispõe o caput, do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que tem por finalidade garantir que o ente municipal tenha condições de absorver a perda da receita, sem comprometer a sua capacidade de investimento e o pagamento de despesas obrigatórias. Ademais, deve ser comprovado que a renúncia foi **considerada na estimativa de receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, e, também é **compatível com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA)**, conforme prevê o art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Por fim, caso a condição anterior indique, deve ser provado que a renúncia de receita está acompanhada de medidas de compensação, de modo a manter o equilíbrio orçamentário, o que pode ocorrer por aumento de receita ou redução de despesas. Ressalta-se que as condições mencionadas, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, não afastam outras, decorrentes da própria Constituição Federal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), e do Plano Plurianual, além de normas locais.

[Parecer em Consulta TC-002/2025](#), Processo TC-5075/2024, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 24/02/2025.

**3. FINANÇAS PÚBLICAS. ROYALTIES. INFRAESTRUTURA. COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. TRANSPORTE COLETIVO.** Parecer em Consulta TC-006/2025 - É possível utilizar recursos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) para custear despesas com a melhoria dos serviços de coleta de resíduos urbanos e de transporte público, por se enquadarem no conceito de infraestrutura.

Trata-se de consulta formulada ao TCEES pelo prefeito municipal de João Neiva, com o objetivo de esclarecer se os **serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, bem como os de transporte coletivo municipal, podem ser considerados como de “infraestrutura” e, portanto, custeados com recursos oriundos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM)**, nos seguintes termos:

- 1) Os serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos urbanos e serviços para melhorias no transporte coletivo, são caracterizados como de "infraestrutura", sendo, também, "alcançados", para serem contempladas pela despesa proveniente da CFEM?

O Plenário do TCEES deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do conselheiro relator, por responder a consulta da seguinte forma:



**1.1.1** Os serviços de **coleta de resíduos urbanos** (serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo coleta, transporte, destinação final e varrição) e de **transporte público** se inserem no contexto de **infraestrutura**, de sorte que as despesas relacionadas com **melhorias promovidas nessas áreas podem ser custeadas com recursos oriundos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM)**, destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

[Parecer em Consulta TC-006/2025](#), Processo TC-06393/2024-1, relator conselheiro Davi Diniz de Carvalho, publicado em 07/04/2025.

**4. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. ANTEPROJETO. CARÁTER REFERENCIAL.**  
**ATUALIZAÇÃO.** 1. No regime de contratação integrada previsto na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), o anteprojeto tem caráter meramente referencial, fornecendo subsídios mínimos para a formulação das propostas sem vincular a futura contratada, que dispõe de autonomia técnica para apresentar as melhores soluções disponíveis ao elaborar os projetos básico e executivo, assumindo os riscos inerentes à sua concepção. 2. A mera existência de lapso temporal significativo entre a elaboração de anteprojeto e o estudo técnico que lhe dá suporte não compromete, por si só, a regularidade do edital da contratação integrada, salvo demonstração objetiva e concreta de que seus parâmetros estão tecnicamente superados ou incompatíveis com a realidade atual, o que não se presume apenas pela data do documento.

Trata-se de representação formulada por sociedade empresária em face do Edital de Concorrência nº 005/2024, promovido pelo município de Vitória/ES, cujo objeto consiste na contratação integrada de obras e serviços de engenharia para implantação do Centro de Transbordo e Triagem de Resistência, com valor estimado em R\$ 50,4 milhões.

A representante alegou que o anteprojeto constante do edital, elaborado originalmente em 2014, estaria desatualizado, restringindo indevidamente a escolha de metodologia construtiva, o que comprometeria a competitividade da licitação.

Em resposta, os responsáveis argumentaram que a adoção do regime de contratação permitiria que os próprios licitantes propusessem soluções técnicas mais modernas e adequadas, sem ficarem vinculados ao anteprojeto.

A equipe técnica do Tribunal, por meio do Núcleo de Meio Ambiente, Saneamento e Mobilidade Urbana (NASM), manifestou-se favorável à procedência da representação. Entendeu que o anteprojeto utilizado não refletia as alternativas tecnológicas atualmente disponíveis, sugerindo a necessidade de revalidação da viabilidade técnica do empreendimento, diante do tempo decorrido desde a elaboração do projeto original, do crescimento do volume de resíduos e do surgimento de inovações técnicas no setor.



O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se pela improcedência da representação com base em jurisprudência do TCU que reconhece o caráter meramente referencial do anteprojeto nas contratações integradas.

Nesse sentido, destacou que a função do anteprojeto é permitir o dimensionamento do objeto, sem limitar as soluções técnicas a serem propostas nos projetos básico e executivo, cuja elaboração cabe ao futuro contratado, que também assume os riscos de sua concepção.

A esse respeito, registrou:

Embora o Município de Vitória tenha se valido de projeto executivo confeccionado ainda nos anos de 2014, tal condição não retira, automaticamente, sua validade para figurar como anteprojeto de contratação integrada. A uma, pelo nível de detalhamento fornecido pelo projeto propriamente dito e, a duas, pela atualização orçamentária das planilhas de custos. Ainda que eventuais atualizações tecnológicas tenham surgido desde a formulação do projeto – e sobre isso não há nenhuma informação objetiva do que teria surgido de inovação para o setor – nada impedirá que a futura contratada, ao confeccionar o projeto básico e executivo, proponha soluções mais modernas e tecnológicas – inclusive, essa certamente é a intenção da contratação integrada, que a melhor solução seja apresentada não pela administração, mas sim pela futura contratada.

Reforçou, ainda, que o objetivo da contratação integrada é que o futuro contratado forneça a melhor solução disponível, cabendo à Administração o dever de avaliar os projetos e, a partir do aceite, autorizar a execução do objeto. Dessa forma, o anteprojeto apenas serve para nortear a formulação de proposta da futura contratada, sem limitar sua liberdade técnica.

Além disso, ressaltou que, independentemente da idade do projeto utilizado por base, a maioria dos riscos alocados na contratação integrada ficarão a cargo da contratada, cabendo-lhe a obrigação de avaliar sua participação na licitação.

Nesse sentido, invocou julgados do TCU nos quais se afirma que, nesse regime, os riscos inerentes à definição do projeto básico são alocados ao contratado, que deve propor a melhor solução técnica e arcar com os riscos da concepção.

O relator acolheu a posição ministerial, reconhecendo que o anteprojeto apresentado cumpriu o papel exigido pela Lei nº 14.133/2021, fornecendo subsídios mínimos para formulação de propostas pelos licitantes.

Observou que, ainda que o projeto executivo utilizado como base ao anteprojeto tenha sido elaborado em 2014, não houve demonstração de que ele estivesse efetivamente defasado. Pontuou que nenhuma inovação tecnológica ou metodologia alternativa foi apresentada pela representante, de forma concreta, como solução mais adequada em comparação com a proposta da prefeitura. E reforçou que somente o decurso do tempo não basta para caracterizar a obsolescência de documentos técnicos, sendo necessário apontar, com precisão, quais parâmetros estão ultrapassados, o que não foi feito nos autos.



Dessa forma, nos termos do voto do relator, o Plenário concluiu, por maioria, pela **improcedência da representação**, reconhecendo que o anteprojeto, ainda que originado de documento técnico antigo, **atendeu aos requisitos legais e não comprometeu a competitividade do certame**.

Acórdão TC-007/2025, processo TC-03379/2024-4, relator conselheiro Rodrigo Chamoun, publicado em 10/02/2025.

**5. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. ORÇAMENTO SINTÉTICO. ORÇAMENTO PARAMÉTRICO.** Na contratação integrada regida pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) é admissível o uso de orçamento paramétrico, desde que os documentos disponibilizados contenham detalhamento suficiente para permitir a estimativa dos custos pelos licitantes, sendo obrigatória a disponibilização do orçamento sintético apenas quando o anteprojeto e a necessidade do certame assim exigirem, nos termos do art. 23, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se de representação formulada por sociedade empresária em face do Edital de Concorrência nº 005/2024, promovido pelo município de Vitória/ES, cujo objeto consiste na contratação integrada de obras e serviços de engenharia para implantação do Centro de Transbordo e Triagem de Resistência, com valor estimado em R\$ 50,4 milhões.

A representante apontou irregularidade na ausência de orçamento sintético na fase licitatória, alegando que essa omissão comprometeria a estimativa de preços e a viabilidade das propostas, em desacordo com o art. 23, § 5º<sup>3</sup>, da Lei nº 14.133/2021.

A área técnica do Tribunal manifestou-se pela procedência da denúncia, ao entender que a Administração possuía elementos suficientes para elaborar e disponibilizar o orçamento sintético, sendo inadequada sua substituição por orçamento paramétrico.

No entanto, o relator discordou de tal entendimento, ressaltando que o dispositivo legal em questão não estabelece, de forma categórica, a obrigatoriedade da disponibilização de orçamento sintético em todos os casos de contratação integrada, mas apenas "sempre que necessário e o anteprojeto o permitir". Na situação analisada, considerou-se que essas condições não estavam caracterizadas.

---

<sup>3</sup> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...) § 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.



Além disso, o voto consignou que o edital disponibilizou elementos técnicos detalhados, como arquivos com projetos e especificações do objeto a ser contratado, os quais foram suficientes para que os interessados dimensionassem os custos da obra com razoável precisão, conforme reconhecido pelo Ministério Público de Contas.

A efetiva participação de dois consórcios no certame foi considerada indicativo de que o nível de informação fornecido permitiu a formulação de propostas consistentes e comparáveis, não havendo, portanto, demonstração de prejuízo à competitividade ou à isonomia.

Diante disso, o Plenário da Corte, à unanimidade, acompanhando o voto do relator e o parecer ministerial, deliberou pelo afastamento da irregularidade e julgou improcedente a representação.

[Acórdão TC-007/2025](#), processo TC-03379/2024-4, relator conselheiro Rodrigo Chamoun, publicado em 10/02/2025.

**6. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA OU VALOR SIGNIFICATIVO. JUSTIFICATIVA. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.** A exigência de atestados de qualificação técnica em licitações deve ser acompanhada de justificativa objetiva, que demonstre a relevância técnica ou o valor significativo das parcelas do objeto licitado, conforme § 1º do art. 67 da Lei 14.133/2021.

Trata-se de representação formulada por sociedade empresária em face do Edital de Concorrência nº 005/2024, promovido pelo município de Vitória/ES, cujo objeto consiste na contratação integrada de obras e serviços de engenharia para implantação do Centro de Transbordo e Triagem de Resistência, com valor estimado em R\$ 50,4 milhões.

A representante apontou irregularidade na exigência de atestados de qualificação técnica para determinadas parcelas do objeto sem a devida justificativa objetiva quanto à sua relevância ou valor expressivo.

A área técnica do Tribunal identificou que o edital apresentava justificativas genéricas para as exigências, o que afrontaria o disposto na legislação e os princípios da motivação e da razoabilidade.

Por sua vez, a defesa apresentou complementações no edital e justificativas individualizadas para os itens requeridos, argumento acolhido pelo Ministério Público de Contas, que entendeu pela compatibilidade dos atestados com o objeto do contrato e pela regularidade do procedimento.

O relator, embora reconhecendo fragilidades iniciais na motivação apresentada, concluiu que, à luz do conjunto probatório e das informações constantes no Termo de Referência, era possível presumir que as exigências estavam tecnicamente relacionadas ao objeto da licitação.



Ressaltou, ainda, que a Nova Lei de Licitações permite a exigência de atestados vinculados a parcelas de maior relevância *ou* valor significativo, nos termos do § 1º do art. 67<sup>4</sup>.

Assim, votou pelo afastamento da irregularidade, propondo, entretanto, a expedição de recomendação para que, em futuras licitações, sejam apresentadas justificativas objetivas para as exigências de qualificação técnica.

O Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo acompanhou o voto do relator à unanimidade, julgando improcedente a representação, recomendando a observância de maior rigor na fundamentação dos próximos editais licitatórios.

[Acórdão TC-007/2025](#), processo TC-03379/2024-4, relator conselheiro Rodrigo Chamoun, publicado em 10/02/2025.

**7. LICITAÇÃO. DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR. EXERCÍCIO FINANCEIRO. SOMATÓRIO POR UNIDADE GESTORA. CNAE.** Parecer em Consulta TC-004/2025 - 1. Na aplicação dos limites de dispensa de licitação em razão do valor, a expressão “despendido no exercício financeiro” deve ser entendida como o somatório dos valores contratados com objetos de natureza semelhante, nesse período, por uma mesma unidade gestora. 2. No âmbito estadual, a aferição desses limites deve observar o Decreto Estadual nº 5352-R.

Trata-se de consulta formulada pelo Diretor Geral do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF), que buscou esclarecimentos sobre a interpretação de dispositivos da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto aos **critérios para a dispensa de licitação em razão do valor**, nos termos do art. 75 da referida norma.

O consultante apresentou cinco questionamentos, dos quais apenas os itens 1 e 2 foram conhecidos, por tratarem de dúvida jurídica abstrata relacionada a dispositivos legais, quais sejam:

- 1) Qual a base a ser utilizada/compreendida no termo do inciso I, do art. 1º, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021 “despendido no exercício financeiro”? Valores empenhados, liquidados e/ou pagos referentes ao orçamento vigente?
- 2) Como o critério de aferição foi alterado no âmbito federal, o IDAF é obrigado a seguir o Decreto atual nº 5352-R, ou seja, é obrigado a aferir o limite de valor para se dispensar a licitação pelo art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, utilizando apenas o CNAE? E as subclasses deste código quando há divergência de ser da mesma natureza?

Quanto ao primeiro ponto, a área técnica esclareceu que a expressão “despendido no exercício financeiro” não diz respeito a valores empenhados, liquidados ou pagos, mas sim ao **valor total contratado**, devendo-se considerar o **somatório de todas as**

---

<sup>4</sup> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:  
(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.



**contratações, em um mesmo exercício e por uma mesma unidade gestora, relativas a objetos com natureza semelhante** – isto é, aqueles ligados ao mesmo ramo de atividade.

No segundo ponto, foi destacado que, no âmbito estadual, deve ser observado o disposto no **art. 92 do Decreto Estadual nº 5352-R**, que exige a utilização do **CNAE** como critério para definição da natureza dos objetos contratados, o que inclui também as subclasses desse código, salvo eventual modificação normativa posterior.

O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto-vista do conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti – anuído pelo relator -, que encampou o entendimento técnico, por responder a consulta nos seguintes termos:

**(Item 1)** - Qual a base a ser utilizada/compreendida no termo do inciso I, do art. 1º, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021 “despendido no exercício financeiro”? Valores empenhados, liquidados e/ou pagos referentes ao orçamento vigente?

**Resp.:** O art. 75, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao utilizar-se da expressão “despendido no exercício financeiro”, impõe a observância do valor total da contratação, o que deve ser aferido, somando-se os montantes de todas as contratações realizadas em um exercício financeiro, por uma única unidade gestora, em relação a objetos de naturezas semelhantes, entendidos como tais, os que têm ramos de atividades afins. Dessa forma, conforme questiona o consultente, a norma referenciada não diz respeito aos “valores empenhados”, “liquidados” ou “pagos”, referentes ao orçamento vigente, mas, sim, aos valores contratados com objetos semelhantes, eis que é o somatório destes, em um mesmo exercício financeiro, por uma mesma unidade gestora, que deve ser levado em consideração, para se averiguar o cabimento ou não de dispensa de licitação.

**(Item 2)** - Como o critério de aferição foi alterado no âmbito federal, o IDAF é obrigado a seguir o Decreto atual nº 5352-R, ou seja, é obrigado a aferir o limite de valor para se dispensar a licitação pelo art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, utilizando apenas o CNAE? E as subclasses deste código quando há divergência de ser da mesma natureza?

**Resp.:** A autarquia estadual consultente deve seguir as orientações do art. 92<sup>5</sup>, do Decreto Estadual nº 5352-R, para o fim de aferir o limite do valor da dispensa de licitação, nos termos do art. 75, incisos I e II e § 1º, incisos

---

<sup>5</sup> Art. 92. A aferição dos limites para realização da dispensa de licitação observará o disposto nos §§1º, 2º e 7º do art. 75 da Lei 14.133, de 2021.

Parágrafo único. Considera-se ramo de atividade a participação econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.



I e II, da Lei nº 14.133/2021, salvo se existir orientação diversa, mediante eventual alteração da referida norma estadual.

Parecer em Consulta TC-004/2025, Processo TC-6310/2024, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 10/03/2025.

**8. LICITAÇÃO. ME E EPP. VALOR DO CONTRATO. ENQUADRAMENTO LEGAL.** É admissível a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em licitação em que o valor estimado do contrato ultrapasse os limites de faturamento anual definidos no art. 3º da Lei Complementar 123/2006, desde que a empresa atenda aos requisitos legais de enquadramento à época da licitação e às exigências do edital.

Trata-se de representação apresentada pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Espírito Santo – SINAPRO/ES, que apontou supostas irregularidades no Edital de Licitação nº 003/2023, referente à contratação de serviços de agência de publicidade e propaganda pela Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN.

O representante alegou, entre outros pontos, que seria irregular a adjudicação de contrato estimado em R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) a uma empresa enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte, argumentando que tal valor superaria os limites de faturamento previstos para esse tipo de empresa na Lei Complementar nº 123/2006.

A análise técnica do Tribunal, acolhida na íntegra no voto do conselheiro relator, refutou esse entendimento, esclarecendo que **o critério de faturamento anual previsto no art. 3º da LC 123/2006 é utilizado exclusivamente para fins de enquadramento como ME/EPP e não constitui impedimento para a participação dessas empresas em licitações cujo valor do contrato seja superior ao seu faturamento.**

Destacou-se, inclusive, jurisprudência do Tribunal de Contas da União no mesmo sentido (Acórdão TCU 1.819/2018-Plenário), segundo a qual **a legalidade da participação em certames deve considerar se a empresa, à época da licitação, atendia aos requisitos legais para o enquadramento e às exigências do edital.**

A decisão ressaltou ainda os diversos mecanismos legais instituídos para fomentar a participação de ME/EPP em processos licitatórios, conforme previsto nos artigos 42 a 49 da LC 123/2006, os quais **se aplicam independentemente do valor total da contratação.**

Por fim, destacou-se que **é de responsabilidade da própria empresa a manutenção de seu enquadramento regular como ME/EPP**, inclusive com a obrigação de solicitar o desenquadramento quando não mais atendidos os critérios legais, conforme prevê o Decreto Federal nº 8.538/2015, estando sujeita a sanções.

Nos termos do voto do relator, o Plenário do TCEES, à unanimidade, julgou **improcedente** a representação.

Acórdão TC-293/2025, Processo TC-06074/2023, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 31/03/2025.



**9. LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. CLÁUSULA DE BARREIRA. ADMISSIBILIDADE. JUSTIFICATIVA. REGULAMENTAÇÃO.** 1. É admissível, nos credenciamentos com seleção a critério de terceiros, previsto no art. 79, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), a imposição de cláusula de barreira que condicione a contratação das empresas credenciadas à obtenção de percentual mínimo de votos dos beneficiários. 2. A cláusula só será válida se aplicada após o credenciamento das empresas habilitadas, com base em critérios objetivos definidos em edital, e esteja devidamente justificada com base nas peculiaridades do caso concreto, em consonância com o interesse público e com os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, de modo a não restringir indevidamente a competitividade do procedimento. 3. É possível que o próprio edital de credenciamento defina as regras aplicáveis ao procedimento, assumindo função regulatória, desde que contenha critérios e procedimentos definidos de forma clara e objetiva e observe os preceitos da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se de representação formulada por empresa participante de processo de credenciamento instaurado pela Câmara Municipal de Vila Velha (Edital nº 001/2024), destinado à contratação de empresas para prestação de serviços de gerenciamento e fornecimento de vale-refeição e alimentação por meio de cartões eletrônicos, com base na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

A representante alegou que o edital continha cláusula indevida ao condicionar a contratação das empresas credenciadas à obtenção de, no mínimo, 30% dos votos dos beneficiários do serviço, o que, em seu entendimento, comprometeria a competitividade e direcionaria o objeto da contratação.

Já os responsáveis justificaram que a cláusula seria aplicada apenas após a fase de credenciamento e que visava a assegurar maior eficiência e melhor atendimento ao interesse público, ao permitir a contratação apenas das empresas efetivamente escolhidas por parte expressiva dos usuários, com base em critérios objetivos e transparentes.

A área técnica do Tribunal, ao analisar os argumentos da representação e as justificativas apresentadas pelos responsáveis, concluiu pela **inexistência de irregularidade quanto à cláusula de barreira impugnada**.

Ressaltou que o edital previu, de forma clara, que **a escolha das empresas seria feita após o credenciamento**, mediante votação livre pelos servidores, e que apenas aquelas que atingissem o percentual mínimo de 30% seriam efetivamente contratadas.

Observou, ainda, que o procedimento seguiu diretrizes similares a outros editais públicos e foi elaborado com base em jurisprudência do TCU, em especial no Acórdão nº 459/2023-Plenário, que admitiu a adoção de critérios objetivos de seleção entre credenciados a partir da escolha dos beneficiários.

A unidade técnica destacou também que o edital assegurou ampla publicidade e igualdade de condições entre os interessados, tendo sido credenciadas seis empresas na primeira etapa. A previsão de contratação de até três empresas simultaneamente,



desde que cumprido o critério de votação mínima, foi interpretada como medida de ampliação da concorrência, e não de restrição.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas divergiu da unidade técnica e considerou irregular a cláusula de barreira, por entendê-la como fator limitador da competitividade do credenciamento.

Em seu voto, o conselheiro relator acompanhou o entendimento da área técnica e enfatizou que a adoção de cláusula não é, por si só, irregular, desde que **observados princípios como os da razoabilidade, proporcionalidade e legalidade**, e que sua aplicação ocorra após o processo de escolha dos beneficiários, conforme previsto no art. 79, inciso II, da nova Lei de Licitações.

O relator ponderou que o credenciamento, enquanto procedimento auxiliar, visa justamente a viabilizar contratações múltiplas em casos em que a disputa por menor preço ou melhor técnica se mostraria ineficaz, e que **o uso de critérios objetivos vinculados à escolha dos usuários pode ser admissível, desde que não esvazie a finalidade do procedimento**.

Defendeu, ainda, que a Administração deve avaliar, caso a caso, se a exigência de percentual mínimo compromete ou não a pluralidade de fornecedores, considerando as peculiaridades da demanda, do ente contratante e da base de beneficiários.

Citou, como reforço de sua fundamentação, o Acórdão nº 10055/2024 – TCU, que examinou cláusula semelhante em edital da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e entendeu que a **previsão de contratação apenas das empresas mais votadas entre os beneficiários não configurava afronta à Lei 14.133/2021, desde que o edital assegure igualdade de apresentação das credenciadas e adotasse critérios objetivos para a seleção**.

No que se refere à **necessidade de regulamentação** prévia do procedimento de credenciamento, o relator reconheceu a existência de correntes doutrinárias divergentes: uma defendendo a obrigatoriedade de edição de norma regulamentar específica pelos entes públicos, e outra admitindo que o próprio edital de chamamento possa conter as regras essenciais ao procedimento, assumindo função regulatória. Neste ponto, manifestou-se no sentido de que, embora ainda não exista posicionamento consolidado sobre o tema, é favorável à corrente mais flexível, entendendo ser **válida a regulamentação diretamente pelo edital, desde que este contenha critérios e procedimentos claramente definidos**, com base nos preceitos legais da Lei nº 14.133/2021. Essa interpretação, segundo o relator, coaduna-se com a sistemática da Nova Lei de Licitações, que visa à modernização dos processos de contratação pública, desde que preservados os princípios que regem a atuação administrativa.

Com base nesse entendimento, o relator **afastou a tese de ilegalidade**, asseverando que a **cláusula de barreira não restringiu a participação das interessadas no credenciamento**, tampouco violou o princípio da competitividade.



Com base nessas premissas, o Plenário do TCE-ES, à unanimidade, julgou **improcedente** a representação, reconhecendo a legalidade do edital no contexto apresentado. No entanto, expediu **recomendação** à Câmara Municipal de Vila Velha para que, em futuras contratações com uso de cláusulas semelhantes, **fundamente de forma clara e objetiva a sua adoção**, demonstrando que a medida atende ao interesse público e observa os parâmetros legais e principiológicos que norteiam o credenciamento.

Acórdão TC-354/2025, Processo TC-1601/2024, relator conselheiro Davi Diniz Carvalho, publicado em 01/04/2025.

**10. LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. TRATAMENTO DIFERENCIADO. ME E EPP. INAPLICABILIDADE.** O critério de desempate previsto no art. 44 da Lei Complementar 123/2006, reforçado no § 2º do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), em favor de microempresas e empresas de pequeno porte não é aplicável no credenciamento, por não se tratar de licitação propriamente dita, mas de procedimento auxiliar de contratação direta por inexigibilidade, sem disputa de propostas, conforme vedação do art. 49, inciso IV, da LC 123/2006.

Trata-se de representação formulada por empresa participante de processo de credenciamento instaurado pela Câmara Municipal de Vila Velha (Edital 001/2024), destinado à contratação de empresas para prestação de serviços de gerenciamento e fornecimento de vale-refeição e alimentação por meio de cartões eletrônicos, com base na Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

A representante questionou, entre outras irregularidades, ausência de tratamento favorecido a microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), notadamente quanto à aplicação do **critério de desempate** previsto no § 2º<sup>6</sup> do art. 60 da Lei 14.133/2021, em conjunto com o art. 44<sup>7</sup> da LC 123/2006.

A área técnica do TCE-ES, no entanto, esclareceu que **o credenciamento, previsto no art. 74, inciso IV, da Nova Lei de Licitações, constitui procedimento auxiliar de contratação direta por inexigibilidade, não se enquadrando como licitação.**

Nesse contexto, como não há disputa de propostas — pois todas as empresas que atendem aos requisitos do edital podem ser credenciadas —, inexiste julgamento por menor preço ou maior desconto que ensejaria empate ou aplicação de critério de preferência.

Ademais, foi ressaltado ainda, conforme dispõe expressamente o art. 49, IV<sup>8</sup>, da Lei Complementar nº 123/2006, as prerrogativas previstas nos arts. 42 a 49 dessa norma —

---

<sup>6</sup> Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

(...) § 2º As regras previstas no **caput** deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

<sup>7</sup> Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

<sup>8</sup> Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:



que incluem os critérios de desempate e prioridade na contratação — **não se aplicam às contratações diretas**, ressalvados os casos de dispensa com base no valor e a flexibilização na regularidade fiscal e trabalhista para fins de habilitação.

A manifestação técnica destacou, ainda, que a aplicação da LC nº 123/2006 em procedimentos de credenciamento se limita à fase de habilitação, não se estendendo ao julgamento por inexistência de competição entre propostas, o que inviabiliza a incidência do critério de desempate. Constatou-se, portanto, a inaplicabilidade do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 ao caso concreto.

O conselheiro relator acompanhou a instrução técnica e votou pelo afastamento da irregularidade, sendo seu voto acolhido à unanimidade pelo Plenário.

[Acórdão TC-354/2025](#), Processo TC-1601/2024, relator conselheiro Davi Diniz Carvalho, publicado em 01/04/2025.

**11. PESSOAL. CONCURSO PÚBLICO. DISTINÇÃO DE GÊNERO. INCONSTITUCIONALIDADE.** É **inconstitucional a norma que estabeleça distinção de gênero para provimento de cargo público quando não houver justificativa baseada na natureza ou nas peculiaridades de suas atribuições, por violar os arts. 5º, inciso I, 7º, inciso XXX, e 39, § 3º, da Constituição Federal de 1988.**

Trata-se de processo de controle prévio do Edital de concurso público nº 001/2003 realizado pela Prefeitura Municipal de Nova Venécia, destinado ao provimento de cargos e formação de cadastro de reserva, submetido à apreciação do TCEES para análise de legalidade.

A análise do edital revelou que **determinados cargos, como os de trabalhador braçal e de cuidador, foram segmentados entre candidatos do sexo feminino e masculino, embora as atribuições descritas fossem idênticas.**

A área técnica do Tribunal entendeu que essa divisão de cargos por gênero não encontra respaldo na Constituição Federal, por **ausência de justificativa baseada na natureza ou peculiaridades das funções.**

Essa segregação resultava da previsão contida na **Lei Municipal nº 3.548/2020**, que instituiu formalmente a diferenciação entre cargos femininos e masculinos. Considerando a afronta aos princípios constitucionais da igualdade de gênero, foi arguida a **inconstitucionalidade** da referida norma.

O Plenário do TCEES, nos termos do voto do relator, acompanhando os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, **reconheceu a inconstitucionalidade** da divisão de cargos por gênero prevista na lei municipal, por violar os arts. 5º, inciso I, 7º, inciso XXX e 39, § 3º da Constituição Federal.

---

(...) IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.



Assim, decidiu, preliminarmente, no bojo de incidente de constitucionalidade, por **afastar a aplicação do art. 1º da Lei Municipal nº 3.548/2020 no caso concreto**, especificamente no ponto que determinava a distinção de gênero para os cargos de trabalhador braçal e cuidador, reconhecendo a constitucionalidade da norma no ponto impugnado.

[Acórdão TC-046/2025](#), Processo TC-3603/2024, relator conselheiro substituto Donato Volkers Moutinho, julgado pelo Plenário em 30/01/2025, publicado em 10/02/2025.

**12. PESSOAL. ABONO PECUNIÁRIO. FINAL DE MANDATO.** Parecer em Consulta TC nº 001/2025 - É possível conceder abono pecuniário a servidores públicos nos últimos 180 dias de mandato, desde que observados os requisitos e limites previstos nos arts. 16 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, conforme entendimento firmado nos Pareceres em Consulta TC 001/2012 e TC 044/2004, ratificados pela Decisão Normativa nº 002/2024.

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Ponto Belo, que submeteu ao TCEES três questionamentos: (1) a possibilidade de concessão de abono salarial nos últimos 180 dias de mandato; (2) se a prática anual de concessão de abono autorizaria exceção às normas constitucionais; e (3) se o abono se enquadraria nas vedações eleitorais do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Em análise preliminar de admissibilidade, o Tribunal **conheceu parcialmente** da consulta, limitando-se ao **primeiro questionamento**, por se tratar de tema de competência da Corte, conforme o art. 122 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES). Os **demais foram rejeitados**: o segundo, por tratar de **situação de fato, e não de interpretação normativa**; e o terceiro, por envolver **matéria eleitoral**, alheia à competência desta Corte.

No mérito, o conselheiro relator apontou que a questão central envolve a aplicação do art. 21, II<sup>º</sup>, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece a nulidade de ato que implique aumento de despesa com pessoal nos 180 dias finais de mandato.

Contudo, ressaltou que a jurisprudência consolidada do TCEES, expressa nos **Pareceres em Consulta TC 001/2012 e TC 044/2004**, ratificados recentemente pela **Decisão Normativa nº 002/2024**, **admite a concessão do abono nesse período**, desde que preenchidos determinados **requisitos legais**. São eles: (i) que a despesa com pessoal permaneça dentro dos limites do art. 20 da LRF; (ii) que sejam observadas as exigências

---

<sup>9</sup> Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...) II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;



do art. 16<sup>10</sup> da mesma lei; e (iii) que se compra o art. 169, § 1º<sup>11</sup>, da Constituição Federal, inclusive no que se refere à compensação com redução de outras despesas de pessoal, se necessário.

Dessa forma, o Plenário do TCEES, nos termos do voto do relator, deliberou, à unanimidade, pela **possibilidade da concessão do abono** nos moldes apresentados, com base no entendimento consolidado em jurisprudência anterior e **determinando o envio ao consulente dos pareceres e da decisão normativa citados**.

Parecer em Consulta TC-001/2025, Processo TC-9966/2024, relator conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, publicado em 17/02/2025.

### **13. PESSOAL. ABONO PECUNIÁRIO. FINAL DE MANDATO. EDUCAÇÃO. FUNDEB.**

**Parecer em Consulta TC nº 005/2025 - 1.** É admissível a concessão de abono pecuniário a profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos 180 dias finais de mandato, para fins de cumprimento do percentual mínimo de 70% de aplicação dos recursos do FUNDEB, desde que respeitados os requisitos e limites dos arts. 16 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, conforme entendimento consolidado nos Pareceres TC 01/2012 e TC 44/2004, ratificados pela Decisão Normativa nº 002/2024. 2. O abono pecuniário somente poderá ser concedido se observado o equilíbrio fiscal e as regras de compensação financeira, sendo vedada sua incorporação permanente à remuneração, sob pena de afronta à LRF.

Trata-se de consulta formulada ao TCEES pelo prefeito municipal de Brejetuba, que questionou se as vedações do art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral) impedem a concessão de abono pecuniário ou do piso salarial do magistério para fins de cumprimento do mínimo de 70% de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica.

Em análise prévia de admissibilidade, o Tribunal conheceu **parcialmente** da consulta, limitando-se à análise da possibilidade de **abono pecuniário**. O

---

<sup>10</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>11</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.



questionamento relativo ao **piso nacional do magistério** foi considerado **impreciso**, por tratar de instituto com natureza jurídica distinta do abono e não apresentar dúvida claramente precisa, em desacordo com o art. 122, § 1º, III, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES). Já a parte referente às **vedações eleitorais** foi excluída da análise por tratar de matéria afeta à Justiça Eleitoral, cuja análise escapa à competência desta Corte, conforme jurisprudência consolidada.

No mérito, o conselheiro relator ratificou o entendimento da área técnica do Tribunal, segundo o qual, a aparente contrariedade entre o art. 21, II, da LRF e a possibilidade de concessão de abono pecuniário nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandato foi analisada por esta Corte de Contas no [\*\*Parecer em Consulta TC 001/2012\*\*](#).

O referido parecer concluiu pela **possibilidade da concessão de abono pecuniário dentro dos 180 dias anteriores ao final do mandato** do titular do Poder ou órgão concedente, desde que: i) a concessão seja conferida através de **lei** de iniciativa do Poder respectivo, ainda que aprovada durante os últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato; ii) sejam observados os **limites de despesa com pessoal** previstos no **art. 20 da LRF**, bem como o disposto no **art. 16 da LRF** e no **art. 169, §1º e incisos da Constituição Federal de 1988**.

Registrhou-se, ainda, que a possibilidade de concessão de abono pecuniário no final do mandato também foi examinada no [\*\*Parecer em Consulta TC 44/2004\*\*](#), que abordou, especificamente, a concessão de abono a profissionais da educação básica em efetivo exercício, para fins de cumprimento do limite mínimo de aplicação dos recursos do Fundeb (à época denominado “Fundef”), fixando-se orientação no sentido de que a disposição contida no art. 21, II, da LRF (anteriormente prevista no parágrafo único do mesmo artigo) não proíbe a realização de atos que acarretem tal aumento, desde que observadas uma dessas duas condições: i) haja **aumento de receita** que permita manter o órgão ou Poder dentro do limite estabelecido no art. 20 da LRF; ou ii) que o **aumento da despesa seja compensado** por atos de vacância ou outras formas de redução das despesas com pessoal.

No tocante à vigência desses entendimentos, destacou-se que o entendimento contido nos Pareceres em Consulta TC 01/2012 e TC 44/2004 permanece hígido, eis que ratificados pela **Decisão Normativa 002/2024**, expedida pelo Plenário desta Corte de Contas.

O relator ainda anuiu às ressalvas feitas no parecer do Ministério Público de Contas no seguinte sentido:

“(...) deve-se analisar a natureza jurídica do abono salarial para saber se este é alcançado pela vedação do artigo 21, inciso II, da LRF. Se de alguma forma ele for incorporado à remuneração ou vier a ser concedido de forma habitual e recorrente, haverá aumento de despesa com pessoal e consequentemente sua concessão será vedada nos últimos 180 dias, tendo em vista que gera impacto permanente na folha de pagamento, conforme vedação do art. 21, inciso II da LRF.



Entretanto, caso o abono seja eventual, de caráter excepcional sem efeitos permanentes sobre a folha de pagamento, poderá ser concedido, conforme destacado pela Instrução Técnica, desde que observadas uma das condições supramencionadas.

(...)

Por fim, esclarece-se que a apuração dos limites de despesa total com pessoal não é realizada simplesmente sobre a folha de pagamento, mas sim, observando-se a equação econômico-financeira entre receita e despesa. Dessa forma, se a concessão do abono não ultrapassar os limites legais ou se for compensada por medidas que mantenham o equilíbrio fiscal, não haverá óbice para a concessão nos últimos 180 dias do mandato”.

O Plenário do TCEES, nos termos do voto do conselheiro relator, à unanimidade, respondeu à consulta no seguinte sentido:

- 2.1. A concessão de abono pecuniário aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, para fins de cumprimento do percentual mínimo de 70% (setenta por cento) do FUNDEB, considerando a vedação contida no art. 21, inciso II, da LRF, só é permitida se respeitados os limites previstos no Art. 20 da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art. 169, §1º da CF/1988;
- 2.2 O abono pecuniário somente pode ser concedido se observado o equilíbrio fiscal e as regras de compensação financeira, não sendo possível sua incorporação permanente à remuneração, sob pena de violação à LRF;
- 2.3. Confirmação do entendimento nos Pareceres [TC 01/2012](#), [TC 44/2004](#) e na [Decisão Normativa Nº 2/2024](#).

[Parecer em Consulta TC-005/2025](#), Processo TC-10248/2024, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 10/03/2025.

**14. PESSOAL. EMPREGADO PÚBLICO. APOSENTADORIA. DESLIGAMENTO OBRIGATÓRIO. CESSÃO. Parecer em Consulta TC 003/2025 - A concessão de aposentadoria a empregados públicos celetistas acarreta o rompimento do vínculo funcional, implicando o desligamento imediato, inclusive nos casos em que o beneficiário se encontre cedido a outro órgão, salvo para aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, nos termos do que dispõe seu art. 6º.**

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Colatina ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), indagando acerca da **obrigatoriedade de desligamento de empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) após a concessão de aposentadoria espontânea** que utilize tempo de contribuição decorrente de emprego público, ainda que não haja previsão legal da vacância do cargo em norma local. Também foi questionado o procedimento a ser adotado quando o empregado público estiver **cedido a outro órgão** no momento da aposentadoria.

O Plenário do TCEES, por unanimidade, nos termos do voto do conselheiro relator, que ratificou a instrução técnica, respondeu a consulta nos seguintes termos:



**1.2.1** Há obrigatoriedade de desligamento de empregados públicos (celetista) em razão da concessão de aposentadoria espontânea que utilizou tempo de contribuição decorrente de emprego público mesmo não havendo previsão legal da vacância do cargo em lei local?

**Resposta:** A concessão de aposentadoria aos empregados públicos **inviabiliza a permanência no emprego**, nos termos do art. 37, § 14, da CRFB, **salvo** para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, nos termos do que dispõe seu art. 6º.

**1.2.2** Em caso de obrigatoriedade do desligamento, qual entendimento quanto aos empregados públicos (CLT) cedidos para exercício em outros órgãos ou entes governamentais que aposentar durante o prazo de vigência da cessão? Os mesmos devem ser desligados imediatamente pelo órgão de origem ou deverá aguardar o retorno do empregado público ao órgão de origem para que seja realizado o desligamento?

**Resposta:** O órgão ou entidade de origem **deve desligar imediatamente** o empregado público cedido, para os casos em que a aposentadoria espontânea, concedida no curso da cessão, acarrete o rompimento do vínculo funcional, inviabilizando a permanência no emprego e, também, a continuidade da cessão, considerando-se que a **constituição do ato de cessão pressupõe a manutenção do vínculo funcional do cedido com a origem**;

Parecer em Consulta TC-003/2025, Processo TC-10304/2024, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 24/02/2025.

## 1ª CÂMARA

**15. PREVIDÊNCIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. REGIME PREVIDENCIÁRIO. DESPESAS ADMINISTRATIVAS. EXCESSO. REINCIDÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DOLO EVENTUAL. SANÇÃO.** A realização de despesas administrativas em valores superiores ao limite legal fixado para o RPPS configura grave infração a normas financeiras e orçamentárias quando o excesso represente parcela relevante dos recursos e tenha efeitos generalizados sobre a gestão do regime, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas e a responsabilização do gestor, inclusive por dolo eventual, caso comprovada a reiteração da conduta e a ciência prévia da ilicitude, sem a adoção de medidas corretivas.

Trata-se da prestação de contas anual da do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Ibiraçu (IPRESI), referentes ao exercício de 2023, sob a responsabilidade de sua diretora-presidente.



Uma das irregularidades apontadas foi o **excesso nos gastos administrativos**, uma vez que o instituto gastou mais do que a legislação permitia com despesas como salários de pessoal administrativo, materiais de escritório, serviços contratados, entre outros.

A legislação municipal estabelece que esses gastos **não poderiam ultrapassar 2% do total da remuneração**, proventos e pensões pagas aos segurados e dependentes do IPRESI no exercício financeiro anterior, que totalizou R\$ 17.887.328,57.

Portanto, para 2023, esse **limite era de R\$ 357.746,57**, contudo, o instituto gastou **R\$ 524.704,41, ultrapassando o permitido em mais de R\$ 166 mil reais**, o que correspondeu a 46,67% acima do limite, violando-se o art. 35, § 1º, da Lei Municipal 3.104/2010 c/c os arts. 1º, inciso III, e 6º, inciso VIII, da [Lei 9.717/1998](#)<sup>12</sup>.

Apesar de o município ter feito um aporte parcial para cobrir esse excesso, mitigando seus efeitos, essa medida não tem condão de corrigir a irregularidade, eis que a legislação federal exige que, além de repor os recursos, o instituto cumpra, desde o início, os limites legais.

Para avaliar a gravidade da infração, identificando seus efeitos sobre a gestão dos recursos e, consequentemente, sobre as contas do instituto, o conselheiro relator utilizou como referência critérios técnicos de auditoria baseado no Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas da União (TCU), adotado pelo TCEES como manual aplicável às suas auditorias financeiras, considerando dois aspectos principais: **a relevância da infração e a extensão dos seus efeitos** sobre a gestão do instituto, considerando os recursos em geral e a gestão apenas seus recursos administrativos.

Primeiro, verificou se o valor gasto em excesso era relevante em comparação ao total de recursos movimentados pela entidade, não sendo considerado expressivo diante do total das receitas do IPRESI (cerca de R\$ 10,8 milhões), representando apenas 1,55%. Por outro lado, **ele foi considerado significativo quando analisado sob a ótica específica dos gastos administrativos**, eis que equivalentes a 46,67% do limite legal de gastos administrativos do IPRESI, razão pela qual **concluiu se tratar de irregularidade relevante sob esse aspecto**.

Além disso, o relator entendeu que essa infração teve **efeitos generalizados**, ou seja, afetou de maneira ampla a forma como o IPRESI administra seus recursos administrativos, pois representou parcela substancial deles.

Diante disso, concluiu que, no caso em exame, a realização de despesas administrativas em valores superiores ao limite legal constituiu **grave infração** a normas legais e regulamentares de natureza financeira e orçamentária, em razão de sua relevância e efeitos generalizados.

---

<sup>12</sup> Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.



No que tange à avaliação da responsabilidade da gestora pela ocorrência da irregularidade, o relator destacou a **reincidência da conduta**. Já havia decisão anterior do TCEES (Acórdão TC 997/2022 – 1ª Câmara) apontando o mesmo problema nas contas do exercício de 2019, julgadas em 19 de agosto de 2022.

Essa decisão foi comunicada à própria gestora, que já ocupava o cargo à época, sendo esperado que, nessa condição adotasse as medidas administrativas necessárias para garantir que ela não se repetisse e, ao gerir os recursos da entidade nos exercícios seguintes, dispensasse especial atenção à questão, com corte de custeio, redução de despesas com pessoal e a postergação de investimentos.

Inobstante, ocorreu o contrário, observou-se que **os gastos administrativos cresceram de forma acentuada nos anos seguintes**, razão pela qual o relator entendeu que a gestora assumiu conscientemente o risco de descumprir a norma, configurando **dolo eventual**, ainda que possivelmente não tivesse a intenção direta de cometer um ato ilícito.

Ante o exposto, votou por  **julgar irregulares as contas anuais prestadas, com aplicação de multa** à responsável e determinação à prefeitura municipal de Ibiraçu a adoção das providências necessárias à realização de aporte para a cobertura de insuficiência financeira decorrente do excesso de gastos administrativos.

[Acórdão TC-372/2025](#), Processo TC-4217/2024, relator conselheiro substituto Donato Volkens Moutinho, publicado em 14/04/2025.

## 2ª CÂMARA

**16. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA. TCEES. CONTROLE EXTERNO. FISCALIZAÇÃO. DESESTATIZAÇÃO. CONTROLE CONCOMITANTE.** 1. O controle concomitante de licitações que envolvam desestatização (privatizações, concessões, inclusive parcerias público-privadas, permissões e autorizações), previsto no art. 186-B do Regimento Interno do TCEES, é compatível com a Constituição, não se confundindo com o controle prévio vedado pelo STF (RE 547.063). 2. A exigência de submissão dos documentos ao Tribunal após a consulta pública permite a identificação de irregularidades e a proposição de ajustes, sem que a publicação do edital fique condicionada à sua anuência, contribuindo para a segurança jurídica do certame.

Trata-se de processo de fiscalização, na modalidade de auditoria concomitante, que teve como objeto a licitação para concessão do serviço de transporte coletivo no município de Fundão, formalizada por meio do Contrato de Concessão nº 206/2023.



No bojo do processo, a defesa suscitou, de forma preliminar ao mérito, a **inconstitucionalidade do artigo 186-B do Regimento Interno do TCEES<sup>13</sup>**, dispositivo que estabelece o envio ao Tribunal, após a consulta pública, da minuta do edital e demais documentos da licitação para controle concomitante nos casos de desestatização.

A parte interessada sustentou a **inconstitucionalidade** formal e material da norma regimental, argumentando que haveria usurpação da competência privativa da União para legislar sobre licitações e a imposição de um controle prévio, vedado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 547.063) e pelo art. 113, § 2º<sup>14</sup>, da Lei nº 8.666/1993, vigente à época dos fatos.

Contudo, a área técnica deste Tribunal, em instrução acolhida pelo conselheiro relator, esclareceu que **não há exercício de controle prévio na referida fiscalização** - que exigiria a submissão obrigatória do edital à autorização do Tribunal antes da publicação -, **mas sim controle concomitante**, o qual **ocorre após a divulgação dos documentos em audiência pública**, permitindo a análise e a expedição de recomendações, **sem condicionar a continuidade do certame à manifestação da Corte**.

Ressaltou, também, que o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) adota prática similar no acompanhamento de processos de desestatização, respaldada por dispositivos legais como o art. 18, VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 6º, IV, da Lei 13.334/2016, bem como pela Instrução Normativa TCU 81/2018. Igualmente, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ) possui norma análoga, sem que isso tenha sido considerado afronta à jurisprudência do STF.

Ficou consignado que, **nessa modalidade de controle, o TCEES não detém a prerrogativa de autorizar a publicação do edital**, limitando-se à emissão de proposições

---

<sup>13</sup> Art. 186-B. O Poder Concedente deverá encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, mediante protocolo, em, no mínimo, 90 dias antes da publicação do edital de licitação:

I – cópia integral do processo licitatório, com documentos já consolidados com os resultados das audiências ou consultas públicas, no que couber;

II – planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, inclusive em meio magnético, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas.

<sup>14</sup> Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.  
(...)

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, antes da abertura das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção das medidas corretivas que, em função desse exame, lhes forem determinadas.



com vistas ao aperfeiçoamento dos atos administrativos e à prevenção de irregularidades.

Com base nesses fundamentos, o relator acolheu a proposta da área técnica e votou pela **rejeição da prejudicial de mérito**, sendo seu voto acompanhado à unanimidade pela Segunda Câmara do Tribunal.

[Acórdão TC-1378/2024](#), Processo TC-01577/2024, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 20/01/2025.

## OUTROS TRIBUNAIS

**17. STF - São inconstitucionais — por violarem o devido processo legislativo, subverterem a afinidade temática com o projeto original e causarem aumento de despesa (CF/1988, arts. 37, X; 51, IV; 52, XIII; e 63, I e II) — dispositivos de lei estadual que, mediante emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, estendem reajuste de vencimentos a servidores não abarcados na proposição originária.**

Conforme jurisprudência desta Corte, a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares, desde que seja mantida a pertinência temática com o objeto do projeto de lei e não haja aumento de despesa (1). Na espécie, o Tribunal de Contas estadual, com base na sua autonomia administrativa e orçamentária (CF/1988, art. 73 c/c o art. 96, II, “b”; e art. 75), encaminhou projeto de lei que previa reajuste dos vencimentos dos servidores ativos e inativos e dos cargos em comissão da corte. Ocorre que, durante o processo legislativo, os deputados estaduais apresentaram emendas, posteriormente aprovadas, que estenderam esse reajuste aos servidores da Assembleia Legislativa, o que gerou evidente aumento de despesa com pessoal não contemplado no texto original, em contrariedade ao estabelecido pela Constituição Federal (2). Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 16.661/2010 do Estado do Paraná (3).

(1) Precedentes citados: ADI 4.062 MC, ADI 3.946 MC, ADI 5.127, ADI 546, ADI 7.230 e ADI 1.835.

(2) 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: (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (...) Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (...) Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento,



pólicia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (...) Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.”

(3) Lei nº 16.661/2010 do Estado do Paraná: “Art. 1º. Os valores dos vencimentos básicos dos servidores ativos e inativos do quadro de pessoal efetivo e dos cargos em comissão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ficam reajustados em 13,72% (treze vírgula setenta e dois por cento), nos termos do Anexo I desta Lei. § 1º. O disposto no artigo 1º da presente lei, aplica-se também aos servidores ativos e inativos do quadro de pessoal e dos cargos em comissão da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. § 2º. As despesas, decorrentes da execução do disposto no parágrafo anterior, correrão por conta de dotação orçamentária própria da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.”

ADI 4.570/PR, relator Ministro Nunes Marques, julgamento virtual finalizado em 28.03.2025 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF 1171](#).

**18. STF - Desde que respeitado o teto constitucional (CF/1988, art. 37, XI), o regime remuneratório de subsídios (CF/1988, art. 39, § 4º) é compatível com o pagamento de gratificações pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança (CF/1988, art. 37, V). Contudo, vedava-se a incorporação dessas gratificações a subsídio ou vencimentos.**

Conforme jurisprudência desta Corte (1), a instituição do regime de parcela única não impede o pagamento de gratificações ou de verbas adicionais pelo desempenho de cargo ou função de direção, chefia ou assessoramento, contanto que seja observado o art. 37, XI, da CF/1988 (2). O pagamento dessas gratificações vincula-se estritamente ao efetivo período de desempenho da função de confiança, de modo que também é proibida a sua acumulação e incorporação ao subsídio após o exercício da atividade. Por outro lado, é formalmente inconstitucional — devido ao vício de iniciativa legislativa e à violação da autonomia financeira e administrativa da instituição — emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa privativa do Ministério Público que implique aumento de despesa a ser suportado pelo orçamento destinado a esse órgão (3). Na espécie, a norma estadual impugnada, fruto de emenda parlamentar, ao conceder gratificações de função que se incorporaram retroativamente aos subsídios dos membros do Parquet local, ocupantes de cargos e funções de confiança, resultou em aumento de despesa e violou a prerrogativa de iniciativa de lei para a fixação da política remuneratória do Ministério Público (4). Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, nos termos do voto médio do Ministro Luís Roberto Barroso (presidente), julgou parcialmente procedente a ação para, (i) por maioria, declarar a inconstitucionalidade da expressão “que se incorporará aos vencimentos”, contida no art. 92, § 2º, da Lei Complementar nº 95/1997 do Estado do Espírito Santo (5) — conforme a redação conferida pelo art. 6º da Lei Complementar estadual nº 238/2002 —, observado o teto remuneratório constitucional; e, (ii) por unanimidade, declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei



Complementar capixaba nº 238/2002 (6), modulando-se os efeitos somente para afastar o dever de devolução das parcelas já pagas até a publicação da ata deste julgamento.

(1) Precedentes citados: ADI 4.941 e ADI 2.821.

(2) CF/1988: “Art. 37. (...) XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;”.

(3) Precedentes citados: ADI 4.884, ADI 2.804 e ADI 2.079.

(4) CF/1988: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (...) § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento”.

(5) Lei Complementar nº 95/1997 do Estado do Espírito Santo: “Art. 92. São asseguradas as seguintes vantagens aos membros do Ministério Público, além de outras: (...) § 2º O Procurador-Geral de Justiça, os Subprocuradores Gerais de Justiça, o Corregedor-Geral do Ministério Público, bem como os Procuradores de Justiça Chefes das Procuradorias de Justiça, além dos respectivos vencimentos ou subsídios, perceberão sobre estes, mensalmente, trinta por cento, vinte e cinco por cento, vinte por cento e quinze por cento, respectivamente, a título de gratificação que se incorporará aos vencimentos, vedada a acumulação, mas permitida, no entanto, a opção. (Redação dada pela Lei Complementar nº 238, de 2 de maio de 2002) (...) § 2º O Procurador-Geral de Justiça, os Subprocuradores Gerais de Justiça, o Corregedor Geral e o Subcorregedor Geral do Ministério Público, além dos subsídios, perceberão, mensalmente, %30 (trinta por cento), %25 (vinte e cinco por cento), %20 (vinte por cento) e %15 (quinze por cento), respectivamente, assim como %15 (quinze por cento) para os Procuradores de Justiça Chefes das Procuradorias de Justiça e o Ouvidor do Ministério Público, a título de gratificação que se incorporará aos vencimentos, vedada a acumulação, mas permitida, no entanto, a opção. (Redação dada pela Lei Complementar nº 565, de 21 de julho de 2010) (...) § 2º O Procurador-Geral de Justiça, os Subprocuradores-Gerais de Justiça, o Corregedor-Geral e o Subcorregedor-Geral do Ministério Público, além dos subsídios, perceberão, mensalmente, 30% (trinta por cento), 25% (vinte e cinco por cento), 20% (vinte por cento) e 15% (quinze por cento), respectivamente, assim como 15% (quinze por cento) para os Procuradores de Justiça Chefes das Procuradorias de Justiça, o Ouvidor do Ministério Público e o Subouvidor, a título de gratificação. (Redação dada pela Lei Complementar nº 1.047, de 27 de junho de 2023)”

(6) Lei Complementar nº 238/2002 do Estado do Espírito Santo: “Art. 13. A gratificação de função prevista na alínea “j” do inciso II, do artigo 15 da Lei Complementar nº 231, de 31/01/2002,



devida pelo exercício da função de Chefe de Gabinete, retroage seus efeitos a 02/05/2000".  
(Dispositivo revogado pela Lei Complementar nº 1.047, de 27 de junho de 2023)"

ADI 3.228/ES, relator Ministro Edson Fachin, redator do acórdão Ministro Luís Roberto Barroso, julgamento finalizado em 19.02.2025 (quarta-feira). [Informativo STF 1166](#).

**19. STF - É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional (CF/1988, art. 37, XI e § 11). Nesse contexto, a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido decorre da investigação e da identificação do fato gerador que enseja a sua percepção.**

O teto constitucional de retribuição estabelecido pela EC nº 41/03 abrange a integralidade das parcelas que compõem a remuneração do servidor público, pois o exercício ordinário de cargo ou função não é vantagem de caráter individual, não tem natureza indenizatória e não diz respeito à cumulação de cargos ou à condição extraordinária de trabalho. A única exceção se refere às parcelas de cunho indenizatório previstas em lei (1). O servidor que já possui vínculo prévio com o ente estatal, decorrente da investidura em cargo de natureza efetiva, ao assumir um cargo em comissão, deixa de desempenhar as funções do cargo originariamente ocupado, de modo que inexiste efetiva cumulação de cargos. Nesse caso, o servidor se afasta temporariamente do efetivo exercício de um cargo para desempenhar as atribuições inerentes ao outro. A diferenciação dos conceitos "verba remuneratória" e "parcela indenizatória" advém da própria natureza jurídica particular de cada um (2). Assim, não há razão jurídica que justifique a cambialidade de uma parcela a partir do atingimento de um determinado montante, isto é, a classificação da verba como remuneratória até certo patamar pecuniário e como indenizatória em relação à quantia que o excede. Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, manteve a compreensão firmada em sede cautelar e julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade das seguintes normas do Estado de Goiás: (i) arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, ambos da Lei nº 21.792/2023 (3); (ii) íntegra da Lei nº 21.831/2023 (4); (iii) art. 2º da Lei nº 21.832/2023 (5); (iv) íntegra da Lei nº 21.833/2023 (6); e (v) art. 2º da Lei nº 21.761/2022 (7).

(1) 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998) (...) XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público,



aos Procuradores e aos Defensores Públcos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003) (...) § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 135/2024)".

(2) Precedente citado: RE 650.898 (Tema 484 RG).

(3) Lei nº 21.792/2023 do Estado de Goiás: "Art. 92. O servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente, ou o militar titular de posto ou graduação, quando forem nomeados para cargo de provimento em comissão na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, poderão optar: (...) § 2º Na hipótese de que trata o inciso II do caput deste artigo, caso o referido somatório ultrapasse o limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a parcela excedente da verba correspondente ao exercício do cargo de provimento em comissão pelo agente público titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente ou ainda pelo militar titular de posto ou graduação terá natureza indenizatória. (...) Art. 94. O servidor designado para função comissionada receberá o valor dela decorrente cumulativamente com o vencimento, o salário, a remuneração ou o subsídio pelo exercício de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente, posto ou graduação. Parágrafo único. Caso o somatório da função comissionada e da remuneração ou do subsídio do cargo efetivo ultrapasse o limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a parcela excedente da verba correspondente ao exercício da função comissionada pelo agente público titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente ou ainda pelo militar titular de posto ou graduação terá natureza indenizatória".

(4) Lei nº 21.831/2023 do Estado de Goiás: "Art. 1º Aplica-se aos membros e servidores do Poder Judiciário do Estado de Goiás o disposto no § 2º do art. 92 e no parágrafo único do art. 94 da Lei nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023. Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

(5) Lei nº 21.832/2023 do Estado de Goiás: "Art. 2º Aplica-se, no que couber, aos membros do Tribunal de Contas do Estado de Goiás o disposto no § 2º do art. 92 e no parágrafo único do art. 94 da Lei estadual nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023, facultando-se a aplicação dos percentuais definidos pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 28, § 4º, da Constituição do Estado de Goiás".

(6) Lei nº 21.833/2023 do Estado de Goiás: "Art. 1º Aplica-se aos membros e servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e aos procuradores do Ministério Público de Contas o disposto no art. 92, § 2º, no que couber, e no art. 94, parágrafo único, da Lei estadual nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023. Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de março de 2023".

(7) Lei nº 21.761/2022 do Estado de Goiás: "Art. 2º Será devido aos ocupantes dos cargos em comissão discriminados nos incisos deste artigo o pagamento de verba indenizatória, com o percentual máximo de: (Redação dada pela Lei nº 21.788/2023) I – 50% (cinquenta por cento) do valor atribuído aos cargos em comissão com o símbolo DAS-2, para os ocupantes dos cargos de Vice-Governador, Secretários de Estado, Secretários-Chefs, Chefe de Gabinete Particular do Governador, Chefe de Gabinete de Gestão do Governador, Chefe de Gabinete de Representação de Goiás no Distrito Federal, Delegado-Geral da Polícia Civil, Comandantes– Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, Diretor– Geral da Administração Penitenciária, Coordenador de Políticas Sociais do Gabinete de Políticas Sociais, Presidentes e Conselheiro Presidente das entidades da administração pública indireta e Reitor da Universidade Estadual de Goiás; e II – 40% (quarenta por cento) do valor atribuído aos cargos em comissão com o símbolo DAS-2, para os ocupantes dos cargos de Subsecretários, Secretários–Adjuntos, Subcontroladores



da Controladoria-Geral do Estado, Delegado-Geral Adjunto da Polícia Civil, Subcomandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, Diretor-Geral Adjunto da Administração Penitenciária, Diretores-Executivos, Vice-Presidentes das entidades da administração pública indireta e Pró-Reitores da Universidade Estadual de Goiás. § 1º A verba indenizatória de que trata este artigo será paga mensalmente aos servidores em exercício nos cargos mencionados nos incisos do caput, mas não será devida em qualquer hipótese de afastamento. § 2º A verba indenizatória de que trata este artigo não cobrirá gastos de terceiro, bem como não será definitivamente incorporada à remuneração do servidor. § 3º O recebimento da verba indenizatória de que trata este artigo, que não impede a percepção de outras parcelas de natureza indenizatória instituídas por normas específicas, poderá ser vinculado ao cumprimento de atividades e metas de gestão, a serem definidas por regulamento. § 4º O servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo e de cargo em comissão relacionado nos incisos deste artigo poderá optar pela percepção da verba indenizatória neles prevista ou pela percepção da remuneração nos termos do § 2º do art. 61 da Lei nº 20.491, de 2019, conforme o caso. (Acrescido pela Lei nº 21.788/2023)".

ADI 7.402/GO, relator Ministro André Mendonça, julgamento virtual finalizado em 21.02.2025 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF 1166](#).

**20. STF - É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.**

A atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município deve estar adequada às especificidades locais e à finalidade constitucional de promoção da segurança pública no âmbito da respectiva competência e em cooperação com os demais órgãos de segurança. O poder normativo conferido ao legislador municipal tem de se compatibilizar com a repartição constitucional de competências. Para tanto, as leis municipais que instituem suas respectivas guardas devem se adequar às especificidades locais, que restringem o poder legiferante, e à finalidade constitucional de promoção da segurança pública, além de observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional (CF/1988, art. 144, § 8º) (1). O texto constitucional não realizou uma escolha categórica sobre a forma de atuação das guardas municipais, apenas estabeleceu as balizas norteadoras e atribuiu sua concretização ao legislador local. Nesse contexto, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) foi julgado constitucional por esta Corte (2). Ele contribui para delimitar o espaço normativo dado pela Constituição em respeito ao pacto federativo e evidencia o caráter colaborativo entre os entes que atuam na segurança pública e devem atuar de forma conjunta e harmônica. É constitucional — e não afronta o pacto federativo — o exercício do policiamento ostensivo e comunitário pela guarda municipal no âmbito local correspondente, desde que respeitadas as atribuições dos outros entes federativos. As guardas municipais



podem exercer ações de segurança urbana e a atribuição do policiamento ostensivo e comunitário se insere no desenho normativo do federalismo de cooperação em prol da segurança pública, que é um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Ademais, o policiamento ostensivo não é exclusivo da polícia militar. As guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública – Susp (Lei nº 13.675/2018) e, por força do art. 144 da CF/1988, atuam diretamente na área de segurança pública, naquilo que tem pertinência com a esfera da municipalidade. Por fim, além de a atividade policial exercida pelas guardas municipais se submeter ao controle externo do Ministério Público, cuja fiscalização objetiva evitar eventuais abusos (CF/1988, art. 129, VII), elas não podem realizar atividade de polícia judiciária, pois exclusiva da polícia civil e da Polícia Federal, responsáveis por investigar e apurar infrações penais. Na espécie, trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, em ação direta, declarou a constitucionalidade do dispositivo de lei municipal em que atribuído à guarda local o exercício de ações de segurança urbana, inclusive policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos. A decisão recorrida, em suma, considerou que o mencionado preceito invadiu competência da polícia militar para a realização do policiamento ostensivo, em afronta à norma da Constituição estadual que reproduz o disposto no art. 144, § 8º, da CF/1988. Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, ao apreciar o Tema 656 da repercussão geral, (i) deu provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 1º, I, da Lei nº 13.866/2004 do Município de São Paulo/SP, em sua redação original (3) e naquela dada pela Lei paulista nº 14.879/2009 (4); e (ii) fixou a tese anteriormente citada.

(1) CF/1988: "Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...) § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei."

(2) Precedente citado: ADI 5.780, (3) Lei nº 13.866/2004 do Município de São Paulo/SP: "Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições: I – exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;"

(4) Lei nº 13.866/2004 do Município de São Paulo/SP: "Art. 1º (...) I – exercer, no âmbito do Município de São Paulo, as ações de segurança urbana, em conformidade com as diretrizes e programas estabelecidos pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana, promovendo o respeito aos direitos humanos; (Redação dada pela Lei nº 14.879/2009)"

RE 608.588/SP, relator Ministro Luiz Fux, julgamento finalizado em 20.02.2025 (quinta-feira). [Informativo STF 1166](#).



**21. STF - (I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.**

Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para julgar as contas de gestão de prefeitos que ordenam despesas, imputando débitos e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais. A atribuição dos Tribunais de Contas se altera em razão da natureza das contas em análise, e não dos sujeitos que as prestam. Conforme o texto constitucional (1), as Cortes de Contas possuem competência para exercer o julgamento técnico das contas de ordenadores de despesa, remanescente a titularidade do julgamento político das contas de governo, que é prestada pelos chefes do Poder Executivo aos órgãos do Poder Legislativo (2). A natureza de título executivo conferida às decisões do Tribunal de Contas que imputem multa ou condenem ao ressarcimento ao erário (3) evidencia a intenção do constituinte de (i) acelerar a reparação decorrente de desvios do dinheiro público, (ii) dar eficácia aos atos decisórios do referido órgão e (iii) evitar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário. Nesse contexto, a atribuição da competência para julgar as contas de gestão de prefeitos na qualidade de ordenadores de despesa é essencial para garantir a eficácia do controle externo, a responsabilização dos gestores públicos e a preservação do erário. Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, (i) julgou procedente a arguição para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado anulatórias de atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990 (4), conforme decisões anteriores do STF; e (ii) fixou as teses anteriormente citadas.

(1) CF/1988: "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público".

(2) Precedente citado: ADI 3.715.



(3) CF/1988: “Art. 71. (...) § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

(4) Lei Complementar nº 64/1990: “Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”.

ADPF 982/PR, relator Ministro Flávio Dino, julgamento virtual finalizado em 21.02.2025 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF 1166](#).

**22. STF - A inéria do Tribunal de Contas estadual em emitir parecer prévio dentro do prazo constitucionalmente estipulado (CF/1988, art. 71, I) não impede o Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Poder Executivo local.**

O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas é um documento pautado por critérios estritamente técnicos e consiste em elemento fundamental para subsidiar a apreciação final das contas anuais do chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo (1). Uma vez ultrapassado o prazo de sessenta dias para a produção do parecer prévio, não se pode admitir que a competência conferida ao Poder Legislativo estadual seja impedida, sob pena de menosprezá-lo, de diminuir o seu âmbito de atuação e de afetar a sua própria dignidade ao submetê-lo a órgão que, relativamente ao julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo, tem função meramente auxiliadora. Na espécie, ultrapassados mais de 12 meses da prestação de contas anuais pelo governador do Estado de Alagoas, o Tribunal de Contas local ainda não havia elaborado os pareceres prévios pertinentes, o que revela descumprimento desproporcional e deliberado do prazo constitucionalmente estipulado, apto a frustrar as competências próprias do respectivo Poder Legislativo, devido ao elevado potencial de causar danos irreparáveis ao sistema de freios e contrapesos e, consequentemente, transgredir o princípio da separação dos Poderes (CF/1988, art. 2º). Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a arguição para assentar a constitucionalidade dos decretos legislativos da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas que aprovaram as contas anuais prestadas pelo governador do estado, relativas aos exercícios financeiros de 2010, 2011 e 2012.

(1) CF/1988: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;”

ADPF 366/AL, relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 21.02.2025 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF 1166](#).



**23. STF - É constitucional — e não ofende a diretriz constitucional da participação popular no âmbito do Sistema Único de Saúde (CF/1988, art. 198, III) — lei estadual que dispõe sobre programa de descentralização da execução de serviços públicos não exclusivos para as entidades do terceiro setor, desde que esse modelo de gestão seja conduzido de forma pública, objetiva e impensoal (CF/1988, art. 37, caput), sem prejuízo da fiscalização do Ministério Público e do Tribunal de Contas correspondentes quanto à utilização de verbas públicas.**

Conforme jurisprudência desta Corte (1), deve prevalecer a autonomia de cada ente federativo na ausência de um modelo de organização administrativa predefinido pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, é constitucional a prestação de serviços públicos sociais por entidades do terceiro setor, pois há margem político-administrativa para a adoção desse modelo de gestão no caso de serviços que não necessitem ser prestados de forma exclusiva ou privativa pelo Estado. A atuação das entidades do terceiro setor — entre as quais se incluem as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público e as organizações da sociedade civil — deve se pautar pelos princípios que orientam a atuação estatal (CF/1988, art. 37, caput), apesar de elas não integrarem o conceito constitucional de “Administração Pública”. Na espécie, os dispositivos impugnados apenas viabilizam a escolha político-administrativa do estado-membro, cuja opção é admitida constitucionalmente. Ademais, o controle social pode ser realizado de diversas maneiras, não se restringindo à participação direta. Dessa forma, não se pretende reduzir a participação da comunidade, pois, no curso do procedimento de descentralização, são assegurados outros mecanismos fiscalizatórios, em especial, as regras relativas à seleção pública e ao controle exercido pelo Tribunal de Contas e pelo Parquet. Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação, a fim de conferir interpretação conforme a Constituição, para assentar que o procedimento de descentralização da execução dos serviços públicos não exclusivos para as entidades do terceiro setor, regulado pela Lei nº 23.081/2018 do Estado de Minas Gerais, deve ser conduzido de forma pública, objetiva e impensoal, em observância aos princípios do art. 37, caput, da CF/1988, sem prejuízo da fiscalização do Ministério Público e do Tribunal de Contas quanto à utilização de verbas públicas.

(1) Precedentes citados: ADI 1.923, ADI 4.197 e RE 684.612 (Tema 698 RG).

ADI 7.629/MG, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento virtual finalizado em 14.02.2025 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF 1165](#).

**24. STF - É constitucional — inclusive porque não há usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/1988, art. 22, I) — norma estadual que institui serviço voluntário no Ministério Público local, desde que interpretada de forma a não permitir a atribuição, aos voluntários, de quaisquer atividades típicas ou similares dos seus membros e servidores.**

A legislação federal (Lei nº 9.608/1998) afastou a caracterização de vínculo empregatício como condição indispensável ao exercício do voluntariado (1). Isso possibilita, em razão do pacto federativo, que os entes políticos disciplinem a prestação do serviço voluntário



nas respectivas estruturas administrativas, a partir da norma geral federal e na conformação do interesse público. Na espécie, a lei estadual impugnada, ao instituir o serviço voluntário no âmbito do Ministério Público, não extrapola as normas gerais a respeito do tema previstas na citada lei federal. O que dela se observa é uma adaptação da norma geral às particularidades do órgão ministerial local, a fim de possibilitar o desempenho de funções técnicas e de assessoramento de interesse da Administração. Ademais, não se vislumbra tentativa de substituição de membros, servidores efetivos e comissionados por trabalhadores voluntários nem qualquer ofensa aos princípios da moralidade e eficiência que regem a Administração Pública (CF/1988, art. 37, caput). Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição à expressão “funções técnicas e de assessoramento de interesse da Administração” contida no art. 1º da Lei nº 15.911/2015 do Estado do Ceará (2), excluindo de sua compreensão as atividades típicas ou similares às atribuições dos membros e servidores do Parquet.

(1) Lei nº 9.608/1998: “Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para os fins desta Lei, a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa. (Redação dada pela Lei nº 13.297, de 2016)  
Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.”

(2) Lei nº 15.911/2015 do Estado do Ceará: “Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, o Serviço Especializado Voluntário, a ser exercido por qualquer cidadão, maior de 18 (dezoito) anos, para o desempenho de funções técnicas e de assessoramento de interesse da Administração.”

ADI 5.451/CE, relator Ministro Nunes Marques, julgamento virtual finalizado em 14.02.2025 (sexta-feira), às 23:59. [Informativo STF 1165](#).



**25. STF - 1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ela invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público. 2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo. 3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei nº 6.019/1974. 4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.**

Cabe ao autor da ação — para fins de definição da responsabilidade subsidiária da Administração Pública — o ônus da prova sobre eventual conduta culposa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas devidas aos trabalhadores terceirizados pela empresa contratada. A responsabilização subsidiária do poder público não é automática, pois depende da comprovação de culpa in eligendo ou in vigilando, que decorre da obrigação da Administração Pública de fiscalizar os contratos administrativos que são presumidamente válidos, legais e legítimos e, consequentemente, somente podem ser contestados se houver idônea comprovação de irregularidade (1). Nesse contexto, é de quem aciona o Poder Judiciário o ônus de comprovar a efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público na fiscalização dos contratos. O comportamento negligente estará comprovado quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal e fundamentada de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas. Na espécie, o Estado de São Paulo questionou decisão do Tribunal Superior do Trabalho que o responsabilizou, de forma subsidiária, por parcelas devidas a um trabalhador contratado por empresa prestadora de serviço, tendo em vista que os documentos apresentados pelo referido ente federativo não seriam suficientes para demonstrar a efetiva fiscalização relativa ao pagamento das obrigações trabalhistas. Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, ao apreciar o Tema 1.118 da repercussão geral, (i) deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido e afastar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública; e (ii) fixou a tese anteriormente citada.

(1) Precedentes citados: ADC 16 e RE 760.931 (Tema 246 RG).



RE 1.298.647/SP, relator Ministro Nunes Marques, julgamento finalizado em 13.02.2025 (quinta-feira). [Informativo STF 1165.](#)

**26. STF - LICITAÇÃO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. REDE CREDENCIADA. IDENTIFICAÇÃO. EDITAL DE LICITAÇÃO. SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO.** Na licitação para prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de auxílio-alimentação, é regular a exigência, em edital, de que a empresa vencedora apresente, para fins de celebração do contrato, rede credenciada contendo supermercados específicos. Os requisitos definidos para a conformação da rede credenciada devem compatibilizar o caráter competitivo do certame com a satisfação das necessidades da entidade, de modo a garantir conforto e liberdade de escolha aos usuários. Acórdão 790/2025 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). [Boletim de Jurisprudência TCU 536.](#)

Acórdão 786/2025 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Jhonatan de Jesus)

**27. TCU - DIREITO PROCESSUAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. MULTA. DOSIMETRIA. CRITÉRIO.** Não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, pois o TCU não realiza dosimetria objetiva da sanção – comum à aplicação de normas do Direito Penal –, além de inexistir rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A dosimetria da pena tem como balizadores: o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas; a isonomia de tratamento com casos análogos; eventualmente, a condição econômica do agente sancionado; e os limites fixados nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 267 e 268 do Regimento Interno do TCU.

Acórdão 786/2025 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Jhonatan de Jesus). [Boletim de Jurisprudência TCU 535.](#)

**28. TCU - LICITAÇÃO. LOCAÇÃO (LICITAÇÃO). EQUIPAMENTOS. PLANEJAMENTO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. MODELO. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA. COMPETITIVIDADE. RESTRIÇÃO. JUSTIFICATIVA.** Em licitações para locação de equipamentos, a ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, da identificação de diversos modelos existentes no mercado que possam atender às especificações exigidas, bem como de justificativas para exigências restritivas à competitividade, afronta o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021 e o art. 9º, § 2º, da IN Seges ME 58/2022.

Acórdão 764/2025 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira). [Boletim de Jurisprudência TCU 534.](#)



**29. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. EXIGÊNCIA. HABILITAÇÃO DE LICITANTE. CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO. LIMITE MÍNIMO.** É indevida a exigência, como condição de habilitação econômico-financeira, de capital social integralizado mínimo, por extrapolar o comando contido no art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021, o qual prevê tão somente a exigência de capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, além de restringir desnecessariamente a competitividade do certame.

Acórdão 610/2025 Plenário (Denúncia, Relator Ministro Jhonatan de Jesus). [Boletim de Jurisprudência TCU 532](#).

**30. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA. MÃO DE OBRA. TERCEIRIZAÇÃO. CRA.** Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, é irregular a exigência de que as empresas licitantes estejam registradas no Conselho Regional de Administração (CRA), uma vez que tal obrigatoriedade só se justifica quando o serviço a ser prestado se enquadra no escopo de fiscalização do conselho, nos termos do art. 67, inciso V, da Lei 14.133/2021.

Acórdão 284/2025 Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas). [Boletim de Jurisprudência TCU 528](#).

**31. TCU - LICITAÇÃO. PROPOSTA. PREÇO. INEXEQUIBILIDADE. PRESUNÇÃO RELATIVA. DILIGÊNCIA.** O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Acórdão 214/2025 Plenário (Representação, Relator Ministro Jhonatan de Jesus). [Boletim de Jurisprudência TCU 527](#).

**32. TCU - RESPONSABILIDADE. CONVÊNIO. GESTOR SUCESSOR. CONDUTA OMISSIVA. OBRA PARALISADA.** A responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos disponíveis e sem comprovação de inviabilidade, não der continuidade a obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar os princípios da continuidade administrativa e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal).

Acórdão 14/2025 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). [Boletim de Jurisprudência TCU 526](#).

**33. TCU - LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. EXIGÊNCIA. BALANÇO PATRIMONIAL. DEMONSTRAÇÃO CONTÁBIL. MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL.** Para participação em licitação regida pela Lei 14.133/2021, o microempreendedor individual (MEI), ainda que dispensado da elaboração de balanço patrimonial (art. 1.179, § 2º, do Código Civil), deve apresentar, quando exigido para fins de qualificação econômico-financeira, o referido balanço e as demais demonstrações contábeis (art. 69, inciso I, e art. 70, inciso III, da Lei 14.133/2021).

Acórdão 2586/2024 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Aroldo Cedraz). [Boletim de Jurisprudência TCU 524](#).



**34. TCU - LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. JUSTIFICATIVA. VANTAGEM. PREÇO DE MERCADO. PESQUISA DE PREÇO. REFERÊNCIA.**  
A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado, a serem obtidos nos termos do art. 23 da Lei 14.133/2021 e do art. 5º da IN Seges/ME 65/2021, que estabelecem, prioritariamente, a realização de consultas a painel de preços da Administração Pública e a contratações similares de outros entes públicos.

Acórdão 2630/2024 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer). [Boletim de Jurisprudência TCU 524](#).

**35. TCU - OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. PROJETO. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS. INÍCIO. PROJETO BÁSICO. APROVAÇÃO.** No regime de contratação integrada, é irregular o início da execução das obras sem a prévia aprovação, pela autoridade competente, do projeto básico completo apresentado pelo contratado, por infringir o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021. Iniciar as obras sem a aprovação completa do projeto básico oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento.

Acórdão 2507/2024 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Jhonatan de Jesus) Contrato Administrativo. [Boletim de Jurisprudência TCU 522](#).

**Elaboração:** Núcleo de Jurisprudência e Súmula – Secretaria Geral das Sessões

**Contato:** njs@tcees.tc.br