



INFORMATIVO DE **JURISPRUDÊNCIA**

Assessoria de Normas e Jurisprudência
Publicação digital mensal do TCETO

Edição

27

Agosto-2026



Edição

27

Agosto-2026

jurisprudencia@tceto.tc.br

Conselheiros

Alberto Sevilha – *Presidente*

Doris de Miranda Coutinho – *Vice-Presidente*

José Wagner Praxedes – *Corregedor*

André Luiz de Matos Gonçalves – *Diretor do Instituto de Contas*

Manoel Pires dos Santos – *Ouvidor*

Napoleão de Souza Luz Sobrinho – *Presidente da 1ª Câmara*

Severiano José Costandrade de Aguiar – *Presidente da 2ª Câmara*

Auditores/Conselheiros-Substitutos

Márcio Aluízio Moreira Gomes – *Coordenador*

Adauton Linhares da Silva

Fernando César Benevenuto Malafaia

Leondiniz Gomes

Moisés Vieira Labre

Orlando Alves da Silva **Ministério Público de Contas**

Marcos Antônio da Silva Modes – *Procurador-Geral de Contas*

José Roberto Torres Gomes

Oziel Pereira dos Santos

Zailon Miranda Labre Rodrigues

Organização

Assessoria de Normas e Jurisprudência do TCETO – ASNOJ

Edição

Gláucio Barbosa Silva Junior

Tratamento Textual

Rafaela Martins Melo Medeiros

Este Informativo de Jurisprudência, de periodicidade mensal, reúne as principais deliberações publicadas no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCETO) e contém resumos elaborados pela Assessoria de Normas e Jurisprudência. O objetivo é propiciar ao usuário, de forma simplificada, o conhecimento e o acompanhamento das decisões de maior destaque proferidas no período correspondente.

Cabe ressaltar que as informações aqui apresentadas não representam o posicionamento prevalecente deste Tribunal sobre as matérias analisadas em cada caso, tampouco constituem resumo oficial das deliberações do TCETO.

Para aqueles que desejam obter informações mais aprofundadas, o inteiro teor dos julgados pode ser acessado por meio dos links fornecidos. As sessões públicas podem ser acompanhadas no canal oficial do TCETO no [YouTube](#).

Adicionalmente, o presente informativo disponibiliza um campo destinado a avisos importantes dirigidos aos gestores públicos. Este espaço visa comunicar a realização de encontros técnicos, treinamentos especializados e prazos relevantes.

Por fim, a publicação também apresenta as inovações normativas do mês de referência, tais como a aprovação de instruções normativas e demais atos de interesse dos gestores públicos.

AVISOS

1. PRAZOS

1.1 SICAP-CONTÁBIL

Confira o cronograma das remessas exigidas pelo sistema SICAP, conforme a Instrução Normativa TCETO n.º 3/2022:

SICAP	REMESSA	ABERTURA	FECHAMENTO
SICAP – CONTÁBIL MUNICIPAL	8ª remessa de 2026	10/09	30/09
SICAP – CONTÁBIL ESTADUAL	8ª remessa de 2026	10/09	24/09

1.2 RELATÓRIOS DE COBRANÇAS

Conforme a Instrução Normativa n.º 9/2024 do TCETO, em vigor desde 19 de dezembro de 2024, a Procuradoria-Geral do Estado do Tocantins (**PGETO**) e a Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins (**SEFAZTO**) devem encaminhar **relatórios**

trimestrais a esta Corte de Contas contendo informações sobre a cobrança judicial e a inscrição em dívida ativa das decisões do TCETO. Os prazos para o envio dos relatórios são: **30 de março, 30 de junho, 30 de setembro e 30 de dezembro**.

Os **municípios** também devem enviar **relatórios semestrais** das cobranças sob sua responsabilidade, nos seguintes prazos: **30 de abril e 30 de outubro**.

A **obrigatoriedade de cumprimento dessas regras** iniciou-se em 1º de janeiro de 2025, conforme o art. 33 da referida norma, e o descumprimento sujeita o responsável à multa administrativa, nos termos do art. 24 do mesmo diploma.

2. INFORMAÇÕES

2.1 O TCETO lembra aos participantes do Programa de Recuperação de Créditos Não Tributários (REFIS) a importância de **acompanhar regularmente os vencimentos das parcelas e manter os pagamentos em dia**, conforme as condições estabelecidas no momento da adesão.

A observância dos prazos contribui para a manutenção dos benefícios concedidos pelo programa e para a regularização dos débitos junto ao Tribunal.

2.2 Prezados Gestores e Responsáveis, já está em vigor o novo formato para **protocolo do TCETO**, instituído pelo [Sistema de Protocolo Eletrônico – SPE](#), conforme a **Portaria n.º 903/2025**, publicada no Boletim Oficial n.º 3827, em 29/10/2025.

Sumário

PLENÁRIO.....	7
1. RESOLUÇÃO N.º 1001/2026. Representação. Direito Ambiental. Saneamento Básico. Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos.	7
2. RESOLUÇÃO N.º 1000/2026. Representação. Aquisição De Medicamentos e Insumos de Saúde. Central de Abastecimento Farmacêutico.....	11
3. ACÓRDÃO N.º 606/2026. Representação. Credenciamento. Contratação de Microempreendedor Individual (MEI). Pejotização. Serviços contínuos.....	14
4. RESOLUÇÃO N.º 927/2026. Representação. Despesa Sem Prévio Empenho. Recursos de Origem Federal. FNDE.	19
5. ACÓRDÃO N.º 673/2026. Representação. Pregão Presencial para Locação de Veículos. Estudo Técnico Preliminar. Pesquisa de Preços.	21
6. ACÓRDÃO N.º 619/2026. Representação. Transporte Escolar. Veículos Inaptos. Risco aos Estudantes.	27
7. RESOLUÇÃO N.º 1030/2026. Consulta. Contratos Administrativos. Serviços e Fornecimentos Contínuos. Prorrogação. Termo Aditivo.....	30
8. RESOLUÇÃO N.º 1029/2026. Consulta. Regime Próprio de Previdência Social. Compensação financeira entre Regimes – COMPREV.	33
9. RESOLUÇÃO N.º 850/2026. Representação. Inexigibilidade de Licitação. Serviços de Apoio Administrativo e Assessoria em Gestão de Compras Governamentais.	37
10. ACÓRDÃO N.º 725/2026. Representação. Dispensa de Licitação. Serviços de Buffet. Divisão do Objeto. Pesquisa de Preços.....	40
11. ACÓRDÃO N.º 724/2026. Representação. Dispensa de Licitação. Serviços de Buffet. Divisão do Objeto. Pesquisa de Preços.....	43
12. RESOLUÇÃO N.º 917/2026. Representação. Procedimentos Licitatórios. Pregões Presenciais e Eletrônico. Falhas de Natureza Formal.	47
13. ACÓRDÃO N.º 688/2026. Representação. Fiscalização de Transporte Escolar. Veículos Inaptos. Deficiência dos Controles de Frota, Rotas e Despesas.	50

14. RESOLUÇÃO N.º 919/2026. Representação. Transporte Escolar. Dispensa de Licitação. Falhas de Planejamento.	52
15. RESOLUÇÃO N.º 921/2026. Representação. Processo Licitatório. Aditivo Contratual Extemporâneo. Pagamento Antecipado.....	57
16. RESOLUÇÃO N.º 920/2026. Representação. Regime Próprio de Previdência Social. SICAP-LCO. Transparência Ativa. Censo Previdenciário.....	59
17. ACÓRDÃO N.º 720/2026. Representação. Inexigibilidade de Licitação. Serviços de Assessoria e Consultoria Jurídica. Ausência de Notória Especialização e Singularidade do Objeto.	62
18. RESOLUÇÃO N.º 915/2026. Consulta. Câmara Municipal. Vereadores. Terço Constitucional de Férias.	66
19. ACÓRDÃO N.º 721/2026. Pedido de Reconsideração. Representação. Adesão à Ata de Registro de Preços. Divergência entre o Objeto Registrado e o Executado.	70
1ª CÂMARA.....	73
20. ACÓRDÃO N.º 660/2026. Inspeção. Regulação e Fiscalização de Serviços de Saneamento Básico. Revisão e Reajuste Tarifário. Transparência Ativa.....	73
21. RESOLUÇÃO N.º 991/2026. Auditoria Operacional. Serviço de Alimentação e Acesso à Água Potável no Sistema Carcerário. Plano de Ação.....	78
22. RESOLUÇÃO N.º 916/2026. Auditoria de Regularidade. Obras de Reabilitação e Manutenção de Rodovia Estadual. TO-080. Falhas Construtivas.....	80
23. ACÓRDÃO N.º 734/2026. Auditoria de Regularidade. Regime Próprio de Previdência Social. Conselhos Deliberativo e Fiscal. Base Atuarial. COMPREV. Contribuições Previdenciárias.....	82
2ª CÂMARA.....	86
24. ACÓRDÃO N.º 701/2026. Auditoria de Regularidade. Fundo Municipal de Assistência Social. Cestas Básicas. Plano de Contratações Anual. Diárias. Controle de Almoxarifado.	86

PLENÁRIO

1. RESOLUÇÃO N.º 1001/2026. Representação. Direito Ambiental. Saneamento Básico. Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos.



REPRESENTAÇÃO. DIREITO AMBIENTAL. SANEAMENTO BÁSICO. MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. DESTINAÇÃO INADEQUADA DE RESÍDUOS EM LIXÃO A CÉU ABERTO. AUSÊNCIA DE COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. INEXISTÊNCIA DE PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO E DE PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS. AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DE ENTIDADE REGULADORA. APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE.

[...] tratam de representação elaborada pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG acerca de possíveis irregularidades no manejo dos resíduos sólidos urbanos (RSU) pelo Município [...] Os próprios responsáveis, por meio de manifestação técnica desprovida de qualquer negativa de autoria, reconheceram a existência do lixão a céu aberto, a ausência de cobrança pela prestação dos serviços de manejo de resíduos, a inexistência de PMSB e PMGIRS devidamente implementados e a falta de designação de entidade reguladora infranacional. Trata-se, portanto, de irregularidades incontroversas, que configuram, à luz do apurado pela unidade técnica, infração ao art. 225 da Constituição Federal e ao art. 110 da Constituição do Estado do Tocantins, combinados com os arts. 47 e 48 da Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), com os arts. 3º, inciso I, alínea "c", 7º, 8º, § 5º, 9º, 11, inciso III, 19, 29 e 30 da Lei Federal nº 11.445/2007 (Marco Legal do Saneamento Básico, com a redação dada pela Lei nº 14.026/2020), com o art. 2º, inciso XI, e o art. 39, inciso III, do Decreto Federal nº 7.217/2010, com os §§ 14 e 9º dos arts. 6º e 7º do Decreto nº 11.599/2023, com o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e com as Normas de Referência ANA nº 01/2021 e nº 04/2024. [...] embora a legislação de resíduos sólidos vede a manutenção do lixão (art. 47, incisos II e III, da Lei nº 12.305/2010), é fundamental que exista um prazo de transição, de modo a garantir a continuidade provisória da prestação do serviço público de limpeza urbana como proteção às condições sanitárias da população local. Daí a razoabilidade da proposta do gestor em escalonar as ações com medidas efetivas de mitigação dos danos (isolamento, controle de acesso, cobertura dos resíduos, drenagem pluvial) e de mecanismos concretos de monitoramento por esta Corte, de modo a evitar que a dilação de prazo se converta em inércia administrativa disfarçada de planejamento. [...]. Quanto ao juízo técnico exarado

na Análise de Defesa nº 29/2026-CAENG, adoto-o como razão de decidir, por reputá-lo tecnicamente consistente e proporcional. De fato, a incompatibilidade entre o rol de responsáveis indicado nos “eixos” e a composição formal do “Grupo de Trabalho” não infirma a viabilidade do Plano de Ação como um todo, mas constitui falha de governança que, se não corrigida, pode comprometer a rastreabilidade das responsabilidades na execução das medidas — daí a pertinência de se determinar, e não meramente recomendar, sua correção. Da mesma forma, a limitação da Ação B.3 à regulação da etapa de destinação final, em descompasso com a exigência de regulação de todo o serviço de manejo de resíduos prevista no art. 8º, § 5º, da Lei nº 11.445/2007, é uma deficiência que compromete, ainda que parcialmente, a solidez jurídica do plano proposto, sendo indispensável seu aperfeiçoamento antes da consolidação da política de cobrança. [...] após a reestruturação dos serviços de gestão de resíduos sólidos por meio do mapeamento dos serviços e da contratação de empresa para prestação dos serviços. Um elemento formal a ser regularizado diz respeito à correspondência entre os responsáveis indicados no “Eixo C” e no “Grupo de Trabalho-GT”, fazendo constar a Secretaria de Finanças. No concernente ao conteúdo, o plano é consistente, progressivo e juridicamente adequado, contemplando as etapas essenciais para instituição da cobrança, mas i) inexistente menção explícita à estrutura de subsídios ou tarifa social, importante para garantir equidade no acesso ao serviço e ii) não há referência ao papel das entidades reguladoras (Secretaria de Finanças e/ou Fundo Municipal de Meio Ambiente), distribuindo-se a competência para validar a estrutura de cobrança, conforme art. 8º, § 5º da Lei nº 11.445/2007. [...] conforme indicado pela unidade técnica (Análise de Defesa nº 29/2026-CAENG), a elaboração de um PMGIRS autônomo não é obrigatória se o PMSB for completo e aderente às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). No concernente ao conteúdo, recomenda-se que o PMSB seja transformado em lei municipal, formalizando em ato normativo primário as diretrizes, metas e ações para a prestação dos serviços de saneamento básico no Município, de forma integrada (cf. Acórdão 1422/2026-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira, proferido nos autos nº 021.001/2023-5), o que, conforme exposto, já consta como fase 5 do respectivo eixo. Assim, à exceção do ajuste no GT, não encontro alterações a serem feitas ao “Eixo D”. [...] observo que as iniciativas propostas atendem aos arts. 8º, inciso VI, e 19, inciso XI, da Lei Federal nº 12.305/2010 que elencam a educação ambiental entre os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a necessidade de ações de educação ambiental voltadas à redução, à reutilização e à reciclagem de resíduos sólidos. Isso posto, a “Ação F.1” (campanhas de conscientização sobre descarte correto, coleta seletiva, redução de resíduos e impactos ambientais, veiculadas por rádio, internet e demais canais, com comprovação por materiais de campanha e relatórios de veiculação) e a “Ação F.2” (palestras, oficinas e atividades lúdicas em escolas e associações comunitárias, comprovadas por listas de presença e relatórios de atividades) traduzem, em medidas concretas e verificáveis, a recomendação técnica de ampliação dos serviços de educação ambiental como instrumento de conscientização da população. [...] Ausência de designação da entidade reguladora infranacional [...]. Esta possível irregularidade decorre da ausência de designação, pelo ente municipal, da entidade reguladora infranacional responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, independentemente da modalidade de prestação adotada. Segundo apurado pela unidade técnica (cujo apontamento consta na Análise Técnica Preliminar nº 43/2025, evento 2), verificou-se que os serviços de saneamento básico, em especial os serviços de limpeza

urbana e manejo de resíduos sólidos, vêm sendo prestados sem a existência de entidade reguladora formalmente instituída ou delegada, inexistindo atos normativos municipais que atribuam à agência reguladora a competência para exercer a regulação, a fiscalização, o controle tarifário e a verificação do cumprimento das normas técnicas e contratuais aplicáveis. [...]. Concernente às mencionadas ações, é possível perceber que as suas medidas seguem uma sequência lógica e juridicamente adequada — diagnóstico, formalização e publicidade. Esse aspecto é reforçado pela unidade técnica (Análise de Defesa nº 29/2026-CAENG), que aponta as iniciativas listadas como adequadas e exequíveis. [...] Já no “Quadro de Detalhamento da Despesa” da LOA para 2026, pode-se notar o desdobramento dessas dotações por elemento de despesa, evidenciando que o Município já reserva, ainda que de forma incipiente, recursos orçamentários relacionados à temática dos resíduos sólidos, o que constitui indício objetivo de que o Plano de Ação não é peça meramente retórica, mas guarda algum lastro no planejamento fiscal do exercício. Todavia, o cotejo entre o Plano de Ação e a peça orçamentária revela lacunas que devem ser supridas. Em primeiro lugar, não se identifica, nem na LDO nem na LOA/2026 (tomando por referência o quadro de detalhamento da despesa), nenhuma dotação orçamentária especificamente vinculada à elaboração do PMSB/PMGIRS (Eixo D), à estruturação do estudo tarifário e à implantação da cobrança pelos serviços de manejo de resíduos sólidos (Eixo C), tampouco à formalização da delegação regulatória (Eixo E). Em segundo lugar, a dotação hoje consignada à “Construção do Aterro Sanitário” (R\$ 159.036,35) mostra-se, a um primeiro exame, de magnitude substancialmente inferior ao custo de referência apurado pela própria unidade técnica para a destinação final ambientalmente adequada — da ordem de R\$ 94.067,43/mensais, o equivalente a aproximadamente R\$ 1.128.809,16 ao ano —, o que sugere que a peça orçamentária vigente ainda não incorpora integralmente o dimensionamento financeiro do problema apurado nestes autos, seja para a solução emergencial, seja para a contratação futura de destinação regionalizada. Essa perspectiva, cabia ao gestor demonstrar de forma concreta como cada eixo do Plano de Ação se enquadraria nos programas e dotações orçamentárias, de modo a permitir o acompanhamento orçamentário-financeiro da execução por esta Corte e pelo controle interno municipal. Assim, emito recomendação ao gestor para que faça constar no Plano de Ação como cada medida está respaldada nas leis orçamentárias, com as informações correspondentes (recursos, dotação orçamentária, programa, metas e objetivos), de modo a aperfeiçoar o planejamento administrativo e financeiro dos órgãos da Prefeitura Municipal. [...] O art. 22, *caput* e § 1º, da LINDB é claro ao instituir normas de hermenêutica administrativa, mormente a de pragmatismo jurídico e valorização da boa-fé dos gestores. Nesse dispositivo em específico, o legislador condiciona a “interpretação de normas sobre gestão pública [à consideração] dos obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo [...]”. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato [...] serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”. [...]. No caso em tela, observa-se que o gestor reconheceu as irregularidades e apresentou plano de gestão tempestivamente, bem como que as medidas elencadas no respectivo documento contemplam todos os apontamentos da unidade técnica (Análise de Defesa nº 29/2026-CAENG, evento 18). No mérito, observa-se um posicionamento uniforme tanto da CAENG quanto do Ministério Público de Contas (Parecer nº 1888/2026, evento 19)



sugerindo o acolhimento do plano de ação com a recomendação de ajustes pontuais e a instauração de processo de monitoramento, para fiscalização das medidas.

(Representação. Relatora: Conselheira Dóris De Miranda Coutinho. [Resolução nº 1001/2026](#). Voto nº 120/2026 – RELT5. Julgado em 21/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 25/08/2026. Processo nº 16554/2025).

2. RESOLUÇÃO N.º 1000/2026. Representação. Aquisição De Medicamentos e Insumos de Saúde. Central de Abastecimento Farmacêutico.



REPRESENTAÇÃO. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E INSUMOS DE SAÚDE. CENTRAL DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO. ARMAZENAMENTO INADEQUADO. INSUFICIÊNCIA DO ESPAÇO FÍSICO E DO SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE MONITORAMENTO CONTÍNUO DA TEMPERATURA DE MEDICAMENTOS TERMOLÁBEIS. DEFICIÊNCIA NO CONTROLE DE ESTOQUE E NA RASTREABILIDADE DE INSUMOS NÃO CLASSIFICADOS COMO MEDICAMENTOS. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO MUNICIPAL DE MEDICAMENTOS ESSENCIAIS – REMUME. AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DE FISCAL DE CONTRATO. ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS PELA GESTÃO. SANEAMENTO PARCIAL DOS ACHADOS. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. DETERMINAÇÕES.

[...]. Versam os autos sobre Representação decorrente de fiscalização em face do Pregão Eletrônico SRP nº 001/2025 (SICAP-LCO nº 806216), promovido pelo Fundo Municipal de Saúde [...] cujo objeto consiste na aquisição de medicamentos, materiais hospitalares e odontológicos, destinados a suprir as necessidades da Unidade Básica de Saúde, no atendimento às famílias e às demais ações da atenção básica, localizada na zona urbana e, eventualmente, na zona rural, bem como da farmácia municipal. [...] verifica-se que as irregularidades constatadas afrontam as boas práticas de armazenagem estabelecidas na RDC Anvisa nº 430/2020. A manutenção de produtos em contato direto com o piso viola o disposto no art. 51, que veda o posicionamento de medicamentos diretamente no chão, enquanto a limitação do espaço físico destinado ao estoque contraria o art. 44, segundo o qual as instalações devem possuir dimensão compatível com o volume das operações realizadas. Do mesmo modo, a insuficiência do sistema de climatização revela inobservância aos arts. 43 e 50 da referida resolução, que exigem, respectivamente, que as áreas de armazenagem disponham de equipamentos aptos ao controle e ao monitoramento da temperatura e da umidade, bem como que as condições de armazenamento observem as especificações estabelecidas para a adequada conservação dos medicamentos. [...]. À vista do exposto, entendo que o presente achado foi parcialmente saneado, porquanto restou demonstrada a adoção de providências destinadas à reorganização do almoxarifado, com significativa redução do armazenamento de produtos em contato direto com o piso. Todavia, permanecem pendentes a completa adequação das condições físicas de armazenagem, especialmente quanto à disponibilidade de espaço compatível com o volume de materiais estocados, e a implementação de sistema de climatização capaz de assegurar o adequado controle das condições ambientais exigidas para a conservação dos medicamentos, circunstâncias que mantêm caracterizada a infringência aos arts. 43, 44, 50 e 51 da RDC Anvisa nº 430/2020.

A inexistência de mecanismo eficaz para o controle do estoque, da movimentação e da rastreabilidade dos insumos de saúde compromete a adequada gestão dos recursos públicos e dificulta o acompanhamento da utilização dos materiais, aumentando o risco de perdas, extravios, desabastecimento e aquisições desnecessárias. Tal deficiência revela afronta ao princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, na medida em que impede a adoção de controles administrativos aptos a assegurar a boa gestão dos insumos públicos. De igual modo, mostra-se incompatível com os princípios da eficiência, do planejamento, da eficácia, da economicidade, entre outros, expressamente previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, os quais orientam a atuação administrativa e pressupõem controles internos capazes de garantir a adequada gestão patrimonial e a regular execução das contratações públicas. [...] Não obstante a implementação desse controle represente algum avanço em relação à situação inicialmente constatada, a mera apresentação de página de livro de registros manuscritos não se mostra suficiente para afastar a irregularidade. A documentação acostada evidencia apenas o registro de saída de materiais destinados aos departamentos, sem demonstrar a existência de procedimento administrativo capaz de controlar, de forma integrada, as entradas, saídas, saldos, movimentações, perdas, inventários e demais ocorrências relacionadas aos insumos, tampouco de assegurar sua adequada rastreabilidade. Assim, inexistindo elementos que comprovem a efetiva implementação de mecanismo de controle apto a garantir a gestão eficiente do estoque, reputo não saneado o presente achado. [...] A Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME) constitui instrumento indispensável à organização da assistência farmacêutica no âmbito do SUS, por reunir os medicamentos básicos e essenciais destinados ao atendimento da maioria das necessidades de saúde da população, os quais devem permanecer continuamente disponíveis aos usuários. Além disso, orienta a prescrição, o planejamento das aquisições, a programação dos estoques e a dispensação de medicamentos. [...]. Além disso, a necessidade de instituição da REMUME também encontra respaldo na sistemática prevista nos arts. 25, 27 e 28, inciso III, do Decreto nº 7.508/2011, que reconhecem a RENAME como instrumento de seleção e padronização dos medicamentos disponibilizados no âmbito do SUS e admitem a instituição, pelos Municípios, de relações específicas complementares de medicamentos. Nesse contexto, a ausência de relação municipal formalmente instituída compromete a organização e a padronização da assistência farmacêutica em âmbito local. Em sua manifestação, os responsáveis alegaram que o Município iniciou estudos técnicos e administrativos visando à elaboração e à futura formalização normativa da REMUME, o que não merece prosperar, uma vez que a mera afirmação de que o processo está "em andamento", sem qualquer marco temporal ou documento que ateste estágio concreto de elaboração, não permite concluir pela superação, ainda que parcial, da fragilidade apontada. [...] A situação constatada revela inobservância do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a execução contratual deve ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato especialmente designados pela Administração, bem como dos arts. 7º, § 1º, e 140 do mesmo diploma legal, uma vez que a concentração das atividades de recebimento, conferência, armazenamento, distribuição e fiscalização contratual em uma única servidora compromete a necessária segregação de funções. Em sua manifestação, os responsáveis apresentaram a Portaria nº 022/2026, de 29 de maio de 2026, por meio da qual foram formalmente designados dois servidores para exercerem a função de fiscais dos contratos administrativos vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, estabelecendo-se, ainda,

suas atribuições de acompanhamento, fiscalização, registro de ocorrências e atesto do recebimento dos bens, razão pela qual considero saneada a irregularidade. Embora tenha por superado o achado, observa-se que a referida Portaria realiza designação genérica de fiscais para os contratos vinculados ao Fundo Municipal de Saúde, sem indicar a qualificação técnica dos servidores designados ou sua aptidão para acompanhar contratos que envolvam o fornecimento de medicamentos e insumos de saúde, cuja fiscalização demanda conhecimentos específicos acerca do recebimento, da conferência e da conformidade técnica dos produtos, revelando-se pertinente determinar que a Administração observe a compatibilidade entre a qualificação técnica do servidor designado como fiscal e a complexidade do objeto contratual.

(Representação. Relatora: Conselheira Dóris De Miranda Coutinho. [Resolução nº 1000/2026](#). Voto nº 133/2026 – RELT5. Julgado em 21/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 24/08/2026. Processo nº 1377/2026).

3. ACÓRDÃO N.º 606/2026. Representação. Credenciamento. Contratação de Microempendedor Individual (MEI). Pejotização. Serviços contínuos.



REPRESENTAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CREDENCIAMENTO (ART. 79 DA LEI Nº 14.133/2021). CONTRATAÇÃO DE MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI). PEJOTIZAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO. CESSÃO OU LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA. SERVIÇOS CONTÍNUOS. DIRECIONAMENTO EXCLUSIVO A MEI. OFENSA À ISONOMIA E AO CONCURSO PÚBLICO. APLICAÇÃO DO ART. 22 DA LINDB. PROCEDÊNCIA SEM MULTA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. ARQUIVAR.

I - A contratação administrativa de MEI é juridicamente viável apenas quando se trate de hipótese passível de execução indireta, o serviço esteja entre as ocupações autorizadas ao MEI e não se configure cessão ou locação de mão de obra, observado essencialmente o requisito da eventualidade (art. 112, §§ 1º, 3º e 4º, da Resolução CGSN nº 140/2018).

II - É vedada a terceirização de serviços inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do quadro de pessoal, sob pena de burla ao concurso público (art. 37, II, da CRFB/88), salvo cargo extinto ou inexistente no quadro permanente.

III - No caso, os estudos técnicos preliminares evidenciaram que o credenciamento destinava-se a suprir a escassez de pessoal e a defasagem do quadro desde o último concurso, revelando finalidade de cessão de mão de obra, e a maior parte dos serviços credenciados ostenta caráter contínuo e não eventual, incompatível com a figura do MEI.

IV - A impropriedade dos serviços submetidos ao credenciamento configura a irregularidade independentemente de demonstração dos requisitos da relação trabalhista, sendo elevado o risco de “pejotização” e de responsabilização do ente por passivos trabalhistas (Súmula 331 do TST), sem atribuição de conduta fraudulenta aos responsáveis.

V - O direcionamento exclusivo do credenciamento a Microemprededores Individuais afronta a isonomia (arts. 170, IX, e 179 da CRFB/88), devendo o procedimento ser estendido a Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e MEI, observado o limite de contratação exclusiva do art. 48, I, da LC nº 123/2006.

VI - À luz do art. 22 da LINDB, a ausência de fraude deliberada, a motivação relacionada a dificuldades reais de recursos humanos, as providências de realização de concurso público e a circunstância de os contratos estarem extintos ou em fase final de execução autorizam desfecho modulatório, com procedência das representações sem aplicação de multa.

[...] Cuida-se de Representações, apreciadas em conjunto, decorrentes do Processo de Acompanhamento nº 2.614/2025, instaurado a partir de análise realizada pela 5ª Diretoria de Controle Externo – 5ª DICE, acerca de possíveis irregularidades praticadas no âmbito de procedimentos de credenciamento de Microempreendedores Individuais – MEIs, levados a cabo na esfera do Município [...] por meio de sua Prefeitura, Secretaria de Educação e Fundos Municipais de Assistência Social e de Meio Ambiente, Saneamento Básico e Recursos Hídricos, visando à prestação de diversos serviços para a administração municipal. [...] tenho que o exame das questões suscitadas pela unidade técnica não dispensa algumas considerações a propósito tanto da viabilidade jurídica de terceirização da execução de atividades administrativas para microempreendedores individuais, quanto à possibilidade de fazê-lo mediante contratação direta, por inexigibilidade de licitação, instrumentalizada por credenciamento exclusivo dessa categoria de pessoa jurídica. Em relação ao primeiro ponto, importa notar que a terceirização, no âmbito das funções administrativas, à luz do art. 48 da Lei nº 14.133/2021, se circunscreve às “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade”. Ainda no que toca à esfera das chamadas “atividades-meio”, cabe ter em conta a previsão contida no Decreto Federal nº 9.507/2018, que coíbe a terceirização de serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente, na estrutura do quadro geral de pessoal. Conquanto se trate de normativa aplicável à esfera federal, é certo que se estende às demais camadas federativas a lógica que lhe é subjacente: de que a terceirização de serviços para cuja prestação existem categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade configura burla ao imperativo de realização de concurso público para provimento de pessoal da Administração Pública, na forma do art. 37, II, da Carta Constitucional. No mais, convém aludir ao entendimento recentemente firmado no TCU, no bojo do Acórdão nº 25/2026-Plenário, quanto aos limites da terceirização na Administração Pública, especialmente nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. A decisão estabeleceu que é indevida a contratação de terceiros para prestação de serviços com emprego de mão de obra dedicada, em que as categorias profissionais contratadas representem superposição de funções entre os terceirizados e os servidores ou empregados de carreira da entidade pública contratante, por afronta ao princípio do concurso público (art. 37, II, da CRFB/88). Importante ponto sedimentado nessa decisão consistiu na compreensão de que não há irregularidade quando o cargo público se encontra em extinção ou quando não existe no quadro permanente do órgão, denotando a importância da definição adequada da modelagem contratual e das atribuições a serem executadas para compatibilização da eficiência e da observância ao princípio do concurso público. Enquanto condicionantes para que a Administração Pública contrate serviços de terceiros, tais balizas devem ser observadas qualquer que seja a natureza da pessoa jurídica contratada para a execução dos serviços adjudicados. Não obstante, a figura do microempreendedor individual apresenta contornos específicos, os quais tornam ainda mais restrita a possibilidade de emprego dessa categoria para a execução de serviços na Administração Pública. Sobre o assunto, convém voltar o olhar para a Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais, estabelecendo normas gerais a serem observadas pelos entes federados, incluindo o acesso ao mercado, com alcance sobre a

preferência nas aquisições e serviços pelos poderes públicos. Com o advento da Lei Complementar nº 128/2008, que alterou aquele Estatuto, foi introduzida a figura do MEI no ordenamento jurídico brasileiro, modalidade de microempresa que tem como principais características o faturamento bruto de, no máximo, R\$ 81 mil ao ano, a possibilidade de dispor de até um empregado e a atuação restrita às ocupações disciplinadas em regulamento. [...] a Administração encontra limites jurídicos quanto à natureza dos serviços passíveis de terceirização (atividades-meio não inerentes a categorias funcionais constantes do quadro de pessoal); e segundo, em virtude das restrições específicas constantes do próprio regulamento do MEI para a contratação de seus serviços, em razão de como esses deverão ser prestados, na forma do art. 112, §§ 1º, 3º e 4º. [...] Dentro desses limites, sejam os aplicáveis à terceirização na Administração, sejam aqueles direcionados especificamente à contratação de MEIs, não há óbice à contratação de tais pessoas jurídicas pela Administração Pública para execução de serviços. Ainda que estreito, há um espectro de possibilidade para contratação de MEI sem caracterização de cessão ou locação de mão de obra, observando-se, essencialmente, o aspecto da eventualidade, ou seja, serviços que não integrem a necessidade constante da entidade contratante. [...] . Conclui-se, quanto ao primeiro aspecto abordado, que é juridicamente viável a contratação administrativa de MEI para execução de serviços, desde que: (i) se trate de hipótese passível de execução indireta (terceirização); (ii) que os serviços estejam elencados nas ocupações autorizadas ao MEI; e (iii) não se configure, nos termos do art. 112, §§ 1º, 3º e 4º, da Resolução CGSN nº 140/2018, cessão ou locação de mão de obra, caracterizada pela colocação de trabalhador à disposição da contratante, em suas dependências ou nas de terceiro, para realização de serviços contínuos, independentemente da natureza e da forma de contratação. Nos limites desse escopo relativo ao objeto (agora voltando-se ao segundo ponto destacado), entendo não existir impedimento à utilização de credenciamento, calcado no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, para contratação direta de pequenos empresários para prestação de serviços à Administração, considerando o tratamento diferenciado consignado nos artigos 170, inciso IX, e 179 da CRFB/88, desde que demonstrada, na fase preparatória, a vantagem da opção pela contratação simultânea dos prestadores, além dos demais requisitos previstos no art. 79, § 1º, da lei de licitações. Impõe-se, contudo, uma observação adicional. Nada obstante a possibilidade de credenciamento visando contratar MEI para prestar aqueles serviços pontuais permitidos para essa figura empresarial, o direcionamento exclusivo do procedimento aos MEIs contraria, a meu juízo, a isonomia resguardada pela CRFB/88 no tocante às demais categorias favorecidas pela Lei Complementar nº 123/2006, devendo-se, em todo caso, observar o limite de contratação exclusiva disposto no art. 48, inciso I, desse diploma. Em outras palavras, observado o limite de até R\$ 80.000,00 para os itens cuja contratação é pretendida pela Administração (art. 48, I, da LC nº 123/2006), admite-se a destinação exclusiva do credenciamento, em uma das hipóteses do art. 79 da Lei nº 14.133/2021, indistintamente para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais, sendo proibido o direcionamento apenas para esta última categoria empresarial. A garantia constitucional de tratamento é estendida aos três modelos, não subsistindo autorização constitucional ou legal para legitimar a restrição ao certame a somente um deles. [...] verifico que os Estudos Técnicos Preliminares referentes aos chamamentos públicos lançados, a exemplo do ETP nº 039/2025, que instruiu o credenciamento instaurado pelo Fundo Municipal de Educação [...] denunciam explicitamente o propósito de valer-se desse instrumento

auxiliar, direcionado para os MEIs, para cessão de mão de obra, uma vez que a necessidade alegada pelo Município, como vetor para as contratações pretendidas, está ligada à escassez do quadro de pessoal e à defasagem desde o último concurso público, conforme demonstra o seguinte excerto extraído do citado ETP. [...]. Vê-se, destarte, que a fundamentação na qual se apoiou a definição dos objetos de contratação a serem operacionalizados pelo credenciamento se pautou no suprimento de mão de obra para realização de serviços públicos variados, incluindo desde a condução de veículos leves e pesados (presente em todos os credenciamentos) até coleta de resíduos não perigosos [...] e borracharia. [...]. Conquanto o ETP tenha aludido à ausência de correspondência das funções que foram objeto de contratação em seu quadro de pessoal, não foram reunidos elementos de instrução no processo que evidenciem a inexistência de cargos em cujas atribuições inerentes estejam inclusos os diversos serviços a serem executados pelos MEIs contratados. [...] embora tarefas como borracharia, reparos mecânicos de veículos, artesão na fabricação de produtos cerâmicos [...] possam ser enquadradas entre os serviços eventuais admitidos para MEIs, parece-me fora de qualquer dúvida que serviços de “limpeza urbana”, “coleta de resíduos não-perigosos”, “condução de veículos de transporte escolar”, “construção civil para manutenções corretivas e preventivas” não se apresentam como eventuais para efeito de contratação desse tipo de pessoa jurídica. Nesses casos, os quais compõem a maior parte dos itens credenciados, tem-se elevado o risco identificado pela área técnica de “pejotização” indevida mediante o uso de credenciamento direcionado exclusivamente a MEIs. Há, nesse sentido, a partir das contratações oriundas dos credenciamentos conduzidos pela Administração Municipal, por meio de sua Prefeitura e Secretarias, a inequívoca infringência à natureza dos serviços cuja execução indireta a legislação permite que seja delegada a microempreendedores individuais, com o risco de mascaramento de um vínculo trabalhista, em prejuízo dos trabalhadores contratados, além da assunção de um risco, pelo ente público, da responsabilização por passivos trabalhistas, na forma da Súmula nº 331 do TST. [...] Com efeito, a restrição da competição aos microempreendedores individuais contraria o aspecto isonômico que deve ressaír do tratamento favorecido às categorias empresariais descritas nos arts. 170, inciso IX, e 179 da CRFB/88, configurando assim infringência ao princípio da isonomia aplicado às licitações públicas. Nesse caso, reitera-se a posição quanto à necessidade de, observado o limite de valor relativo à contratação exclusiva do art. 48, inciso I, da LC nº 123/2006, seja o procedimento aberto indiscriminadamente às Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais, demonstrada a vantajosidade dessa opção pela Administração Pública, sobretudo para o desenvolvimento local. Não obstante tais apontamentos concernentes à irregularidade do modelo de contratação empregado pelo Município nos credenciamentos impugnados, entendo que o deslinde do caso, no conjunto, reclama considerações complementares a respeito do contexto em que se insere a análise, indo além do escrutínio formal-abstrato dos comandos legais, conforme manda o art. 22, *caput* e § 1º, da LINDB, na redação conferida pela Lei nº 13.655/2018. Tenho que essa avaliação se mostra oportuna em vista da ausência de evidências no processo quanto à ocorrência de fraude deliberada na utilização específica do credenciamento voltado à contratação de MEIs, tendo a opção, embora equivocada (pelas razões anteriores), sido empregada pelos gestores com o intuito explícito de fazer face às dificuldades reais de política pública relacionadas à escassez de recursos humanos da Administração Pública municipal e à complexidade da realização de concursos públicos para provimento do quadro e resolução do déficit. [...] Assim, as

contratações decorrentes do credenciamento das quais se teve ciência neste processo estão extintas por decurso do prazo ou em fase final de execução, e o credenciamento a que se referem teve o termo final verificado em abril de 2026, salvo prorrogação não informada nos autos. De sorte a ponderar o resguardo da legalidade aplicada à contratação de serviços executados por MEI, em vista dos riscos anteriormente aventados de configuração de desvirtuamento da relação trabalhista por “pejotização”, sem descuidar da realidade municipal e das necessidades relativas à continuidade de serviços relevantes para os órgãos locais, mormente devido à amplitude dos credenciamentos lançados, entendo que os casos analisados possam ter um desfecho modulatório, a despeito da procedência das representações articuladas pela área técnica, com determinações dirigidas aos gestores, porém sem aplicação de multa.

(Representação. Relatora: Conselheira Dóris De Miranda Coutinho. [Acórdão nº 606/2026](#). Voto nº 66/2026 – RELT5. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 12/08/2026. Processo nº 7564/2025).

4. RESOLUÇÃO N.º 927/2026. Representação. Despesa Sem Prévio Empenho. Recursos de Origem Federal. FNDE.



REPRESENTAÇÃO. DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO. UNIVERSALIDADE DE RECURSOS DE ORIGEM FEDERAL, COM DESTINAÇÃO PRÓPRIA E SUBORDINADA A AJUSTE DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA VIA FNDE. PRECEDENTES TCETO. TEORIA DA ORIGEM DOS RECURSOS. VIS ATRACTIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE REPASSE ENVOLVENDO VERBAS FEDERAIS. CONHECIMENTO. JULGAR O MÉRITO PREJUDICADO. TOMAR CONHECIMENTO. EXTINGUIR SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

[...] Representação fundada em ato de gestão praticado em dissonância ao art. 60, caput, da Lei nº 4.320/1964, que veda a realização de despesas sem prévio empenho, ressalvando a precedência de empenho aos casos especiais previstos na legislação. [...] este Relator constatou que praticamente a totalidade dos recursos provém da Fonte 1.569.0000, que diz respeito às Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, contemplando, assim, repasses diretos de verbas federais mediante ajuste firmado no Termo de Compromisso PAC nº 963299-4 para compra de um ônibus rural, a ser destinado ao transporte escolar no Município por intermédio do Programa Caminho da Escola. Nota-se, por meio da Autorização [...] que o próprio FNDE autorizou à adesão à Ata de Registro de Preços [...] para aquisição do automotor em questão com recursos do Fundo federal, no valor total de R\$ 398.500,00 (trezentos e noventa e oito mil e quinhentos reais). [...] verifico que os recursos provenientes da transferência direta em exame foram liberados pelo FNDE em 23 de setembro de 2025, ocasião em que se concretizou o repasse financeiro dos recursos federais destinados à execução da despesa, sabidamente marco temporal distinto do nascimento do liame da assunção obrigacional da despesa pública, conforme discorrerei adiante. Com efeito, nas hipóteses em que os recursos empregados sejam de origem federal, a competência fiscalizatória para apreciação dos atos recai, preponderantemente, sobre o Tribunal de Contas da União, conforme entendimento consolidado na jurisprudência deste Tribunal sobre a teoria da origem dos recursos. [...]. Evidentemente, a relação obrigacional da despesa sagrou constituída com a celebração do Contrato [...] no valor de R\$ 398.500,00, precedido da correspondente nota de empenho emitida em 13/08/2024, em atendimento ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964. Posteriormente, o cancelamento do empenho [...] não teve o condão de extinguir, suspender ou desconstituir o vínculo então formado, porquanto o empenho ostenta natureza estritamente orçamentária (comprometimento do orçamento / ato de reserva de dotação orçamentária), não se confundindo com o negócio jurídico que lhe dá azo. Sua anulação, portanto, apenas suprimiu o lastro orçamentário da despesa, mantendo íntegro o dever de adimplemento assumido pelo ente municipal, cujo fato gerador obrigacional da despesa orçamentária em exame remonta, repisa-se, ao marco temporal contratual de 14/08/2024. Supervenientemente, com a emissão da Nota Fiscal [...]

documentando a entrega do objeto contratado, operou-se o fato constitutivo da obrigação de pagamento, que se tornou líquida e certa nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, impondo o reconhecimento do respectivo passivo, na forma preconizada pelas NBC TSP e pelo MCASP, independentemente da existência de empenho no exercício de 2025. Contudo, esse momento não foi precedido de empenho vigente, uma vez que posteriormente anulado sem ter sido reempenhado no exercício de 2025, período em que ocorreu a entrega do bem. É dizer, uma vez mantida a avença, o cancelamento do empenho não afastaria, por si só, a necessidade de regularização do correspondente suporte orçamentário para os atos subsequentes de execução da despesa. Isso porque a obrigação assumida pelo Município perante o particular não tem como marco constitutivo a posterior liberação do recurso federal, mas decorre da relação jurídica estabelecida por meio do instrumento contratual, cuja execução prosseguiu no exercício seguinte.[...] Adicionalmente, sublinho que a liberação do recurso federal somente em 23/09/2025 configura evento de natureza exclusivamente financeira, alheio ao nascimento da obrigação e posterior em mais de seis meses à sua liquidação, não podendo ser enquadrada como marco inicial do dever de pagar nem como excludente de responsabilidade, na medida em que o Município figura como contratante e responde perante o particular pelo adimplemento do pactuado, qualquer que seja o fluxo dos repasses da União. [...] Diante do exposto [...] Tomar conhecimento da presente representação, autuada com fundamento no art. 142-A, inc. VI, do Regimento Interno deste TCE, para considerá-la prejudicada, sem resolução de mérito, pela ausência de pressupostos processuais positivos para o desenvolvimento válido e regular do feito, ante a sobreposição da competência controladora do Tribunal de Contas da União em analisar recursos federais repassados no caso, nos termos da cláusula XXII do Termo em testilha.

(Representação. Relator: Conselheiro André Luiz De Matos Gonçalves. [Resolução nº 927/2026](#). Voto nº 77/2026 – RELT6. Julgado em 19/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 21/08/2026. Processo nº 14193/2025).

5. ACÓRDÃO N.º 673/2026. Representação. Pregão Presencial para Locação de Veículos. Estudo Técnico Preliminar. Pesquisa de Preços.



REPRESENTAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO PRESENCIAL PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. FASE DE PLANEJAMENTO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. POSSIBILIDADE DE COMPRA OU LOCAÇÃO DE BENS. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA ALTERNATIVA MAIS VANTAJOSA MEDIANTE AVALIAÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS DE CADA OPÇÃO. IMPRESCINDIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DOS REFERENCIAIS QUANTITATIVOS DA SOLUÇÃO ADOTADA. MOTIVAÇÃO INAPTA. ERRO GROSSEIRO. PESQUISA DE PREÇOS DEFICIENTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 3 DO TCETO. TELEMETRIA. REQUISITO NÃO TRANSPOSTO AO PLANO EDITALÍCIO. EXIGÊNCIA DECENAL DE IDADE MÁXIMA DOS VEÍCULOS. PROPORCIONALIDADE DO LIMITE ETÁRIO ESTABELECIDO. AUSÊNCIA DE RESTRITIVIDADE NA CASUÍSTICA EXAMINADA. FALHAS NA ALIMENTAÇÃO DE SISTEMA DE CONTROLE NA FASE DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO FUNCIONAL DO REPRESENTADO. DESCUMPRIMENTO INJUSTIFICADO DE DILIGÊNCIA. OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA DE CARÁTER PERSONALÍSSIMO. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE. FIXAÇÃO DE MULTA. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES.

1. É incompatível com o art. 44 da Lei de Licitações o estudo técnico preliminar que se limita a descrever vantagens operacionais da solução escolhida sem promover análise comparativa entre a locação e a aquisição, nem apresentar dados quantitativos que evidenciem a vantajosidade da opção eleita, caracterizando erro grosseiro por negligência grave.
2. Consoante inteligência da Súmula nº 3/TCETO, as pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração devem obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas.
3. A pesquisa de preços amparada em fontes públicas, porém estruturada a partir de amostra pouco representativa, limitada a três referências para o objeto da contratação, com concentração de preços oriundos de um mesmo certame e insuficiente diversificação de referências compatíveis com a realidade mercadológica local, evidencia nata inobservância aos parâmetros estabelecidos no art. 23, § 1º, da Lei de Licitações e no verbete sumular nº 3/TCETO.
4. Nas licitações destinadas à locação, a fixação de exigência de limite etário decenal não configura, por si só, restrição ao caráter competitivo do certame, desde que revele-se adequada às peculiaridades do objeto, encontre justificativa idônea e não imponha barreira desarrazoada ao universo de potenciais licitantes.

5. Em regra, a responsabilização por falhas na alimentação de Sistema oficial de controle regulamentado pela Instrução Normativa TCETO nº 3/2024 pressupõe a demonstração de que o agente público detinha atribuição funcional relacionada à gestão da contratação, à condição de responsável autorizado ou à fiscalização da execução contratual, não se admitindo sua imputação a agente público totalmente estranho a tais competências.

6. O descumprimento injustificado de diligência, obrigação acessória de caráter positivo, alicerçada nos deveres de colaboração e boa-fé processual, configura menosprezo à autoridade das decisões do Tribunal de Contas e violação autônoma e pessoal ao dever de cooperação com o controle externo na consecução do interesse público, apta a ensejar multa pelo seu inadimplemento, independentemente da apuração de irregularidades materiais no objeto fiscalizado.

7. Representação julgada parcialmente procedente.

[...] Representação cinge-se ao exame da (i) deficiência do Estudo Técnico Preliminar para justificar a solução administrativa adotada no P.A. nº 24/2025, especialmente quanto à ausência de análise comparativa entre a locação e outras alternativas possíveis; (ii) a inconsistência metodológica da pesquisa de preços; (iii) a fundamentação técnica das exigências relativas ao sistema de telemetria e ao limite máximo de idade dos veículos, ambas reputadas restritivas; (iv) a inobservância dos deveres de transparência e de manutenção dos registros administrativos referentes à contratação no SICAP-LCO e no PNCP; e (v) o cumprimento, ou não, da diligência solicitada pelo Relator. [...] O primeiro ponto controvertido diz respeito à insuficiência do Estudo Técnico Preliminar elaborado para fundamentar a contratação. Segundo concluiu a CAENG, o documento apresentou justificativas “predominantemente qualitativas” para solução de locação de veículos tipo caminhão basculante/caçamba, deixando de realizar estudos comparativos entre essa solução e outras alternativas potencialmente aptas ao atendimento da necessidade administrativa, especialmente acerca da viabilidade de aquisição de frota própria ao invés de locada. Nessa conjuntura, pugnou-se que a motivação apresentada se limitou a “descrever as vantagens operacionais da contratação pretendida”, isso sem qualquer incursão nos aspectos técnicos do custo total de propriedade (TCO); do valor presente líquido (VPL); de depreciação; dos custos de manutenção veicular; e custos de renovação da frota. [...] o exame de compatibilidade realizado no processo de controle guarda adstrição à força normativa e à eficácia jurídica dos princípios constitucionais explícitos e implícitos que regem a Administração Pública (art. 37, caput, da CRFB/1988), mormente no que concerne ao expurgo de atos que se revelem incompatíveis e desproporcionais com o princípio da eficiência, cuja feição principiológica segue reproduzida, em paralelo, a outros mandamentos insígnies previstos no art. 5º da Lei Fed. nº 14.133/2021 (Lei de Licitações) e sistematicamente assimilada às regras dos arts. 11, 18 e 44 desse mesmo diploma. É inexorável, então, que os princípios da eficiência, economicidade, planejamento e a busca pela vantajosidade constituem vetores normativos a exigir do administrador público especial diligência na definição de suas escolhas no procedimento licitatório. Afinal, o exercício da discricionariedade administrativa reclama motivação idônea, amparada em estudos e elementos técnicos que demonstrem que a solução adotada se revelava a mais eficiente e vantajosa diante das circunstâncias concretas, sobretudo no âmbito do regime licitatório, cuja margem de liberdade decisória torna ainda mais relevante a adequada motivação, perfazendo sentido

à noção da discricionariedade mitigada ao império da Lei. Essa compreensão é corroborada por Alexandre de Moraes, para quem o princípio da eficiência, longe de consagrar uma tecnocracia administrativa, dirige-se à concretização da finalidade maior do Estado, impondo ao administrador a adoção dos meios legais e moralmente adequados para a satisfação do interesse público, legitimando, inclusive, o controle jurisdicional (e controlador) dos atos discricionários que se revelem manifestamente incompatíveis com esse postulado. [...] infere-se do art. 18 da Lei de Licitações que a fase preparatória do processo licitatório se manifesta pelo planejamento, ao passo que o elemento inicial a ser considerado nessa etapa é a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido. Vale dizer, o estudo técnico preliminar é a pedra de toque fundamental do processo licitatório, à proporção que o levantamento e a análise das alternativas possíveis para resolução são o coração do ETP, constituindo a própria razão de existir do documento. Não à toa, esse elemento constitui o próprio conceito de estudo técnico preliminar disposto no art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021. Na dicção do art. 6º, XX, da Lei de Licitações, o estudo técnico preliminar é concebido como um “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”. Sucessivamente, o estudo técnico preliminar tem por finalidade fornecer elementos suficientes e relevantes para a adequada definição do objeto que se pretende contratar. A partir dele, a Administração poderá evoluir para a elaboração de um documento destinado aos terceiros interessados em participar do certame, que no caso é o Termo de Referência anexo ao Edital licitatório. Por sua vez, o art. 18, § 1º, da Lei Fed. 14.133/2021 detalha que o estudo técnico preliminar deve, essencialmente, evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Para tanto, igualmente necessário proceder o levantamento das alternativas possíveis, bem como das justificativas técnicas e econômicas da escolha do tipo de solução a contratar, assim demonstrando os resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis (art. 18, § 1º, V e IX), com vistas a obtenção do resultado mais vantajoso para a Administração Pública (art. 11, I). Ou seja, o ETP se traduz na concreção do princípio da eficiência, na medida que baliza a obtenção dos melhores resultados possíveis com a menor quantidade de recursos, evitando desperdícios ao erário público (sabidamente escassos). Acerca do tema, é crucial registrar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é uníssona quanto à necessidade de realização de levantamento de mercado no ETP, apontando, inclusive, a obrigação de que a análise não seja proforma, mas guarde a analiticidade requerida pelo caso concreto no intento de demonstrar a melhor solução adotada [...] Afinal, se há uma solução que é melhor, a partir da análise do caso concreto, é porque, obviamente, há outras que não são. E a conclusão acerca da melhor solução somente pode ocorrer após a análise de todas as soluções disponíveis e que sejam razoáveis aventar ao caso, mormente em contratações que envolvam locação, onde esse liame é juridicamente mais protuberante, por força do art. 44 da Lei de Licitações. E relativamente ao art. 44 da Lei de Licitações, explica a doutrina que o referido preceptivo reforça a primazia do planejamento na fase preparatória da licitação, ao exigir que a Administração Pública compare os custos e benefícios entre a compra e locação, institucionalizando a análise de viabilidade econômico-financeira no setor público, que deve ser detalhada no estudo

técnico preliminar, de modo garantir que a escolha da modalidade mais vantajosa não seja baseada em mera intuição, mas em dados concretos e justificativas técnicas metodológicas que priorizem uma relação à outra. Assim, no caminho técnico racional da solução adotada, deverá o gestor considerar os custos diretos e indiretos e os benefícios de cada opção, indicando [...] a alternativa mais vantajosa fundada em elementos como (i) depreciação fugaz dos produtos a serem adquiridos; (ii) avaliação dos custos de manutenção de produtos comprados em relação à sua locação; (iii) riscos de reposição de peças ou conserto, no caso de locação ou de aquisição; (iv) necessidade de atualização da tecnologia do produto, o que pode ser mais custoso na aquisição ou na locação, fator a ser mensurado em cada caso; (v) anecessidade temporária pode induzir à locação; (vi) e a necessidade de treinamento constantes dos servidores; entre outros. [...]. Com efeito, não se identifica nos autos qualquer estudo que confronte, sob critérios objetivos e numéricos, os custos decorrentes da locação com aqueles inerentes à eventual aquisição dos veículos, tampouco indicadores aptos a demonstrar, sob uma perspectiva econômica, que a solução efetivamente escolhida representava tecnicamente a alternativa mais vantajosa para a Administração. Não se trata de exigir estudos excessivamente sofisticados ou de impor ao administrador modelos rígidos de planejamento incompatíveis com a realidade estrutural dos pequenos municípios. Exige-se, contudo, fundamentação minimamente suficiente para demonstrar que a escolha administrativa resultou de um processo decisório racional e tecnicamente justificável, e não apenas da reprodução vaga e padronizada de vantagens normalmente atribuídas ao objeto contratado em abstrato. O vício, portanto, não está em o gestor ter eventualmente optado pela locação, mas em adotá-la sem qualquer cosmovisão técnica ou análise quantitativa que demonstrasse, de forma racional e objetiva, a economicidade/vantajosidade da escolha. Nessas razões, dou procedência a conclusão da unidade técnica, na medida em que o Estudo Técnico Preliminar apresentou fundamentação insuficiente quanto à demonstração da vantajosidade da solução adotada, estando em nata desconformidade com o art. 44 c/c arts. 11; 18, § 1º, I, V e IX, da Lei Fed. nº 14.133/2021. [...]. Na hipótese, em que pese não se vislumbre atuação dolosa, identifica-se a completa ausência de estudo comparativo entre as alternativas juridicamente possíveis, desacompanhada de qualquer análise quantitativa apta a demonstrar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição, assim denotando inobservância evidente e inescusável aos comandos expressos dos arts. 18 e 44 da Lei nº 14.133/2021, configurando erro grosseiro decorrente de culpa grave por demasiada negligência, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Nessas circunstâncias, a elaboração de documento destituído dos elementos mínimos exigidos ostensivamente pela legislação, especialmente quando ausente qualquer justificativa para essa omissão, bem como se tratar de ato despedido de complexidade da matéria e das atribuições exercidas, evidencia conduta incompatível com o dever de diligência inerente ao exercício da função pública, cujo parâmetro de reprovabilidade da infração cometida é orientado pela Instrução Normativa TCETO nº 02/2013 como sendo de natureza grave. Assim sendo observados os critérios previstos no art. 16 do Decreto nº 9.830/2019, e considerando as circunstâncias atenuantes percorridas nos itens 8.31, 8.32 e 8.33 deste Voto, reputo proporcional e adequada aplicação de multa individual no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) ao responsável, quantia apta a reprovar a conduta, preservar o caráter pedagógico dissuasório da sanção e estimular a observância dos deveres de planejamento que regem as contratações públicas no futuro. [...]. No tocante à crítica içada à pesquisa de preços, a unidade técnica refluíu

do seu posicionamento inicial de que os preços teriam sido estimados em fontes inidôneas e que poderiam apresentar sobrepreço. Todavia, concluiu pela fragilidade metodológica e disformidade do processo de estimativa da “planilha matricial” que alude o art. 23, § 2º, da Lei de Licitações. [...] a Administração deve estimar o valor da contratação a partir de parâmetros objetivos, preponderando a utilização de contratações similares realizadas por outros órgãos públicos, bancos oficiais de preços, bases nacionais de notas fiscais eletrônicas, sistemas referenciais de custos ou pesquisa direta com fornecedores, cabendo ao gestor demonstrar a adequação da metodologia empregada ao objeto pretendido. A propósito, a matéria encontra-se sumulada nesta Corte (Súmula 3/TCETO) com a seguinte tese: “As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas”. De sorte, a pesquisa de preços serve para proporcionar à Administração uma percepção da faixa de preços praticados no nicho de mercado delimitado no planejamento da contratação, subsidiando a análise crítica desses valores, a estimativa dos preços unitários e global da solução e a definição dos critérios de aceitabilidade, inclusive do preço máximo a ser aceito. Logo, não se trata da emissão de um ato estanque, pois envolve uma série de levantamentos de dados, análises das informações apuradas e tomadas de decisão pelos agentes competentes. Ademais, calha ainda anotar que o Tribunal de Contas da União vem desmitificando, há muito, o entendimento de que a obtenção de apenas três cotações junto a fornecedores seria suficiente para caracterizar uma pesquisa de preços satisfatória, porquanto a Lei de Licitações exige um esforço real de mercado, objetivando que o gestor diversifique no máximo possível as fontes de pesquisa para garantir a esperada vantagem da contratação pública. [...]. Desta feita, a fase interna pressupõe uma cotação ampla, pulverizada e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando a aferir a compatibilidade dos valores orçados com aqueles praticados no mercado, ou seja, visa identificar e expurgar preços artificiais, descolados da realidade e notadamente prejudiciais ao fidedigno horizonte orçamentário. Por isso, quando não for possível obter orçamentos, deve-se empregar outras fontes de consulta para embasar a pesquisa de preços, além de justificar tal fato nos autos do processo licitatório. Na pesquisa, observa-se ser necessário que o gestor tenha atenção ao coletar o referencial valorativo, avaliando se as condições de negociação praticadas na contratação que está sendo consultada se assemelham ao seu caso. Isso, pois, há vários fatores e idiosincrasias que podem influenciar o preço do produto ou serviço, deixando-o abaixo ou acima daqueles praticados no mercado, consequentemente impactando o preço realístico de referência. Eis, então, que o uso de itens com especificações diferentes ou em condições diferentes pode por vezes ocasionar distorções nos resultados e direcionar erroneamente a avaliação do preço estimado de uma aquisição ou contratação, de maneira que esta não se mostre economicamente vantajosa para a Administração. Justamente por isso, o art. 23, caput, da Lei Fed. 14.133/2021 sublinha a imprescindibilidade de o procedimento licitatório observar as “peculiaridades do local de execução do objeto”. [...] De mais em mais, ainda que a limitação da pesquisa demonstre inobservância parcial aos parâmetros previstos no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, é decisivo assinalar que a unidade técnica especializada não promoveu a individualização da conduta nessa extensão, deixando de identificar o agente efetivamente responsável pela elaboração, aprovação ou validação da pesquisa de preços sindicada, ora elaborada pelo “Setor de Licitações”. Ausente a

demonstração do nexo subjetivo entre a impropriedade constatada e a atuação do representado, inviável é a imputação de responsabilidade pessoal por ato indecomponível, principalmente quando a pesquisa coligida nos autos é inominada (vinculada a um setor). Sucessivamente, infactível é a aplicação de sanção pecuniária por esse apontamento em específico, sem prejuízo da aposição de determinação destinada ao aperfeiçoamento das futuras pesquisas de preços, sob pena de multa. Por derradeiro, entendo que a alegação de ausência de “*planilha matricial*” de composição de custos não prospera como fundamento plausível na hipótese. Primeiro porque a acusação sequer especificou em que ponto e como teria se destoadado dessa exigência, ventilando genericamente tal impropriedade em termos imprecisos e sem conexão material mínima ao caso concreto. E segundo porque tal exigência decorre do art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021, dispositivo aplicável exclusivamente a obras e serviços de engenharia, situação estranha ao objeto analisado, que consiste em locação de veículos, classificada como serviço comum, sujeita ao regime do §1º do mesmo artigo, acima analisado. [...] Por todo o exposto [...] Aplicar multa no valor R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) ao responsável [...] então Secretário Municipal de Agricultura [...] e subscritor do Estudo Técnico Preliminar do Processo Administrativo nº 24/2025, por ato de gestão irregular e descumprimento injustificado de diligência solicitada pelo Relator, com fulcro no art. 39, II e IV, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c o art. 159, II e IV, do Regimento Interno do TCETO, em razão das seguintes irregularidades: R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) em decorrência de erro grosseiro na elaboração do ETP, em nata desconformidade com o art. 44 c/c arts. 11; 18, § 1º, I, V e IX, da Lei Fed. nº 14.133/2021. R\$ 2.000,00 (dois mil reais) em razão do descumprimento injustificado da diligência contida no Despacho nº 1356/2025-RELT6.

(Representação. Conselheiro André Luiz De Matos Gonçalves. [Acórdão nº 673/2026](#). Voto nº 91/2026 – RELT6. Julgado em 21/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 25/08/2026. Processo nº 3320/2025).

6. ACÓRDÃO N.º 619/2026. Representação. Transporte Escolar. Veículos Inaptos. Risco aos Estudantes.



REPRESENTAÇÃO. MUNICÍPIO DE CAMPOS LINDOS. TRANSPORTE ESCOLAR. VISTORIA DO DETRAN/TO. TRINTA E UM VEÍCULOS INAPTOS NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2025. NOVA VERIFICAÇÃO EM 2026. INAPTIDÃO DOS VINTE E QUATRO VEÍCULOS VISTORIADOS. FALHAS EM EQUIPAMENTOS OBRIGATÓRIOS, ITENS DE SEGURANÇA E REQUISITOS DOS CONDUTORES. RISCO AOS ESTUDANTES. INSUFICIÊNCIA DAS PROVIDÊNCIAS COMPROVADAS. RESPONSABILIDADE DO PREFEITO E DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÕES. ACOMPANHAMENTO. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. MULTA.

[...] os fatos narrados dizem respeito à prestação do serviço público de transporte escolar pelo Município [...] atividade vinculada à gestão administrativa municipal, à execução de política pública educacional e à aplicação de recursos públicos. [...] a fiscalização registrou que os 31 veículos submetidos à vistoria foram considerados INAPTOS para a prestação do serviço de transporte escolar. O resultado decorreu de inconformidades em itens de segurança, sinalização, identificação obrigatória, equipamentos de controle, conservação veicular e condições mínimas de trafegabilidade. [...] a irregularidade não ficou restrita a um veículo isolado, tampouco a falhas meramente “formais”, denota-se claramente que toda a frota vistoriada em 2025 está com irregularidades, com recorrência de problemas em tacógrafo, extintor, cinto de segurança, iluminação, sinalização, faixa escolar, câmera, monitor, retrovisores e equipamentos obrigatórios. Além do mais, os veículos foram vistoriados no primeiro semestre de 2026, de modo que pelo menos 24 (vinte e quatro) deles permaneceram com as irregularidades. Ressalte-se que a redução da quantidade de veículos vistoriados, *de 31 em 2025 para 24 em 2026*, evidencia que efetivamente nada foi feito para mudar a situação inicialmente constatada, ou seja, não há nos autos demonstração documental suficiente acerca da destinação administrativa dos veículos constantes da vistoria inicial que não aparecem, com correspondência segura, na verificação posterior. Assim, estando ausentes documentos de substituição, retirada definitiva de circulação, alienação, renovação da frota ou laudos aprovativos posteriores, *inexiste base segura para reconhecer saneamento integral*. Portanto, toda a frota reavaliada permaneceu INAPTA, com falhas em itens diretamente relacionados à segurança dos estudantes e à regularidade do serviço, incluindo equipamentos obrigatórios, sinalização, monitoramento, controle da condução e capacitação dos condutores. [...] os responsáveis sustentaram ausência de responsabilidade direta, inexistência de dolo ou culpa, ausência de dano ao erário, limitações financeiras e estruturais do Município, frota envelhecida, dificuldade de obtenção de peças e serviços especializados, além da adoção gradual de providências administrativas. Entretanto, as

justificativas apresentadas não vieram acompanhadas de elementos técnicos aptos a infirmar os laudos do órgão estadual de trânsito. As defesas até juntaram algumas fotografias e documentos complementares, mas o material apresentado demonstra, quando muito, a existência de veículos ou a continuidade material do transporte escolar com a presença de algumas crianças. Todavia, estas fotografias não comprovam aferição regular de tacógrafo, validade de extintor, funcionamento de cinto de segurança, aptidão de pneus, regularidade de iluminação, conformidade de faixa escolar, funcionamento de câmera e monitor, capacitação de condutores ou aprovação em vistoria oficial. Por essa razão, para comprovar que a situação dos veículos foram sanadas, o mínimo que se espera dos responsáveis são a juntada de por exemplo: ordens de serviço executadas, notas fiscais de peças e serviços, comprovantes de manutenção corretiva, documentos de substituição de veículos, certificados de capacitação de condutores e registros administrativos capazes de demonstrar, de forma objetiva, a correção das inconformidades. Frente a isso, resalto ainda que a continuidade do serviço também não afasta a irregularidade. O Município deve assegurar transporte aos estudantes, mas a prestação do serviço não se satisfaz com a simples disponibilização de veículos. O transporte escolar deve ser regular, seguro e compatível com as normas de trânsito. Quando executado com frota inapta, a continuidade deixa de representar cumprimento adequado da política pública e passa a evidenciar a permanência do risco. O próprio Código de Trânsito Brasileiro confere disciplina própria à condução coletiva de escolares. O art. 136 exige autorização do órgão executivo de trânsito competente e inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança. Os arts. 137, 138 e 139 complementam esse raciocínio, tratando da autorização, lotação, requisitos dos condutores e competência municipal para regulamentação do serviço. [...]. Sob a ótica constitucional, o transporte escolar constitui instrumento de efetivação do direito à educação, nos termos do art. 208, VII, da Constituição Federal. Não se trata apenas de deslocamento físico até a unidade de ensino. O serviço integra a política pública educacional e deve ser prestado de modo compatível com a proteção da vida, da saúde e da integridade física dos alunos. O dever de segurança assume relevo ainda maior quando se considera que o transporte escolar atende crianças e adolescentes em peculiar condição de desenvolvimento. Na primeira infância, compreendida pelos primeiros seis anos de vida, a vulnerabilidade física e emocional dos usuários impõe atuação estatal preventiva, planejada e prioritária. Crianças pequenas não podem ser transportadas em veículos sem aptidão técnica comprovada, com equipamentos obrigatórios ausentes ou inoperantes, ou por condutores sem capacitação exigida. [...]. À luz dessa moldura normativa, a inadequação da frota escolar não pode ser tratada como deficiência administrativa secundária. A matéria envolve serviço público essencial, destinado a público vulnerável, com impacto direto sobre o acesso à educação e sobre a segurança diária dos estudantes transportados. Também não prospera a alegação de ausência de dano ao erário. A presente Representação não se limita à apuração de prejuízo financeiro. O que se examina é a prestação de serviço público em desconformidade com normas de segurança, com exposição dos usuários a risco concreto. Assim, a responsabilidade decorre da violação dos deveres de gestão, planejamento, controle, supervisão e proteção dos estudantes. Ausência de dolo, por sua vez, não afasta a responsabilidade administrativa. Não se exige prova de intenção deliberada de colocar alunos em risco. A censura recai sobre a omissão relevante na adoção de providências eficazes para impedir a circulação de veículos inaptos, comprovar a regularização da frota, substituir veículos sem condições

de uso, capacitar condutores e demonstrar, perante esta Corte de Contas ou mesmo ao DETRAN - TO, a aptidão dos veículos utilizados. [...]. No tocante à dosimetria, entendo adequado adotar o mesmo critério utilizado em precedentes recentes desta Relatoria envolvendo transporte escolar, fixando a multa no patamar de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por veículo considerado inapto na vistoria que deu origem ao achado. [...] A fixação da multa no valor individual de R\$ 15.500,00 (quinze mil e quinhentos reais), correspondente a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por veículo irregular, mostra-se proporcional à extensão do achado, à natureza do serviço fiscalizado, ao número de veículos envolvidos, à permanência das inconformidades e ao risco imposto aos estudantes transportados. [...] a Representação deve ser julgada procedente, com aplicação de multa aos responsáveis e expedição de determinações voltadas à regularização da frota escolar, sem prejuízo do acompanhamento posterior pela unidade técnica competente.

(Representação. Conselheiro André Luiz De Matos Gonçalves. [Acórdão nº 619/2026](#). Voto nº 89/2026 – RELT6. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 07/08/2026. Processo nº 13710/2025).

7. RESOLUÇÃO N.º 1030/2026. Consulta. Contratos Administrativos. Serviços e Fornecimentos Contínuos. Prorrogação. Termo Aditivo.



CONSULTA. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SERVIÇOS E FORNECIMENTOS CONTÍNUOS. PRORROGAÇÃO. TERMO ADITIVO. VIGÊNCIA CONTRATUAL. MARCO TEMPORAL. SUCESSIVIDADE. DATA DE ANIVERSÁRIO. ALTERAÇÃO VÁLIDA DO PERÍODO DE VIGÊNCIA. ERRO MATERIAL. IMPOSSIBILIDADE DE RESTABELECIMENTO DE CONTRATO EXTINTO. LEI Nº 8.666/1993. LEI Nº 14.133/2021. DISTINÇÃO ENTRE OS REGIMES JURÍDICOS. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

O marco temporal da prorrogação contratual é o termo final da vigência validamente constituída, observada a sucessividade e o regime jurídico aplicável, não sendo imutável a data “aniversário” originária.

[...] o consulente apresentou os seguintes questionamentos: a). Quando um termo aditivo altera o período de vigência de um contrato, o marco temporal para aferição da tempestividade das prorrogações e para a definição da cobertura contratual passa a ser a nova data fixada no aditivo? Ou deve-se manter a data “aniversário” original como referência? b) O entendimento sobre a matéria deve ser o mesmo para os contratos remanescentes regidos pela Lei nº 8.666/1993 e para os novos contratos celebrados sob a égide da Lei nº 14.133/2021, ou há alguma distinção a ser observada em face da nova legislação? [...]. No regime da Lei nº 8.666/1993, o art. 57, inciso II, estabelecia que os contratos relativos à prestação de serviços executados de forma contínua poderiam ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosos para a Administração, observado o limite temporal previsto na própria legislação. O § 2º do mesmo artigo exigia que toda prorrogação fosse justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente. A sucessividade mencionada no dispositivo pressupõe continuidade jurídica entre os períodos contratuais. Assim, a formalização do termo aditivo de prorrogação deve ocorrer antes do encerramento da vigência então existente, e o período prorrogado deve suceder o período anterior, sem solução de continuidade. A assinatura antecipada do instrumento, por si só, não significa que o novo período de vigência se inicie na data da assinatura. A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu disciplina própria. O art. 105 determina que a duração dos contratos será aquela prevista no edital; o art. 106 disciplina os contratos plurianuais de serviços e fornecimentos contínuos; e o art. 107 autoriza a prorrogação sucessiva desses contratos, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja a previsão exigida pela legislação e que a autoridade competente ateste a permanência de condições e preços vantajosos para a Administração. Diferentemente do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, o art. 107 da Lei nº 14.133/2021 não reproduziu a expressão “iguais e

sucessivos períodos”, utilizando apenas a expressão “prorrogados sucessivamente”. A diferença legislativa deve ser observada na definição do período de cada prorrogação, sem afastar a exigência de continuidade temporal entre a vigência em curso e aquela que decorrerá do novo instrumento. O art. 183, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 determina, ainda, que os prazos expressos em meses ou anos sejam computados de data a data, o que exige a identificação precisa dos termos inicial e final da vigência contratual. A referência à “data de aniversário” constante do art. 106, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 possui finalidade específica, vinculada à hipótese de extinção sem ônus prevista no inciso III do caput daquele artigo. Não se extrai desse dispositivo regra geral segundo a qual a data originária de celebração ou de início do contrato deva permanecer, necessariamente, como marco imutável para todas as prorrogações realizadas com fundamento no art. 107. [...]. Portanto, a definição do marco temporal não deve partir isoladamente da data originária do contrato nem, em sentido oposto, considerar que qualquer data inserida em termo aditivo automaticamente passa a reger a relação jurídica. O parâmetro adequado é a vigência contratual validamente constituída, considerada a legislação aplicável e a regular sequência dos instrumentos celebrados. Se o termo aditivo validamente estabelecer período de vigência diverso, observados os requisitos legais aplicáveis e preservada a continuidade do vínculo, o termo final dele decorrente passa a constituir o marco temporal da vigência em curso e, conseqüentemente, a referência para a tempestividade de eventual prorrogação subsequente. Situação distinta ocorre quando a data divergente decorrer de mero erro material no instrumento. Nessa hipótese, a inexatidão formal não deve ser confundida com uma alteração deliberada e juridicamente válida do período de vigência. Uma vez objetivamente caracterizado o erro, compete à Administração promover sua correção formal pelo instrumento adequado, de maneira a fazer corresponder o registro documental à vigência que tenha sido efetivamente e validamente constituída. [...]. Nos contratos submetidos ao art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, deve ser observada a disciplina legal dos períodos iguais e sucessivos e os demais requisitos do referido regime. Nos contratos submetidos ao art. 107 da Lei nº 14.133/2021, a legislação exige prorrogações sucessivas, mas não reproduz a exigência de períodos iguais, devendo ser respeitados os requisitos e limites próprios da nova Lei. Ademais, o art. 190 da Lei nº 14.133/2021 preserva a aplicação da legislação anterior aos contratos cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor da nova Lei. Assim, a existência simultânea de contratos submetidos aos dois diplomas não autoriza a combinação de seus regimes jurídicos, devendo cada ajuste observar a legislação que efetivamente o rege. [...] Questão “a”: Quando um termo aditivo altera o período de vigência de um contrato, o marco temporal para aferição da tempestividade das prorrogações e para a definição da cobertura contratual passa a ser a nova data fixada no aditivo? Ou deve-se manter a data “aniversário” original como referência? Resposta em tese: O marco temporal para aferição da tempestividade de nova prorrogação e para definição da cobertura contratual é o termo final da vigência contratual validamente constituída, apurado a partir do contrato originário e dos termos aditivos válidos, observada a legislação que rege o ajuste. [...] Questão “b”: O entendimento sobre a matéria deve ser o mesmo para os contratos remanescentes regidos pela Lei nº 8.666/1993 e para os novos contratos celebrados sob a égide da Lei nº 14.133/2021, ou há alguma distinção a ser observada em face da nova legislação? Resposta em tese: Há uma premissa comum aos dois regimes: a prorrogação pressupõe vínculo contratual vigente, deve ser formalizada tempestivamente e observar a



sucessividade temporal, não sendo admissível prorrogar contrato cuja vigência já tenha se encerrado ou no qual tenha ocorrido solução de continuidade.

(Consulta. Conselheiro Wagner Praxedes. [Resolução nº 1030/2026](#). Voto nº 144/2026 – RELT3. Julgado em 31/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 01/09/2026. Processo nº 2503/2026).

8. RESOLUÇÃO N.º 1029/2026. Consulta. Regime Próprio de Previdência Social. Compensação financeira entre Regimes – COMPREV.



CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE REGIMES – COMPREV. EXECUÇÃO INDIRETA DE ATIVIDADES MATERIAIS PREPARATÓRIAS. BUSCA, ORGANIZAÇÃO, DIGITALIZAÇÃO, INDEXAÇÃO E PROCESSAMENTO DE ACERVO DOCUMENTAL. NATUREZA DE ATIVIDADE-MEIO. ADMISSIBILIDADE EM CARÁTER EXCEPCIONAL E MOTIVADO, PRESERVADO O NÚCLEO DECISÓRIO INDELEGÁVEL. ART. 48 DA LEI Nº 14.133/2021. PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS. MODELO DE REMUNERAÇÃO. PREÇO CERTO E DETERMINADO. ART. 92, INCISO V, DA LEI Nº 14.133/2021. VEDAÇÃO À CLÁUSULA AD EXITUM E A QUALQUER PAGAMENTO VINCULADO AO MONTANTE COMPENSADO OU AO INGRESSO DE RECURSOS. ADMISSIBILIDADE DE PREÇO UNITÁRIO POR UNIDADE DE SERVIÇO MATERIAL EFETIVAMENTE EXECUTADA. FONTE DE CUSTEIO. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. DESTINAÇÃO VINCULADA DOS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO. ART. 15 DO DECRETO Nº 10.188/2019. RATIFICAÇÃO DOS PREJULGADOS DAS RESOLUÇÕES Nº S 214/2012 E 561/2022-PLENO. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

[...] o consulente apresentou dois questionamentos: o primeiro relativo à possibilidade jurídica da execução indireta de atividades preparatórias à compensação financeira entre regimes previdenciários; o segundo, ao modelo remuneratório admissível para essa contratação. [...] Primeiro questionamento: é juridicamente possível a contratação de serviços especializados de busca, organização, digitalização e processamento do acervo documental dos aposentados, com o objetivo específico de preparar a compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796/1999 e o Decreto nº 10.188/2019? O cerne da questão consiste em definir se as atividades materiais que antecedem e instrumentalizam o requerimento de compensação financeira entre regimes previdenciários integram o núcleo essencial das atribuições finalísticas do Regime Próprio de Previdência Social — hipótese em que seriam indelegáveis — ou se ostentam natureza acessória e instrumental, passível de execução indireta. [...] A compensação financeira entre regimes de previdência, prevista no art. 201, § 9º, da Constituição Federal, instituída pela Lei nº 9.796/1999 e regulamentada pelo Decreto nº 10.188/2019, constitui mecanismo de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial entre o Regime Geral e os Regimes Próprios. O art. 5º do referido Decreto atribui ao regime instituidor o dever de apresentar ao regime de origem um conjunto determinado de dados e documentos referentes a cada benefício concedido, cominando, no § 3º, a vedação da compensação em caso de não apresentação. A norma define, portanto, o que deve ser apresentado e por quem deve ser

apresentado — mas não disciplina quem deve executar materialmente as tarefas de localizar, reunir, higienizar, digitalizar e indexar o acervo documental que dá suporte àquela apresentação. Esse silêncio normativo não é lacuna a ser colmatada por presunção de indelegabilidade. O regime jurídico-administrativo reserva à Administração aquilo que envolve manifestação de vontade estatal, juízo técnico e assunção de responsabilidade institucional — e não a integralidade das operações físicas que o antecedem. A linha divisória, portanto, não é temática (tudo que se relacione à compensação previdenciária), mas funcional: é indelegável o ato que decide, válida ou certifica; é delegável o ato que apenas manuseia, organiza e disponibiliza o suporte fático sobre o qual o agente público decidirá. Essa compreensão encontra assento expresso no art. 48 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a execução por terceiros das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedada a subordinação direta dos empregados da contratada à Administração ou a seus agentes. Serve de relevante vetor interpretativo, ainda, o art. 3º do Decreto Federal nº 9.507/2018 que, embora aplicável apenas à Administração Pública federal, exclui da execução indireta os serviços que envolvam tomada de decisão, posicionamento institucional, poder de polícia, regulação, outorga ou sanção, e que sejam inerentes às categorias funcionais do plano de cargos — admitindo, no § 1º, a execução indireta dos serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, vedada a transferência ao contratado da responsabilidade pela prática de atos administrativos ou pela tomada de decisão. [...] Duas advertências, contudo, impõem-se para que a resposta afirmativa não se converta em autorização genérica de terceirização. A primeira diz respeito à excepcionalidade e à motivação. A execução indireta de atividades materiais não constitui regra, mas alternativa subsidiária à atuação do quadro próprio. O art. 37, inciso II, da Constituição Federal e o próprio prejulgado da Resolução nº 214/2012 impõem que a contratação seja precedida de demonstração expressa e circunstanciada da impossibilidade ou da inviabilidade de execução direta, sob pena de a terceirização converter-se em burla à exigência de concurso público e em substituição indevida do quadro de pessoal. Igualmente exigíveis são o estudo técnico preliminar, a demonstração da vantajosidade da solução, a delimitação precisa do objeto e a fixação de mecanismos efetivos de fiscalização contratual. A segunda diz respeito à delimitação rigorosa do objeto contratual. Permanecem sob responsabilidade exclusiva e indelegável dos servidores legalmente competentes a análise técnica e jurídica dos requerimentos, a verificação do atendimento dos requisitos legais, a reconstituição e a certificação de vínculos e filiações previdenciárias para fins de reconhecimento de direito, a validação e a alimentação conclusiva do sistema COMPREV, a emissão de pareceres e manifestações técnicas, a prática dos atos administrativos, a decisão sobre deferimento ou indeferimento, a impugnação de créditos, a fiscalização da execução contratual e a responsabilidade pela veracidade das informações encaminhadas aos sistemas oficiais. Cláusula contratual que atribua ao particular qualquer dessas atribuições é nula, por importar delegação indevida de função pública. [...] conclui-se, em tese, pela possibilidade jurídica da contratação de empresa especializada para execução de atividades materiais, instrumentais e preparatórias relacionadas à compensação financeira entre regimes previdenciários, desde que estritamente observadas as condicionantes acima expostas. Segundo questionamento: é possível que o pagamento pela prestação dos serviços seja efetivado por processo analisado ou que seja condicionado somente ao efetivo ingresso dos recursos financeiros ou ao êxito, após os valores serem creditados em conta corrente do RPPS? [...] Quanto à

remuneração condicionada ao êxito, a resposta é negativa, e por fundamento que dispensa construção nova: a matéria já foi decidida por esta Corte, em tese e com força normativa, no item 9.6.3 da Resolução nº 214/2012-TCE-Pleno, que estabeleceu dever o contrato prever valor fixo, "não podendo prever percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações administrativas ou judiciais exitosas pelo contratado" — ressalva feita, então, unicamente ao contrato de risco puro remunerado por honorários de sucumbência arbitrados judicialmente, hipótese que, por sua natureza estritamente processual, não guarda pertinência com os serviços materiais ora consultados. O prejulgado é aqui integralmente ratificado, sendo de rigor observar que, longe de terem enfraquecido a orientação, as inovações legislativas supervenientes a reforçaram. Com efeito, o art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 erige a definição do preço e das condições de pagamento à condição de cláusula necessária de todo contrato administrativo, exigência que se articula com o dever de planejamento, com a elaboração do estudo técnico preliminar, com a estimativa da despesa, com a pesquisa de preços, com a reserva orçamentária e com a própria seleção da proposta mais vantajosa. A remuneração atrelada ao resultado da compensação torna o preço futuro, incerto e insuscetível de estimativa prévia, inviabilizando o confronto objetivo das propostas, o adequado empenho da despesa e o controle interno e externo da execução contratual. [...]. Há, ainda, óbice de natureza financeiro-previdenciária, autônomo e igualmente intransponível. O art. 15 do Decreto nº 10.188/2019 determina que os valores oriundos da compensação financeira sejam utilizados exclusivamente para o pagamento de benefícios previdenciários do respectivo regime. Não constituem receita de livre disponibilidade do gestor, mas recursos com destinação vinculada à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio. Admitir que parcela desses valores remunere serviço administrativo configuraria desvio de finalidade e apropriação privada de patrimônio previdenciário. No mesmo sentido dispõe o art. 84, § 3º, inciso II, da Portaria MTP nº 1.467/2022, ao vedar que o valor contratual seja estabelecido, de forma direta ou indireta, como parcela, fração ou percentual do limite da taxa de administração ou como percentual de receitas ou ingressos de recursos futuros — comando cuja inobservância acarreta o dever de ressarcimento ao Regime Próprio (art. 81, § 3º), na linha do que já advertia o item 9.7 da Resolução nº 214/2012. [...] Questão diversa, e que merece resposta própria, é a do pagamento "por processo". Aqui é preciso distinguir o critério de medição do fator de vinculação. Não há óbice a que a remuneração seja fixada por preço unitário, adotando-se como unidade de medida a quantidade de serviço material efetivamente executada — por exemplo, o número de dossiês localizados e organizados, de páginas digitalizadas ou de documentos indexados —, com quantitativos estimados na fase preparatória e medição objetiva na execução. Nessa configuração, o preço é certo e determinado; apenas o quantitativo é variável, o que é próprio de qualquer contratação por preço unitário e plenamente compatível com o art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Duas ressalvas, todavia, delimitam essa admissibilidade. A primeira é terminológica e, ao mesmo tempo, substantiva: a unidade de medida não pode ser o "processo analisado", porquanto a análise dos requerimentos é atividade indelegável, conforme respondido ao primeiro questionamento; a unidade deve corresponder a produto material objetivamente aferível, e não a juízo técnico. A segunda é finalística: descaracteriza-se o preço unitário e recai-se na vedação da cláusula *ad exitum* sempre que o pagamento, ainda que nominalmente calculado "por processo", ficar condicionado ao deferimento do requerimento, ao reconhecimento do crédito ou ao ingresso dos valores em conta do Regime Próprio. O

que define a ilicitude não é a nomenclatura adotada, mas a subordinação do pagamento a resultado alheio à esfera de atuação do contratado. Conclui-se, em tese, pela inadmissibilidade de qualquer remuneração condicionada ao êxito financeiro da compensação previdenciária, ao montante dos créditos compensados ou ao efetivo ingresso de recursos, e pela admissibilidade de remuneração previamente fixada, por preço global ou unitário, apurada por unidade de serviço material efetivamente executada, custeada pela taxa de administração do Regime Próprio.

(Consulta. Conselheiro Wagner Praxedes. [Resolução nº 1029/2026](#). Voto nº 116/2026 – RELT3. Julgado em 31/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 01/09/2026. Processo nº 4095/2026).

9. RESOLUÇÃO N.º 850/2026. Representação. Inexigibilidade de Licitação. Serviços de Apoio Administrativo e Assessoria em Gestão de Compras Governamentais.



REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO E ASSESSORIA EM GESTÃO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA CONTRATADA. NATUREZA COMUM E ROTINEIRA DO OBJETO. VIABILIDADE DE COMPETIÇÃO DEMONSTRADA PELOS PRÓPRIOS ELEMENTOS DOS AUTOS. ILEGALIDADE CONFIGURADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA "C", E § 3º, DA LEI Nº 14.133/2021. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. MULTA.

[...] A presente Representação foi regularmente instaurada a partir de comunicação de irregularidade encaminhada pela Ouvidoria deste Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 142-A e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE/TO). [...] 1º ponto: Ausência de notória especialização da contratada. [...] A contratação da empresa [...] foi fundamentada no art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, que exige, cumulativamente, a natureza técnica especializada do serviço e a notória especialização do contratado, esta última definida pelo § 3º do mesmo artigo como o conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento ou equipe técnica, que permita inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto. [...] A notória especialização exigida pelo art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 não se confunde com qualificação profissional ordinária: pressupõe um patamar de excelência e reconhecimento que torne o trabalho do contratado "indiscutivelmente" o mais adequado ao objeto, afastando a possibilidade de comparação com outros prestadores. No caso concreto, o acervo documental apresentado — cursos de capacitação, certificados de participação em eventos e atestados de prestação de serviços administrativos semelhantes em Municípios de pequeno porte — descreve o perfil de um profissional qualificado, mas não evidencia desempenho diferenciado, produção técnica, indicadores externos de excelência ou qualquer elemento que distinga a contratada, de forma objetiva, dos demais prestadores atuantes no mesmo segmento. O ecletismo do objeto social da empresa reforça essa conclusão, na medida em que a notoriedade pressupõe justamente o foco e o aprofundamento em campo específico de atuação. Diante do exposto, o questionamento procede, restando não comprovada a notória especialização da empresa [...] nos termos exigidos pelo art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. [...] 2º ponto: Natureza comum e rotineira dos serviços contratados. O objeto contratado consiste em apoio administrativo e assessoria em gestão de compras governamentais, licitações e contratos, incluindo organização documental, orientação técnica e acompanhamento de procedimentos

licitatórios das unidades gestoras do Município. [...]. Muito embora se reconheça que a implementação da Lei nº 14.133/2021 tenha efetivamente representado desafio para a Administração Municipal, tal circunstância, por si só, não confere ao objeto contratado o caráter de singularidade indispensável à inexigibilidade. O relatório de atividades apresentado pela própria contratada (Relatórios de Prestação de Serviços de agosto a dezembro de 2025) descreve, em sua maior parte, tarefas de organização documental, elaboração de Documentos de Formalização de Demanda, apoio a pregões e dispensas, e orientação administrativa — atividades tipicamente executadas por servidores da própria estrutura de compras municipal ou por profissionais de perfil administrativo comum, sem que se demonstre a excepcionalidade técnica exigida pelo art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021. A dificuldade estrutural do Município, embora compreensível, há de ser equacionada por meio de capacitação de servidores ou de licitação regular para o serviço, e não pela via excepcional da inexigibilidade. Diante do exposto, o questionamento procede, restando caracterizada a natureza comum e rotineira dos serviços contratados, insuscetível de justificar, por si só, a contratação direta pretendida. 3º ponto: Viabilidade de competição para a contratação do objeto. A inexigibilidade de licitação pressupõe, nos termos do caput do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a inviabilidade de competição. No curso da instrução, apurou-se que o próprio processo administrativo que originou a contratação foi instruído com o denominado "Mapa de Valor Médio Estimado", documento elaborado com base em cotações de preços obtidas junto a outras empresas e Municípios [...] para o mesmo objeto contratado. [...] Ainda que a pesquisa de preços tenha sido formalmente realizada para fins de justificativa de valor, e não como procedimento licitatório, o fato de existirem múltiplas empresas capazes de apresentar cotação para o mesmo objeto é elemento objetivo que evidencia a existência de mercado competitivo, no qual a comparação de propostas por critérios objetivos — como preço e prazo — mostra-se plenamente viável. A inviabilidade de competição, pressuposto inafastável da inexigibilidade, não se caracteriza apenas quando exista único fornecedor apto à prestação do serviço, mas sua ausência de comprovação, associada à evidência documental em sentido contrário produzida pelos próprios autos, milita decisivamente contra a tese sustentada pela defesa. Diante do exposto, o questionamento procede, restando demonstrada, pelos próprios elementos dos autos, a viabilidade de competição para a contratação do objeto. [...] Por todo o exposto [...] declarar a ilegalidade da Inexigibilidade de Licitação nº 042/2025 e dos Contratos nºs 014/2025 (FMS), 015/2025 (Prefeitura) e 016/2025 (FME), celebrados com a empresa [...] em razão da ausência de comprovação da notória especialização da contratada, da natureza comum e rotineira dos serviços contratados e da demonstrada viabilidade de competição, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 74, inciso III, alínea "c", e § 3º, da Lei nº 14.133/2021, conforme fundamentação constante do voto; aplicar multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao senhor [...] Prefeito Municipal [...] pela prática de ato com grave infração à norma legal, consistente em autorizar e ratificar a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviço de natureza comum, sem a comprovação dos requisitos legais previstos no art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001, conforme fundamentação constante do voto. [...] aplicar multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) à senhora [...] gestora do Fundo Municipal de Educação [...] pela prática de ato com grave infração à norma legal, consistente em autorizar despesa e celebrar o Contrato nº 016/2025 com fundamento em inexigibilidade de licitação indevida, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº

1.284/2001, conforme fundamentação constante do voto; aplicar multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao senhor [...] gestor do Fundo Municipal de Saúde [...] pela prática de ato com grave infração à norma legal, consistente em autorizar despesa e celebrar o Contrato nº 014/2025 com fundamento em inexigibilidade de licitação indevida, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001, conforme fundamentação constante do voto.

(Representação. Conselheiro Wagner Praxedes. [Resolução nº 850/2026](#). Voto nº 94/2026 – RELT3. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 12/08/2026. Processo nº 6670/2025).

10. ACÓRDÃO N.º 725/2026. Representação. Dispensa de Licitação. Serviços de Buffet. Divisão do Objeto. Pesquisa de Preços.



REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE BUFFET PARA EVENTO MUNICIPAL. DIVISÃO DO MESMO OBJETO ENTRE PREFEITURA MUNICIPAL E FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, COM IDENTIDADE DE FINALIDADE, DE FORNECEDOR E DE DATA. AFERIÇÃO DOS LIMITES DE CONTRATAÇÃO DIRETA PELO SOMATÓRIO DAS DESPESAS COM OBJETOS DE MESMA NATUREZA. AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA DE FUNDO MUNICIPAL. ESTIMATIVA DE PREÇOS RESTRITA A COTAÇÕES OBTIDAS JUNTO A POTENCIAIS FORNECEDORES. AMPLITUDE E DIVERSIFICAÇÃO DE FONTES. SÚMULA Nº 3 DO TCE/TO. OMISSÃO NO CADASTRAMENTO DE RESPONSÁVEIS NO CADUN. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. MULTA.

[...] 1º ponto controvertido — fracionamento indevido de despesa: divisão da contratação de serviços de buffet para o evento comemorativo do Dia das Mães de 2026 entre a Prefeitura Municipal e o Fundo Municipal de Assistência Social, com identidade de objeto, de finalidade, de fornecedor e de data, cujos valores somados ultrapassam o limite legal para contratação direta. [...] Registro, de início, uma correção necessária quanto ao parâmetro normativo empregado na instrução. O limite do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 não é o valor nominal de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) constante do texto originário da lei. O art. 182 do mesmo diploma determina a atualização anual dos valores por decreto do Poder Executivo federal, e, para o exercício de 2026, o Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, fixou o limite em R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil, quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos), em vigor desde 1º de janeiro de 2026. Trata-se do parâmetro efetivamente aplicável às contratações ora examinadas. A correção do parâmetro, longe de infirmar o apontamento, esclarece e reforça a sua essência. Consideradas isoladamente, nenhuma das duas contratações superaria o limite legal: R\$ 45.000,00 no Processo nº 409/2026 e R\$ 55.000,00 no Processo nº 410/2026. Somados, contudo, os valores alcançam R\$ 100.000,00, montante que excede em mais de cinquenta por cento o teto autorizado para a dispensa em razão do valor. Vale dizer: foi exatamente a divisão da demanda que viabilizou o afastamento do procedimento licitatório ordinário. É esse o núcleo da irregularidade. [...] No caso concreto, os elementos que demonstram a unidade da demanda são convergentes e não foram infirmados. Trata-se de um único evento, promovido pelo Município, com um único fornecedor, com Termos de Referência emitidos na mesma data e com documentos instrutórios de conteúdo idêntico. Mais relevante ainda é a própria manifestação dos responsáveis, que descreve a contratação como fruto de parceria entre a Prefeitura e a

Secretaria Municipal de Assistência Social, cada qual arcando com parcela do custo total do evento, e que aponta como única diferença entre os processos a quantidade de pessoas que cada órgão iria financiar. A defesa, portanto, confirma que a demanda era única e que a repartição foi de custeio, não de objeto. Quanto ao elemento subjetivo, deixo de acompanhar a qualificação atribuída pela unidade técnica, que se refere ao propósito de burlar o limite legal e ao descumprimento deliberado das normas de planejamento. Os autos não trazem elementos que demonstrem dolo. O que deles se extrai, inclusive por confissão dos próprios responsáveis, é a reprodução acrítica de prática reiterada em exercícios anteriores, sustentada em compreensão equivocada de que cada órgão disporia de limite próprio. Essa conduta, contudo, configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, porquanto o dever de planejamento integrado das contratações está expressamente positivado nos arts. 5º e 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e integra o conhecimento exigível de qualquer ordenador de despesas. A alegação de costume administrativo, por fim, não convalida a prática: a reiteração de conduta desconforme não gera direito à sua manutenção, e a ausência de apontamento anterior desta Corte não equivale a chancela. [...]. Por essas razões, o 1º ponto controvertido procede, devendo a irregularidade ser reconhecida e ensejar a aplicação de multa aos responsáveis. 2º ponto controvertido — deficiência da pesquisa de preços no Processo Administrativo nº 409/2026: estimativa de preços fundada exclusivamente em cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, sem consulta a fontes diversificadas ou a sistemas oficiais. [...] O art. 72, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 exige que o processo de contratação direta seja instruído com estimativa de despesa calculada na forma do art. 23 do mesmo diploma. O § 1º do art. 23, por sua vez, arrola os parâmetros a serem empregados, entre os quais a composição de custos unitários com base em contratações similares publicadas no Portal Nacional de Contratações Públicas, a pesquisa em mídia especializada e tabelas de referência e, apenas no inciso IV, a pesquisa direta com no mínimo três fornecedores. Anoto que o emprego do parâmetro do inciso IV não é livre. O dispositivo condiciona a pesquisa direta à solicitação formal de cotação, à apresentação de justificativa da escolha dos fornecedores consultados e à obtenção dos orçamentos com antecedência não superior a seis meses. Nos autos não há justificativa da escolha dos três fornecedores consultados, nem registro de que os demais parâmetros tenham sido tentados. A instrução não permite, portanto, considerar atendido sequer o parâmetro sobre o qual a defesa implicitamente se apoia. Some-se a isso que a Súmula nº 3 deste Tribunal é expressa ao consolidar que as pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas. O enunciado não comporta a leitura de que a consulta a três fornecedores basta por si só. [...] A ausência de balizamento adequado impediu a verificação da vantajosidade e da compatibilidade dos valores contratados com os praticados no mercado, comprometendo o controle da economicidade da despesa. [...]. Por essas razões, o 2º ponto controvertido procede, devendo a irregularidade ser reconhecida e ensejar a aplicação de multa ao responsável. 3º ponto controvertido — deficiência da pesquisa de preços no Processo Administrativo nº 410/2026: replicação, em processo paralelo, da mesma metodologia de estimativa de preços, com documentos instrutórios de conteúdo idêntico ao do processo anterior, emitidos na mesma data. [...] A alegação de inexperiência no exercício da função não afasta a materialidade da irregularidade nem a responsabilidade

administrativa pelo cumprimento das normas que disciplinam as contratações públicas. Reconheço, contudo, que o comparecimento espontâneo do responsável, o reconhecimento expresso da impropriedade e o compromisso de adequação, somados à circunstância de não ser ele ordenador de despesas, mas servidor incumbido da instrução técnica, constituem elementos a serem sopesados na dosimetria da sanção, nos termos dos arts. 20 a 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que impõem a consideração das consequências práticas da decisão e dos obstáculos e dificuldades reais do gestor. [...]. Por essas razões, o 3º ponto controvertido procede, devendo a irregularidade ser reconhecida e ensejar a aplicação de multa aos responsáveis. [...]. Por todo o exposto [...] aplicar multa a [...] Prefeito Municipal [...] no valor total de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), assim individualizado por apontamento: a) R\$ 2.000,00 (dois mil reais), pela autorização e assinatura de dispensas de licitação concomitantes para o mesmo objeto e fornecedor, mediante divisão da despesa entre unidades gestoras do mesmo ente, em afronta aos arts. 5º e 75, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001; b) R\$ 1.000,00 (mil reais), pela validação da instrução do Processo Administrativo nº 409/2026 sem estimativa de preços apoiada em fontes amplas e diversificadas, em afronta aos arts. 23, § 1º, e 72, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula nº 3 deste Tribunal, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001; c) R\$ 1.000,00 (mil reais), pela omissão no dever de indicar, no Cadastro Único de Responsáveis (CADUN) deste Tribunal, os ocupantes dos cargos de pregoeiro e de agente de contratação da Prefeitura Municipal, em afronta aos arts. 7º, 11 e 12, inciso IV, da Instrução Normativa TCE/TO nº 02/2020, nos termos do art. 16 da referida norma c/c o art. 39, inciso IV, da Lei nº 1.284/2001; aplicar multa a [...] Secretária Municipal de Assistência Social, no valor total de R\$ 3.000,00 (três mil reais), assim individualizado por apontamento: a) R\$ 2.000,00 (dois mil reais), pela autorização e assinatura de dispensa de licitação para objeto idêntico ao contratado simultaneamente pela Prefeitura Municipal, com o mesmo fornecedor e na mesma data, em afronta aos arts. 5º e 75, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001; b) R\$ 1.000,00 (mil reais), pela validação da instrução do Processo Administrativo nº 410/2026 sem estimativa de preços apoiada em fontes amplas e diversificadas, em afronta ao art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula nº 3 deste Tribunal, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001.

(Representação. Conselheiro Wagner Praxedes. [Acórdão nº 725/2026](#). Voto nº 111/2026 – RELT3. Julgado em 28/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 01/09/2026. Processo nº 2484/2026).

11. ACÓRDÃO N.º 724/2026. Representação. Dispensa de Licitação. Serviços de Buffet. Divisão do Objeto. Pesquisa de Preços.



REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LEVES E PESADOS. PRAZO MÍNIMO PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS. ENQUADRAMENTO DO OBJETO COMO SERVIÇO COMUM. PESQUISA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE MAPA DE APURAÇÃO E DE MEMÓRIA DE CÁLCULO. DIMENSIONAMENTO DE QUANTITATIVOS EM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE. INDÍCIOS DE SOBREPREGO NÃO COMPROVADOS. LIMITES SUBJETIVOS DA RESPONSABILIZAÇÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE. CONHECIMENTO. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE. DECLARAR A ILEGALIDADE. MULTA.

[...] A unidade técnica apontou que o intervalo observado entre a publicação do aviso, ocorrida em 04/09/2025, e a sessão pública, realizada em 17/09/2025, foi de 8 (oito) dias úteis, inferior ao mínimo de 10 (dez) dias úteis exigido pelo art. 55, inciso II, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021 para serviços comuns. A defesa sustenta que o objeto configura locação pura de bens móveis, caracterizando obrigação de dar e não obrigação de fazer, invocando a Súmula Vinculante nº 31 do Supremo Tribunal Federal e defendendo a aplicação analógica do prazo de 8 (oito) dias úteis previsto para aquisição de bens. Alega, ainda, que a finalidade da publicidade foi plenamente atingida, uma vez que oito empresas se credenciaram, houve disputa efetiva de lances e o certame resultou em oito vencedores distintos, o que afastaria qualquer prejuízo à competitividade, na linha dos arts. 20 e 21 da LINDB e do princípio *pas de nullité sans grief*. [...] A tese defensiva parte de premissa que os próprios autos infirmam. Ao definir o critério que reputa decisivo, a defesa afirma que, ausente motorista, permanece a natureza de cessão de bem móvel. Sucede que os quadros comparativos reproduzidos no Relatório de Análise Preliminar nº 500/2025 registram, nos itens de locação por diária, que cabem à Contratada o seguro, o motorista categoria B, a manutenção preventiva e corretiva, o IPVA e o licenciamento do veículo. Vale dizer, nesses itens a contratada fornece a mão de obra de condução, o que caracteriza inequívoca obrigação de fazer pelo critério eleito pela própria defesa. Ademais, ainda que se admitisse a coexistência de itens de naturezas distintas, o certame foi conduzido de forma única e integrada, com prazo único de divulgação, de modo que a presença de itens que demandam prestação de serviço atrai, para todo o edital, o prazo mínimo do art. 55, inciso II, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021. A invocação da Súmula Vinculante nº 31 não socorre os responsáveis, porque o enunciado define a não incidência do ISS sobre locação de bens móveis e não disciplina o regime de publicidade das licitações, cuja fonte é exclusivamente a legislação de regência das contratações públicas. Quanto à alegada ausência de prejuízo, o argumento não convence. O prazo mínimo de divulgação é garantia objetiva instituída pelo legislador justamente para evitar aferições casuísticas de

suficiência, tutelando a isonomia e a ampliação da competitividade em favor de todo o universo potencial de interessados, e não apenas daqueles que efetivamente compareceram. A presença de oito licitantes demonstra que houve disputa entre os presentes, mas nada informa sobre os interessados que não dispuseram do tempo legalmente assegurado para formular propostas. Ante o exposto, o 1º ponto controvertido procede, restando caracterizada a inobservância do art. 55, inciso II, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, com afronta aos princípios da legalidade, da publicidade e da competitividade previstos no art. 5º da mesma lei, o que enseja a declaração de ilegalidade e a aplicação de multa, na forma adiante individualizada. [...] A unidade técnica apontou a falta de documentos hábeis a demonstrar que a cotação de preços foi realizada na forma da legislação vigente, registrando que ao processo licitatório foi juntada apenas a Declaração de Pesquisa de Preços, desacompanhada dos relatórios que lhe serviriam de suporte, e que não foi disponibilizada no SICAP/LCO a documentação correspondente. Defesa reconheceu, na fase preliminar, a falha de instrução processual e juntou o Relatório de Cotação completo, informando que a metodologia adotada foi a média aritmética dos preços obtidos, que a pesquisa foi realizada entre 29/07/2025 e 28/08/2025 e que foram utilizadas fontes públicas, entre elas o Portal Nacional de Contratações Públicas e o Compras.gov.br. Sustentou, ainda, que o art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 admite a utilização dos parâmetros de forma combinada ou não, não exigindo o exaurimento simultâneo de todas as fontes disponíveis, e que o apontamento não indicou qual exigência normativa concreta teria sido descumprida. [...] A juntada do Relatório de Cotação afasta a hipótese mais grave, que seria a inexistência material da pesquisa de mercado. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a apresentação posterior dos documentos relativos à pesquisa de preços sana o apontamento de ausência de pesquisa, conforme decidido nas Resoluções nº 861/2021 e nº 905/2021, ambas desta Terceira Relatoria. Nessa extensão, o apontamento não subsiste. Remanesce, contudo, deficiência de outra ordem, que não foi suprida. Os autos não contêm mapa de apuração ou planilha de formação de preços que demonstre os critérios de comparabilidade adotados, o descarte de valores discrepantes, o tratamento estatístico aplicado e a razão pela qual as contratações utilizadas como paradigma foram consideradas aderentes ao objeto quanto a especificações, quantidades, prazo, localidade e matriz de encargos. Essa memória de cálculo é exigência cogente dos arts. 18, § 1º, incisos IV e VI, e 23 da Lei nº 14.133/2021, e sua ausência impede que o controle externo e a própria Administração afirmem a confiabilidade do valor estimado, que exerce função estruturante no certame. [...]. Ante o exposto, o 2º ponto controvertido procede parcialmente. Fica afastada a alegação de inexistência de pesquisa de preços, ante a juntada do Relatório de Cotação, e mantém-se a irregularidade quanto à ausência de mapa de apuração e de memória de cálculo demonstrativa da metodologia de formação do orçamento estimativo, em afronta aos arts. 18, § 1º, incisos IV e VI, e 23 da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula nº 3 desta Corte, o que enseja a declaração de ilegalidade, determinação corretiva e aplicação de multa. [...] A unidade técnica apontou indícios de sobrepreço a partir do cotejo entre os preços médios cotados pela Prefeitura Municipal [...] e os valores registrados em atas dos Municípios [...] além de consulta a banco de preços. [...] A defesa sustentou a invalidade metodológica do comparativo, argumentando que a aferição de sobrepreço em contratos de locação exige equivalência material entre os objetos, notadamente quanto à matriz de encargos assumida pela contratada, ao regime de execução e às condições de trafegabilidade. [...] O apontamento jamais ultrapassou o

estágio de indício, e assim permanece ao final da instrução. O cotejo realizado pela unidade técnica não equalizou a matriz de encargos entre os paradigmas, circunstância que a defesa demonstrou de forma concreta e que não foi enfrentada nas manifestações técnicas subsequentes. Também não foram consideradas as divergências de especificação da frota entre os certames comparados. Não houve, em nenhum momento, quantificação do alegado sobrepreço, apuração de dano ou refazimento do comparativo em bases equalizadas. Acresça-se que o certame contou com efetiva disputa e que o item 01 foi adjudicado por R\$ 12.290,00, valor inferior ao estimado de R\$ 12.350,00, o que, embora não substitua a pesquisa de preços, constitui elemento relevante de validação mercadológica. [...] o próprio Ministério Público de Contas reconhece que o vício, nesta parte, é reflexo da deficiência metodológica da pesquisa de preços. Ora, essa deficiência já constitui o objeto do 2º ponto controvertido e ali recebeu a devida reprovação. Manter o 3º ponto como irregularidade autônoma implicaria dupla valoração do mesmo fato. [...]. Ante o exposto, o 3º ponto controvertido não procede, por insuficiência de elementos probatórios aptos a comprovar a ocorrência de sobrepreço, ficando afastado o apontamento. [...] A unidade técnica apontou que as quantidades de serviços foram superestimadas sem a apresentação de dados que justificassem a estimativa, aventando a caracterização da prática denominada barriga de aluguel e invocando os arts. 6º, inciso XXIII, alínea "i", e 40, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. [...]. Assiste razão parcial à defesa. A imputação de superestimativa deliberada, com invocação da prática de barriga de aluguel, não encontra respaldo nos autos: a ata é destinada aos órgãos da própria estrutura municipal, não há registro de adesão externa, e os elementos históricos trazidos, notadamente o Credenciamento nº 001/2022 e o Pregão Presencial nº 018/2022, revelam demanda pretérita de ordem de grandeza compatível com os quantitativos ora questionados. A previsão de 100 e de 200 diárias para vigência de doze meses não se mostra, em si, desarrazoada diante da extensão territorial e das condições logísticas do Município. Subsiste, todavia, falha de menor densidade. Os arts. 18, § 1º, inciso IV, e 40, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 exigem que a estimativa das quantidades seja acompanhada das respectivas memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. O Estudo Técnico Preliminar justifica a necessidade da contratação e a adoção do Sistema de Registro de Preços, mas não explicita o método pelo qual se chegou a cada quantitativo. [...]. Ante o exposto, o 4º ponto controvertido procede parcialmente. Consigna-se ressalva quanto à ausência de memória de cálculo demonstrativa do critério de dimensionamento das quantidades licitadas, sem aplicação de sanção, com recomendação de aprimoramento do planejamento das futuras contratações. [...]. Por todo o exposto [...] declarar a ilegalidade do Pregão Presencial [...] aplicar multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) a [...] Agente de Contratação, pela prática de ato com grave infração à norma constitucional e legal, consistente em realizar a sessão pública do Pregão Presencial nº 10/2025 sem observar o interstício mínimo de 10 (dez) dias úteis contados da divulgação do edital, em afronta aos arts. 5º e 55, inciso II, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001 c/c o art. 159, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, conforme fundamentação constante do voto; aplicar multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) a [...] Prefeito Municipal [...] pela prática de ato com grave infração à norma constitucional e legal, consistente em autorizar a deflagração e homologar o Pregão Presencial nº 10/2025 sem que a fase preparatória estivesse instruída com mapa de apuração de preços demonstrativo da metodologia de formação do orçamento estimativo, em afronta aos arts. 18, § 1º, incisos IV e VI, e 23 da



Lei nº 14.133/2021, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001 c/c o art. 159, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, conforme fundamentação constante do voto.

(Representação. Conselheiro Wagner Praxedes. [Acórdão nº 724/2026](#). Voto nº 110/2026 – RELT3. Julgado em 28/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 01/09/2026. Processo nº 13919/2025).

12. RESOLUÇÃO N.º 917/2026. Representação. Procedimentos Licitatórios. Pregões Presenciais e Eletrônico. Falhas de Natureza Formal.



REPRESENTAÇÃO. PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. PREGÕES PRESENCIAIS E PREGÃO ELETRÔNICO. FALHAS DE NATUREZA FORMAL. INSUFICIENTE INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTA, NEXO DE CAUSALIDADE E CULPABILIDADE. CONHECIMENTO. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE. SEM APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES DE MEDIDAS CORRETIVAS.

[...] versam os presentes autos sobre Representação decorrente de denúncia formulada pelo senhor [...] vereador [...] por meio da qual foram noticiadas supostas irregularidades praticadas no âmbito do Poder Executivo Municipal [...] especialmente relacionadas a procedimentos licitatórios, pagamentos a fornecedores, contratação de transporte escolar, abastecimento de combustíveis, locação de veículos, aquisição de peças, manutenção da frota e demais contratações correlatas. [...] As irregularidades remanescentes após a instrução dos autos dizem respeito, em síntese, à deficiência no planejamento das contratações, à ausência de orçamento estimado suficientemente detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários, à utilização de notas de empenho em substituição a termos contratuais em hipóteses de fornecimento parcelado ou execução continuada, à fragilidade dos mecanismos de fiscalização contratual, à insuficiência de controles relacionados ao abastecimento e utilização da frota, à precariedade da atuação preventiva do controle interno e à ausência ou insuficiência de documentos exigíveis na instrução dos certames. [...] A Lei nº 8.666/1993, aplicável aos certames examinados, exigia que o edital fosse acompanhado dos elementos indispensáveis à adequada compreensão do objeto e à formulação das propostas, incluindo o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, nos termos do art. 40, §2º, inciso II. A ausência ou insuficiência desses elementos pode vir a comprometer a transparência da contratação, dificultando o controle externo e reduzindo a segurança jurídica da disputa. A defesa sustentou que, em contratações relacionadas à manutenção de frota e aquisição de peças, seria inviável prever de forma exata todos os itens eventualmente necessários, razão pela qual o modelo de registro de preços e de maior desconto sobre tabela seria compatível com a realidade administrativa do Município. O argumento possui razoabilidade parcial. De fato, contratações de manutenção corretiva, aquisição de peças e serviços vinculados à frota municipal podem envolver certa imprevisibilidade operacional, especialmente em municípios de pequeno porte. Isso, contudo, não afasta o dever de planejamento mínimo, tampouco dispensa a Administração de demonstrar a metodologia utilizada para estimar a demanda e avaliar a economicidade da contratação. [...]. Quanto à substituição do termo de contrato por nota de empenho, a defesa sustentou que o art. 62 da Lei nº 8.666/1993 admitia a utilização de instrumento equivalente em determinadas hipóteses, especialmente quando se tratasse de compras com entrega imediata ou fornecimentos de

baixa complexidade. A legislação então vigente realmente admitia, em situações específicas, a substituição do instrumento contratual por outros documentos hábeis. Contudo, essa possibilidade não se aplica indistintamente a qualquer contratação. Nos casos de obrigações futuras, fornecimento parcelado, prestação continuada ou necessidade de disciplina específica da execução, o termo contratual permanece como instrumento adequado para delimitar direitos, obrigações, prazos, condições de execução, fiscalização, sanções e responsabilidades. [...]. No que se refere à fiscalização da execução contratual e aos controles de abastecimento, a instrução também apontou fragilidades documentais, especialmente quanto à ausência de relatórios de fiscalização, controles individualizados, diários operacionais completos e rastreabilidade suficiente entre notas fiscais, veículos, máquinas, rotas, abastecimentos e serviços efetivamente prestados. A defesa alegou que algumas inconsistências decorreriam da própria dinâmica operacional do Município, inclusive com abastecimentos consolidados, transporte de combustível para máquinas rurais e emissão agrupada de notas fiscais. Tais argumentos não podem ser desconsiderados por completo, sobretudo em contexto municipal de menor estrutura administrativa. Todavia, a Administração Pública tem o dever de manter documentação minimamente idônea e rastreável sobre a execução contratual, especialmente quando se trata de combustíveis, peças, manutenção de frota e serviços de transporte, objetos historicamente sensíveis sob a perspectiva do controle externo. A propósito, quanto ao controle de combustíveis, é recorrente o entendimento desta Corte quanto à obrigatoriedade de ser observado o entendimento constante do Acórdão nº 491/2011 - TCE/TO - 1ª Câmara. Ainda assim, também nesse ponto a instrução não demonstrou, com precisão suficiente para o juízo sancionatório, qual responsável deixou de praticar ato específico de controle, qual providência estava concretamente ao seu alcance, qual foi a contribuição causal dessa omissão para a falha apurada e em que medida a conduta configuraria erro grosseiro, nos termos exigidos pela LINDB e por seu decreto regulamentador, o que permite, neste caso, a conversão de medida sancionatória por determinações corretivas. [...]. Em relação à disponibilidade orçamentária e financeira, a unidade técnica apontou falhas na comprovação formal da prévia disponibilidade de recursos e da adequação orçamentária da despesa, matéria diretamente vinculada ao art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000. A defesa sustentou que havia previsão orçamentária suficiente e que as despesas foram realizadas no contexto das dotações próprias do Município. A existência de recursos orçamentários, contudo, não dispensa a formalização adequada dos atos exigidos pela legislação de responsabilidade fiscal, sobretudo quando se trata de contratações com impacto financeiro relevante. [...] O controle interno possui papel essencial na prevenção de irregularidades, conforme art. 74 da Constituição Federal, devendo atuar para orientar, alertar e recomendar providências corretivas aos gestores. Todavia, a responsabilização pessoal do controlador interno não decorre automaticamente da existência de falhas no procedimento licitatório ou na execução contratual. Para que se imponha sanção ao agente de controle interno, é necessária a demonstração de conduta omissiva evidente, nexos causal direto e erro grosseiro. A análise técnica mais recente reconheceu a plausibilidade parcial da defesa quanto à natureza opinativa de sua atuação, à ausência de poder decisório final e às limitações materiais do controle interno municipal. A natureza opinativa da atuação do controle interno e a ausência de poder decisório final não afastam, por si sós, eventual responsabilização. Contudo, no caso concreto, a instrução não demonstrou omissão técnica qualificada, nexos causal direto e erro grosseiro aptos a justificar a imposição de

multa ao controlador interno, sendo suficiente, para o momento, a expedição de determinação para fortalecimento do referido departamento municipal. [...] A meu sentir, a instrução processual demonstrou falhas administrativas suficientes para justificar o julgamento pela procedência parcial da Representação, mas não reuniu elementos de responsabilização bastantes para a imposição de multa aos citados. A referência à responsabilidade parcial, residual, acessória ou formal, desacompanhada da precisa demonstração da conduta sancionável, do nexo causal e do grau de culpabilidade de cada agente, não basta, por si só, para justificar a imposição de multa. [...]. Assim, visando a prevenção e correção de falhas nos procedimentos administrativos municipais, devem ser expedidas determinações ao gestores do Município [...] para que aprimorem o planejamento das contratações, a formalização dos instrumentos contratuais, os controles de abastecimento e manutenção da frota, a fiscalização da execução contratual e a atuação do controle interno, bem como para que adotem todas as medidas necessárias visando sanar as falhas apontadas nos presentes autos. Vale alertar que a adoção de tais providências será objeto de fiscalizações futuras e a inércia e constatação de persistência nas falhas aqui apontadas poderão ensejar a aplicação de multa aos responsáveis e/ou imputação de débito, se for o caso.

(Representação. Conselheiro Manoel Pires Dos Santos. [Resolução nº 917/2026](#). Voto nº 88/2026 – RELT1. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 07/08/2026. Processo nº 9030/2022).

13. ACÓRDÃO N.º 688/2026. Representação. Fiscalização de Transporte Escolar. Veículos Inaptos. Deficiência dos Controles de Frota, Rotas e Despesas.



REPRESENTAÇÃO. FISCALIZAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR. VEÍCULOS CONSIDERADOS INAPTOS EM VISTORIAS. DEFICIÊNCIA DOS CONTROLES DE FROTA, ROTAS E DESPESAS. CONHECIMENTO. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE. MULTA. DETERMINAÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS. LEVANTAMENTOS PELO CONTROLE INTERNO. ACOMPANHAMENTO PELA UNIDADE TÉCNICA.

[...] a presente Representação decorre de fiscalização da prestação do serviço de transporte escolar no Município [...] durante o exercício de 2025. [...] A Análise Preliminar nº 834/2025-1ª DICE, evento 1, demonstra que os 5 (cinco) veículos vistoriados no primeiro semestre e os 13 (treze) vistoriados no segundo semestre de 2025 foram considerados inaptos pelo DETRAN/TO. Os laudos apontaram defeitos em equipamentos diretamente relacionados à segurança, como tacógrafos, cintos de segurança, faróis, lanternas, extintores, para-brisas, espelhos retrovisores, buzina e sistemas de câmera e monitor. Os arts. 136 a 138 do Código de Trânsito Brasileiro submetem o transporte coletivo de escolares a requisitos especiais de autorização, inspeção, equipamentos obrigatórios e habilitação dos condutores. A apresentação de toda a frota vistoriada em condições de inaptidão, sem prova posterior de saneamento, revela deficiência grave de manutenção, controle e fiscalização. Não se cuida de irregularidade meramente formal, os defeitos identificados ampliam concretamente o risco imposto a crianças e adolescentes que dependem do serviço para acesso e permanência na escola. A documentação constante dos autos não permite afirmar, para cada placa e em cada período, que o veículo irregular continuou circulando após a vistoria negativa. Permite, todavia, concluir que a Administração não demonstrou ter assegurado a prestação do serviço de transporte escolar exclusivamente por veículos aptos, regularmente inspecionados e dotados dos equipamentos obrigatórios. Mesmo após a oportunidade de esclarecimento e correção aberta na fase preliminar e, posteriormente, no processo de Representação, não foi apresentado qualquer documento comprobatório de regularização. Também permaneceu sem esclarecimento a divergência entre os 18 (dezoito) veículos informados na remessa do SICAP Contábil e os 13 (treze) efetivamente vistoriados no segundo semestre. A ausência de relação conciliada da frota, acompanhada de laudos válidos, placas, rotas, condutores e situação operacional, evidencia fragilidade do controle gerencial e impede verificar se todos os veículos empregados no serviço estavam submetidos às inspeções legalmente exigidas. [...]. Quanto às despesas operacionais, verificou-se expressivo aumento dos gastos com combustíveis, peças e serviços mecânicos em 2025, sem apresentação de rotas, controles de abastecimento, registros de manutenção ou justificativas técnicas que permitissem relacionar os pagamentos à demanda efetiva e aos veículos beneficiados. A inaptidão generalizada da frota vistoriada,

apesar das despesas realizadas, reforça a necessidade de exame específico da execução financeira. Esses elementos constituem indícios relevantes de falhas na liquidação, no controle e na economicidade das despesas, porém, no caso em questão, não foram individualizados, no decorrer da instrução, pagamentos indevidos nem quantificado dano efetivo aos cofres públicos. [...] Em face do acima exposto [...] aplicar multa no valor total de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao senhor [...] ecretário Municipal de Educação à época, pela prática de atos de infração à norma legal, bem como por não atender a intimação deste Tribunal de Contas, conforme devidamente explicitado e fundamentado no corpo do Voto, com fundamento no art. 39, II e IV da Lei nº 1.284/2001 e art. 159, II e IV do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da multa; aplicar multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao senhor [...] Prefeito Municipal à época, por não atender a intimação deste Tribunal de Contas, conforme devidamente explicitado e fundamentado no corpo do Voto, com fundamento no art. 39, IV da Lei nº 1.284/2001 e art. 159, IV do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da multa.

(Representação. Conselheiro Manoel Pires Dos Santos. [Acórdão nº 688/2026](#). Voto nº 98/2026 – RELT1. Julgado em 21/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 25/08/2026. Processo nº 15257/2025).

14. RESOLUÇÃO N.º 919/2026. Representação. Transporte Escolar. Dispensa de Licitação. Falhas de Planejamento.



REPRESENTAÇÃO. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA SUBJETIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE DILIGÊNCIA DO TRIBUNAL. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS. AUSÊNCIA DE NOMEAÇÃO DE FISCAL DE CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO SUBSTITUTIVO. FALHAS DE PLANEJAMENTO. AUSÊNCIA DE MEMÓRIAS DE CÁLCULO. AUSÊNCIA DE ESTABELECIMENTO DE PARÂMETROS OBJETIVOS DE AFERIÇÃO. AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA GENÉRICO. FALHAS NA FASE DE HABILITAÇÃO. CIÊNCIA AO CORPO DE CONSELHEIROS SUBSTITUTOS PARA VERIFICAÇÃO DO SICAP/LCO. RECOMENDAÇÃO. CONHECIMENTO. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE. MULTA.

[...] Trata-se de Representação [...] advinda de demanda da ouvidoria [...] Na oportunidade, foi denunciada a prática de irregularidades em contratação e recontração de empresa para execução de serviços de transporte escolar no município [...] consubstanciadas no Pregão Eletrônico nº 1/2024, no valor estimado de R\$ 3.297.815,64, e na Dispensa de Licitação nº 04/2024, com o valor estimado de R\$ 967.817,40, sob a responsabilidade dos senhores [...] Prefeito à época [...] gestora do Fundo Municipal de Educação à época [...] Agente de Contratação/Pregoeira à época. [...]. Em relação ao primeiro bloco de irregularidades ora analisado, correspondente à Dispensa de Licitação [...] quanto ao não oferecimento das informações requeridas, consubstanciadas no termo aditivo da Dispensa ora em análise e no ato de designação formal de fiscal de contrato específico, entende-se que restou configurado o descumprimento de diligências requisitadas por esta Corte, especialmente diante da procedência aos atos de citação inclusive por meio de edital. Nesse sentido, o Regimento Interno desta Corte, em seu art. 159, IV, prevê a aplicação de penalidade ao caso ora descrito, até o limite de 30% sobre o valor fixado no *caput*. [...]. Nos termos denunciados, a ilegalidade precípua reside na celebração de termo aditivo relacionado ao Contrato nº 10/2024, decorrente da Dispensa nº 4/2024, ora em análise, firmado em meio a uma declaração de situação emergencial. [...]. Com vistas à verificação da juridicidade, registra-se que o documento, com fundamento expresso no art. 75, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, cuidou de indicar o motivador da decretação da situação de emergência, qual seja o distrato do instrumento negocial mantido até então com outra empresa para a execução de transporte escolar na municipalidade, alcançando as regiões de zona rural. [...] O que se analisa nos presentes autos, portanto, é a contratação, por dispensa de licitação, que sucedeu a resolução

daquelas irregularidades, ora trazidas à apreciação desta Relatoria. Nesse sentido, retornando ao mérito do instrumento normativo, observa-se que este buscou modular os efeitos da decretação da situação de emergência, embora de forma dúbia, prevendo duração “pelo período de 90 (noventa) dias ou até que se finalize procedimento licitatório, podendo ser prorrogado por igual período, se necessário” (art. 1º), à revelia do ordenado expressamente no dispositivo utilizado para fundamento. Ainda, o Decreto Municipal incorporou dispositivo de declaração de necessidade de dispensa de licitação, “em resposta à contratação dos serviços de transporte escolar”, finalizando suas previsões com a retroação de seus efeitos a 5 de abril de 2024, vinte dias antes de sua publicação na imprensa oficial, ainda que, nos termos elencados pela sua exposição de motivos (último parágrafo), os atos para a Dispensa de licitação ora analisada tiveram início no dia 17 de abril de 2024. [...] A partir da conceituação exposta, a literatura jurídica mais recente permite a consideração da “situação de emergência” ora analisada como subjetiva [...] ou fabricada [...], considerado, para tanto, o conjunto probatório reunido pela equipe técnica e presente (ou ausente) no SICAP/LCO mantido pela Corte, já que os responsáveis não juntaram manifestação aos autos, apesar de citados por AR e por edital. [...] Em oposição ao caso de emergência objetivo, resultante de “situação desvinculada de vontade administrativa, como um acontecimento climático”, tem-se entendido por caso de emergência subjetivo [...] (...) quando se identifica que o gestor, por desídia, gera a situação de urgência, como nas situações de contratação emergencial para aquisição de bens que poderiam ter sido licitados anteriormente, pela reconhecida preexistência da necessidade administrativa. A conservação desse raciocínio resta ancorada pelo próprio fundamento do Decreto Municipal responsável pela declaração da situação de emergência, que mencionou a realização de “distrato com a empresa prestadora de serviços de transporte escolar municipal”, ao final de seu primeiro dispositivo. A literatura civilista, por sua vez, considera o distrato como uma espécie de extinção de negócio jurídico contratual bilateral, resultante, portanto, da autonomia de vontade das partes contratantes, que igualmente a exerceram quando da contração do acordo. Conforme se observa, um ato volitivo praticado pela administração pública não se afigura à situação de emergência em sua feição objetiva, mas sim subjetiva, tendo sido aposta, no caso discutido nestes autos, como motivação a posterior contratação por Dispensa de Licitação, conforme arcabouço fático construído. Há que se falar, porém, que não obstante a leitura mandatória do art. 75, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, em conjunto com o parágrafo sexto do mesmo artigo (nota de rodapé nº 1), a literatura é pacífica no entendimento de que a contratação por Dispensa de Licitação em decorrência de situação de emergência, ainda que subjetiva, nos termos ora definidos, continua sendo cabível, em razão de se buscar preservar o interesse público e a salvaguarda da população atingida, mesmo com o desvirtuamento da situação de emergência, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades. Por oportuno, salvo melhor juízo, anota-se que a adoção do distrato como meio de extinção de instrumento contratual não se revela adequada em razão da subsunção dos fatos ao disposto no art. 147 da Lei Federal nº 14.133/2021, que por sua vez impõe, diante de vício insanável, a suspensão da execução ou a declaração de nulidade contratual, não havendo relação de dependência do mandamento legal para com a adoção de ato volitivo das partes. Mesmo o parágrafo único do art. 147, ao excetuar a escolha administrativa de manutenção do contrato mediante o amparo da proteção ao interesse público, estipula a resolução da controvérsia por meio de indenização por perdas e danos, instituto diverso, “sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação

de penalidades cabíveis”, somada à apresentação dos documentos necessários. [...]. Na oportunidade, ancorado no entendimento firmado a partir da apreciação da ADI 6890 pelo Supremo Tribunal Federal, o Procurador anotou que seriam admissíveis eventuais prorrogações do Contrato nº 10/2024, desde que a vigência total da prestação para o objeto específico não ultrapassasse um ano, considerada, para tanto, a redação do art. 75, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021. Sendo o referido contrato assinado no dia 25 de abril de 2024, com previsão de duração de três meses, e o seu substituto, decorrente do Pregão nº 01/2024, assinado no dia 24 de setembro de 2024, pode-se inferir que, num intervalo de cinco meses, houve a necessidade de manutenção da prestação, tendo em vista a imprescindibilidade do objeto. [...]. Entretanto, necessário se faz destacar que a prorrogação para os instrumentos contratuais inferiores a um ano, com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021, ainda não está pacificada. A literatura jurídica acerca do tema tem construído a reflexão de que poderia ser possível, exclusivamente para os instrumentos contratuais com vigência breve, desde que não ultrapassem a vigência máxima. [...]. Importa mencionar, nos termos ainda alertados pela literatura jurídica referenciada, que a Lei Federal nº 14.133/2021 vedou expressamente a reconstratação direta de empresa com fundamento numa mesma situação de emergência, não havendo óbice, porém, à participação e ao êxito dessa empresa em certame substitutivo à dispensa. [...]. Em relação à ausência de ato de designação de fiscal de contrato, último aspecto condensado nessa irregularidade, sua manutenção também se revela devida. Para além da ausência de apresentação de documentação nestes autos ou nos Sistemas desta Corte, a pesquisa no diário oficial da municipalidade não retornou como resultados atos de designação vinculados à unidade gestora respectiva, motivo pelo qual deve ser atribuída penalidade à então gestora, Sra. [...] considerando a exigência do art. 117, com leitura combinada do art. 7º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Adiante, em relação à ausência de publicidade no Portal da Transparência da municipalidade quanto ao procedimento em questão (item 8.2.1, subitem II), em desconformidade ao preconizado pelo art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo art. 7º da Lei Federal nº 12.527/2011, sua manutenção enquanto irregularidade apontada se revela imperiosa, com o devido suporte das unidades técnicas deste Tribunal. [...]. Partindo ao segundo eixo de análise, correspondente ao Pregão Eletrônico nº 1/2024, a primeira irregularidade foi inicialmente atribuída ao então Prefeito, Sr. [...] consubstanciada na concessão de atestado de capacidade técnica genérico, em desconformidade com o art. 67, inciso II, e o §3º do art. 88 da Lei Federal nº 14.133/2021. [...] O Ministério Público junto a esta Corte [...] apontou que o atestado de capacidade apresentado, muito embora tenha sido emitido pela Prefeitura Municipal, atendeu aos requisitos editalícios, inclusive quanto à forma de apresentação do documento em suporte físico e papel timbrado, nos termos permitidos pelo art. 65 da Lei Federal nº 14.133/2021, que expressamente vincula a habilitação ao cumprimento das exigências editalícias. Entretanto, tendo apresentado contra-argumentação, o Parecer Ministerial observou que o próprio edital dispôs de exigências contrárias à legislação, que padecem de consideração da sistemática da lei. Como fechamento para o ponto de análise, o Procurador opinou pela consideração da irregularidade do edital e sua respectiva atribuição à Sra. [...] então gestora. Discordando parcialmente do apontamento, tendo em vista que esta irregularidade não compõe o escopo de citação, o entendimento que deve prevalecer é o de total aderência aos requisitos legais impostos à documentação devida na fase de apresentação. Essa prevalência vai ao encontro dos termos de citação postos, revelando ser necessária a imputação à autoridade emitente do atestado genérico, em

razão de oferecer atestado de capacidade técnica em desconformidade à lei de regência. Entretanto, como apontou o Órgão Ministerial, o subscritor do atestado de capacidade técnica é o Sr. [...] ecretário da Administração à época, muito embora o documento tenha sido redigido em papel timbrado da Prefeitura Municipal. Esta percepção, porém, não autoriza a imputação da penalidade ao então Prefeito, Sr. [...] nos termos da parte dispositiva desta peça decisória. Em relação à segunda parte do bloco ora analisado [...] nos termos do item 8.2.2.2, subitem I, deste Voto, inicialmente imputado à Sra. [...] então gestora, verifica-se que resta prejudicado o nexo de causalidade entre as irregularidades típicas de habilitação e as condutas administrativas a ela atribuíveis, tendo em vista que o controle da referida fase está reservado ao agente de contratação, nos termos discutidos mais adiante. Assim, a responsabilização da então gestora quanto às duas irregularidades deste bloco merece afastamento. Já em relação às irregularidades do segundo bloco do eixo (item 8.2.2.2, subitem II), relacionadas às falhas de planejamento, a manutenção é medida que se impõe. As documentações relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 1/2024 (ID SICAP/LCO nº 748823) revelam a ausência de memórias de cálculo, planilhas de custo por rota e outros indicadores de contabilização da demanda. Anota-se, porém, que há, no SICAP/LCO, documento intitulado “ROTAS”, que apresenta imagens de satélite dos percursos a serem cumpridos, o que implica a existência de um indicador quantitativo mínimo. [...]. Assim, considerando os entendimentos firmados, as irregularidades relacionadas à fase de planejamento devem ser mantidas, com a consequente aplicação de penalidades à Sra. [...] então gestora. [...]. Em relação ao Portal da Transparência municipal, a busca ao tempo de elaboração desta peça decisória revelou ausência de lançamento do certame, o que inclusive pode implicar no prejuízo à competitividade e ao controle social, tanto diretamente quanto por meio das instituições competentes. [...]. Assim, verifica-se a necessidade de manutenção da irregularidade, com fundamento no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021 e no art. 7º da Lei Federal nº 12.527/2011, sendo devida a aplicação de penalidade. [...]. Em relação à ausência de ato de nomeação/designação de fiscal de contrato vinculado ao órgão e ao processo licitatório em questão, necessária se faz a remissão ao explicitado no item 8.35. Deste Voto, sendo devida a aplicação de penalidades à então gestora, Sra. [...] considerando a exigência do art. 117, com leitura combinada do art. 7º, da Lei Federal nº 14.133/2021. [...]. Em relação à irregularidade atinente à aceitação de atestado de capacidade técnica genérico pela pregoeira/agente de contratação do Fundo Municipal de Educação, sua manutenção se revela necessária. Isso, porque a jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União, com fundamento na legislação de regência, entende ser de responsabilidade do servidor coordenador do procedimento licitatório a verificação de documentos e até mesmo de disposições ilegais eventualmente constantes do edital. [...]. Nesse sentido, considerando a responsabilidade sobre a fase de habilitação, necessário se faz manter a irregularidade pelo aceite de atestado de capacidade genérico, ainda que emitido por autoridade do mesmo município, sendo devidas a aplicação de penalidades e a emissão de determinações para efeitos vinculativos futuros. [...]. Aplicar multa, com fundamento nos arts. 37 e 39, II e IV, da Lei Estadual nº 1.284/2001, e nos arts. 140, §2º, e 159, incisos II e IV, do Regimento Interno deste Tribunal, nos termos das seguintes individualizações: à Sra. [...] gestora à época: em relação à Dispensa de Licitação [...] pelo descumprimento de diligência de apresentação de termo aditivo contratual e de ato de nomeação/designação de fiscal de contrato, em desconformidade para com a legislação explicitada neste Voto, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais); pela falta de publicidade

da totalidade dos atos relacionados no Portal da Transparência da municipalidade, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); pelas falhas de planejamento do procedimento, comprometido pela ausência de memórias de cálculo de quantitativos e critérios objetivos de medição e fiscalização, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); em relação ao Pregão Eletrônico [...] pelo descumprimento de diligência de apresentação de ato de nomeação/designação de fiscal de contrato, em desconformidade para com a legislação explicitada neste Voto, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); pelas falhas de planejamento do processo licitatório, que restou prejudicado pela ausência de memórias de cálculo, planilhas de custo por rota e ausência de parâmetros objetivos de medição e fiscalização de serviços, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); pela ausência de publicidade no Portal da Transparência da municipalidade, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); à Sra. [...] pregoeira/agente de contratação à época, no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), em razão da aceitação de atestado de capacidade genérico durante a fase de habilitação do procedimento em questão, em desconformidade com o art. 67, inciso II, e o § 3º do art. 88 da Lei nº 14.133/2021.

(Representação. Conselheiro Napoleão De Souza Luz Sobrinho. [Resolução nº 919/2026](#). Voto nº 103/2026 – RELT2. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 12/08/2026. Processo nº 14691/2024).

15. RESOLUÇÃO N.º 921/2026. Representação. Processo Licitatório. Aditivo Contratual Extemporâneo. Pagamento Antecipado.



REPRESENTAÇÃO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. IRREGULARIDADE EM PROCESSO LICITATÓRIO. ADITIVO CONTRATUAL EXTEMPORÂNEO. PAGAMENTO ANTECIPADO SEM JUSTIFICATIVA VÁLIDA. NÃO ALIMENTAÇÃO DO SICAP/LCO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 62 E 63 DA LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. MULTA.

[...] Representação em face de Expediente instaurado a partir de análise realizada pela Segunda Diretoria de Controle Externo - 2ª DICE, com fundamento em denúncia encaminhada pela Ouvidoria do TCE/TO [...] acerca de possíveis irregularidades na adesão, pelo Fundo Municipal de Saúde [...] à Ata de Registro de Preços nº 06/2021, decorrente do Pregão Presencial nº 09/2021, originário do Fundo Municipal de Saúde [...] referente à aquisição de ambulância [...] Celebração de aditivo contratual extemporâneo, firmado após a expiração da vigência, que resultou no pagamento de R\$ 42.890,89 sem cobertura legal, sob a justificativa de reequilíbrio econômico-financeiro e da substituição da Chevrolet S10 pela Toyota Hilux, em violação aos arts. 57 e 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993; [...] Pagamento antecipado, admitido apenas em situações excepcionais, sem demonstração do interesse público, sem previsão expressa no edital e sem exigência de garantias, em desacordo com a jurisprudência do TCU [...] o Responsável veio aos Autos e apenas justificou, em síntese, que: A celebração extemporânea do aditivo (em 27 de julho de 2022) visou ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem indícios de superfaturamento, e justificou-se pelo cenário atípico da pandemia de COVID-19, de modo a evitar prejuízos à contratada e a garantir a satisfação do interesse público. Segundo sua leitura acerca do contexto, houve atuação pragmática por parte da Administração, e isso garantiu a entrega do bem adquirido, o qual segue em pleno uso, sendo essencial para a saúde pública local. Considerando o cenário de crise logística global, não houve prejuízos ao erário, e a coletividade obteve ganho técnico e operacional, visto que a empresa entregou um veículo mais robusto, seguro e de valor superior (Toyota Hilux) ao originalmente previsto (Chevrolet S10). O valor final pago, mesmo após o reequilíbrio (Termo assinado em 25 de julho de 2022, com autorização para troca do veículo em 7 de novembro de 2022 – evento 11), manteve-se abaixo da média de mercado e de contratações similares de outros entes públicos, evidenciando a vantajosidade econômica e a ausência de dano patrimonial. A continuidade do contrato evitou uma demorada disputa judicial para a recuperação dos valores e impediu o desserviço à saúde. Por fim, a Defesa invocou a demonstração de boa-fé e a proteção do interesse coletivo, tendo em vista a entrega de um bem de maior valor técnico por preço justo, justificando a ocorrência das falhas nas limitações técnicas

inerentes ao período pandêmico, ao que requereu o arquivamento da representação ou a aplicação de mera recomendação, sem a imputação de penalidades. A área técnica refutou todas as justificativas, anotando que a adoção da via de “aditivo” extemporâneo não se sustenta juridicamente, já que, por exemplo, em cenário emergencial devidamente caracterizado, uma possibilidade válida seria a dispensa de licitação. [...] A celebração de aditivo extemporâneo configura, na prática, nova e irregular contratação, sem respaldo legal, em violação ao princípio da legalidade estrita. É assente, nesse sentido, que a prorrogação de contrato administrativo, em regra, deve se dar antes do término do prazo de vigência do ajuste, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU [...]. Soma-se a isso o fato de se ter efetuado pagamento antecipado sem que se demonstrasse, de modo efetivo e transparente, qualquer vantagem obtida para a Administração, incorrendo o então gestor do Fundo em infração à norma, invertendo a ordem determinada nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. A esse respeito, o Tribunal de Contas da União – TCU tem propagado por longos anos que, não havendo conjunção dos requisitos de estudo fundamentado, comprovada real necessidade e economicidade da medida e estabelecimento de garantias específicas e suficientes a resguardarem a Administração dos riscos inerentes à operação, não deve ocorrer pagamento antecipado em aquisição de bens e serviços. Invocar o cenário pandêmico e procurar justificar, apenas do ponto de vista meramente argumentativo, graves infrações à norma, em conduta administrativa que viola o zelo pela coisa pública e expõe a risco a persecução do interesse público, que degrada a prestação de contas e aniquila a transparência da gestão, ao amparo do fato de que, após o decurso de meses, o veículo objeto de aquisição foi entregue à população, é postura simplória, sem potencial para desconstituir as irregularidades, as quais não se sublimam do mundo jurídico sob a alegação de que não houve dano ao erário. [...]. Ante o exposto [...] APLICAR MULTA, com fulcro nos arts. 37 e 39, inciso II, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 159, inciso II, do Regimento Interno – RI-TCE/TO, em razão das seguintes irregularidades inerentes ao Pregão Presencial nº 09/2021 [...] ao Senhor [...] ntão gestor do Fundo Municipal de Saúde [...] no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nestes termos: por celebrar aditivo contratual extemporâneo, em afronta ao princípio da legalidade estrita, o valor sancionatório de R\$ 1.000,00 (Um mil reais); por efetuar pagamento antecipado, em grave infração à norma legal (arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), o valor sancionatório de R\$ 1.000,00 (Um mil reais).

(Representação. Conselheiro Napoleão De Souza Luz Sobrinho. [Resolução nº 921/2026](#). Voto nº 105/2026 – RELT2. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 07/08/2026. Processo nº 13966/2024).

16. RESOLUÇÃO N.º 920/2026. Representação. Regime Próprio de Previdência Social. SICAP-LCO. Transparência Ativa. Censo Previdenciário.



REPRESENTAÇÃO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. ALIMENTAÇÃO INTEMPESTIVA DO SICAP-LCO. FALHAS NA TRANSPARÊNCIA ATIVA. CENSO PREVIDENCIÁRIO. INCONSISTÊNCIAS DOCUMENTAIS. AUSÊNCIA DE ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE. MULTA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

[...] Trata-se da Representação [...] originária de procedimento de fiscalização concomitante realizado pela Segunda Diretoria de Controle Externo – 2ª DICE, no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município [...] tendo como responsável o Sr. [...] na qualidade de Gestor do Instituto Municipal de Previdência. [...] A fiscalização exercida por esta Corte de Contas sobre os Regimes Próprios de Previdência Social constitui instrumento essencial para assegurar a regularidade jurídica, a sustentabilidade financeira e atuarial e a adequada governança da gestão previdenciária, tendo em vista que a administração do RPPS está diretamente relacionada à garantia dos direitos previdenciários dos servidores públicos e à preservação do interesse público. Nesse contexto, a ausência de iniciativa legislativa voltada à adequação integral da legislação municipal às disposições da EC nº 103/2019 possui potencial para produzir impactos relevantes sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio, circunstância que deve ser objeto de acompanhamento por esta Corte e considerada por ocasião da apreciação das contas anuais do gestor responsável. [...] A estruturação, a governança e a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social envolvem matérias de elevada complexidade técnica, abrangendo aspectos previdenciários, atuariais, contábeis e jurídicos que exigem conhecimento especializado, permanente atualização normativa e integração entre planejamento financeiro, gestão de riscos e políticas públicas de longo prazo. Justamente por essa razão, não se admite que a complexidade do tema seja utilizada como fundamento para justificar a inércia administrativa. Ao contrário, a relevância da matéria impõe atuação diligente e planejamento contínuo, não sendo suficientes alegações desacompanhadas de elementos probatórios que demonstrem a efetiva implementação das medidas necessárias. [...]. No que se refere à realização do censo previdenciário, é salutar reconhecer o esforço empreendido pelo gestor no sentido de atender às exigências evidenciadas durante a instrução processual. Não obstante, impõe-se recomendar o saneamento das inconsistências verificadas na documentação apresentada, porquanto o Relatório Final do Censo Previdenciário, igualmente disponibilizado no sítio eletrônico do Instituto de Previdência, informa que o universo de servidores sujeitos ao recenseamento seria de 204 segurados. Todavia, os anexos do relatório registram parte dos servidores com os status

"Enviado" e "Aprovado", sem que haja clareza quanto à consolidação definitiva dos dados, como bem destacado no último Parecer Ministerial. Além disso, consta o quantitativo de 203 servidores na relação intitulada "Relatório dos Segurados Recenseados – 13/12/2023 a 13/11/2025", ao passo que outra relação, denominada "Relatório dos Segurados Não Recenseados", indica a existência de 52 servidores não recenseados, circunstâncias que evidenciam divergências internas e comprometem a consistência das informações apresentadas. As inconsistências identificadas na documentação revelam divergência entre os dados constantes dos próprios relatórios apresentados, circunstância que demanda especial atenção da unidade gestora. Soma-se a isso a ausência de elementos atualizados capazes de demonstrar a efetiva consolidação do recenseamento e a adoção das providências subseqüentes decorrentes dos resultados obtidos. Nesse contexto, incumbe ao gestor demonstrar quais medidas vêm sendo efetivamente implementadas com vistas à manutenção da regularidade cadastral dos segurados e à adequada gestão previdenciária, sobretudo porque o art. 7º do Decreto Municipal nº 65/2024, de 24 de setembro de 2024, estabelece consequências jurídicas decorrentes da ausência de atualização cadastral no âmbito do censo previdenciário, o que não foi apresentado. [...] convertendo a irregularidade em recomendação. Isso porque as inconsistências verificadas nos próprios documentos acostados aos autos impedem o reconhecimento do saneamento integral da impropriedade, evidenciando fragilidades quanto à abrangência, à consistência e à efetividade do procedimento de recenseamento previdenciário. Tal circunstância recomenda a continuidade do acompanhamento da gestão, a fim de verificar a efetiva regularização das inconsistências identificadas, bem como a adoção das medidas administrativas decorrentes da eventual ausência de recenseamento de segurados. [...] no que diz respeito à transparência dos processos licitatórios, a Análise Técnica Preliminar nº 864/2024 (Evento 1), ao realizar exame comparativo entre os meios de divulgação obrigatória dos atos administrativos, constatou que, além da ausência de disponibilização das informações no Portal da Transparência, o Instituto de Previdência deixou de promover, de forma tempestiva, a alimentação do Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – Licitações, Contratos e Obras (SICAP-LCO). Embora os apontamentos decorram de normativos distintos — Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e, à época dos fatos, da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2017, posteriormente revogada pela Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2024 — ambos possuem a mesma finalidade: assegurar a transparência ativa dos atos relativos às contratações públicas. Trata-se, portanto, de obrigações complementares, voltadas à concretização do princípio da publicidade, ao fortalecimento do controle social e ao exercício do controle externo por esta Corte de Contas. [...]. Importa destacar que a transparência das contratações públicas não se exaure na publicação posterior dos atos em portais institucionais. A legislação e os normativos desta Corte exigem, igualmente, a alimentação tempestiva do SICAP-LCO, ferramenta concebida para viabilizar o acompanhamento concomitante dos procedimentos licitatórios e contratações por este Tribunal, bem como ampliar o acesso da sociedade às informações de interesse público. A inobservância desse dever compromete a efetividade do controle externo preventivo e prospectivo, além de restringir o exercício do controle social, evidenciando fragilidade nos mecanismos de governança e de controle interno da unidade gestora. [...] A jurisprudência desta Corte vem se consolidando no sentido de que a omissão ou a alimentação intempestiva do SICAP-LCO e do Portal da Transparência configura infração autônoma aos deveres de publicidade e transparência, sendo insuficiente a

regularização posterior para descaracterizar a irregularidade, justamente porque o prejuízo ao controle concomitante já se encontra consumado. Em diversos precedentes, esta Corte assentou que a alimentação intempestiva dos sistemas de transparência não afasta a responsabilização do gestor, podendo ensejar a aplicação de sanção pecuniária quando evidenciado o descumprimento injustificado da obrigação normativa. [...] destaca-se o Acórdão TCE/TO nº 715/2025-Pleno, no qual este Tribunal aplicou multa ao gestor, dentre outros fundamentos, pela omissão na alimentação tempestiva e completa do SICAP-LCO e do Portal da Transparência, reconhecendo que tal conduta afronta os deveres de publicidade e transparência previstos na Lei nº 12.527/2011, na Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2024. [...]. Assim, entendendo caracterizada infração grave aos deveres de publicidade e transparência que regem a Administração Pública, circunstância que autoriza a aplicação da sanção prevista no art. 39, inciso II, da Lei Estadual nº 1.284/2001, c/c o art. 159, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, e art. 32 da Lei nº 12.527/2011, sem prejuízo da ciência à Relatoria atualmente competente para acompanhamento das inconsistências ainda verificadas nos sistemas de transparência. [...]. Em face do exposto [...] Aplicar multa ao Sr. [...] gestor do Instituto Previdenciário Social dos Servidores Municipais [...], no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fundamento nos arts. 37, 39, II, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c os arts. 156, I, 157 e 159, II do Regimento Interno deste Tribunal, em razão da alimentação intempestiva do Portal da Transparência do órgão e do SICAP-LCO, em desconformidade com a Lei nº 12.527/2011 e a IN-TCE/TO nº 03/2024.

(Representação. Conselheiro Napoleão De Souza Luz Sobrinho. [Resolução nº 920/2026](#). Voto nº 105/2026 – RELT2. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 12/08/2026. Processo nº 18072/2024).

17. ACÓRDÃO N.º 720/2026. Representação. Inexigibilidade de Licitação. Serviços de Assessoria e Consultoria Jurídica. Ausência de Notória Especialização e Singularidade do Objeto.



REPRESENTAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DA SINGULARIDADE DO OBJETO. ATIVIDADES ORINÁRIAS E ROTINEIRAS. DEFICIÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. DESCUMPRIMENTO DA IN TCE/TO Nº 03/2024. OMISSÃO NA ALIMENTAÇÃO DO SICAP-LCO. ILEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. MULTA. RECOMENDAÇÕES. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE.

[...] Tratam-se os autos de Representação decorrente de demanda formulada no sistema de Ouvidoria deste Tribunal de Contas, versando sobre supostas irregularidades na contratação direta, por inexigibilidade de licitação (Processo Administrativo nº 07/2025), que culminou no Contrato nº 07/2025, assinado em 31.01.2025, celebrado entre a Câmara Municipal [...] e a empresa [...] tendo como objeto a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica em matéria de licitações e contratos à Câmara Municipal [...]. No caso, a presente Representação se pavimenta em razão de possíveis irregularidades na contratação direta em tela, sendo as seguintes: i) realização de inexigibilidade sem demonstração da notória especialização; ii) ausência de singularidade do objeto; iii) deficiência na justificativa de preços; iv) ausência de alimentação do SICAP/LCO, em descumprimento da IN-TCE/TO nº 03/2024. [...] A controvérsia central consiste em verificar a regularidade da inexigibilidade de licitação utilizada pela Câmara Municipal de Novo Alegre para contratação de serviços advocatícios de assessoria e consultoria jurídica em licitações e contratos administrativos. Acerca da inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, a Lei nº 14.133/2021 consolidou o seguinte entendimento: Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias. [...]. No caso dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, o art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a inexigibilidade apenas quando a contratação de profissional ou empresa de notória especialização for essencial e reconhecidamente adequada à plena satisfação do objeto. Ainda, acerca do conceito de notória especialização, o art. 6º, inciso XIX, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que ela deve decorrer do reconhecimento do profissional ou da empresa no respectivo campo de

atuação, comprovado por elementos objetivos como desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados às atividades contratadas, de modo a permitir inferir que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto. [...] conforme assinalado pela unidade técnica deste Tribunal e corroborado pelo Ministério Público de Contas, a sociedade de advocacia foi constituída poucos meses antes da contratação, e o advogado titular obteve inscrição profissional em 2024, inexistindo nos autos demonstração de desempenho anterior relevante, publicações, pareceres reconhecidos, contratos pretéritos com entes públicos, equipe técnica especializada ou qualquer outro elemento objetivo capaz de evidenciar conceito consolidado no campo de atuação contratado. Ocorre que, a mera alegação de atuação anterior em órgãos públicos, participação em comissões da OAB ou exercício de atividades jurídicas ordinárias não basta para configurar notória especialização. A inexigibilidade demanda demonstração concreta, objetiva e documental da excepcionalidade do contratado e da inadequação da competição ao caso específico. [...]. Destarte, experiência acadêmica, estágio profissional ou participação institucional em comissões não se confundem com desempenho anterior consolidado em assessoria jurídica especializada a órgãos públicos, notadamente em licitações e contratos administrativos. Dessa forma, não demonstrada de forma concreta e documentada a notória especialização do contratado, resta comprometido um dos pressupostos essenciais à validade da inexigibilidade de licitação. Quanto à singularidade do objeto, é necessário destacar que a contratação direta por inexigibilidade não se legitima pela mera natureza intelectual ou jurídica dos serviços pretendidos. Ainda que a Lei nº 14.133/2021 não reproduza literalmente a expressão “natureza singular” constante da Lei nº 8.666/1993, permanece indispensável a demonstração de que o objeto contratado possui características diferenciadas, especiais ou complexas, capazes de justificar a inviabilidade de competição e a escolha direta de profissional ou empresa de notória especialização. Na presente contratação direta em análise, o objeto contratado revela natureza ordinária e rotineira, abrangendo orientação e suporte jurídico na aplicação da Lei nº 14.133/2021, elaboração e análise de editais, contratos, termos de referência, consultoria em processos licitatórios, gestão contratual, emissão de pareceres e respostas a consultas formuladas por servidores ou gestores. [...] a adoção da inexigibilidade para contratação de serviços advocatícios exige mais do que a invocação genérica da especialização técnica do contratado. É indispensável que o processo administrativo demonstre, de forma concreta, que a demanda possui contornos excepcionais, complexidade diferenciada e incompatibilidade com a atuação ordinária da estrutura jurídica disponível no órgão. [...] a tese firmada no Tema 309 da repercussão geral não autoriza a contratação direta irrestrita de serviços advocatícios, tampouco afasta o dever de comprovação dos pressupostos legais da inexigibilidade. Ao revés, reforça a necessidade de instrução processual robusta, com demonstração objetiva da notória especialização, da excepcionalidade do serviço, da inadequação da execução pela estrutura própria da Administração e da compatibilidade do preço contratado com o mercado. [...]. Dessa forma, entendo que não se encontram preenchidos os pressupostos do art. 74, inciso III, c/c o § 3º, da Lei nº 14.133/2021, impondo-se a manutenção das irregularidades apontadas, sendo a realização de inexigibilidade sem demonstração da

notória especialização, bem como à ausência de singularidade do objeto, com aplicação de multa ao responsável [...] Presidente da Câmara Municipal [...] com fundamento nos arts. 37 e 39, II, da Lei Estadual nº 1.284/2001, bem como nos arts. 156, I, 157, § 1º, e 159, II, do Regimento Interno desta Corte. [...] A respeito da deficiência na justificativa de preços, a unidade técnica desta Corte de Contas destaca a inexistência de pesquisa de preços ou elementos objetivos capazes de demonstrar a compatibilidade dos valores contratados com os preços praticados no mercado, em afronta ao art. 23, §4º, da Lei nº 14.133/2021. Nos termos do art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deve ser instruído com justificativa de preço. Especificamente nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, o art. 23, § 4º, do mesmo diploma estabelece que, quando não for possível estimar o valor do objeto pelos parâmetros ordinários previstos nos §§ 1º, 2º e 3º, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, mediante apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até um ano anterior à contratação, ou por outro meio idôneo. [...]. No caso dos serviços advocatícios, a pesquisa de preços apresenta peculiaridades, pois não se busca identificar necessariamente o menor preço, mas aferir a razoabilidade econômica da contratação. Isso porque a advocacia envolve serviço técnico, intelectual e personalíssimo, no qual a seleção pode considerar elementos como experiência, confiança, complexidade da demanda, responsabilidade profissional, relevância institucional da causa, prazo de execução, especialização temática e estrutura técnica disponível. Ainda assim, tais características não autorizam a contratação sem qualquer parâmetro objetivo de preço. [...] A análise da documentação disponibilizada no SICAP-LCO, relativa ao Processo Administrativo nº 07/2025 e ao Contrato nº 07/2025, evidencia que não foi juntada pesquisa de preços. A constatação também se confirma a partir da documentação disponibilizada no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Novo Alegre, uma vez que os documentos publicados não evidenciam a realização de procedimento prévio de aferição da vantajosidade econômica do ajuste, limitando-se à divulgação de peças que não suprem a exigência legal de justificativa do preço. A mera indicação do valor global contratado, desacompanhada de parâmetros objetivos de comparação, não permite aferir se a despesa observou os princípios da economicidade, eficiência, motivação e seleção da proposta mais vantajosa. A pesquisa de preços, nesses casos, pode ser realizada mediante: i) contratos anteriores firmados pelo próprio escritório contratado, desde que relativos a objetos semelhantes; ii) notas fiscais emitidas pelo contratado a outros clientes públicos ou privados, preferencialmente no período de até um ano anterior à contratação; iii) Tabela de Honorários da OAB, desde que utilizada apenas como parâmetro auxiliar, e não como único elemento de justificação; iv) consultas a bancos públicos de preços ou qualquer outro elemento objetivo apto a demonstrar a compatibilidade do valor contratado com os preços praticados no mercado. Dessa forma, a ausência de pesquisa de preços ou de meio idôneo equivalente compromete a motivação da contratação direta, impede a aferição da vantajosidade econômica do ajuste e configura afronta aos arts. 23, § 4º, e 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, bem como aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência, motivação e transparência. Por essas razões, deve ser mantida a irregularidade referente à deficiência na justificativa de preços.

Contudo, considerando que o valor da contratação é de valor módico, com reduzida materialidade econômica e baixo potencial lesivo ao erário, entende-se suficiente o reconhecimento da falha, sem aplicação de multa. [...] Ante o exposto [...] Considere ilegal o Contrato nº 07/2025 (inexigibilidade de Licitação), tendo como objeto a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica em matéria de licitações e contratos à Câmara Municipal [...] tendo em vista as irregularidades apresentadas no presente Voto, sendo a inexigibilidade sem demonstração da notória especialização; ausência de singularidade do objeto e deficiência na justificativa de preços. Aplique multa no montante de R\$ 3.000,00, sendo o valor de R\$ 1.000,00 para cada irregularidade ao senhor [...] Presidente da Câmara Municipal [...] com fulcro no art. 39, incisos II e IV, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 159, incisos II e IV, do Regimento Interno deste TCE, sendo as seguintes: a) inexigibilidade sem demonstração da notória especialização; b) ausência de singularidade do objeto.

(Representação. Conselheiro Severiano José Costandrade De Aguiar. [Acórdão nº 720/2026](#). Voto nº 103/2026 – RELT4. Julgado em 28/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 01/09/2026. Processo nº 10103/2025).

18. RESOLUÇÃO N.º 915/2026. Consulta. Câmara Municipal. Vereadores. Terço Constitucional de Férias.



CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE ALMAS. VEREADORES. TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL. TEMA 484 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE SUBSÍDIO. NATUREZA JURÍDICA DE DIREITO SOCIAL. INEXISTÊNCIA DE MAJORAÇÃO REMUNERATÓRIA. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. REGULAMENTAÇÃO POR RESOLUÇÃO. SUFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E OBSERVÂNCIA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E FISCAIS. REVISÃO PARCIAL DA RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 299/2015. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

I - A Resolução constitui instrumento normativo suficiente e juridicamente adequado para disciplinar a regulamentação das férias remuneradas acrescidas de 1/3 constitucional aos vereadores, desde que permaneça restrita à previsão legal antecedente e não promova inovação quanto ao conteúdo do direito assegurado.

II - A implementação do pagamento do adicional de 1/3 de férias aos vereadores não se trata de parcela destinada a majorar o subsídio, nem de verba de representação ou vantagem remuneratória criada discricionariamente pelo legislador, mas de direito constitucional autônomo, cuja fruição depende de previsão em lei específica, observância da disponibilidade orçamentária e financeira e respeito aos limites constitucionais e legais aplicáveis às despesas públicas. Em razão dessa natureza jurídica, sua instituição não se submete ao princípio da anterioridade previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, podendo ocorrer de maneira imediata;

III - Embora esta Corte de Contas não tenha se pronunciado expressamente sobre a natureza jurídica do adicional constitucional de férias devido aos vereadores, a partir de interpretação do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 484 de Repercussão Geral, conclui-se que o adicional constitucional de férias possui natureza de direito social de matriz constitucional.

[...] A Constituição Federal disciplina o direito às férias no âmbito dos direitos sociais, ao prever, em seu art. 7º, inciso XVII, a garantia de férias anuais remuneradas aos trabalhadores urbanos e rurais. Posteriormente, o art. 39, § 3º, estende expressamente esse direito aos ocupantes de cargos públicos. Sob a perspectiva dos princípios da isonomia e da simetria, as férias remuneradas configuram um direito constitucional assegurado a todos os trabalhadores, alcançando, igualmente, os agentes políticos. A possibilidade de pagamento de férias e de décimo terceiro salário a agentes políticos é tema pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 484 de Repercussão Geral. [...] Da

fundamentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, extrai-se que o regime de subsídio previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal é compatível com o pagamento do terço constitucional de férias aos agentes políticos. Tal compatibilidade ocorre justamente porque o referido adicional constitui direito social assegurado pelo art. 7º, inciso XVII, da Constituição, extensível aos agentes políticos desde que haja previsão na legislação do respectivo ente federativo. Assim, em resposta ao questionamento 4, este Tribunal de Contas não possui entendimento firmado acerca da natureza jurídica do adicional constitucional de férias devido aos vereadores. Por esta razão adotar-se-á a interpretação sistemática da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, que conduz à conclusão de que o adicional constitucional de férias possui natureza de direito social de matriz constitucional, distinto do subsídio e juridicamente independente deste. [...] O questionamento 2 compreende duas indagações autônomas, apesar de correlatas: a primeira consiste em verificar se a implementação do pagamento do adicional constitucional de férias configura majoração do subsídio dos vereadores; a segunda diz respeito à incidência do princípio da anterioridade sobre a produção dos efeitos financeiros dessa verba. Neste tópico, trabalharei o quesito da majoração, sendo a observância à anterioridade esclarecida no tópico seguinte. A majoração de subsídio configura-se como a alteração do valor da parcela remuneratória fixada para o exercício do mandato eletivo. Ou seja, somente há majoração quando o próprio subsídio é elevado, mediante processo legislativo próprio, cumprindo os índices constitucionais e legais, em respeito ao princípio da legislatura. [...] não se pode confundir a implementação do adicional constitucional de férias com a majoração do subsídio. A exigibilidade daquele não decorre do simples exercício ordinário do mandato, mas da ocorrência de um fato gerador distinto: a aquisição e o gozo do direito às férias anuais, assegurado pelo art. 7º, XVII, da Constituição Federal. Enquanto o subsídio é devido como contraprestação pelo desempenho das funções inerentes ao mandato eletivo, o adicional constitucional de férias somente é devido quando implementados os pressupostos constitucionais para a sua percepção, possuindo, portanto, fundamento jurídico, finalidade e periodicidade diversos. Foi justamente essa distinção que levou o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 650.898/RS (Tema 484 da Repercussão Geral), a reconhecer a compatibilidade do décimo terceiro salário e do adicional constitucional de férias com o regime de subsídio. Ao afirmar que "o regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias", a Corte delimitou o alcance da vedação prevista no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, restringindo-a às parcelas remuneratórias permanentes ou mensais acrescidas ao subsídio. Infere-se, portanto, que o pagamento do adicional constitucional de férias não promove qualquer alteração na estrutura remuneratória mensal do agente político. O subsídio permanece íntegro, tanto em seu valor quanto em sua natureza jurídica, sendo o adicional apenas uma vantagem constitucional de pagamento anual, cuja finalidade é viabilizar o exercício do direito ao descanso remunerado. [...] A seguir, analisarei, em conjunto, o quesito 1, o quesito 2, a respeito da necessidade de aplicação do princípio da anterioridade, e o quesito 3, por se referirem a pressupostos necessários à efetiva regularização e implementação do direito constitucional do pagamento de férias remuneradas acrescidas do adicional de um terço aos vereadores. [...] A necessidade de

um ato normativo para a aplicação desses direitos sociais fundamenta-se no princípio da legalidade, o qual exige que o gestor público, em toda sua atuação funcional, submeta-se aos mandamentos legais e às exigências do bem comum, sendo vedado a ele se desviar ou afastar dessas diretrizes, uma vez que o descumprimento pode resultar na invalidação do ato e na exposição do agente à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. [...] ante a inexistência de conflito normativo apontado entre a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara, conclui-se que a Resolução constitui instrumento normativo suficiente e juridicamente adequado para disciplinar a regulamentação do direito, desde que permaneça restrita à previsão legal anteriormente estabelecida e não promova inovação relativa ao conteúdo do direito assegurado. [...] O art. 29, inciso VI, da Constituição Federal estabelece que o subsídio dos vereadores será fixado em cada legislatura para vigorar na subsequente, consagrando o princípio da anterioridade como mecanismo destinado a impedir que a Câmara Municipal altere, durante a legislatura em curso, o valor da remuneração de seus próprios membros. Trata-se de norma voltada à preservação da moralidade administrativa, da impessoalidade e da vedação legislativa em causa própria. De acordo com o demonstrado em quesitos anteriores, o terço constitucional de férias integra o regime jurídico-remuneratório dos vereadores, encontrando respaldo na Lei Orgânica do Município, e é compatível com o regime constitucional de subsídio. Em contrapartida, o adicional constitucional de férias não se confunde com o subsídio mensal, constituindo direito social autônomo assegurado pelo inciso XVII do art. 7º da Constituição Federal, com pagamento derivado da ocorrência de fatos específicos, ou seja, o gozo das férias. [...]. Dessa maneira, por não tratar de vantagem em benefício próprio, mas de direito previamente constituído, o adicional de 1/3 de férias não está sujeito à observância do princípio da anterioridade, podendo ter aplicabilidade imediata. Cumpre destacar, ainda, que a implementação do pagamento não dispensa a observância dos limites de despesa com pessoal previstos no art. 20, inciso III, alínea "a" da Lei Complementar nº 101/2000, do total da despesa e do gasto com folha de pagamento previstos no art. 29-A da Constituição Federal, bem como das regras de planejamento e execução orçamentária dispostas na Lei nº 4.320/1964, competindo ao ordenador da despesa verificar, previamente à sua realização, a existência de disponibilidade orçamentária e financeira suficiente para suportar o respectivo encargo. [...] Questão 1 - A previsão de férias remuneradas acrescidas de 1/3 constitucional constante na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno é suficiente para fundamentar o pagamento aos vereadores, mediante simples regulamentação por resolução? Resposta: Sim, a regulamentação por resolução constitui instrumento normativo suficiente e juridicamente adequado para disciplinar a regulamentação das férias remuneradas acrescidas de 1/3 constitucional aos vereadores, desde que permaneça restrita à previsão legal antecedente e não promova inovação quanto ao conteúdo do direito assegurado. Questão 2 - A implementação do pagamento do adicional de 1/3 de férias aos vereadores, ainda que já previsto normativamente, configura majoração de subsídio, sujeitando-se ao princípio da anterioridade, com efeitos apenas na legislatura subsequente? Questão 3 - Uma vez editada a resolução regulamentadora, havendo prévia dotação orçamentária, é possível o início imediato do pagamento do adicional de férias aos vereadores? Resposta: A implementação do pagamento do adicional de 1/3 de férias

aos vereadores não se trata de parcela destinada a majorar o subsídio, nem de verba de representação ou vantagem remuneratória criada discricionariamente pelo legislador, mas de direito constitucional autônomo, cuja fruição depende de previsão em lei específica, observância da disponibilidade orçamentária e financeira e respeito aos limites constitucionais e legais aplicáveis às despesas públicas. Em razão dessa natureza jurídica, sua instituição não se submete ao princípio da anterioridade previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, podendo ocorrer de maneira imediata. Questão 4 - Qual o entendimento consolidado deste Tribunal de Contas quanto à natureza jurídica do adicional de férias aplicado a agentes políticos, especialmente vereadores? Resposta: Embora esta Corte de Contas não tenha pronunciado expressamente sobre o indagado, concluiu-se que o terço constitucional de férias possui natureza jurídica de direito social fundamental, previsto no art. 7º, inciso XVII, da Constituição Federal, cuja extensão aos agentes políticos, inclusive vereadores, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 650.898/RS (Tema 484 da repercussão geral).

(Consulta. Conselheiro Severiano José Costandrade De Aguiar. [Resolução nº 915/2026](#). Voto nº 124/2026 – RELT4. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 12/08/2026. Processo nº 3552/2026).

19. ACÓRDÃO N.º 721/2026. Pedido de Reconsideração. Representação. Adesão à Ata de Registro de Preços. Divergência entre o Objeto Registrado e o Executado.



PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADESÃO. À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. DIVERGÊNCIA MATERIAL ENTRE O OBJETO REGISTRADO (MANUTENÇÃO PREDIAL) E O OBJETO EXECUTADO (REFORMA DE PRÉDIO PÚBLICO). LEI DE LOCAÇÕES. REALIZAÇÃO DE BENFEITORIAS PELO PODER PÚBLICO QUE FORAM INCORPORADAS AO IMÓVEL PARTICULAR. AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS VOLTADAS À COMPENSAÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS. DEVER DE CUIDADO INTRÍNSECO AO CARGO. RECOMENDAÇÃO EXPEDIDA PELO CONTROLADOR-GERAL DIRECIONADA À RECORRENTE. CONDUTA OMISSIVA PRATICADA PELA RECORRENTE. INAPLICABILIDADE DO ART. 22, CAPUT, § 1º, DA LINDB. MULTA APLICADA EM ESTRITA OBSERVÂNCIA AOS ARTIGOS 157 E 159 DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/TO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO.

[...] Examina-se, nesta oportunidade, o Pedido de Reconsideração [...] interposto pela senhora [...] Secretária Municipal da Educação à época, por intermédio de seus procuradores constituídos nos autos [...] em face do Acórdão nº 32/2026-TCE/TO-Pleno, emitido nos Autos nº 2101/2024, que conheceu e considerou procedente a Representação acerca de inconsistências na Adesão à Ata de Registro de Preços nº 005/2022, aderida pela Secretaria Municipal da Educação [...] que deu origem ao Contrato nº 05/2023, tendo como objeto a “contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de manutenção das instalações físicas prediais do imóvel [...] no valor de R\$ 3.273.177,51; aplicou multa à responsável; e determinou a realização de Tomada de Contas Especial. Em suas razões recursais, a recorrente assevera que foi proferida orientação pelo Controlador-Geral, à época, no sentido de que “eventuais compensações pelas melhorias somente se daria ao final do contrato, quando a devolução do imóvel ao proprietário”. [...] tendo em vista a orientação recebida da Controladoria-Geral e o disposto no art. 22, caput, e § 1º, da LINDB, requer o afastamento da multa aplicada à recorrente, considerando sua atuação diligente e corretiva, a ausência de dolo, de erro grosseiro ou de prejuízo ao erário. [...] A priori, importa consignar que o Contrato nº 05/2023, celebrado entre a empresa [...] e a Prefeitura Municipal [...] por intermédio da Secretaria Municipal de Educação [...] rege-se pelas disposições da Lei Federal nº 8.666/1993, que trazia em seu texto o caráter de direito privado do contrato de locação quando o poder público figurava como locatário. [...] os contratos de locação firmados pela Administração Pública, cujo objeto seja o aluguel de imóvel de particular, seguem as regras de direito privado previstas na Lei Federal nº 8.245/1991 (Lei do Inquilinato), a

qual dispõe, em seu art. 35, que as benfeitorias necessárias realizadas pelo locatário, ainda que sem anuência expressa do locador, serão passíveis de indenização; todavia, as benfeitorias úteis serão indenizáveis, desde que autorizadas, salvo disposição contratual em contrário. [...] os contratos de locação pactuados entre a Administração e o particular exigem que sejam implementadas medidas administrativas voltadas à compensação das despesas realizadas, sob pena de serem considerados irregulares os pagamentos efetuados para o custeio de benfeitorias que acarretem privilégio, direta ou indiretamente, a particulares, em afronta ao princípio constitucional da impessoalidade (art. 37, caput, da CRFB/88). [...] No caso concreto, o Voto Condutor dos autos de origem consignou que foram realizadas benfeitorias no imóvel locado [...] para o funcionamento da Secretaria Municipal de Educação [...] De acordo com os documentos acostados no evento 57, anexo 3, do Processo nº 2101/2024, as principais melhorias incorporadas ao imóvel foram as seguintes: instalação de paredes em drywall, instalações elétricas e rede lógica [...] Importa salientar que o esclarecimento apresentado pela Diretoria de Projetos e Obras destacou que foi elaborado laudo técnico de vistoria do imóvel antes do início das alterações realizadas no prédio, no qual constam ações corretivas a serem promovidas pela locatária, bem como a ausência de autorização formal emitida pelo locador para a reforma do prédio. [...] A despeito de a recorrente sustentar que não lhe incumbiria realizar compensações pelas benfeitorias executadas, não se pode perder de vista que o Contrato nº 05/2023 foi firmado em 22 de março de 2023, período em que a responsável exercia o cargo de Secretária Municipal de Educação [...] o qual ocupou de 26 de janeiro a 10 de agosto de 2023. Ainda que a aludida avença tenha sido assinada pela Secretária Executiva da Secretaria Municipal de Educação [...] caberia à recorrente, na condição de Secretária Municipal de Educação, promover a supervisão, a fiscalização e a adoção de providências corretivas ao constatar as irregularidades existentes na adesão realizada pela Pasta sob sua direção. O encargo atribuído à responsável decorre do dever de cuidado intrínseco ao cargo desempenhado. Assim, no exercício desse poder-dever, competia à recorrente promover as negociações necessárias em conjunto com a contratada para assegurar que os valores destinados à realização das benfeitorias no bem locado revertissem aos cofres públicos. [...] Desse modo, considerando a realização de benfeitorias no imóvel, bem como a existência de cláusulas contraditórias no contrato de locação, a responsável, na qualidade de Secretária Municipal de Educação, em estrita observância ao dever de cuidado inerente ao cargo, deveria ter empreendido diligência mínima no sentido de assegurar que as intervenções realizadas no imóvel, durante a sua gestão, revertissem em benefício da Administração, uma vez que parte dessas intervenções enquadra-se na categoria de benfeitorias “úteis”, tais como o cabeamento da rede elétrica do prédio, sujeitas ao ressarcimento, nos termos da lei de regência. A conclusão ora alcançada encontra respaldo, inclusive, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que, ao apreciar situação análoga no julgamento do Processo nº 006.651/2008-5, consolidou o entendimento de que, na ausência de previsão contratual apta a garantir o ressarcimento das despesas realizadas com benfeitorias úteis e necessárias, compete ao gestor adotar providências concretas destinadas à proteção do patrimônio público, tais como a articulação com o locador, a realização de reuniões de alinhamento e a formalização de termo aditivo. [...]. Logo, a omissão da recorrente configura infração passível de aplicação de multa, nos termos do art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001 c/c com o art. 159, inciso II, do R.I.TCE/TO. Ao contrário do que sustenta a recorrente, a manifestação colacionada nos autos da Representação não possui o condão

de afastar a irregularidade atinente à ausência de adoção de medidas administrativas no decorrer da execução contratual para assegurar o ressarcimento das benfeitorias realizadas. Em sentido diverso, apenas reforça que a recorrente possuía conhecimento acerca das melhorias executadas e deixou de empregar a diligência mínima, inerente às atribuições exercidas, para resguardar o direito da Administração Pública de ser ressarcida pelos valores utilizados na reestruturação física do prédio. Faz-se necessário ressaltar, ainda, que os pareceres técnicos, jurídicos ou manifestações de setores especializados podem ser considerados elementos relevantes para a aferição da boa-fé, da diligência e da culpabilidade do gestor. Contudo, tais manifestações não possuem, em regra, caráter vinculante e não eximem a autoridade competente do dever de examinar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a adequação do ato que pratica ou autoriza, especialmente quando se trata de contratação pública apta a gerar obrigações financeiras para a Administração. Isto posto, não prospera a alegação de que a recorrente agiu amparada pela manifestação emitida pela Controladoria-Geral do Município. [...] considerando a situação identificada no bojo da Representação, a inércia da recorrente quanto à adoção de medidas administrativas pertinentes, à implementação de mecanismos de acompanhamento e controle, à formalização de notificações ao locador e à adoção de providências aptas a resguardar futura compensação patrimonial, denota-se conduta omissiva praticada pela titular da Pasta, incompatível com os princípios que regem a atividade administrativa, assegurados pela CRFB/88, amoldando-se à infração prevista no art. 39, inciso II, da Lei nº 1.284/2001 c/c o art. 159, inciso II, do Regimento Interno do TCE/TO, motivo pelo qual alinho-me ao entendimento exarado pela Coordenadoria de Recursos e ao parecer do Ministério Público de Contas, no sentido de manter a irregularidade descrita.

(Pedido de Reconsideração. Conselheiro Severiano José Costandrade De Aguiar. [Acórdão nº 721/2026](#). Voto nº 127/2026 – RELT4. Julgado em 28/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 31/08/2026. Processo nº 1241/2026).

1ª CÂMARA

20. ACÓRDÃO N.º 660/2026. Inspeção. Regulação e Fiscalização de Serviços de Saneamento Básico. Revisão e Reajuste Tarifário. Transparência Ativa.



INSPEÇÃO. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO. REVISÃO E REAJUSTE TARIFÁRIOS. TRANSPARÊNCIA ATIVA. ESTRUTURAÇÃO DE PESSOAL. FORMALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS. OMISSÃO REGULATÓRIA. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. MULTA. ACOLHER RELATÓRIO. MULTA.

I - Deficiências na publicidade dos atos de regulação e fiscalização (arts. 3º, 5º e 8º da Lei nº 12.527/2011) e ausência de autonomia do sítio eletrônico da agência. II - O quadro das gerências finalísticas de saneamento, composto exclusivamente por servidores cedidos e temporários, revela o emprego do regime temporário como solução estrutural para atividade-fim contínua e permanente, em afronta aos requisitos fixados no Tema 612 da repercussão geral (RE nº 658.026/MG) e ao art. 37, IX, da Constituição Federal. Delimitadas as esferas de responsabilização, e reconhecido que a realização de concurso depende de lei específica e de autorização do Poder Executivo estadual, exige-se da autarquia, no atual estágio, a elaboração de estudo técnico de dimensionamento de pessoal e a proposta de plano de cargos e carreiras. III - A ausência de atos formais de delegação entre a ATR e os municípios concedentes vulnera os incisos VIII e IX do art. 3º da Lei Estadual nº 1.017/1998 e os arts. 8º, 11 e 23 da Lei nº 11.445/2007. IV - A manutenção das tarifas congeladas desde agosto de 2022, em descumprimento ao art. 6º da Resolução ATR nº 04/2021, ao art. 37 da Lei nº 11.445/2007 e ao art. 29, V e VI, da Lei nº 8.987/1995, configura omissão regulatória que frustrou receita superior a R\$ 115 milhões e comprometeu o equilíbrio contratual. Reconhecido o direito ao reequilíbrio, sua recomposição deve observar modelo de aplicação escalonada e graduada, de modo a distribuir o impacto sobre o usuário sem transferência abrupta do passivo acumulado. V - A determinação de suspensão do reajuste, sob alegação de ausência de publicação em Diário Oficial, revela-se juridicamente frágil, porquanto satisfeita a publicidade prévia por meios legítimos alternativos (art. 39 da Lei nº 11.445/2007), aplicando-se o princípio de que não há nulidade sem prejuízo, além de importar, ao menos em tese, violação à autonomia administrativa e à independência decisória da agência (arts. 2º e 5º, IX, da Lei Estadual nº 1.758/2007). VI - A retenção do reajuste opera em desfavor da própria autarquia, cujas receitas decorrem de taxas incidentes sobre o benefício econômico da concessionária, impondo-se a remessa de cópia dos autos

à CGE/TO para apuração de eventual dano ao erário relativo à omissão de receita nos exercícios de 2022 a 2025.

[...] Os presentes autos de nº 7534/2025 tratam de inspeção realizada pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG para exame dos atos da Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – ATR, nos exercícios de 2023 e 2024, em cumprimento à Resolução TCE/TO nº 401/2023, que tratou de possíveis irregularidades na revisão tarifária dos serviços da Companhia de Saneamento do Tocantins – SANEATINS/BRK Ambiental. [...]. No tocante às comunicações remetidas aos gestores da ATR, o diligenciamento inicial se dirigiu aos senhores [...] residente da ATR de 02/03/2023 a 05/06/2024, e [...] presidente da ATR em 07/06/2024 até a data de prolação da respectiva decisão interlocutória em 04/06/2025 (Despacho nº 674/2025, evento 7), muito embora ambos tenham quedado revéis. [...]. Pelo exposto, com base no exame empreendido nos itens precedentes, verifica-se que as deficiências apontadas pela equipe técnica na Análise Preliminar de Acompanhamento nº 27/2025 foram, em parte, objeto de regularização pela ATR ao longo da instrução processual. A criação de campos específicos para o Conselho Estadual de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, a disponibilização da Carta de Serviços ao Cidadão em sua versão vigente e a atualização do acervo de resoluções da agência demonstram que a determinação contida no Despacho nº 674/2025 surtiu o efeito indutor pretendido, promovendo avanços concretos na qualidade informacional do sítio eletrônico da entidade. Tais providências indicam um movimento de conformação às exigências dos arts. 3º, 5º e 8º da Lei nº 12.527/2011, que vinculam a Administração Pública ao dever de publicização ativa, contínua e acessível das informações de interesse coletivo, independentemente de provocação dos administrados. Não obstante os progressos verificados, o aprimoramento da transparência ativa da ATR há de ser compreendido como um processo permanente e não como uma obrigação pontual cumprida em resposta à fiscalização. A ausência de autonomia do sítio eletrônico da agência, cujos campos de acesso à informação, serviço de informação ao cidadão e portal da transparência permanecem vinculados diretamente à página do Governo do Estado, evidencia uma vulnerabilidade estrutural que extrapola a mera desatualização de conteúdo, comprometendo a identidade institucional da entidade reguladora e o acesso específico do cidadão às suas atividades. Neste sentido, permanece pertinente a demanda pelo aprimoramento da transparência ativa da ATR, vez que o propósito não era o atendimento pontual às ocorrências aludidas pela CAENG, e sim a estruturação de uma política de gestão da informação regular e condizente com os imperativos estabelecidos pela legislação (arts. 3º, I a V, 5º, 7º, II e VI, e 8º, §§1º e 2º, da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 16, I, da Lei Estadual nº 1017/1998 e arts. 2º, IX, e 26, § 2º, e 27, I, da Lei nº 11455/2007). [...] Nessa perspectiva, cumpre aplicar multa aos responsáveis citados nos autos, senhores [...] gestor no período de 02/03/2023 a 05/06/2024 e [...] gestor no período de 07/06/2024 a 03/09/2025 e de 17/12/2025 a 25/03/2026, pela ausência de comprovação da adequada política sistemática de gestão da informação, com periodicidade definida para atualização dos instrumentos regulatórios, relatórios de fiscalização, termos de notificação e atos de delegação, de modo que a transparência deixe de ser praticada de forma reativa e passe a integrar, de maneira efetiva, a rotina institucional da agência, em consonância com os princípios da publicidade e da eficiência que regem a Administração Pública. [...] A utilização de

contratações temporárias no âmbito da ATR para o desempenho de suas atividades finalísticas de regulação e fiscalização de saneamento básico remete aos requisitos constitucionais fixados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 658.026/MG, paradigma do Tema 612 de repercussão geral: Tema 612 - Constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária servidores públicos. Tese: Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração (RE nº 658.026/MG, rel. Min. Dias Toffoli, publicado DJ. 214, em 31/10/2014). Nos termos firmados pela decisão, a validade da contratação temporária pressupõe, cumulativamente, que: i) os casos excepcionais estejam previstos em lei, ii) que o prazo de contratação seja predeterminado, iii) que a necessidade seja de natureza temporária, iv) que o interesse público seja excepcional e, sobretudo, iv) que a contratação seja absolutamente indispensável. Essas condicionantes trazem luz ao argumento da CAENG ao vedar, como regra, esse expediente para "os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração". No presente caso, como atestado pela fiscalização (itens 7.3.1.3.3.8 e 7.3.1.3.3.8 da Análise Preliminar de Acompanhamento nº 27/2025), as funções de regulação e fiscalização dos contratos de concessão de saneamento nos 46 municípios conveniados constituem atividade-fim contínua e permanente da ATR, exercida de forma ininterrupta desde a criação da autarquia, o que as insere precisamente no espectro das contingências normais da Administração, tornando inconstitucional o recurso ao regime temporário como solução estrutural de composição do quadro de pessoal. A permanência dessa situação irregular é agravada pelo fato de que, conforme diagnosticado pela CAENG, no contexto da ATR, a excepcionalidade jamais existiu, porquanto a autarquia jamais realizou concurso público desde a sua criação. Sem embargo, importa delimitar com precisão o campo de responsabilidade do atual gestor. A realização de concurso público para provimento de cargos efetivos da ATR demanda, necessariamente, a existência prévia de plano de cargos e carreiras instituído por lei específica, além de autorização do Poder Executivo estadual para a abertura do certame, atos que transcendem a competência unilateral da Presidência da autarquia. [...]. Assim sendo, o que se afigura exigível e plenamente executável pela ATR, no atual estágio, é a elaboração de estudo técnico robusto que fundamente a proposta legislativa e subsidie o pedido de autorização ao governador do Estado. Esse estudo deve, no mínimo, mapear o universo de atividades-fim da agência, que não se limite à regulação de contratos de concessão de saneamento básico nos municípios conveniados, como também ao controle e fiscalização de serviços de transporte. Ademais, o levantamento permitirá dimensionar quantitativa e qualitativamente a força de trabalho necessária às funções da ATR, em cujo propósito, inclusive, revela-se metodologicamente oportuno estabelecer um cotejo com entidades reguladoras de outros estados que atuem nas áreas de saneamento e transporte, avaliando seus quadros de pessoal, perfis profissionais, estruturas de carreira e modelos de governança adotados. Por tais razões, a invocação do Tema 612 neste processo não se presta apenas a reforçar o diagnóstico de irregularidade já apontado pela equipe técnica, mas também a delimitar as consequências jurídicas da inércia e a orientar o encaminhamento adequado da matéria.

Se a contratação temporária para funções permanentes é constitucionalmente vedada e se a realização de concurso público depende de providências legislativas e executivas que transcendem a competência isolada do gestor da ATR, como o reconheceu expressamente o Despacho nº 674/2025-RELT5 ao distinguir as esferas de responsabilização, torna-se imperativo que a autarquia formalize, com urgência, o estudo técnico de dimensionamento de pessoal e a proposta de plano de cargos e carreira, instrumentalizando assim o pedido de autorização ao Poder Executivo estadual. Nessa linha de raciocínio, a proposta de encaminhamento da CAENG, que é acolhida e aprofundada no presente voto, em nada está obstada à atual estruturação das competências dos órgãos estaduais em que, consoante ressaltou o gestor da ATR (e-Doc 3124/2026, evento 60), a competência para condução de medidas estruturantes relacionadas à gestão sistêmica de pessoal, criação de carreiras e provimento de cargos insere-se atualmente no âmbito da Secretaria de Estado da Administração – SECAD, conforme dispõe expressamente o art. 16, inciso VI, da Lei Estadual nº 3.421, de 8 de março de 2019, que atribui à referida Pasta, entre outras funções, “assegurar a orientação normativa, o controle técnico e a gestão sistêmica de pessoal”, bem como “recrutar, selecionar, planejar o pessoal do Poder Executivo Estadual”, “formar e capacitar os servidores” e “supervisionar e controlar os níveis de desempenho, produtividade e eficiência” dos servidores estaduais. Mas essa competência, não desobriga o gestor de elaborar os estudos técnicos de dimensionamento da força de trabalho necessário para o exercício de suas competências, formular proposta de plano de cargos e carreiras específico e encaminhar ao Poder Executivo estadual. Diante do exposto, além da multa pela não apresentação do estudo técnico e pela omissão, direcionada aos responsáveis [...] gestor no período de 07/06/2024 a 03/09/2025 e de 17/12/2025 a 25/03/2026, cumpre determinar ao atual gestor [...] que, no prazo de 60 (sessenta) dias: (i) elabore estudo técnico de dimensionamento da força de trabalho necessária ao exercício de suas competências regulatórias, indicando perfis, quantitativos e vínculos jurídicos adequados; (ii) formule proposta de plano de cargos e carreiras específico para as atividades de regulação, controle e fiscalização, lastreada em análise comparativa com agências reguladoras congêneres de outros estados; (iii) encaminhe ao Poder Executivo estadual pedido formal de autorização para elaboração do projeto de lei correspondente e para realização de concurso público, explicitando o prazo normativo imposto pela ANA; e (iv) apresente ao TCE/TO cronograma das providências internas e interinstitucionais necessárias ao cumprimento integral desta decisão. [...] A unidade técnica, nos itens 7.3.1.2 e 7.3.2.2 da Análise Preliminar de Acompanhamento nº 27/2025-CAENG, aponta para a precariedade do vínculo da ATR com os municípios concedentes de serviços de água potável e esgotamento sanitário. Outrossim, consigna que inexistente ato administrativo formalizado de delegação aos municípios de Araguaína (Contrato de Concessão nº 229/1999), Campos Lindos (Contrato de Concessão nº 225/1999), Colinas do Tocantins (Contrato de Concessão nº 444/1999), Goiatins (Contrato de Concessão nº 378/1999), Lagoa da Confusão (Contrato de Concessão nº 318/1999), Miracema do Tocantins (Contrato de Concessão nº 313/1999), Paraíso do Tocantins (Contrato de Concessão nº 276/1999) e Rio Sono (Contrato de Concessão nº 50/1999). Naquela oportunidade, procedeu-se pesquisa junto ao site da ATR [...]. Estando presentes somente os contratos firmados entre os municípios conveniados e a ATR, determinou-se a intimação dos responsáveis, para que apresentassem cópia dos convênios regulamentadores das atividades da referida agência (Despacho nº 674/2025), mas os envolvidos não compareceram e não

disponibilizaram no endereço eletrônico da entidade as aludidas documentações. [...]. Essa circunstância representa uma mácula aos incisos VIII e IX do art. 3º da Lei Estadual nº 1.017/1998, que preveem que o titular dos serviços públicos de água e de esgoto sanitário deve instituir os instrumentos requeridos para a regulação, controle e fiscalização da prestação dos serviços e observar o processo de regulação e controle sobre a prestação dos serviços definidos nos competentes instrumentos legais. Em mesmo sentido, configura uma violação dos arts. 8º, § 5º, 11, III, e 23, § 1º, da Lei nº 11.455/2007, que estabelecem que o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, bem como que é requisito de validade do contrato a existência de cláusula sobre os meios para o cumprimento das diretrizes desta lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização. Apesar da unidade técnica não ter retornado a esta questão, visto que a Análise de Defesa nº 32/2026 (evento 51) dedicou maior atenção à atualização das tarifas dos serviços de saneamento, foi possível constatar, ao entrar novamente no endereço eletrônico da ATR, a perpetuação dessa ocorrência. No campo “Convênios e Contratos” > “Concessionária BRK Ambiental”, encontra-se cópia dos contratos firmados entre os municípios, em que veiculam a assinatura de um convênio específico delimitando o modo de atuação da agência reguladora, sem, contudo, dar qualquer notícia deste segundo documento. [...] Outro aspecto que se observa é que todos os municípios seguem o mesmo padrão contratual sem variações no tocante às cláusulas atinentes à “fiscalização e penalidades”. Assim, a proposta de diligenciamento da unidade técnica (Análise Preliminar de Acompanhamento nº 27/2025) deveria ter abrangido todos os demais municípios, os quais, à semelhança do discriminado na peça de inspeção, incidiram na mesma ocorrência. [...] Assim, considerando que tendo transcorrido mais de 1 (um) ano da diligência, a irregularidade permanece sem solução, aplico multa aos senhores [...] gestor no período de 02/03/2023 a 05/06/2024 e [...] gestor no período de 07/06/2024 a 03/09/2025 e de 17/12/2025 a 25/03/2026, bem como determinar ao atual gestor Aldison Wiseman Barros de Lyra que adote as seguintes providências: (i) promova levantamento integral dos contratos de concessão de saneamento básico operados pela Saneatins/BRK Ambiental em todos os municípios sob sua jurisdição regulatória, identificando, em cada caso, a existência ou ausência de ato formal de delegação ou convênio que delimite as responsabilidades, a esfera de atuação e as condições de exercício das atividades regulatórias da ATR; (ii) elabore minuta-padrão de convênio de cooperação técnica e promova sua celebração com todos os municípios que ainda não dispõem de instrumento formalizado, estabelecendo cronograma de assinaturas com prazo definido; (iii) disponibilize, no campo “Convênios e Contratos” do sítio eletrônico da ATR, cópia integral de todos os instrumentos firmados, incluindo tanto os contratos de concessão quanto os respectivos atos de delegação, convênios e termos de cooperação, de modo a sanar simultaneamente a irregularidade de transparência ativa tratada neste Voto.

(Inspeção. Relatora: Conselheira Doris De Miranda Coutinho. [Acórdão nº 660/2026](#). Voto nº 103/2026 – RELT5. Julgado em 21/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 24/08/2026. Processo nº 7534/2025).

21. RESOLUÇÃO N.º 991/2026. Auditoria Operacional. Serviço de Alimentação e Acesso à Água Potável no Sistema Carcerário. Plano de Ação.



AUDITORIA OPERACIONAL. SECRETARIA DA CIDADANIA E JUSTIÇA. SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO E ACESSO À ÁGUA POTÁVEL NO SISTEMA CARCERÁRIO. ACHADOS OPERACIONAIS. PLANO DE AÇÃO APRESENTADO. NECESSIDADE DE ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E DOS RESULTADOS. ACOLHER RELATÓRIO. AUTUAÇÃO DE PROCESSO DE MONITORAMENTO.

[...] versam os presentes autos sobre Auditoria Operacional empreendida nas unidades prisionais do Estado do Tocantins, respaldada pela Resolução nº 1658/2024, que aprovou o Plano Anual de Fiscalização - PAF para o exercício de 2025, tendo por objetivo geral avaliar a qualidade, a eficiência, a eficácia e a economicidade do serviço de alimentação no sistema carcerário do Estado do Tocantins, verificando se a assistência material alimentar e o acesso à água potável estão adequados à legislação e aos direitos fundamentais da população carcerária. [...] o Relatório de Auditoria Operacional nº 06/2025 identificou sete situações que revelam fragilidades relevantes na execução, fiscalização e governança do serviço auditado: quantidade de alimentos servida abaixo dos parâmetros contratuais; ausência de variedade alimentar; qualidade inadequada das refeições; condições higiênico-sanitárias inadequadas no armazenamento, transporte e preparo; ausência de estrutura adequada para alimentação dos agentes penais; acesso precário à água potável; e ineficiência da fiscalização contratual. [...]. Quanto à quantidade de alimentos, a equipe de auditoria constatou, em diversas unidades inspecionadas, fornecimento de refeições abaixo dos parâmetros contratuais, especialmente quanto às porções de proteína, feijão e complementos, o que compromete a suficiência alimentar e a aderência do serviço aos padrões contratados. Em relação à variedade, verificou-se repetição excessiva de alimentos e ausência de complementos alimentares relevantes, como hortaliças, legumes e tubérculos, cenário que limita o aporte de fibras, vitaminas e minerais essenciais, além de reduzir a qualidade nutricional das refeições fornecidas aos custodiados. No tocante à qualidade, a fiscalização registrou episódios de refeições inadequadas, incluindo alimentos malcozidos e de baixa aceitabilidade, circunstância que foi reforçada por relatos colhidos durante as entrevistas e pelo resultado dos procedimentos de avaliação realizados pela equipe técnica. As condições higiênico-sanitárias também foram objeto de apontamento específico, tendo sido identificadas falhas em locais de armazenamento, no transporte de insumos e nas rotinas de segurança alimentar, em desconformidade com boas práticas de fabricação e manipulação de alimentos. No que diz respeito aos agentes penais, a auditoria verificou a ausência, em algumas unidades, de estrutura adequada para alimentação dos servidores, com prejuízo às condições mínimas de conforto, higiene e dignidade no exercício de funções de elevado desgaste e risco. Quanto ao acesso à água potável, a equipe técnica

registrou dificuldades em várias unidades, inclusive quanto à dependência de terceiros para fornecimento de água aos custodiados e à necessidade de manutenção de filtros, caixas d'água e sistemas de distribuição, apontando como possível boa prática a experiência observada na Unidade Penal de Miranorte, desde que tecnicamente viável e compatível com as condições/medidas de segurança. Por fim, a fiscalização contratual foi considerada insuficiente, em razão da existência de falhas recorrentes sem adequada apuração, da sobrecarga dos fiscais e da ausência de mecanismos padronizados de controle, como pesagem, controle de temperatura, checklists, relatórios estruturados, IMR (índice de medição de resultados) e rotinas claras de glosa ou penalização. A partir da citação/intimação determinada por esta Relatoria, a Secretaria da Cidadania e Justiça apresentou manifestação e Plano de Ação, nos eventos 17 e 18. A Pasta não impugnou os achados de auditoria, nem trouxe elementos destinados a afastar as conclusões técnicas. Ao contrário, reconheceu a necessidade de aperfeiçoamento do serviço e apresentou medidas administrativas para enfrentar as situações identificadas. A Análise de Defesa nº 45/2026-1DICE (evento 20) avaliou a documentação apresentada e concluiu que o Plano de Ação guarda pertinência com os achados da auditoria, define responsáveis, fixa prazos e prevê instrumentos de acompanhamento, razão pela qual o considerou aderente, em tese, aos objetivos de saneamento das impropriedades apontadas. Perfilho-me à conclusão da unidade técnica. O Plano de Ação apresentado não permite, neste momento, afirmar que as falhas já foram integralmente sanadas, pois parte significativa das medidas possui natureza prospectiva e depende de implementação gradual. Contudo, o documento representa resposta administrativa compatível com os achados de auditoria e demonstra atuação proativa da gestão na estruturação de medidas voltadas à melhoria do serviço. [...]. Diante desse contexto, entendo que a solução mais consentânea com a natureza da presente Auditoria Operacional é acolher as conclusões da unidade técnica quanto aos achados operacionais identificados, considerar o Plano de Ação apresentado aderente às impropriedades apontadas, e determinar a autuação de processo de Monitoramento para acompanhar a implementação das medidas e avaliar seus resultados concretos.

(Auditoria Operacional. Relator: Conselheiro Manoel Pires Dos Santos. [Resolução nº 991/2026](#). Voto nº 94/2026 – RELT1. Julgado em 21/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 24/08/2026. Processo nº 10963/2025).

22. RESOLUÇÃO N.º 916/2026. Auditoria de Regularidade. Obras de Reabilitação e Manutenção de Rodovia Estadual. TO-080. Falhas Construtivas.



AUDITORIA DE REGULARIDADE. OBRAS DE REABILITAÇÃO E MANUTENÇÃO DE RODOVIA ESTADUAL. CONTRATO Nº 009/2019. TRECHO DA TO-080 ENTRE PALMAS E PARAÍSO DO TOCANTINS. IDENTIFICAÇÃO DE MANIFESTAÇÕES PATOLÓGICAS NO PAVIMENTO. NEXO ENTRE FALHAS CONSTRUTIVAS E DEFEITOS POSTERIORMENTE VERIFICADOS. RESPONSABILIDADE CONTRATUAL PELA CORREÇÃO DOS VÍCIOS. NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO DA CONTRATADA PARA APRESENTAÇÃO DE PLANO DE RECUPERAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS CORRETIVAS PELA ADMINISTRAÇÃO. MONITORAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ACOLHER RELATÓRIO. DETERMINAÇÕES.

[...] trata-se de Fiscalização que teve por objeto a análise da licitação consubstanciada no Edital de Concorrência ICB nº 02/2018, de 21/01/2019, bem como a execução do Contrato nº 9/2019, de 11/03/2019, firmado entre a Agência Tocantinense de Transportes e Obras – AGETO, representada, à época, pela Senhora [...] e o Consórcio [...] representado pelo Senhor [...] tendo por objeto a execução de obras de reabilitação e manutenção de rodovias estaduais com base no desempenho – CREMA II – Lote 08 (R1 e R7). A fiscalização focou no trecho da Rodovia TO-080, entre Palmas/TO e Paraíso do Tocantins/TO, cuja execução ficou a cargo da empresa [...] com despesa de R\$ 20.635.784,00. [...]. Em atendimento à determinação desta Relatoria, a CAENG emitiu o Parecer Técnico nº 393/2025 (evento 49), concluindo que as manifestações patológicas identificadas no trecho fiscalizado guardam relação com falhas construtivas anteriormente apontadas durante a execução contratual. Cumpre registrar que os responsáveis apresentaram defesa ao longo da instrução processual, oportunidade em que sustentaram, em síntese, a regularidade da execução contratual, a adequação dos materiais empregados e dos métodos executivos adotados, bem como a realização de intervenções corretivas destinadas à solução dos apontamentos inicialmente identificados pela fiscalização. [...]. Ocorre que a vistoria realizada em 27/11/2024 constatou a persistência de manifestações patológicas no trecho fiscalizado, circunstância que levou a CAENG, por meio do Parecer Técnico nº 393/2025 (evento 49), a concluir que os defeitos observados guardam relação com as falhas construtivas anteriormente identificadas. Assim, ainda que as defesas apresentadas tenham contribuído para o aprofundamento da instrução e para a reavaliação técnica do caso, os elementos produzidos posteriormente nos autos não se mostraram suficientes para afastar a necessidade de adoção das medidas corretivas ora determinadas. [...] O art. 69 da Lei nº 8.666/1993, vigente à época, impõe ao contratado o dever de reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no todo ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos

ou incorreções resultantes da execução ou dos materiais empregados. O art. 73, § 2º, da mesma norma estabelece que o recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução contratual. Na mesma linha, o art. 618 do Código Civil prevê a responsabilidade do empreiteiro pela solidez e segurança da obra, em razão dos materiais empregados e da execução realizada, nos limites legalmente estabelecidos. No caso concreto, não se mostra necessário, neste momento, avançar para a imposição imediata de sanções ou para a instauração de procedimento voltado à quantificação de eventual dano, porquanto a medida mais eficiente e consentânea com o interesse público consiste em assegurar a efetiva correção das falhas identificadas pela fiscalização. A finalidade precípua da atuação desta Corte de Contas, neste estágio processual, deve concentrar-se na obtenção do resultado útil da fiscalização, qual seja, a recuperação dos pontos da rodovia que apresentam manifestações patológicas e a preservação das condições de segurança, trafegabilidade e durabilidade da obra pública executada. Nessa perspectiva, reputo adequada a proposta formulada pela unidade técnica e encampada pelo Ministério Público de Contas no sentido de que a Agência Tocantinense de Transportes e Obras – AGETO promova a imediata notificação da contratada para apresentação de plano de recuperação dos pontos afetados, valendo-se, para tanto, dos mecanismos contratuais de correção de defeitos e das responsabilidades legais decorrentes da execução da obra.

(Auditoria de Regularidade. Relator: Conselheiro Manoel Pires Dos Santos. [Resolução nº 916/2026](#). Voto nº 91/2026 – RELT1. Julgado em 07/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 12/08/2026. Processo nº 15814/2025).

23. ACÓRDÃO N.º 734/2026. Auditoria de Regularidade. Regime Próprio de Previdência Social. Conselhos Deliberativo e Fiscal. Base Atuarial. COMPREV. Contribuições Previdenciárias.



AUDITORIA DE REGULARIDADE. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE CONSELHOS DELIBERATIVO E FISCAL AUTÔNOMOS. FRAGILIDADE DA BASE ATUARIAL. ESTRUTURA DE PESSOAL INSUFICIENTEMENTE FORMALIZADA. PENDÊNCIAS NO COMPREV. INADIMPLÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES E PARCELAMENTOS. INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. DETERMINAÇÕES. JUNTADA ÀS CONTAS. MULTA.

[...] Auditoria de Regularidade realizada no Fundo de Previdência dos Servidores Municipais [...] A instrução revela falhas institucionais efetivas; todavia, o juízo sancionatório exige exame separado da materialidade de cada achado e da responsabilidade pessoal de cada agente. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a responsabilidade perante os Tribunais de Contas é, em regra, subjetiva, reclamando a identificação da conduta, do nexo causal e da culpabilidade do agente. A mera ocupação do cargo, desacompanhada da demonstração de competência material e de possibilidade concreta de agir, não basta para a imposição de sanção. De outro lado, a ausência de dolo, enriquecimento ilícito ou dano quantificado não impede, por si só, a aplicação da multa prevista no art. 39, II, da Lei Estadual nº 1.284/2001. A sanção administrativa pode decorrer de infração grave a norma legal ou regulamentar, desde que demonstrado o descumprimento de dever objetivo de cuidado e individualizada a conduta. [...] A equipe de auditoria verificou que a Lei Municipal nº 998/2009 instituiu um único Conselho Previdenciário, ao qual foram atribuídas, cumulativamente, funções deliberativas e fiscalizatórias. A responsabilidade foi atribuída a [...] Diretor Executivo [...] por não promover a estruturação dos órgãos colegiados, e a Aquiles Pereira de Sousa, Prefeito Municipal, por não adotar a iniciativa legislativa necessária à adequação da lei local. O Senhor [...] alegou que [...] possui Conselho Previdenciário com função deliberativa e reconheceu que esse mesmo órgão também exerce fiscalização. Informou ter encaminhado ao Chefe do Executivo duas minutas: uma para alterar a denominação e as atribuições do Conselho Deliberativo e outra para criar o Conselho Fiscal. O Senhor Aquiles sustentou que a desconformidade era preexistente, dependia de alteração legislativa e não significava ausência absoluta de controle, requerendo determinação corretiva em lugar de sanção. [...]. As provas confirmam a materialidade. A existência de um conselho único não satisfaz a exigência de independência entre quem delibera sobre as políticas do regime e quem fiscaliza a execução dessas mesmas deliberações. A concentração de competências suprime mecanismo elementar de controle recíproco e eleva o risco de autorrevisão. O TCU, em seu Referencial Básico de Governança e em precedentes [...] reconhece a segregação de funções e o equilíbrio de

poderes como instrumentos essenciais para reduzir conflitos de interesses, erros e fraudes. Embora os julgados não versem especificamente sobre o [...], o princípio de governança é diretamente aplicável ao caso. [...]. Ante o exposto, acolho os entendimentos da unidade técnica e do MPC para manter a irregularidade e aplicar multa individual aos Senhores [...] O Relatório Atuarial de 2024 consignou a ausência ou insuficiência de informações relevantes: tempo de contribuição anterior dos segurados, segregação de períodos vinculados ao RGPS e a outros RPPS, dados de dependentes e valores de compensação previdenciária já reconhecidos. Os papéis de trabalho indicam que parte significativa dos registros dos segurados ativos estava incompleta, circunstância apta a afetar a estimativa das obrigações e das receitas do regime. [...] A irregularidade institucional está comprovada. A avaliação atuarial deve se apoiar em dados completos, atualizados e consistentes, conforme o art. 40, caput, da Constituição Federal, o art. 1º, I, da Lei Federal nº 9.717/1998 e, especificamente, o art. 47 da Portaria MTP nº 1.467/2022. Registre-se que a referência ao art. 4º da Portaria, constante da matriz de achado, não corresponde ao dispositivo específico sobre a base cadastral; o enquadramento correto está no art. 47, sem alteração dos fatos imputados ou prejuízo à defesa. O argumento de que a CTC depende de iniciativa do segurado não exonera a unidade gestora de manter cadastro mínimo, promover recadastramentos periódicos, buscar informações disponíveis e documentar as limitações da base. A LGPD também não impede tratamento de dados necessário ao cumprimento de obrigação legal e à execução de política pública previdenciária. Todavia, a responsabilização pessoal não foi suficientemente demonstrada. A avaliação examinada é de 2024 e utiliza base posicionada em 31/12/2023, período anterior ao início da gestão de [...] em 08/01/2025, e ao curto período atribuído a [...] em janeiro de 2025. O relatório não individualizou ato de elaboração, validação ou omissão concreta praticada por esses agentes, nem demonstrou que dispuseram de prazo e meios suficientes para corrigir integralmente a base antes da auditoria. Assim, divirjo parcialmente da 2ª DICE e do MPC quanto à consequência sancionatória, afastando multa de [...] por ausência de nexo temporal e causal suficientemente individualizado, mantendo a irregularidade para fins de determinações, devendo os responsáveis realizar o recadastramento previdenciário e instituir rotina permanente de atualização e validação da base cadastral, contemplando tempos de contribuição, dependentes, benefícios e valores do COMPREV, em conformidade com o art. 47 da Portaria MTP nº 1.467/2022. [...] A auditoria apontou que o [...] não dispõe de servidores formalmente alocados para protocolo, processamento, arquivo e apoio administrativo. Segundo os papéis de trabalho, a estrutura era composta pelo Diretor Executivo, Secretário Previdenciário e Controladora, que acumulavam atividades executivas e administrativas, inclusive a instrução de processos de aposentadoria. [...] O art. 84 da Portaria MTP nº 1.467/2022, citado no relatório, disciplina a taxa de administração do RPPS e não impõe, por si só, a criação de quadro próprio. Tampouco há regra geral que proíba o exercício de atividades por servidores efetivos regularmente cedidos. A irregularidade surgiria, com natureza sancionável, se funções permanentes e ordinárias estivessem sendo desempenhadas por ocupantes exclusivamente comissionados, em afronta ao art. 37, II e V, da Constituição Federal. O TCU, nos Acórdãos 341/2004 e 638/2025-Plenário, reafirma que cargos em comissão se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, e que atividades técnicas ou rotineiras devem ser executadas por pessoal provido mediante concurso ou por servidores efetivos legalmente disponibilizados. No caso, entretanto, o relatório não identificou o vínculo jurídico de cada agente, os atos de cessão, a natureza

efetiva ou comissionada dos cargos, nem quais tarefas permanentes foram desempenhadas por servidores sem concurso. A defesa afirmou expressamente a utilização de servidores efetivos cedidos, e a análise técnica não confrontou essa alegação com documentos funcionais. Por isso, mantenho o achado como deficiência de capacidade e de segregação de funções, afastando a aplicação de multa ao [...] e determino que seja feito o dimensionamento e formalização da força de trabalho, identificando as funções permanentes e de confiança, comprovando a legalidade das cessões e adotando as providências necessárias para a criação e o provimento de cargos efetivos do [...] preservando a segregação de funções. A auditoria examinou controle com 50 processos de compensação previdenciária: 16 aguardavam análise, 15 estavam em exigência por ausência de histórico funcional, 11 em compensação, 4 em análise médica, 3 efetivamente compensados e 1 suspenso. Foram identificadas devoluções por inconsistências cadastrais, insuficiência de comprovação de vínculos e remunerações e falhas de instrução documental. O relatório acrescentou que créditos reconhecidos estavam bloqueados pela ausência de Certidão Negativa de Débitos do Município. Há, entretanto, divergência material entre a narrativa do achado, que registra R\$ 15.786,37, e o demonstrativo de evidência, que indica R\$ 115.786,37. [...] A 2ª DICE manteve o apontamento com fundamento principal na falta de CND e no bloqueio de valores. O MPC acompanhou a conclusão e ressaltou os riscos de prescrição e perda de receitas. [...] A materialidade institucional é inequívoca e viola o dever de gestão eficiente dos créditos previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, na Lei Federal nº 9.796/1999, no Decreto nº 10.188/2019 e na Portaria MPS nº 1.400/2024. A proporção de apenas três processos compensados, somada às exigências documentais reiteradas, evidencia ausência de fluxo formal, saneamento cadastral e monitoramento eficaz. [...]. Portanto, mantenho a irregularidade institucional, mas afasto a aplicação de multa a [...] e determino o saneamento dos processos, implantação de controles e apuração precisa dos valores bloqueados. [...] A equipe técnica constatou que o Fundo Municipal de Saúde não recolheu, de janeiro a agosto de 2025, contribuição patronal, taxa de administração e custeio suplementar, acumulando R\$ 1.269.843,85. As contribuições descontadas dos servidores foram repassadas apenas em 09/10/2025. O relatório menciona débitos de 2022 a 2024 no valor de R\$ 5.847.090,37 e utiliza, em passagens distintas, o total de R\$ 7.615.727,01. Os demonstrativos revelam que este último valor também corresponde ao somatório geral dos parcelamentos relacionados na evidência, ao passo que a soma de R\$ 5.847.090,37 com o passivo corrente de 2025 indicado na planilha resulta em montante diverso. [...] a auditoria distinguiu os núcleos: o Gestor do Fundo Municipal de Saúde responde pelas contribuições correntes de sua unidade e o Chefe do Executivo pelas parcelas dos acordos municipais. A defesa não apresentou norma de delegação que transferisse essas obrigações, ordens de pagamento frustradas, bloqueios bancários ou documentos capazes de demonstrar impossibilidade concreta de adimplemento. A insuficiência financeira genérica não exclui a ilicitude nem a culpa. Contribuições previdenciárias são receitas vinculadas e prioritárias. O inadimplemento prolongado, sem prova de medidas efetivas e contemporâneas de contingenciamento, negociação ou depósito parcial, representa grave violação do dever de cuidado, ainda mais porque a irregularidade já havia sido identificada em fiscalização anterior e repercutiu no bloqueio de receitas de compensação e na manutenção do CRP por decisão judicial. [...] Foram infringidos o art. 40, caput, da Constituição Federal; o art. 1º, I e II, da Lei Federal nº 9.717/1998; o art. 7º, I, “b” e “c”, II, §§ 2º, 4º e 5º, e o art. 14 da Portaria MTP nº

1.467/2022; e os arts. 48, IV e V, 51, II, e 52 da Lei Municipal nº 998/2009. [...]. Ante o exposto [...]. Aplicar multa ao Senhor [...] Prefeito Municipal [...] no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fundamento nos arts. 37 e 39, II, da Lei Estadual nº 1.284/2001, c/c os arts. 140, § 2º, e 159, II, do Regimento Interno deste Tribunal, pelas seguintes condutas: a) ausência de Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal autônomos, no valor de R\$ 1.000,00, em inobservância ao art. 37, caput, da Constituição Federal, ao art. 8º-B da Lei Federal nº 9.717/1998 e aos arts. 76, 78 e 90 da Portaria MTP nº 1.467/2022. Item 2.1 do Relatório de Auditoria nº 05/2026 e item 8.2.1 deste Voto; b) inadimplemento das parcelas dos Acordos nº 457/2022, 458/2022 e 459/2022, no valor de R\$ 1.000,00, em inobservância ao art. 40, caput, da Constituição Federal, ao art. 1º, I e II, da Lei Federal nº 9.717/1998, ao art. 7º, I, “b” e “c”, II, §§ 2º, 4º e 5º, e art. 14 da Portaria MTP nº 1.467/2022, aos arts. 48, IV e V, 51, II, e 52 da Lei Municipal nº 998/2009 e às cláusulas dos acordos. Item 2.5 do Relatório de Auditoria nº 05/2026 e item 8.2.5 deste Voto. [...]. Aplicar multa ao Senhor [...] Diretor Executivo [...] no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fundamento nos arts. 37 e 39, II, da Lei Estadual nº 1.284/2001, c/c os arts. 140, § 2º, e 159, II, do Regimento Interno deste Tribunal, pela manutenção de estrutura que concentra no mesmo Conselho Previdenciário funções deliberativas e fiscalizatórias, em inobservância ao art. 37, caput, da Constituição Federal, ao art. 8º-B da Lei Federal nº 9.717/1998 e aos arts. 76, 78 e 90 da Portaria MTP nº 1.467/2022. Item 2.1 do Relatório de Auditoria nº 05/2026 e item 8.2.1 deste Voto. [...]. Aplicar multa ao Senhor [...] Gestor do Fundo Municipal de Saúde, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fundamento nos arts. 37 e 39, II, da Lei Estadual nº 1.284/2001, c/c os arts. 140, § 2º, e 159, II, do Regimento Interno deste Tribunal, pela ausência de recolhimento das contribuições patronais, taxa de administração e custeio suplementar de janeiro a agosto de 2025, em inobservância ao art. 40, caput, da Constituição Federal, ao art. 1º, I e II, da Lei Federal nº 9.717/1998, ao art. 7º, I, “b” e “c”, II, §§ 2º, 4º e 5º, da Portaria MTP nº 1.467/2022 e aos arts. 48, IV e V, 51, II, e 52 da Lei Municipal nº 998/2009.

(Auditoria De Regularidade. Relator: Conselheiro Napoleão De Souza Luz Sobrinho. [Acórdão nº 734/2026](#). Voto nº 734/2026 – RELT2. Julgado em 31/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 01/09/2026. Processo nº 13394/2025).

2ª CÂMARA

24. ACÓRDÃO N.º 701/2026. Auditoria de Regularidade. Fundo Municipal de Assistência Social. Cestas Básicas. Plano de Contratações Anual. Diárias. Controle de Almojarifado.



AUDITORIA DE REGULARIDADE. FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. AUSÊNCIA DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL. CONCESSÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIÁRIAS. CONTROLE DE ALMOXARIFADO. PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. REGISTROS NO SICAP-LCO. CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. ERRO GROSSEIRO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL DO RELATÓRIO. ACOLHER PARCIALMENTE O RELATÓRIO. MULTA.

[...] Auditoria de Regularidade realizada no Fundo Municipal de Assistência Social [...] abrangendo os atos de gestão praticados no período de janeiro a agosto de 2025, com o propósito de aferir a conformidade da execução dos programas socioassistenciais, da gestão orçamentária e financeira, das aquisições de bens e serviços, dos procedimentos licitatórios, da concessão de benefícios eventuais e da atuação dos mecanismos de controle interno e social. A fiscalização alcançou aquisições e despesas estimadas em R\$ 661.336,36 (seiscentos e sessenta e um mil, trezentos e trinta e seis reais e trinta e seis centavos), compreendendo, entre outros objetos, cestas básicas, serviços funerários, combustíveis, diárias e materiais de consumo destinados ao funcionamento da política municipal de assistência social. [...] O Relatório de Auditoria de Regularidade nº 07/2025 examinou a aquisição e a distribuição de 100 cestas básicas destinadas às famílias atendidas pelo Fundo Municipal de Assistência Social [...] A contratação foi processada por meio do Processo Administrativo nº 01/2025, referente à Dispensa de Licitação nº 01/2025, com fornecimento dividido igualmente entre o Supermercado [...] e despesa total de R\$ 18.485,00 (dezoito mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais). Durante a inspeção *in loco*, a equipe de auditoria considerou demonstrada a destinação de 54 unidades. As outras 46 cestas não foram localizadas nos estoques do FMAS ou do CRAS, nem estavam acompanhadas, naquele momento, de documentação considerada suficiente para comprovar sua entrega, o que levou à estimativa preliminar de possível dano ao erário no valor de R\$ 8.503,10 (oito mil, quinhentos e três reais e dez centavos). O quadro encontrado pela fiscalização mostrava-se compatível com a documentação disponível naquele momento. Com efeito, os arts. 62 e 63, §2º, III, da Lei Federal nº 4.320/1964

condicionam o pagamento à regular liquidação da despesa, mediante comprovação da entrega do material pelo fornecedor. No caso examinado, porém, o ingresso das cestas na estrutura administrativa representava apenas uma etapa da execução, uma vez que os produtos haviam sido adquiridos para posterior distribuição às famílias em situação de vulnerabilidade social. Por isso, a comprovação não poderia se encerrar no recebimento pela Administração, devendo alcançar também a destinação final dos bens, com registros capazes de demonstrar quais beneficiários foram atendidos e em que condições ocorreu a entrega, em consonância com o dever de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Em resposta ao achado, o Sr. [...] afirmou ter determinado a realização de um “mutirão administrativo” para organizar e regularizar a documentação das entregas. Nessa linha, acostou aos autos, no evento 33, arquivo composto por 101 páginas, acompanhado de relação nominal elaborada pela equipe municipal. A partir desse conjunto documental, a Análise de Defesa [...] concluiu pela comprovação integral da distribuição, considerando, em conjunto, as fichas cadastrais das famílias e os termos específicos de recebimento. Entretanto, o exame deste arquivo revela conteúdos e finalidades distintas, ou seja, a maior parte corresponde a formulários intitulados “FICHA DE CADASTRO DE FAMÍLIAS PARA BENEFÍCIOS SOCIAIS”, nos quais constam a identificação do responsável familiar, a composição do núcleo doméstico, a renda, as despesas e outras informações socioeconômicas. Noutro giro, as assinaturas conferem autenticidade às declarações prestadas e ajudam a demonstrar a inserção das famílias na rede de atendimento, mas não registram, por si, o recebimento de cesta básica. O mesmo arquivo contém formulários intitulados “TERMO DE ENTREGA DE CESTAS BÁSICAS”, localizados nas páginas 27, 38, 82 a 91 e 94 a 101. Neles constam a identificação dos beneficiários, informações do núcleo familiar e a indicação dos agentes da assistência social que participaram do atendimento, elementos que lhes conferem maior valor probatório do que às fichas cadastrais e permitem reconhecer indícios concretos de que houve a entrega dos benefícios. Ainda assim, os termos não permitem conciliar integralmente as 100 unidades adquiridas. Parte deles não contém data, quantidade entregue ou referência ao processo de aquisição, às notas fiscais ou aos lotes fornecidos, além de haver formulários incompletos e registros de difícil leitura. O número de páginas tampouco corresponde ao total de benefícios comprovados, uma vez que o arquivo reúne espécies documentais diferentes e apresenta aparente repetição, como ocorre nas páginas 1 e 3, relacionadas à mesma responsável familiar. [...]. Embora o acervo documental não permita reconstruir integralmente a distribuição das 100 unidades, sua força probatória não pode ser desconsiderada. Com efeito, os termos específicos assinados, o conjunto de famílias cadastradas e a relação nominal elaborada pela Administração conferem plausibilidade à versão de que as cestas foram efetivamente entregues, sobretudo porque os autos não revelam indícios de apropriação, desvio, alienação indevida ou destinação estranha à política socioassistencial. Ainda assim, a inexistência de conciliação individualizada impede vincular cada cesta adquirida ao respectivo beneficiário, à data da entrega e ao documento comprobatório correspondente. Assim, a fragilidade dos registros compromete a demonstração integral da distribuição, mas não permite presumir que todas as unidades sem vinculação documental deixaram de ser entregues. Como a condenação patrimonial exige prova do prejuízo, individualização de seu valor e nexo causal com a conduta do responsável, não considero demonstrado o dano ao erário e afasto a imputação de débito no montante de R\$ 8.503,10 (oito mil, quinhentos e três reais e dez centavos). Subsiste a irregularidade

administrativa decorrente da falta de registros contemporâneos, completos e individualizados das entregas. O objeto deste achado limita-se à comprovação da destinação das cestas às famílias beneficiárias, não abrangendo a organização geral do almoxarifado, o controle dos demais materiais de consumo ou a realização de inventários, matérias examinadas em capítulo próprio. O gestor do Fundo Municipal de Assistência Social administrava os recursos e os bens vinculados à política socioassistencial, ou seja, estavam sob sua esfera de atuação a definição das rotinas de recebimento e distribuição, a designação dos agentes encarregados dos registros e a conciliação entre as cestas adquiridas, as unidades mantidas em estoque e os benefícios entregues. Ocorre que a documentação produzida posteriormente não recompôs esse fluxo nem afastou o vínculo entre sua omissão e a perda de rastreabilidade identificada pela auditoria. A formalização das entregas não dependia de estrutura complexa ou de interpretação jurídica controvertida, já que formulários sequenciais contendo beneficiário, data, quantidade, assinatura e referência à aquisição teriam permitido acompanhar a destinação das unidades. Assim, o mutirão promovido após a fiscalização até representou iniciativa corretiva, mas também evidenciou que os documentos necessários não haviam sido organizados no momento adequado e, mesmo reconstruídos posteriormente, permaneceram incompletos. Com isso, a negligência no cumprimento de dever simples e diretamente relacionado à gestão dos bens públicos caracteriza erro grosseiro, conforme as premissas anteriormente estabelecidas neste Voto, qual seja, o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, razão pela qual aplico ao Sr. [...] multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fundamento no art. 39, II, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c o art. 159, II, do Regimento Interno deste Tribunal. [...]. No curso dos trabalhos de auditoria, a equipe técnica solicitou a apresentação do Plano de Contratações Anual (PCA) referente ao exercício de 2025. O documento, contudo, não foi disponibilizado à fiscalização e também não foi localizado na seção correspondente do Portal da Transparência Municipal. Em suas justificativas, os responsáveis atribuíram a ausência do plano às dificuldades próprias da transição administrativa, à insuficiência das informações repassadas pela gestão anterior, à falta de séries históricas confiáveis sobre o consumo e as contratações municipais e ao número reduzido de servidores capacitados. Afirmaram, ainda, que as unidades estavam sendo orientadas para a futura elaboração do instrumento. Apesar disso, não juntaram processo administrativo, documentos de formalização das demandas, ato de designação dos responsáveis, cronograma de trabalho, versão preliminar do PCA ou qualquer outro registro capaz de demonstrar que as providências anunciadas haviam sido efetivamente iniciadas. Com isso, realizei nova consulta à página destinada à divulgação do Plano de Contratações Anual no Portal da Transparência do Município. Todavia, o endereço continuava sem apresentar qualquer documento e emitia “Declaração de Inexistência de Dados”, informando não haver conteúdo disponível no período compreendido entre 1º de janeiro de 2022 e a data da consulta. [...] De acordo com o art. 12, VII, da Lei Federal nº 14.133/2021, os órgãos responsáveis pelo planejamento poderão elaborar o PCA a partir dos documentos de formalização das demandas, a fim de racionalizar as contratações, alinhá-las ao planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias. A expressão empregada pelo legislador não deve ser lida isoladamente, pois a mesma lei inclui o planejamento entre os princípios que regem as contratações públicas e atribui à alta administração a responsabilidade pela implementação dos processos e estruturas de governança necessários ao direcionamento e ao monitoramento das licitações e dos contratos. [...] A matéria inclusive foi enfrentada

recentemente por este Sodalício através do Acórdão TCE/TO nº 141/2026-PLENO, proferido nos autos do Processo nº 11024/2025. Naquele julgamento, o Pleno afastou a interpretação puramente literal do art. 12, VII, da Lei Federal nº 14.133/2021 e reconheceu o PCA como instrumento integrante do sistema de planejamento e governança das contratações. Assentou-se, ainda, que limitações de estrutura e de pessoal podem justificar a adoção de modelo simplificado e compatível com a capacidade administrativa do Município, mas não autorizam a completa ausência de documento destinado a reunir e ordenar as demandas. [...]. As justificativas defensivas, portanto, não afastam a ocorrência. A ausência do PCA durante o período fiscalizado, seguida da falta de qualquer demonstração de sua elaboração até a data deste Voto, revela incompatibilidade com o princípio do planejamento e com os deveres de governança previstos nos arts. 5º e 11, parágrafo único, considerados em conjunto com o art. 12, VII, da Lei Federal nº 14.133/2021. [...]. Na condição de Prefeito Municipal e autoridade máxima da Administração, competia ao gestor coordenar a elaboração do PCA, definir as unidades responsáveis pela formalização e consolidação das demandas e assegurar a aprovação e a publicação do instrumento. Nenhuma portaria, despacho, comunicação interna, cronograma ou processo administrativo foi apresentado para demonstrar o exercício dessas atribuições durante o período auditado. Embora a gestão tenha iniciado o exercício de 2025 sem planejamento anual previamente estruturado, o período transcorrido até a auditoria permitia, ao menos, o levantamento das necessidades municipais, a definição das responsabilidades e a organização das contratações remanescentes. A implementação dessas medidas prescindia de sistema complexo ou da criação de nova estrutura administrativa, podendo ser iniciada mediante providências simples de coordenação interna. A defesa, contudo, limitou-se a informar que “os setores estavam sendo orientados”, sem juntar registros contemporâneos capazes de demonstrar quais ações foram efetivamente adotadas. Assim, considerando a ausência de providências concretas, embora fossem possíveis medidas simples e objetivamente exigíveis, revela negligência acentuada no cumprimento de dever diretamente relacionado à governança das contratações. A conduta, portanto, ultrapassa o campo da falha meramente escusável e caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Por essa razão, aplico ao Sr. [...] multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fundamento nos arts. 37 e 39, II, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c os arts. 156, I, 157, § 1º, e 159, II, do Regimento Interno deste Tribunal. [...] Entre janeiro e agosto de 2025, o Fundo Municipal de Assistência Social. [...] despendeu R\$ 57.800,00 (cinquenta e sete mil e oitocentos reais) com o pagamento de diárias, processadas no âmbito do Processo Administrativo nº 041/2025 e disciplinadas pelo Decreto Municipal nº 042/2025. A fiscalização questionou os valores estabelecidos pelo regulamento e, em plano diverso, a documentação mantida para demonstrar os deslocamentos e as atividades que justificaram as concessões. Sete agentes públicos foram beneficiados no período. A maior parcela, no montante de R\$ 24.850,00 (vinte e quatro mil, oitocentos e cinquenta reais), foi destinada ao Sr. [...] Gestor do FMAS, enquanto a Sra. [...] assistente social e subsecretária, recebeu R\$ 17.250,00 (dezessete mil, duzentos e cinquenta reais). [...]. Conforme se observa no Anexo Único do Decreto Municipal nº 042/2025, os valores foram definidos de acordo com o cargo ocupado, o destino e a necessidade de pernoite. Para servidores em deslocamentos de menor distância e sem hospedagem, a diária correspondia a R\$ 200,00 (duzentos reais). No extremo oposto, as viagens do prefeito e do vice-prefeito a

Brasília/DF poderiam alcançar R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais), observadas as faixas intermediárias destinadas aos secretários municipais e aos demais agentes. [...] A unidade técnica considerou as quantias incompatíveis com a realidade orçamentária do Município, mas não apresentou parâmetros objetivos que permitissem confirmar a alegada excessividade. Com efeito, o relatório não examinou os custos médios de hospedagem, alimentação e transporte nos destinos habituais, não estabeleceu comparação com municípios de porte semelhante e tampouco demonstrou o impacto das despesas sobre as receitas municipais. Também não foi identificado valor manifestamente incompatível com a natureza indenizatória da verba. Portanto, sem referências dessa natureza, o juízo de “economicidade” não pode ser reconstruído, sobretudo porque os gastos suportados durante as viagens variam conforme o destino, o tempo de permanência e a necessidade de hospedagem. Desta feita, considerando a falta de elementos que demonstrem a incompatibilidade dos valores, não acolho o apontamento dirigido às quantias previstas no Decreto Municipal nº 042/2025. Ressalte-se que o afastamento do apontamento não traduz reconhecimento abstrato da adequação dos valores fixados, mas decorre da insuficiência dos elementos produzidos nestes autos para sustentar a alegada excessividade. Assim, a matéria poderá ser novamente examinada em fiscalização futura, desde que exista fundamentação amparada em pesquisa comparativa idônea, nos custos efetivamente praticados e na demonstração do impacto das diárias sobre as finanças municipais. A insuficiência dos elementos para questionar os valores unitários não alcança, contudo, a documentação das viagens efetivamente pagas. Por possuir natureza indenizatória, a diária dispensa a apresentação de recibos correspondentes a cada gasto cotidiano, mas pressupõe deslocamento efetivo, finalidade pública suficientemente identificada e posterior comprovação da atividade administrativa realizada. O próprio Município estabeleceu os documentos necessários à prestação de contas. Nos termos do art. 8º, §1º, do Decreto Municipal nº 042/2025, o processo deveria conter a portaria de concessão, o comprovante da transferência bancária, o relatório de viagem e, conforme a natureza do deslocamento, declaração de comparecimento ou certificado de participação. A fiscalização, portanto, não introduziu obrigação posterior nem ampliou as exigências aplicáveis aos beneficiários, limitando-se a verificar o cumprimento do regulamento local e das premissas já estabelecidas neste Voto quanto à demonstrabilidade da aplicação dos recursos públicos. [...] A irregularidade documental não autoriza, por si só, a devolução integral das quantias pagas. Para imputar débito, seria necessário identificar os deslocamentos que não ocorreram ou que se mostraram dissociados de finalidade pública, quantificar os valores correspondentes e estabelecer o vínculo causal entre o prejuízo e a conduta de cada responsável, tudo em autos apartados. A instrução não alcançou esse grau de individualização, haja vista que o relatório reuniu as despesas em montante global, sem indicar, para fins de ressarcimento, quais portarias, beneficiários, destinos, períodos e valores permaneceram sem comprovação material. Além disso, não foram produzidas provas de que os agentes permaneceram no Município nas datas informadas, de que as viagens deixaram de ocorrer ou de que as atividades descritas eram fictícias. Portanto, a fragilidade dos registros justifica a atuação sancionatória desta Corte, mas não comprova a inexistência dos deslocamentos. [...] À vista dessas limitações, deixo de imputar débito, sem convalidar as despesas ou reconhecer a regularidade das prestações de contas. A responsabilidade patrimonial é afastada pela falta de demonstração e individualização do dano, permanecendo íntegra a irregularidade administrativa anteriormente reconhecida.



(Auditoria De Regularidade. Relator: Conselheiro André Luiz De Matos Gonçalves. [Acórdão nº 701/2026](#). Voto nº 103/2026 – RELT6. Julgado em 28/08/2026. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 31/08/2026. Processo nº 11652/2025).



Acompanhe nossas redes sociais



<https://www.tceto.tc.br>



@tcetocantins



twitter.com/tceto



<https://www.tiktok.com/>



63 99938-3255



<https://www.youtube.com/@TCET>