



INFORMATIVO DE **JURISPRUDÊNCIA**

Assessoria de Normas e Jurisprudência
Publicação digital trimestral do TCE/TO

Edição

04

Julho-Setembro
de 2023



Informativo de **JURISPRUDÊNCIA**

Assessoria de Normas e Jurisprudência

jurisprudencia@tceto.tc.br



Edição

04

Julho-Setembro de
de 2023

Conselheiros

André Luiz de Matos Gonçalves – *Presidente*

Alberto Sevilha – *Vice-Presidente*

Severiano José Costandrade de Aguiar – *Corregedor*

Manoel Pires dos Santos – *Ouvidor*

Doris de Miranda Coutinho

José Wagner Praxedes

Napoleão de Souza Luz Sobrinho

Auditores/Conselheiros-Substitutos

Márcio Aluízio Moreira Gomes – *Coordenador*

Adauton Linhares da Silva

Fernando César Benevenuto Malafaia

Jesus Luiz de Assunção

Leondiniz Gomes

Moisés Vieira Labre

Orlando Alves da Silva

Ministério Público de Contas

Oziel Pereira dos Santos – *Procurador-Geral de Contas*

José Roberto Torres Gomes

Marcos Antônio da Silva Módes

Zailon Miranda Labre Rodrigues

Este Informativo de Jurisprudência com periodicidade trimestral foi desenvolvido a partir das principais deliberações publicadas no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) e contém resumos elaborados pela Assessoria de Normas e Jurisprudência. O objetivo é propiciar ao usuário, de forma mais simplificada, o conhecimento e o acompanhamento das decisões de maior destaque proferidas no período correspondente. Importante ressaltar que as informações aqui apresentadas não representam o posicionamento prelevante deste Tribunal sobre as matérias analisadas em cada caso, tampouco constituem resumo oficial das deliberações do TCE/TO.

Caso o leitor queira obter mais informações, o inteiro teor dos julgados pode ser acessado clicando nos links, e as respectivas sessões públicas podem ser acessadas no canal oficial do TCE/TO no [YouTube](#).

SUMÁRIO

PLENÁRIO	6
1. RESOLUÇÃO N° 445/2023 . Consulta. Cômputo no limite de pessoal. Pagamento de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias. Processo n° 4474/2023.....	6
2. ACÓRDÃO N° 561/2023 . Embargos de declaração. Matéria de ordem pública. Processo n° 5422/2021.....	6
3. RESOLUÇÃO N° 443/2023 . Representação. Análise de procedimento licitatório. Processo n° 11785/2020.....	7
4. RESOLUÇÃO N° 558/2023 . Consulta. Dúvidas na interpretação e aplicação de dispositivos legais. Lei n° 14.133/2021. Processo n° 4422/2023.....	7
5. RESOLUÇÃO N° 621/2023 . Consulta. Antinomia Jurídica. Conflito de normas. Processo n° 1134/2023.....	9
6. RESOLUÇÃO N° 597/2023 . Consulta. Salário- educação. Utilização de recursos do salário-educação. Processo n° 2476/2023.....	10
7. RESOLUÇÃO N° 538/2023 . Consulta. Cômputo no limite de pessoal. Terceirização. Processo n° 1713/2023.....	11

8. ACÓRDÃO N° 688/2023. Irregularidades na prestação de contas dos contratos de gestão e/ou termo de parceria. Processo n° 15551/2020	14
9. RESOLUÇÃO N° 574/2023. Representação. Inexigibilidade de licitação. Serviços profissionais de contabilidade singulares. Processo n° 2893/2022..	15
10. RESOLUÇÃO N° 475/2023. Auditoria operacional. Termo de Ajustamento de Gestão. Processo n° 3275/2022	15
11. ACÓRDÃO N° 687/2023. Contrato de prestação de serviços. Irregularidade em licitação na modalidade convite.Fracionamento. Processo n° 3115/2017.17	
12. RESOLUÇÃO N° 164/2023. Ação de revisão. Fatos novos. Prescrição de pretensão de ressarcimento ao erário fundado em decisão de Tribunal de Contas.Processo n° 5335/2021	18
13. RESOLUÇÃO N° 627/2023. Ação de Revisão. Prescrição. Processo n° 4423/2023	18
14. RESOLUÇÃO N° 499/2023. Recurso Ordinário. Déficit orçamentário. Processo n° 2775 /2023	20
15. RESOLUÇÃO N° 476/2023. Auditoria Operacional. Termo de Ajustamento de Gestão. Processo n° 3270/2022.....	21
16. RESOLUÇÃO N° 400/2023. Lei de Responsabilidade Fiscal. Pedido de reexame. Processo n° 1470/2023	22
17. RESOLUÇÃO N° 576/2023. Consulta. Utilização dos recursos do FUNDEB para o pagamento de DEA decorrente de decisão judicial. Processo n° 4425/2023	23
CÂMARAS.....	25
18. ACÓRDÃO N° 680/2023. Tomada de Contas Especial. Fiscalização. Infração à norma legal. Processo n° 12751/2019	24
19. RESOLUÇÃO N° 486/2023. Embargos de declaração. Contradição apta a ensejar declaratórios. Processo n° 4425/2023	25



20. **PARECER PRÉVIO N° 87/2023.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Descumprimento do limite de gastos com pessoal. Processo n° 3999/2021 .. 26
21. **ACÓRDÃO N° 570/2023.** Administrativo. Auditoria de regularidade. Irregularidade em licitação. Subcontratação. Processo n° 8489/2022..... 27
22. **ACÓRDÃO N° 644/2023.** Inspeção. Irregularidade em licitação. Termo de Contrato. Processo n° 3194/2022 27

PLENÁRIO



1. RESOLUÇÃO N° 445/2023

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. CÔMPUTO NO LIMITE DE PESSOAL (ART. 18 DA LRF). PAGAMENTO DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS. NÃO INCLUSÃO NA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO MUNICÍPIO. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

I. Após a Emenda Constitucional n° 120/2022, os valores repassados pela União aos municípios para pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não devem ser contabilizados no índice de despesa total com pessoal do município, devendo apenas ser incluídas as vantagens e gratificações que o município conceder a fim de valorizar os trabalhos destes profissionais.

As despesas com os agentes ressarcidas pela União não devem ser incluídas nas despesas de pessoal para o cálculo do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. No entanto, as vantagens e gratificações que o município conceder a fim de valorizar os trabalhos destes profissionais farão parte do cálculo.

(Consulta. Relator: Conselheiro José Wagner Praxedes. [Resolução n° 445/2023](#). Voto n° 134/2023 – RELT3. Julgado em 16/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 18/08/2023. Processo n° 4474/2023).



2. ACÓRDÃO N° 561/2023

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. DESPROVIDA. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. REDISSCUSSÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO.

I. A matéria de ordem pública pode ser examinada enquanto não ocorrer o trânsito em julgado (art. 485, § 3º, do CPC).

II. A coisa julgada impede discussão de matéria de ordem pública (art. 508 do CPC).

III. Os embargos de declaração não se prestam à rediscussão da matéria, e têm por escopo suscitar o saneamento de omissão, contradição, obscuridade ou erro material eventualmente existentes no Acórdão, incorrentes quando os temas embargados

forem satisfatoriamente apreciados no julgado, sendo devidamente explicitados os fundamentos que conduziram ao juízo de convicção, com menção às questões aplicáveis ao caso.

No caso concreto, foi verificado o trânsito em julgado administrativo, motivo pelo qual a questão de ordem pública não pode ser conhecida, sob pena de violação de coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF), além de mitigar a segurança jurídica dos prazos recursais estabelecidos no Regimento Interno desta Corte, conseqüentemente, o devido processo legal, que é o processo legalmente estabelecido.

(Embargos de declaração. Relator: Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho. [Acórdão nº 561/2023](#). Voto nº 144/2023 – RELT2. Julgado em 16/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 18/08/2023. Processo nº 5422/2021).



3. RESOLUÇÃO Nº 443/2023

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. ANÁLISE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONHECIMENTO. JULGAR PROCEDENTE FAZER RECOMENDAÇÕES. SEM APLICAÇÃO DE SANÇÃO.

Para a Administração Pública, interessa que a demonstração contábil tenha sido elaborada de acordo com as normas de regência – tarefa para a qual demanda-se o emprego de profissional qualificado, conferindo a confiança de que a licitante possua as condições financeiras de assumir compromissos com o órgão contratante, para tanto, bastava conferir se o contador encontrava-se com o registro ativo, ou seja, no pleno exercício de sua profissão.

(Representação. Relator: Conselheiro Alberto Sevilha. [Resolução nº 443/2023](#). Voto nº 82/2023 – RELT6. Julgado em 16/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 18/08/2023. Processo nº 11785/2020).



4. RESOLUÇÃO Nº 558/2023

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. CONSULTA TEM CARÁTER NORMATIVO. DÚVIDAS NA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DE DISPOSITIVOS LEGAIS. LEI Nº 14.133/2021. INEXIGIBILIDADE. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ATUALIZAÇÃO PERIÓDICA DOS PREÇOS REGISTRADOS. CREDENCIAMENTO DE FARMÁCIA E DROGARIA. TERMO DE COOPERAÇÃO. UTILIZAÇÃO DA REDE

CRENCIADA DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE PARA ATENDER PACIENTES ORIUNDOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE EM RAZÃO DE DECISÃO JUDICIAL. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

A Lei 14.133/2021 estabelece uma série de requisitos que devem ser observados para a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação. Dentre esses requisitos, destacam-se a existência de previsão legal para a contratação por inexigibilidade ou dispensa de licitação; a comprovação da necessidade da contratação; a fixação de prazo de validade para o registro de preços e a celebração de contratos com os fornecedores registrados, nos termos da ata de registro de preços.

A utilização do SRP nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação é uma ferramenta importante para a Administração Pública promover a eficiência e a economia nas contratações públicas. A adoção dessa ferramenta, porém, deve ser feita de forma responsável e com a observância dos requisitos previstos na legislação. Neste contexto, uma decisão judicial que determina a aquisição de medicamentos pode caracterizar uma situação de inexigibilidade de licitação, pois não é possível realizar uma licitação em tempo hábil para atender à necessidade do paciente.

Neste caso, o órgão ou entidade responsável pela aquisição dos medicamentos pode utilizar o SRP para contratar a empresa que ofereça o menor preço, assim como disciplina o regulamento federal. Aliás, a utilização do SRP para a aquisição de medicamentos é uma medida que visa garantir a eficiência e a economia nas contratações públicas, permitindo a aquisição de medicamentos em condições mais vantajosas para a Administração Pública. Além disso, a utilização do SRP também visa garantir o direito do paciente ao acesso a medicamentos, mesmo em casos de urgência ou emergência. É importante ressaltar que a utilização do SRP para a aquisição de medicamentos deve ser feita de forma responsável e com a observância dos requisitos previstos na legislação.

[...]Desde que estabelecido expressamente no regulamento estadual (Decreto nº 6.606/2023), assim como fez o regulamento federal, o registro de preços poderá ser utilizado na hipótese de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para a aquisição, por força de decisão judicial, de medicamentos e insumos para tratamentos médicos, utilizando como base legal o disposto no art. 82, §6º, da Lei nº 14.133/2021.

[...] Cabe ao regulamento do ente disciplinar a forma como deve ser feita a atualização periódica dos valores no Sistema de Registro de Preços, podendo ser previsto a utilização de um índice setorial, tendo como fundamento o disposto no art. 82, §5º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021. Quanto à possibilidade de apostilar a atualização dos preços registrados, isso também dependerá da regulamentação do citado dispositivo, uma vez que é necessário conhecer os parâmetros normativos que autorizam a atualização do valor, para que isso possa ser descrito no contrato e aí sim possibilitar que a alteração ocorra por simples apostila, nos termos em que definido no art. 136 da Lei nº 14.133/2021.

[...] Não há impedimento para que seja utilizado o procedimento auxiliar da licitação para o credenciamento de farmácias e drogarias da rede privada, objetivando alcançar uma solução para superar os desafios na aquisição de medicamentos, em especial aqueles sujeitos a controle especial. Esta estratégia, embora não baseada na competitividade de

preços, adotará como referência os preços constantes do Banco de Preços em Saúde, sem prejuízo de outras fontes que assegurem a prática de preços compatíveis com o mercado, em vista da inadequação da tabela CMED para operar como referência para aquisições públicas de medicamento, conforme jurisprudência do TCU. É essencial que o processo de credenciamento observe as disposições da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e o Regulamento Estadual (Decreto nº 6.606/2023), bem como seja transparente e preveja critérios objetivos para distribuir a demanda entre os fornecedores credenciados, evitando qualquer forma de favoritismo.

[...] Desde que observado as regras estabelecidas na legislação para este tipo parceria, é possível admitir que seja formalizado um Termo de Cooperação com um órgão que gerencie o “plano de saúde” dos servidores públicos estaduais, para que seja viabilizado o acesso aos profissionais de saúde que possam realizar o atendimento exigido na decisão judicial, que não está disponível no sistema público de saúde. Quanto ao valor aos parâmetros para se definir o valor a ser ressarcido ao particular pelo atendimento, deve ser observado a decisão do STF que fixou a tese com repercussão geral no RE nº 666094 (tema 1033): “O ressarcimento de serviços de saúde prestados por unidade privada em favor de paciente do Sistema Único de Saúde, em cumprimento de ordem judicial, deve utilizar como critério o mesmo que é adotado para o ressarcimento do Sistema Único de Saúde por serviços prestados a beneficiários de planos de saúde”.

(Consulta. Relator: Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção. [Resolução nº 558/2023](#). Voto nº 157/2023 – RELT3. Julgado em 06/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 11/09/2023. Processo nº 4422/2023).



5. RESOLUÇÃO Nº 621/2023

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. ANTINOMIA JURÍDICA. DÚVIDAS ACERCA DE QUAIS CRITÉRIOS UTILIZAR COMO INSTRUMENTO SOLUCIONADOR DE UM POSSÍVEL CONFLITO DE NORMA, POR EVENTUAL IMPEDIMENTO DE APLICAR DISPOSITIVOS DA LEI 3.841/2021, SOB PENA DE INCORRER DO BIS IN IDEM. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO ENTRE NORMAS QUE REGEM A MATÉRIA. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

Em geral, a própria lei estabelece uma ordem específica a ser seguida para aplicação de seus dispositivos, contudo, se omissa, como no caso em questão, deve-se recorrer a princípios gerais do sistema jurídico, descartada as possíveis resoluções de antinomia, há de se buscar o propósito subjacente ou a intenção do legislador, como forma de entender a *mens legis*, essencial para interpretar e aplicar a lei, posto que estas são projetadas para alcançar objetivos específicos.

(Consulta. Relator: Conselheiro Severiano José Constandrade de Aguiar. [Resolução nº 621/2023](#). Voto nº 117/2023 – RELT4. Julgado em 18/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 26/09/2023. Processo nº 1134/2023).



6. RESOLUÇÃO Nº 597/2023

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. SALÁRIO EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS NOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES ESCOLARES, COMO TAMBÉM PARA AQUISIÇÃO DE KITS QUE COMPÕEM UNIFORMES ESCOLARES. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA. CIÊNCIA À CONSULENTE. REMESSA AO RELATÓRIO, VOTO, E RESOLUÇÃO À CONSULENTE. ENCAMINHAMENTO AO PROTOCOLO GERAL.

I. É possível a utilização dos recursos do salário-educação para aplicação nos programas suplementares escolares, como também para aquisição de *kit's* que compõem uniformes escolares, desde que sejam destinados à educação básica pública;

II. É vedada, em qualquer hipótese, sua utilização para o pagamento de despesas com pessoal, bem assim, no cômputo do índice constitucional da educação, uma vez que o salário-educação é receita oriunda de contribuição social e não de imposto e, portanto, não é despesa que compõe o índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no *caput* do artigo 212, da CF/88.

O artigo 212, §§ 4 e 5º do texto constitucional fixa como será aplicada a receita para manutenção e desenvolvimento do ensino, bem assim faz distinção entre imposto e contribuição social. O *caput* do art. 212 da Constituição Federal prescreve o percentual mínimo de vinte e cinco por cento, que deverá ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, cuja aplicação se encontra disciplinada nos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nos quais estabelecem as ações em que pode e (não pode) ser aplicado o mínimo de 25% de impostos, e transferências de impostos, arrecadados pelos estados, o Distrito Federal e municípios.

[...]As despesas custeadas com o Salário-Educação não entram no cômputo para o atingimento do índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no *caput* do artigo 212, da CF/88, uma vez que se trata de outra fonte de recurso, que não se confunde com a prevista no citado artigo.

Destaca-se que a própria LDB estabelece, em seu artigo 70, as ações governamentais que podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino para atingimento do referido índice de 25% e no seu artigo 71 elenca aquelas que não podem ser

consideradas para tal fim, dentre as quais estão as realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social. Com efeito, as ações enumeradas no referido artigo da LDB se referem tão-somente àquelas que não poderão compor o índice constitucional de 25% e são despesas oriundas de receitas advindas de impostos.

O Salário-Educação é uma contribuição social, espécie tributária detentora de uma destinação legal vinculada ao atendimento de determinada finalidade, tendo regulamentação própria na Lei Federal nº 9.766/98. Diferentemente do imposto - espécie tributária destinada a atender aos gastos gerais do Estado [...] O salário-educação é uma Contribuição paga pelas empresas e não se confunde com os recursos de impostos previstos no artigo 212 do texto Constitucional.

A destinação da contribuição do Salário-Educação está prevista no Decreto Federal nº 6003/06, que disciplina a arrecadação, fiscalização e cobrança da referida contribuição, estabelecendo em seu artigo 9º, inciso II, que a quota estadual e municipal será creditada em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos municípios para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica. [...] Não há óbice para que os recursos do salário-educação possam ser aplicados nos programas suplementares escolares, assim como também para aquisição de kit's que compõem uniformes escolares, pois é receita oriunda de contribuição social e não de imposto e, portanto, não é despesa que compõe o índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no caput do mencionado artigo 212, da CF/88.

(Consulta. Relator: Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho. [Resolução nº 597/2023](#). Voto nº 180/2023 – RELT2. Julgado em 20/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 22/09/2023. Processo nº 2476/2023).



7. RESOLUÇÃO Nº 538/2023

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. CÔMPUTO NO LIMITE DE PESSOAL (ART.18 DA LRF) DÚVIDAS NA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DE DISPOSITIVOS LEGAIS. TERCEIRIZAÇÃO. EXECUÇÃO INDIRETA. INCLUSÃO NA FOLHA DE PAGAMENTO. DESPESAS COM TERCEIRIZAÇÃO EMPREGADA EM ATIVIDADE-FIM DA INSTITUIÇÃO. SERVIÇOS QUE SEJAM INERENTES ÀS CATEGORIAS FUNCIONAIS ABRANGIDAS PELO PLANO DE CARGOS DO MUNICÍPIO. DEVEM SER INCLUÍDOS NO CÁLCULO DA DESPESA COM PESSOAL. TRANSIÇÃO. ART. 15 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

Não obstante a discussão em curso, este Tribunal de Contas já manifestou entendimento de que a prestação de atividades de assessoria jurídica e contábil, de natureza permanente e não acessória, mesmo quando inexistentes os citados cargos no Plano de Cargos e Salários do Legislativo Municipal, configura, indiretamente, a terceirização de mão de obra. Nestes casos, as despesas são classificadas como despesa com pessoal, conforme o art. 18 da LRF (*Resolução nº 127/2018. Consulta nº 812/2018. TCE/TO*).

Os serviços de contabilidade e assessoria jurídica referem-se a atividades de caráter permanente e contínuo da Câmara Municipal. A terceirização pressupõe atividades acessórias, instrumentais ou complementares, onde, definitivamente, não se enquadram esses serviços, uma vez que não se trata da execução de serviços com duração e escopo limitado. As atividades de assessoria jurídica e contábil são de natureza permanente e não acessória, portanto, mesmo não constando os citados cargos no Plano de Cargos e Salários do Legislativo Municipal, considera-se a ocorrência, de forma indireta, de terceirização de mão de obra. Nesses casos, as despesas são consideradas como despesa com pessoal, conforme o art. 18, da LRF (*TCE/TO. Processo 2056/2021. Resolução 1056/2021*).

Em suma, quando for possível identificar que a remuneração da mão de obra é relacionada a atividade-fim do ente público, essa despesa deverá ser incluída no cômputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF.

[...] Deve ser incluído no total da folha de pagamento, de acordo com o limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF, e, nos termos do art. 18 da Lei Complementar nº. 101/2000, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, sendo estes contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, conforme § 1º do art. 18, da LRF.

As atividades de assessoria jurídica e contábil são de natureza permanente e não acessória, portanto, mesmo não constando os citados cargos no Plano de Cargos e Salários do Legislativo Municipal, considera-se a ocorrência, de forma indireta, de terceirização de mão de obra. Nesses casos, as despesas são consideradas como despesa com pessoal, conforme o art. 18, da LRF.

O termo "folha de pagamento", conforme especificado no artigo 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal, tem um significado mais limitado quando comparado ao termo "despesa total com pessoal", que é definido no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O termo "despesa total com pessoal" possui uma amplitude maior. Ele engloba tanto o conceito de "folha de pagamento", como também todas as despesas e obrigações adicionais derivadas dela, incluindo os encargos patronais.

Independentemente da natureza da pessoa (física ou jurídica), a classificação contábil e a inclusão do gasto dentro do cômputo da despesa total com pessoal (art. 18, § 1º, da LRF) irá depender das características da contratação. Registre-se ainda, que a Resolução nº 1.056/2021 desta Corte de Contas respondeu objetivamente que não ofenderia o princípio da legalidade estrita a escrituração como “outras despesas com pessoal” da despesa com a contratação de profissionais através de pessoa jurídica. Quanto aos critérios a serem observados para realizar este cálculo, tal tema já foi analisado e respondido anteriormente por esta Corte de Contas (Resolução nº 6/2020), de modo que não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente: a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares

aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio); b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e c) não caracterizem relação direta de emprego. [...]As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, ou seja, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, devem ser inclusos no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

O art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, definiu que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". O objetivo dessa regra é estabelecer limites para garantir a saúde financeira dos entes subnacionais e evitar o endividamento excessivo, contribuindo para a estabilidade econômica do país. O atendimento dessa regra não afasta ou isenta o cumprimento das demais normas aplicáveis aos contratos administrativos, incluindo a legislação previdenciária e trabalhista, que deve ser observada conforme prescrita na legislação específica.

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF. [...] O Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como “Despesas orçamentárias relativas a salários e demais encargos de agentes terceirizados contratados em substituição de mão de obra de servidores ou empregados públicos, bem como quaisquer outras formas de remuneração por contratação de serviços de mão de obra terceirizada, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.

[...]Não é possível elaborar uma lista exaustiva das funções que são desempenhadas na administração pública, cujos gastos devem obrigatoriamente ser incluídos no computo com a despesa total de pessoal, mas na Resolução nº 1056/2021 deste Tribunal, foi estabelecido expressamente que as atividades de assessoria jurídica e contábil são de natureza permanente e não acessória, portanto, mesmo não constando os citados cargos no Plano de Cargos e Salários, considera-se a ocorrência, de forma indireta, de terceirização de mão de obra. Nesses casos, os gastos são considerados como despesa com pessoal, conforme o art. 18, da LRF.

Recomenda-se que os serviços de consultoria somente sejam contratados para execução de atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública, no âmbito do respectivo órgão ou entidade.

O art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 criou uma regra de transição para calcular a despesa total com pessoal. Por sua vez, o art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 criou

uma regra de transição para calcular a despesa total com pessoal. [...] As mencionadas leis foram produzidas para gerar uma estabilidade nas contas públicas, de modo a permitir que a situação fosse sendo regularizada ano a ano, impedindo o descumprimento total das regras da LRF. Ocorre que estas leis possuem escopo limitado e regras muito restritas, que não alcançam a realidade de todos os municípios. [...] O Tribunal deve modular os efeitos da decisão para considerar que o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal até o final do exercício financeiro de 2023 estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 possa utilizar a regra estabelecida no art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 para se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2023.

O Tribunal irá fiscalizar a contabilização da despesa com pessoal, observando as ações concretas adotadas pela gestão, notadamente a realização de concurso público e a eliminação da terceirização ilegal, bem como a redução anual do percentual estabelecido no art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021.

(Consulta. Relator: Conselheiro José Wagner Praxedes. [Resolução nº 538/2023](#). Voto nº 139/2023 – RELT3. Julgado em 30/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 01/09/2023. Processo nº 1713/2023).



8. ACÓRDÃO Nº 688/2023

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO. IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS CONTRATOS DE GESTÃO E/OU TERMO DE PARCERIA. CONTRATAÇÃO DE OSCIP. MANUTENÇÃO DA ILEGALIDADE. AFASTAMENTO DE DÉBITO POR COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL AFASTAR DANO PREVIAMENTE IMPUTADO. MANTER DEMAIS PENALIDADES.

Não se pode a Administração Pública, terceirizar atividade intrínseca e essencial de suas funções primárias, por meio de celebração de convênio ou parceria com OSCIP, cujo núcleo da "contratação" se trata apenas de fornecimento de mão de obra.

Demonstrada a efetiva realização do objeto contratado – no caso, obras de infra-estrutura no Município -, não pode a Administração, ao argumento de eventual irregularidade no estabelecimento do ajuste, furtar-se, na espécie, ao adimplemento da obrigação pecuniária com o particular.

(Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar. [Acórdão nº 688/2023](#). Voto nº 113/2023 – RELT4. Julgado em 20/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 22/09/2023. Processo nº 15551/2020).



9. RESOLUÇÃO Nº 574/2023

ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS PROFISSIONAIS DE CONTABILIDADE SINGULARES. ADVENTO DA LEI FEDERAL Nº 14.039/2020. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA COM BASE NA ANALOGIA. RECOMENDAÇÃO. CONHECIMENTO. JULGAR IMPROCEDENTE.

Os serviços profissionais da contabilidade são singulares por disposição legal, não cabendo, portanto, compreensão ou interpretação em sentido contrário pelas cortes controladoras.

(Representação. Relator: Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho. [Resolução nº 574/2023](#). Voto nº 166/2023 – RELT2. Julgado em 13/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 15/09/2023. Processo nº 2893/2022).



10. RESOLUÇÃO Nº 475/2023

ADMINISTRATIVO. AUDITORIA OPERACIONAL. AUDITORIA OPERACIONAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. PACTUAÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS DE IRREGULARIDADES CONSTATADAS EM UNIDADES DE ENSINO FUNDAMENTAL. HOMOLOGAR O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. MONITORAMENTO.

Acerca das auditorias operacionais, deve-se assinalar que a referida modalidade fiscalizatória cuida de instrumento de controle cujo propósito se direciona ao discernimento de fatores que impactam no desempenho da Administração, visando a formular opiniões/relatórios que esclareçam tais gargalos, e que consubstanciem propostas de aprimoramento das políticas públicas postas sob exame. Enquanto as auditorias de regularidade conferem ênfase aos aspectos de conformidade dos atos e fatos auditados aos critérios de análise prefixados, a auditoria operacional, numa síntese explicativa, avança – sem abandonar o espectro de legalidade – para a avaliação de fatores relacionados ao desempenho da Administração Pública no exercício das suas funções.

O propósito na auditoria operacional é mais ambicioso; consiste em estabelecer se as políticas, programas e projetos públicos foram conduzidos com respeito à economicidade,

à eficiência, à efetividade e à boa gestão. Abre-se, desta feita, um novo horizonte de controle, menos aficcionado na identificação de falhas e imputação de responsabilidades, e mais no diagnóstico de ineficiências que comportem melhoramento a partir de uma ação dialógica e orientada, o que traz à tona, como assunto de interesse correlacionado, a questão do controle com enfoque cooperativo e consensual entre o órgão fiscalizador e a administração pública.

[...] Com a Constituição da República de 1988 e o advento da EC nº 19/1998, urgiu-se refletir acerca da forma de gestão pública, com vistas a ultrapassar os tradicionais instrumentos do Direito Administrativo e, notadamente, de controle administrativo, pautados no ideal de imperatividade e supremacia, cujo foco residia na esfera formal-legalista da máquina estatal e seus mecanismos de fiscalização.

Essa remodelação do controle é consequencial e visa a captar essas mutações que dão nova cara à função administrativa. Destarte, concebe-se instrumentos e metodologias que são capazes de ultrapassar a insuficiência da análise de mera legalidade, dando luz a uma abordagem que busca se amoldar à faceta gerencial da nova Administração Pública, baseada na performance e no planejamento integrado das ações estatais.

Cabe fazer alusão à incursão legislativa na seara da consensualidade, ao positivizar uma cláusula de negociação administrativa no art. 26 da Lei de Introdução. Tal dispositivo erige verdadeiro permissivo genérico para que a Administração Pública celebre acordos, criando uma nova figura consensual – o compromisso da Nova LINDB.

No espectro de atuação dos Tribunais de Contas, essa cláusula de consensualidade encontra expressão jurídica na firmação dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), cuja utilização se avoluma na prática institucional do controle externo, em um movimento de franca aproximação com a feição dialógica preconizada pela norma e pelo paradigma moderno antes descrito. Com efeito, a despeito da referência explícita do TAG no Decreto nº 9.830/2019, que se propôs a regulamentar os preceitos acrescentados à LINDB pela lei nº 13.655/2018, como instrumento manejado pelos “órgãos de controle interno”, o fato é que tais acordos são tipicamente celebrados no âmbito dos Tribunais de Contas, como alternativas ao exercício das competências sancionatórias do controle externo. Por isso, é possível notar um avanço na garantia da confiabilidade, segurança jurídica e eficiência no ambiente decisório administrativo.

[...] Sobrevém ressaltar, portando, que o controle preventivo e dialógico, primaz à eficiência administrativa, não é matéria inédita ao âmbito de competência dos Tribunais de Contas. Na realidade, recente, em que pese tardia, tem sido a sua incorporação e aplicação às atividades destes órgãos de controle. Há muito foi defendido a necessidade de repensar a fiscalização administrativo-financeira sob uma perspectiva pedagógica, concomitante e focada no desempenho e nos resultados. Não à toa, o art. 8º, III, §1º, do RI-TCE/TO assinala que constituem elementos da função de controle externo a orientação pedagógica de caráter preventivo ou da eventual providência a ser adotada pela administração, ocasião na qual este Tribunal deverá manter os Poderes públicos informados das irregularidades e ilegalidades apuradas, ensejando a adoção de medidas saneadoras com vistas a evitar ou reduzir a malversação dos recursos públicos. É dizer, é do cerne do controle externo a busca pela consensualidade, voluntariedade e boa-fé, de um lado, e pela tempestividade, de outro. Somente assim as suas atividades chegarão a melhor termo.

Realizada essa incursão teórica, deve-se assinalar que o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, apoiando-se na legislação em referência e alinhado à atual sistemática jurídica,

disciplinou internamente o TAG por meio da Instrução Normativa nº 01/2019 – TCE/TO – Pleno, de 15 de maio de 2019. Em seu art. 1º, caput e parágrafo único, estabelece que se trata de instrumento de controle destinado à regularização voluntária dos atos e procedimentos, bem como correção de potenciais irregularidades dos Poderes, órgãos e entidades sujeitas ao seu controle, a ser norteado pelos princípios da consensualidade, voluntariedade e boa-fé.

[...] Da confluência das dimensões de consensualidade e da eficiência que dimanam do novo paradigma associado à administração pública e, por atração necessária, ao seu respectivo controle, interno e externo, resulta a associação (frutífera) dos instrumentos de controle que conformam essa nova perspectiva. Alude-se à combinação que pode advir do uso de auditorias operacionais destinadas ao diagnóstico de lacunas de implementação e déficits de desempenho do Poder Público na condução de programas de ação, e o termo de ajustamento de gestão que pode lhe suceder, para traçar, de forma colaborativa e consensual, metas específicas concernentes à regularização das situações irregulares que afetem o alcance dos resultados de projetos, programas ou ações públicas.

(Auditoria Operacional. Relatora: Conselheira Doris de Miranda Coutinho. [Resolução nº 475/2023](#). Voto nº 165/2023 – RELT5. Julgado em 14/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 23/08/2023. Processo nº 3275/2022).



11. ACÓRDÃO Nº 687/2023

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE. FORMALMENTE ILEGAL. MULTA.

Nos termos do art. 14, da Lei 4.320/1964, o fundo é uma unidade orçamentária atrelada administrativamente a órgão de primeiro escalão da Administração direta, que não se revestem de personalidade jurídica, não sendo, portanto, entidades da administração indireta ou oriundas do processo de descentralização, de forma que sua operacionalização será efetuada pela estrutura do órgão ao qual esteja vinculado. Ademais, o seu cadastro no CNPJ é obrigatório, mas de natureza meramente contábil.

[...] conclui-se, portanto, que a contratação de serviços não deve ser fracionada, devendo contemplar todo o Poder Executivo, incluindo os Fundos Municipais, abarcando suas necessidades dentro de um exercício financeiro. [...] As evidências presentes nestes autos que caracterizam a ocorrência de fracionamento do objeto consubstanciam-se em infrações graves à norma, sobretudo em razão de que a modalidade Convite não exige a publicidade do ato convocatório como as outras modalidades, o que diminui a concorrência do certame e, em tese, facilita o ajuste entre licitantes.

(Contrato de prestação de serviços. Relator: Conselheiro Manoel Pires dos Santos. [Acórdão nº 687/2023](#). Voto nº 153/2023 – RELT1. Julgado em 20/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 22/09/2023. Processo nº 3115/2017).



12. RESOLUÇÃO Nº 164/2023

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE REVISÃO. DOCUMENTO NOVO. JUSTIFICATIVA TÉCNICA ELABORADA POR PROFISSIONAL HABILITADO. JUNTADA DE ENSAIOS TÉCNICOS SOBRE A QUALIDADE DO ASFALTO. PREJUDICIAL DO MÉRITO. ARTS. 1º, 1º - A E INCISO III, ARTIGO 2º DA LEI Nº 9.873/1999. TEMA 899 DA REPERCUSSÃO GERAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RESOLUÇÃO – TCU Nº 344/2022 REMESSA DE CÓPIAS À PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTIVA. ARQUIVAR.

No RE 636.886-AL, recentemente neste ano, o STF apreciou o tema 899 da repercussão geral, fixando a seguinte tese: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. [...]

Pois bem, ao analisar cuidadosamente a tese fixada, observamos que ela não trata diretamente dos processos de contas, mas indiretamente retira o principal efeito da decisão condenatória, que é a sua aptidão para ser cobrada administrativamente e no judiciário como um título executivo. [...]

Explicando melhor, a decisão do Tribunal de Contas que tenha decidido por imputar débito ou aplicar multa por fatos alcançados pelo instituto da prescrição perde a sua eficácia de título executivo, não podendo ser cobrada administrativamente ou judicialmente. [...]

Cabe ressaltar que a fundamentação da decisão do RE nº 636.886 não faz coisa julgada como acontece com o dispositivo da decisão, mas está fortemente presente no argumento central da questão decidida, além do mais, o raciocínio está amparado em dispositivos legais, no entendimento doutrinário e na jurisprudência.

(Ação de Revisão. Relator: Conselheiro José Wagner Praxedes. [Resolução nº 164/2023](#). Voto nº 35/2022 – RELT3. Julgado em 12/04/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 17/04/2023. Processo nº 5335/2021).



13. RESOLUÇÃO Nº 627/2023

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REVISÃO. PRESCRIÇÃO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. EXERCÍCIO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ALCANÇADO PELA PRESCRIÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. PROVIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAR.

I. Caberá ação de revisão das decisões exaradas em processos de prestação ou tomada de contas, transitadas em julgado. A referida ação terá por fundamento: erro de cálculo nas contas, omissão ou erro de classificação de qualquer verba, falsidade de documentos em que se tenha fundado a decisão e/ou superveniência de documentos novos, com eficácia sobre a prova produzida.

II. Não conhecimento da Ação de Revisão por não preencher um dos requisitos de admissibilidade, no tocante à sua hipótese de cabimento, procedendo-se à admissão da matéria como mera petição.

III. Prescrição da pretensão punitiva na modalidade ordinária. Lapso temporal de 6 anos, 8 meses e 10 dias contados da primeira citação válida na referida TCE até a decisão final nos mesmos autos.

A Ação de Revisão se constitui, em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Dessa forma, seu conhecimento somente é cabível em situações excepcionais, descritas no art. 62 da Lei Estadual nº 1.284/2001. [...] A alteração jurisprudencial após o trânsito em julgado da decisão não se enquadra como violação manifesta da ordem jurídica. A superveniência do entendimento do STF acerca da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886) não deve ser admitida como documento novo para fins de conhecimento de recurso de revisão.

A providência correta, no presente caso, seria não conhecer desta Ação de Revisão, por não preencher um dos requisitos de admissibilidade, no tocante à sua hipótese de cabimento, procedendo-se à admissão da matéria como mera petição, pelo fato de as razões de defesa nela contida apresentarem fortes elementos configuradores da prescrição, daí por que, por ser matéria de ordem pública, que pode ser suscitada a qualquer momento, ou mesmo examinada de ofício, decidi por assim proceder, pois caso não fosse constatada tal vicissitude, restar-se-ia suplantada a sua admissibilidade, por não haver dúvidas de que a mudança de entendimento jurisprudencial após o trânsito em julgado do processo recorrido não é fator caracterizador de documentos novos. Tal entendimento encontra respaldo no Proc. nº 3566/2014, em que o voto divergente apresentado pela Quinta Relatoria foi vencedor, conforme consta da Resolução nº 98/2023 – Pleno – TCE/TO, de modo que, naquela ocasião, não se conheceu do Pedido de Reconsideração em face do não cabimento da modalidade recursal para a hipótese pretendida, porém, a peça foi recebida como mera petição para efeito de reconhecimento da prescrição intercorrente, motivo pelo qual trago a este caso por analogia. Utilizo deste pensamento com olhar atento ao princípio do formalismo moderado, que tem ganhado cada vez mais importância no âmbito do Direito Administrativo, que consiste em equilibrar a observância das formalidades legais com a efetividade do processo, de modo a garantir tanto a legalidade quanto a eficiência no deslinde da demanda.

Tem-se que a anulação de um ato administrativo provoca, em geral, efeitos ex tunc, retroagindo à data da prática do ato, fazendo com que sejam aniquilados eventuais efeitos que o ato nulo tenha gerado, visto que a invalidação do ato administrativo consiste em sua desconstituição, caracterizando incompatibilidade com a ordem jurídica.

A Administração Pública atua sob a direção do princípio da legalidade, de modo que, se o ato é ilegal, deve proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade atacada. Neste contexto, a anulação de um ato por parte da própria Administração Pública decorre do poder de autotutela administrativa.

Assim, se o ato anulado serviria como marco interruptivo para a prescrição da pretensão quinquenal da pretensão punitiva, retroagindo os efeitos da anulação, por consectário lógico este marco deixará de ser válido, devendo retroagir a contagem ao marco interruptivo válido imediatamente anterior, pois o efeito prático da anulação seria aquele fato não ter existido/não ter sido apto a produzir efeitos. [...] A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de não considerar as sentenças anuladas como marcos interruptivos da prescrição.

Portanto, para efeito de se aferir a prescrição, deve-se retroagir ao marco interruptivo válido imediatamente anterior, que no presente caso é a data da citação no processo de Tomada de Contas Especial, que ocorreu em 20/02/2013, recomeçando a contagem do prazo. Assim temos que o processo atacado foi alcançado pela prescrição ordinária da pretensão punitiva em 30/10/2019, passados 6 anos, 8 meses e 10 dias entre os fatos aqui narrados.

(Ação de Revisão. Relator: Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar. [Resolução nº 627/2023](#). Voto nº 162/2023 – RELT4. Julgado em 27/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 29/09/2023. Processo nº 4423/2023).



14. RESOLUÇÃO Nº 499/2023

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR. EXERCÍCIO 2019. DÉFICIT FINANCEIRO. POR FONTE DE RECURSOS QUE REPRESENTAM MAIS DE 5% DA RECEITA GERIDA NA FONTE. CONTRIBUIÇÃO PATRONAL. AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA, EM DESCUMPRINDO AO LIMITE MÍNIMO DE 20% ESTABELECIDO NO ART. 22, I DA LEI Nº 8.212/1991. REGISTRO CONTÁBIL. INCONSISTÊNCIAS NO REGISTRO DAS VARIACIONES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS RELATIVAS A PESSOAL E ENCARGOS IMPOSSIBILITANDO A CORRETA APURAÇÃO DO PERCENTUAL DE CONTRIBUIÇÃO AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO.

O montante do déficit financeiro por fonte de recursos representa 7,88% da receita gerida pela unidade jurisdicionada, acima da margem tolerável que é de 5% permitida por esta Corte de Contas. Se trata de um déficit expressivo, portanto, descumprindo o que determina o art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000.

[...] O arcabouço de precedentes trazidos pelos recorrentes diz respeito às prestações de contas relativas aos exercícios de 2017 e 2018, ou seja, anteriores ao marco de transição estabelecido por este Tribunal (2019) para que os municípios se adequassem às exigências pontuadas, como o déficit por fonte de recursos, de modo que foi alertado que a reincidência poderia acarretar o julgamento pela irregularidade das contas. [...] A Corte de Contas estabeleceu marco temporal (exercício de 2019) autuadas em 2020, não seriam mais permitidas flexibilizações quanto a desequilíbrio financeiro por fonte de recursos.

(Pedido de Reconsideração. Relator: Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar. [Resolução nº 499/2023](#). Voto nº 118/2023 – RELT4. Julgado em 14/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 23/08/2023. Processo nº 2775/2023).



15. RESOLUÇÃO Nº 476/2023

ADMINISTRATIVO. AUDITORIA OPERACIONAL. AUDITORIA OPERACIONAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. PACTUAÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS DE IRREGULARIDADES CONSTATADAS EM UNIDADES DE ENSINO FUNDAMENTAL. HOMOLOGAR O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. MONITORAMENTO.

O propósito na auditoria operacional é mais ambicioso; consiste em estabelecer se as políticas, programas e projetos públicos foram conduzidos com respeito à economicidade, à eficiência, à efetividade e à boa gestão. Abre-se, desta feita, um novo horizonte de controle, menos aficcionado na identificação de falhas e imputação de responsabilidades, e mais no diagnóstico de ineficiências que comportem melhoramento a partir de uma ação dialógica e orientada, o que traz à tona, como assunto de interesse correlacionado, a questão do controle com enfoque cooperativo e consensual entre o órgão fiscalizador e a administração pública.

[...] A fiscalização em comento alcançou seu propósito porquanto não somente constatou elementos estruturais de deficiência nas unidades municipais de ensino como, por meio da correlação dos fatos à "meta 7" do Plano Municipal de Educação (PNE), apontou para o descumprimento do planejamento administrativo. Foi assim que a presente auditoria tornou tangível a avaliação de resultados, novo modal de atuação dos órgãos de controle.

[...] Admissibilidade da proposta de TAG. [...] Da confluência das dimensões de consensualidade e da eficiência que dimanam do novo paradigma associado à administração pública e, por atração necessária, ao seu respectivo controle, interno e externo, resulta a associação (frutífera) dos instrumentos de controle que conformam essa nova perspectiva. Alude-se à combinação que pode advir do uso de auditorias operacionais destinadas ao diagnóstico de lacunas de implementação e déficits de desempenho do Poder

Público na condução de programas de ação, e o termo de ajustamento de gestão que pode lhe suceder, para traçar, de forma colaborativa e consensual, metas específicas concernentes à regularização das situações irregulares que afetem o alcance dos resultados de projetos, programas ou ações públicas.

(Auditoria Operacional. Relatora: Conselheira Doris de Miranda Coutinho. [Resolução nº 476/2023](#). Voto nº 166/2023 – RELT5. Julgado em 14/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 23/08/2023. Processo nº 3270/2022).



16. RESOLUÇÃO Nº 400/2023

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PREVIDENCIÁRIO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO.

O prefeito tem uma responsabilidade dupla, como agente político e gestor, e que essa responsabilidade se estende às ações de seus subordinados. Isso ocorre porque a estrutura administrativa do município é hierarquizada e nas contas consolidadas avalia-se os resultados levando em conta todas as ações realizadas em nome do município, independentemente de quem as tenha executado. Dessa forma, atribuir as irregularidades apenas aos gestores subordinados ao prefeito não é uma abordagem correta. O prefeito deve garantir que todas as unidades gestoras do município estejam funcionando de acordo com as normas e regulamentos aplicáveis, e é sua responsabilidade assegurar que todas as atividades sejam executadas de maneira ética, transparente e em conformidade com o interesse público. [...] A responsabilidade final pelos resultados alcançados durante o mandato do prefeito recai sobre ele, independentemente de quem tenha executado as ações específicas. É fundamental que o prefeito assuma essa responsabilidade e tome as medidas necessárias para garantir a correção das irregularidades identificadas e evitar que ocorram novamente no futuro.

[...] O registro de despesas e obrigações por meio de códigos e atributos contábeis, independentemente da regularidade dos fatos anteriores à execução orçamentária, bem como da existência ou não de crédito orçamentário e financeiro, está previsto nos artigos 18, §2º c/c 50, II, da LC nº 101/2000, artigos 85, 89 e 100 da Lei nº 4.320/64, nas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público vigentes desde o exercício de 2013, artigo 18, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e Resolução 1.374/2011-NBC TSP Estrutura Conceitual. Além das normas já mencionadas, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, por meio da Resolução nº 265/2018-TCE/TO-Pleno, esclareceu a obrigatoriedade do ente registrar no passivo "P" as obrigações, como é o caso dos fornecedores, despesas com pessoal e encargos, entre outras, quando não há disponibilidade orçamentária para sua execução.

A ocorrência de despesas sem o devido empenho deve ser considerada como uma exceção. Isso ocorre porque tais despesas podem ter um impacto negativo na execução orçamentária do exercício seguinte e no alcance das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento. Além disso, essas despesas podem distorcer os resultados apresentados nos demonstrativos fiscais previstos nos artigos 52 e 54, da LC nº 101/2000, comprometendo a transparência dos gastos públicos.

De acordo com o artigo 37 da Lei nº 4.320/64, as despesas de exercícios anteriores são aquelas para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, mas que não foram processadas na época própria. Essas despesas também incluem restos a pagar processados com prescrição interrompida e compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente. O artigo 22, §2º, do Decreto Federal nº 93.872/1986 também define em que situações as despesas de exercícios anteriores ocorrem.

O reconhecimento de dívida de exercícios anteriores é uma exceção e pode indicar problemas no planejamento orçamentário e financeiro do município. Isso ocorre porque o princípio da anualidade orçamentária determina que o orçamento é válido apenas para o ano em que é elaborado, não permitindo que despesas de um ano sejam pagas com recursos destinados a outro ano. Além disso, o reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores pode influenciar positivamente os indicadores de resultados fiscais, mascarando a realidade das contas públicas. Por isso, é importante que os gestores públicos se atenham a esses princípios e adotem medidas para evitar o acúmulo de dívidas de exercícios anteriores.

(Pedido de Reexame. Relatora: Conselheira Doris de Miranda Coutinho. [Resolução nº 400/2023](#). Voto nº 109/2023 – RELT5. Julgado em 28/06/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 30/06/2023. Processo nº 1407/2023).



17. RESOLUÇÃO Nº 576/2023

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE EXPRESSO NA LEI Nº 14.113/2020 E LEI 4.320/1964. VIOLAÇÃO DE LEI FEDERAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO. PREJUDICADA EM RAZÃO DESTA CORTE NÃO REALIZAR CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. ANÁLISE REALIZADA NOS AUTOS OCORRE EM TESE, COM EFEITOS VINCULANTES. IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO VOLUNTÁRIO PELA VIA ADMINISTRATIVA DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES DECORRENTES DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO

SEM OBSERVAR A ORDEM CRONOLÓGICA DE PRECATÓRIOS. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 84 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS. PREJUDICADA A CONTABILIZAÇÃO DE RECURSO DO FUNDEB. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

Observando o que dispôs os arts. 25 e 29, I, da Lei nº 14.113/2020, recursos oriundos do FUNDEB, só devem ser utilizados para custear despesas, com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 70 da Lei nº 9.394/1996, relativos ao exercício financeiro em que lhes forem contabilizados, não havendo a possibilidade de serem despendidos no adimplemento de Despesas de Exercícios Anteriores.

[..] Esta Corte de Contas não tem competência para realizar o controle concentrado, visto que a análise realizada nos autos ocorre em tese, com efeitos vinculantes.

[...] Os favorecidos em sentença judicial transitada em julgado e que não executaram ou iniciaram o cumprimento da sentença não devem ser pagos administrativamente, em respeito ao art. 100 da Constituição Federal de 1988, e devem ser realizados exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, ou por meio de pagamento de requisições de pequeno valor, sendo vedada a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...] Conforme resposta referente à impossibilidade do pagamento com recursos do FUNDEB para cobrir despesas de exercícios anteriores, fica prejudicada a contabilização dos pagamentos dessas despesas com os recursos mencionados, tanto à conta 3.1.90.91.01 - sentenças judiciais, como à conta 3.1.90.92.11 - vencimentos e salários.

(Consulta. Relator Conselheiro José Wagner Praxedes. [Resolução nº 576/2023](#). Voto nº160/2023-RELT3. Julgado em 14/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 19/09/2023. Processo nº 2016/2023).

1ª CÂMARA



18. ACÓRDÃO N° 680/2023

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FISCALIZAÇÃO. INFRAÇÃO A NORMA LEGAL. IRREGULARIDADE NO TRANSPORTE ESCOLAR. VEÍCULOS DESTINADOS AO TRANSPORTE ESCOLAR EM DESACORDO COM AS NORMAS DO DETRAN INCONSISTÊNCIAS FORMAIS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. INEFICIÊNCIA DE CONTOLR COM

COMBUSTÍVEIS, PNEUS, PEÇAS E SERVIÇOS. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

O transporte escolar merece atenção especial dos entes responsáveis, devendo ser adotadas todas as providências e medidas necessárias a fim de se garantir máxima segurança a seus usuários, não sendo admissível o transporte de alunos de maneira irregular, bem ainda que se autorize a circulação de veículos sem itens de segurança ou com itens danificados, e a condução dos veículos por motoristas não capacitados adequadamente nos termos da lei.

(Tomada de Contas Especial. Relator: Conselheiro Manoel Pires dos Santos. [Acórdão nº 680/2023](#). Julgado em 19/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 20/09/2023. Processo nº 12751/2019).



19. RESOLUÇÃO Nº 486/2023

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CÂMARA DE VEREADORES. EXERCÍCIO 2020. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS COM APLICAÇÃO DE MULTA. MEMORIAIS APÓS A ETAPA DE INSTRUÇÃO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. MERA TENTATIVA INDEVIDA DE REDISCUSSÃO DE MÉRITO DO FEITO POR MEIO DOS EMBARGOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO COMUNICAÇÕES.

A contradição que autoriza o manejo de embargos declaratórios é aquela verificada nos elementos que compõem a estrutura da deliberação atacada, ou seja, uma contradição interna. Existindo harmonia entre os fundamentos do acórdão e sua parte dispositiva, não há que se falar na existência do vício. [...] A contradição a ensejar embargos refere-se àquela interna, presente entre os termos da própria deliberação, e não entre diferentes julgados do Tribunal. [...] A omissão, por seu turno, consiste na falta de manifestação expressa sobre algum fundamento de fato ou de direito apresentado pelas partes.

O inconformismo quanto ao mérito da decisão, buscando, na totalidade de seu recurso, a rediscussão do assunto, com o nítido propósito de modificar a deliberação, é incabível em sede de embargos declaratórios.

(Embargos de declaração. Relatora: Conselheira Doris de Miranda Coutinho. [Resolução nº 486/2023](#). Julgado em 14/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 22/08/2023. Processo nº 4425/2023).



20. PARECER PRÉVIO Nº 87/2023

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PREVIDENCIÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO – CONSOLIDADAS. DÉFICIT FINANCEIRO E PRÇAMENTÁRIO. FINANCEIRO. DESCUMPRIMENTO AO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL (LRF). CONTRIBUIÇÃO PATRONAL. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO OCULTAÇÃO DE PASSIVO EM DESCUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO PLENÁRIA TCE/TO Nº 265/2018. REGISTRO ORÇAMENTARIO DA CONTRIBIÇÃO PATRONAL VINCULADA AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA EM 2,72%, INFERIOR AO MÍNIMO DE 20%.

Conforme o artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o limite de despesas com pessoal do Ente é de 60% da Receita Corrente Líquida.

Quanto à aplicação do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020, não está acompanhado das provas quanto às contratações temporárias ocorridas no período pandêmico, que permitiria avaliar as despesas temporárias com pessoal e seus impactos no limite.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6394 proposta pelo Estado do Acre, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o pressuposto para que determinada despesa esteja desobrigada das limitações fiscais ordinárias são a exclusividade ao enfrentamento à calamidade pública e à temporariedade, isto é, a restrição do período de vigência.

O Supremo afastou a aplicação da Emenda Constitucional nº 106/2020 ao Estado do Acre devido ao fato de que a despesa com pessoal excedeu o limite máximo em dezembro de 2019 (antes da pandemia), o que viola os princípios da eficiência da administração pública e da prudência fiscal (artigos 37, caput e 169 da Constituição).

(Prestação de Contas. Relatora: Conselheira Dóris Miranda Coutinho. Parecer Prévio nº 87/2023. Julgado em 18/09/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 25/09/2023. Processo nº 3999/2021).

2ª CÂMARA

21. ACÓRDÃO N° 570/2023



ADMINISTRATIVO. AUDITORIA DE REGULARIDADE. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

De acordo com a Lei nº 8.666/93, a subcontratação é permitida, mas com restrições. A regra geral é que a subcontratação total de um contrato é proibida. No entanto, a subcontratação parcial pode ser permitida em alguns casos, desde que seja expressamente autorizada no edital e no contrato.

(Auditoria de Regularidade. Relator: Conselheiro José Wagner Praxedes. [Acórdão nº 570/2023](#). Julgado em 14/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 22/08/2023. Processo nº 8489/2022).

22. ACÓRDÃO N° 644/2023



CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INSPEÇÃO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO N° 4/2021 – SRP DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ALVORADA – TO, CUJO OBJETIVO É O REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA, EVENTUAL E PARCELADA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL, DEFICIÊNCIA NO CONTROLE DE ENTRADA E SAÍDA DOS MEDICAMENTOS E AUSÊNCIA DE CONTROLE E PLANEJAMENTO NAS AQUISIÇÕES DE MEDICAMENTOS. ACOLHER RELATÓRIO DE INSPEÇÃO N° 8/2022. MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO.

Ausência de realização de Contratos e Fiscalização para o Pregão Presencial. [...] O artigo 15, § 4º c/c art. 62, §4º da Lei 8666/1993 é claro ao dispor da obrigatoriedade da formalização do contrato nos casos de tomada de preços, concorrência, dispensas e inexigibilidades, sendo facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros documentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, contudo, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 da citada Lei, portanto, nota-se que o legislador não dita

expressamente a possibilidade da substituição do instrumento contratual por ata de registro de preços.

No que se refere ao § 4º do artigo 62, é facultada a substituição prevista no *caput*, a critério da administração, independente do seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, o que não se aplica no caso do Pregão Presencial Edital nº 04/2021 – SRP, cujo objeto é “REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA, EVENTUAL E PARCELADA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DIVERSOS”. Assim, firmada necessidade da aquisição e vislumbrada obrigação legal de se estabelecer regramento para as relações jurídicas decorrentes desta aquisição, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/93, pactua-se o Termo de Contrato. [...] O termo de contrato deve ser formalizado, sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação. Assim sendo, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica, entendo que no caso em tela, faz-se necessário o instrumento de contrato, razão pela qual considero o apontamento como não sanado.

[...] Deficiência dos Controles de entrada e saída dos medicamentos. [...] A realização da despesa pública obedece a três estágios, consoante o disposto nos artigos 60 a 65 da Lei nº 4.320/1946: Empenho, liquidação e pagamento. Cada uma dessas etapas só pode ser comprovada mediante a apresentação de determinados conjuntos de documentos. [...]. Verifica-se que as justificativas apresentadas pelos responsáveis não são suficientes para afastar a Deficiência dos Controles de entrada e saída dos medicamentos no Fundo Municipal de Saúde[...]. Logo, não merecem acolhimento as argumentações deduzidas, posto que restou demonstrada a violação dos artigos 83 a 100 da Lei Federal nº 4.320/1964 e princípio do planejamento conforme preconiza o §1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, além dos princípios da Legalidade e Eficiência.

[...] Ausência de controle e planejamento nas aquisições de medicamento. Administração Pública tem o dever legal de demonstrar os critérios técnicos para a estimativa dos quantitativos licitados, fazendo um levantamento da necessidade e ponderar nos quantitativos a serem adquiridos em consonância com o art. 15, §7º, inciso II, da Lei 8.666/93. [...] Não foi apresentado dados que pudessem justificar a efetiva quantidade de medicamentos estimada, e, ainda, restou comprovada a ausência de planejamento em relação a quantidade licitada e a demanda da municipalidade, devendo a irregularidade ser mantida.

(Inspeção. Relator: Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho. [Acórdão nº 644/2023](#). Julgado em 28/08/2023. Publicado no Boletim Oficial do TCE/TO em 05/09/2023. Processo nº 3194/2022).



Acompanhe nossas redes sociais



www.tceto.tc.br/



[@tcetocantins](https://www.instagram.com/tcetocantins)



twitter.com/tceto



[tiktok.com/@tcetocantins](https://www.tiktok.com/@tcetocantins)



[63 99938-3255](https://wa.me/63999383255)



[youtube.com/@TCETOcantins](https://www.youtube.com/@TCETOcantins)