

**Revista**

# Gestão Pública Municipal

Revista Técnica sobre os principais temas da gestão pública municipal na visão do Poder Judiciário e Tribunais de Contas. O manual essencial para prefeitos, vereadores, servidores públicos advogados, contadores e demais profissionais que atuam nas Prefeituras e Câmaras Municipais.

***João Alfredo Nunes da Costa Filho***

Revista

# Gestão Pública Municipal

Revista Técnica sobre os principais temas da gestão pública municipal na visão dos Tribunais de Contas Brasileiros. O manual essencial para prefeitos, vereadores, servidores públicos e demais profissionais que atuam nas Prefeituras e Câmaras Municipais.

**João Alfredo Nunes da Costa Filho**

2019

**ASSINATURA GRATUITA:**  
[www.consultordoprefeito.org](http://www.consultordoprefeito.org)

**PALESTRAS, CURSOS E TREINAMENTOS:**  
e-mail: [consultordoprefeito@hotmail.com](mailto:consultordoprefeito@hotmail.com)

**REDES SOCIAIS:**  
[facebook.com/consultordoprefeito](https://facebook.com/consultordoprefeito)  
[twitter.com/consultprefeito](https://twitter.com/consultprefeito)  
[Instagram/consultordoprefeito](https://Instagram/consultordoprefeito)

## **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

---

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública Municipal - v.3, n. 16, mar. 2019. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

1. Administração Pública Municipal - Periódico. 2. João Pessoa (PB). 3. Técnico-Científico. 4. Gestão Pública Municipal.

CDD 352.16

CDU 35.073.526(05)“540.1”

---

Bibliotecária responsável  
**Elany Cristina Moreira da Silva CRB 11/863**

## APRESENTAÇÃO

A Revista de Gestão Pública Municipal é uma publicação técnica que visa propiciar aos profissionais que atuam no setor público municipal conhecimento suficiente e adequado para o exercício das funções públicas.

Voltada principalmente para as demandas dos municípios de pequeno porte, a Revista de Gestão Pública Municipal apresenta os principais temas da administração pública, especialmente:

- Licitações e Contratos;
- Direito Financeiro;
- Planejamento e Orçamento Público;
- Responsabilidade Fiscal;
- Câmara de Vereadores;
- Contabilidade Pública;
- Dívida Municipal;
- Gestão Previdenciária;
- Agentes Políticos;
- Servidores Públicos;
- Concurso Público;
- Gestão da Saúde;
- Gestão da Educação;
- Convênios;
- Prestação de Contas.

A Revista destina-se a todos os profissionais que militam no âmbito municipal, especialmente os prefeitos, secretários, vereadores, advogados, contadores,

administradores, assessores, servidores públicos e ocupantes de cargos de chefia e direção.

De abrangência nacional, a Revista de Gestão Pública Municipal possui leitores em todos os Estados da Federação e em quase todos os 5.561 municípios brasileiros.

Nosso principal objetivo é trazer informação relevante e atual para auxiliar nas decisões dos gestores públicos, sempre abordando a visão que o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas possuem sobre a matéria.

Espero que gostem desta edição,

**João Alfredo Nunes da Costa Filho**  
Coordenador da Revista  
Auditor de Prefeituras e Câmaras  
Prof. Msc. em Gestão Pública

## **SOBRE O AUTOR**



Com mais de 19 (dezenove) anos de experiência no setor público, Prof. João Alfredo Nunes da Costa Filho é formado em contabilidade e administração com especialização em gestão pública/direito e mestrado em gestão de organizações.

Já trabalhou em diversos órgãos públicos do Governo Federal e Estadual, Concessionárias de Serviços Públicos, Serviço Social Autônomo e Tribunal de Contas.

Nestas entidades exerceu as funções de Gerente de Planejamento e Controle Interno, Presidente de Comissão de Licitação, Pregoeiro Oficial, Gestor Público, Auditor de Contas Públicas e Administrador.

Durante sua vida profissional já realizou mais de 500 auditorias em Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Empresas Estatais nas áreas de contabilidade pública, licitações e contratos, convênios, gestão fiscal, orçamento público, planejamento, endividamento público, programas sociais, concursos, previdência e gestão da educação e saúde.

Como auditor, foi nomeado para compor a equipe de Perícia Judicial junto ao Tribunal Regional Eleitoral na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) para cassação de mandato de Governador.

Como professor da área de Gestão Pública Municipal, já capacitou mais de 1.000 servidores públicos de Prefeituras, Câmaras e Governos Estaduais.

## DEPOIMENTOS DOS ASSINANTES

“A Revista Gestão Pública Municipal é uma ferramenta de extrema importância, principalmente pelos assuntos discutidos”

Luiz Francisconi  
Prefeito

“A Revista Gestão Pública Municipal é de grande valor para nossa vida como funcionário público. Nos agrega conhecimentos, e nos permite cometer menos erros na aplicação das leis que regem a administração pública. Agradeço de coração o trabalho de vocês. Que continuem assim!”

Maximiniano Gomes  
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

“Muito importante, é uma ferramenta que todos os gestores públicos deveriam utilizar e está sempre se atualizando, parabéns aos organizadores e que continuem com a publicação”.

Ronaldo Melo  
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente  
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian  
Prefeitura de Ribeirão do Sul

“A melhor coisa foi a aparição do Consultor do Prefeito, leio todos os artigos. Eles são de grande valia para quem atua no setor público”

Cláudio Barros  
Advogado e Contador

“Gostaria de parabenizá-los pela Revista, a qual acompanho todo mês e as matérias são de fato extramente pertinentes a quem se dedica ao setor público.

Martha Cristina

“O Consultor do Prefeito e a Revista Gestão Pública Municipal tem me ajudado bastante. As informações são muito esclarecedoras”

Flávio Anastácio  
Setor de Convênios

“Sou muito grato pelo material que venho recebendo da Revista Gestão Pública Municipal”

Nildomar

“Estou admirado com o conteúdo da Revista e quero aproveitar e parabenizá-lo pela iniciativa. Tenho todas as edições e venho intercalando minhas leituras com assuntos que tenho trabalhado na Câmara Municipal”

Félix Savi  
Controlador da Câmara de Campo Largo



## SUMÁRIO

Pode-se dispensar a certidão negativa de débitos nas licitações?	11
Contratação de temporário gera direito à nomeação de concursado?	12
Parcelas que compõe a remuneração do magistério (FUNDEB 60%)	13
Limites da dívida pública municipal	15
Terceiro contratado não substitui o fiscal do contrato administrativo	19
Processo seletivo para cargo em comissão afasta o nepotismo?	20
Prefeitura tem de divulgar inteiro teor dos contratos administrativos	22
Definição de bens e serviços comuns segundo o Tribunal de Contas	23
A correção de erros contábeis deve ser divulgada em notas explicativas	26
Vantagem pessoal é incompatível com o subsídio	27
Incapacidade do agente público não afasta sua responsabilidade	29
Segregação de massas e equilíbrio atuarial da previdência	30
Liberdade de crença não pode gerar tratamento diferenciado a concursando	32
Servidor temporário adquire estabilidade pelo decurso do tempo?	34
Quantos fiscais de contratos deve ter uma prefeitura?	36
Secretário Municipal de Saúde pode acumular outro cargo na área da saúde?	38
Destinação dos recursos de precatórios do FUNDEB	41
FUNDEB: imputação de débito do TCU restringe-se aos recursos federais	44

Tempo de curso de formação não conta para promoção do servidor.....	45
Prefeitura pode contratar serviços funerários?.....	46
FUNDEB pode compensar despesas custeadas com recursos próprios?.....	48
Base de cálculo do percentual mínimo de cargos comissionados .....	50
Pode-se exigir profissional com vínculo empregatício dos licitantes?.....	51
Compensação da aplicação constitucional na saúde e educação.....	52
Prefeitura pode fixar prazo máximo para o exercício de cargos comissionados?.....	54
Desconto de multa de trânsito do salário do servidor público....	56
Pagamento de pessoal inativo não é despesa com educação (MDE).....	58
Gerenciamento de frota: exigência de quantidade mínima de postos credenciados.....	61
Onde estão nossos leitores.....	63

## **PODE-SE DISPENSAR A CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS NAS LICITAÇÕES?**

A Lei de Licitações e Contratos estabelece como um dos documentos capazes de comprovar a regularidade fiscal dos licitantes a Certidão Negativa de Débitos perante as fazendas federal, estadual e municipal (art. 29, III, da Lei nº 8.666/93).

Estes documentos são indispensáveis para fins de habilitação, conforme orientação do Tribunal de Contas de Minas Gerais. O TCE-MG<sup>1</sup> fixou prejulgamento de tese no sentido de que “é obrigatório ao Poder Público exigir a Certidão Negativa de Débito – CND das três Fazendas Públicas e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT daquele que pretende com ele contratar, consoante o disposto no art. 27, IV, da Lei de Licitações”.

Em que pese concordamos com o entendimento precedente, ressaltamos que o §1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93 assevera que a documentação relativa a regularidade fiscal “poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.”

Ademais, para empresas que se encontrem em recuperação judicial, tendo em vista o objetivo deste instrumento de superar a situação de crise econômico-financeira das sociedades empresárias a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, poderá ser dispensada a comprovação da regularidade fiscal.

---

<sup>1</sup>. TCE-MG – Consulta nº 1041477

Portanto, apesar de a regra ser a exigência de apresentação das certidões negativas de débitos perante a fazenda pública para fins de comprovação da regularidade fiscal, esta exigência pode ser flexibilizada em situações excepcionais.

## **CONTRATAÇÃO DE TEMPORÁRIO GERA DIREITO À NOMEAÇÃO DE CONCURSADO?**

A aprovação em concurso público fora do número de vagas previstas no edital do certame não gera, automaticamente, o direito à nomeação. Entretanto, se o candidato conseguir demonstrar que surgiu uma vaga ou que há necessidade do serviço ele poderá adquirir o direito à investidura no cargo.

Uma das hipóteses que pode configurar a necessidade do serviço ocorre quando a administração pública realiza uma contratação temporária por excepcional interesse público ao invés de convocar o candidato aprovado no concurso para assumir a função. No entanto, deve-se ressaltar que a simples celebração de um contrato temporário não configura, automaticamente, a preterição do candidato aprovado. Entendimento diverso geraria a impossibilidade de a administração pública efetuar contratos temporários para atender situação de interesse público enquanto existissem candidatos aprovados em concurso público.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça<sup>2</sup> fixou tese segunda a qual “a contratação de servidores temporários ou o emprego de servidores comissionados, terceirizados ou estagiários, por si sós, não caracterizam preterição na convocação e na nomeação de candidatos advindos de concurso público, tampouco autorizam a conclusão de que tenham automaticamente surgido vagas correlatas no quadro efetivo, a ensejar o chamamento de candidatos aprovados em cadastro de reserva ou fora do número de vagas previstas no edital”.

Percebe-se que caberá ao candidato aprovado comprovar que a administração pública utilizou a contratação temporária com o fito de usurpar funções típicas do cargo efetivo que deveria ser ocupado por ele. Nesta hipótese, o Poder Judiciário poderá entender que houve a substituição do cargo efetivo e determinar a nomeação do candidato.

### **PARCELAS QUE COMPÕE A REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEB 60%).**

A Lei nº 11.494/07 determina que ao menos 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), deve ser destinado ao pagamento da remuneração do magistério (art. 22). A mesma norma ainda conceitua remuneração do magistério como “o total

---

<sup>2</sup>. STJ - RMS 52667/MS e RMS 57089/MG.

de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes” (art. 22, parágrafo único, I).

Nota-se que a definição específica da “remuneração do magistério” constitui um fator determinante para a aferição da aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB. Deste modo, como a definição estabelecida pela Lei nº 11.494/07 não é bem delimitada, relacionamos a seguir as parcelas dos benefícios que compõe a remuneração do magistério, bem como os componentes que não são incluídos.

De modo geral, podemos dizer que as parcelas que compõe a remuneração do magistério compreende<sup>3</sup>: salário ou vencimento básico e demais componentes permanentes da remuneração; 13º salário; 1/3 de adicional de férias; férias vencidas, proporcionais ou antecipadas; gratificações inerentes ao exercício de atividades ou funções de magistério, inclusive gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou funções de direção ou chefia; horas extras, aviso prévio, abono; salário família, quando as despesas correspondentes recaírem sobre o empregador; encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga na forma dos itens anteriores, observada a legislação aplicável à matéria.

Saliente-se que o rol das parcelas supramencionadas não é exaustivo. Ou seja, a depender do caso concreto, pode existir outros componentes da remuneração dos profissionais que se enquadrem no conceito de “remuneração do magistério”.

---

<sup>3</sup>. FNDE – Manual de Orientação FUNDEB. 2008.

Por fim, é importante relacionar alguns elementos da remuneração do magistério que não são considerados para fins de destinação dos 60% dos recursos, quais sejam: auxílio-transporte ou apoio equivalente, destinado a assegurar o deslocamento do profissional de ida e volta para o trabalho; auxílio-alimentação ou apoio equivalente; apoio financeiro para aquisição de vestuário utilizado no trabalho ou benefício equivalente; assistência social, médica, psicológica, farmacêutica, odontológica oferecida diretamente pelo empregador ou mediante contratação de serviços oferecidos por entidades especializadas, sob a forma de planos de saúde ou assemelhados, em suas variadas modalidades e formas de pagamento e cobertura; previdência complementar; PIS/PASEP; serviços de terceiros, ainda que contratados para substituição de profissionais do magistério.

## **LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA MUNICIPAL**

A história contemporânea da administração pública brasileira está repleta de casos de entes federativos com enormes deficit público e, conseqüentemente, dívida pública descontrolada. Ainda que tenha existido diversas tentativas de imposição de limites para o gasto público, esse cenário somente começou a se modificar a partir do surgimento do plano real e da intensificação de uma cultura de responsabilidade na gestão fiscal, especialmente após a edição da Lei Complementar nº 101/2000.

Visando combater o deficit público, equilibrar as contas públicas e estabilizar os preços (combate à inflação), a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu uma série de limitações para o endividamento governamental, algumas diretas outras indiretas.

O principal limite direto do endividamento foi a previsão de um percentual máximo da receita corrente líquida para a dívida pública. Ao regulamentar a matéria, o Senado Federal editou a Resolução nº 40/2001 fixando um limite máximo de 120% (cento e vinte por cento) da receita corrente líquida para a dívida consolidada líquida dos municípios (art. 3º).

Outro limite direto para o endividamento público é determinado pelo próprio gestor ao fixar a meta fiscal. Esta meta será prevista para o exercício a que se referir e para os dois seguintes. Trata-se, pois, de um planejamento fiscal de médio prazo com vistas à obtenção de superavit nominal e primário e redução do endividamento público. Ou seja, a meta fiscal visa, basicamente, estabilizar a dívida pública através da consecução sistemática de resultado nominal e primário positivo.

Além das restrições precedentes, há diversos outros instrumentos que, mesmo não estabelecendo limitações diretas para o tamanho da dívida, visam evitar o seu acréscimo sem fonte de recursos para financiá-lo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal assevera que a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado somente será admitida se estiver acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, além de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio e que o referido gasto não afetará as metas de resultados fiscais (art. 17).



A Lei Complementar nº 101/2000 também estabelece limites e restrições para as despesas com pessoal visando, inclusive, evitar que tais gastos sejam financiados com recursos oriundos de receita de capital (empréstimos, alienação de bens, etc). Aliás, neste aspecto a própria Constituição Federal determina que é vedada “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (art. 167, III). Além dessas restrições, a Resolução do Senado Federal nº 43/2001 também fixa limites e condições para as operações de crédito, a exemplo da imposição de que o montante das operações realizadas em um exercício financeiro não ultrapasse 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida (art. 7, I). Ademais, “o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida” (art. 7, II).

No tocante às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que, além das exigências aplicáveis às operações de crédito (art. 32), este tipo de operação somente pode ser contratada a partir do décimo dia do início do exercício e liquidada até o dia dez de dezembro de cada ano (art. 38). Além do mais, esta operação é proibida enquanto existir operação anterior ainda não resgatada e no último ano de mandato do prefeito. Por sua vez, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal afirma que “o saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida” (art. 10).

No que tange às limitações aplicáveis à dívida fluante, especialmente os restos a pagar, a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de evitar o comprometimento financeiro de futuros governos, determina que o gestor em final de mandato (últimos dois quadrimestres) não poderá “contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito” (art. 42). Outrossim, visando administrar e controlar este tipo de endividamento, a LRF diz que as inscrições em restos a pagar deverão ser realizadas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período (art. 50, V).

Por fim, cumpre ressaltar que as limitações impostas pela legislação ao endividamento público não abrange apenas o controle de gastos, mas também a efetiva arrecadação dos impostos de competência do ente federativo e restrições para a renúncia de receita. Por isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal designa que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (art. 11), além de fixar diversas limitações para a renúncia de receitas públicas (art. 14).

De todo o exposto, percebe-se que o controle do endividamento através da instituição de limites, vedações e restrições visa preservar o equilíbrio das contas públicas e aumentar a capacidade de investimento governamental através da redução dos encargos com os serviços da dívida.

## **TERCEIRO CONTRATADO NÃO SUBSTITUI O FISCAL DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**

Em razão da diversidade de atividades na fiscalização dos contratos administrativos e em função da complexidade e grande vulto de alguns acordos, a Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade da administração pública contratar profissionais especializados estranhos ao seu quadro funcional para dar suporte, auxiliar, subsidiar de informações e assistir o servidor público designado para ser fiscal de contrato (art. 67).

Segundo o Tribunal de Contas da União<sup>4</sup>, “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes”.

Em que pese a possibilidade de contratar terceiros, estes possuem a função de auxiliar o fiscal do contrato, não lhe competindo substituir as atribuições e responsabilidades do servidor especialmente designado. Noutras palavras, “a contratação de empresa para auxiliar a administração na fiscalização de contratos (art. 67 da Lei 8.666/1993) não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição”<sup>5</sup>.

Desta feita, em caso de inexecução ou má execução contratual que acarrete prejuízo ao erário, a administração pública não poderá alegar que a competência para fiscalização era do

---

<sup>4</sup>. TCU – Acórdão nº 540/2008.

<sup>5</sup>. TCU – Acórdão nº 958/2018.

terceiro contratado, haja vista que a terceirização não exime o poder público e o fiscal do contrato das suas responsabilidades.

## **PROCESSO SELETIVO PARA CARGO EM COMISSÃO AFASTA O NEPOTISMO?**

A Constituição Federal determina que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (art. 37, II).

Percebe-se que a Carta Magna não impõe a obrigação de um processo seletivo para os cargos comissionados. Contudo, isto não impede que o gestor estabeleça que estes cargos serão preenchidos mediante um processo de seleção impessoal e objetivo. Diante disto, questiona-se se a presença de um procedimento de seleção, semelhante ao concurso público, para os cargos comissionados e funções de confiança afasta a caracterização do nepotismo?

Como o nepotismo é oriundo do descumprimento do princípio da impessoalidade, entende-se que se for preservado este princípio, através da implantação de um sistema de seleção meritório, impessoal e objetivo, não há que se falar em nepotismo. Noutros termos, o principal fator para caracterização do nepotismo é a presunção de que a autoridade nomeante usou do seu poder de decisão para favorecer determinada

pessoa. Assim, se o processo seletivo afastar a discricionariedade da autoridade nomeante na indicação dos cargos comissionados, considera-se que não há nepotismo, ainda que o selecionado possua relação de parentesco com a autoridade que o nomeou.

Sabe-se que a investidura em cargo público efetivo, através de concurso público, de servidor com relação de parentesco ou afins com a autoridade nomeante não configura nepotismo. Por exemplo, não caracteriza nepotismo a nomeação do filho da autoridade competente para cargos de provimento efetivo mediante concurso público. Este mesmo entendimento pode ser aplicado à nomeação de cargos comissionados mediante um processo de seleção que possua as mesmas características de um concurso público.

Segundo posição do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes<sup>6</sup>, “vedar o acesso de qualquer cidadão a cargo público tão somente em razão da existência de relação de parentesco com servidor público que não tenha competência para o selecionar ou o nomear para o cargo de chefia, direção ou assessoramento pleiteado, ou que não exerça ascendência hierárquica sobre aquele que possua essa competência é, em alguma medida, negar um dos princípios constitucionais a que se pretendeu conferir efetividade com a edição da Súmula Vinculante nº 13, qual seja, o princípio da impessoalidade”.

Portanto, pode-se afirmar que a seleção impessoal, objetiva e vinculativa para os cargos em comissão e função de confiança afasta a prática do nepotismo, uma vez que se remove o poder da livre indicação da autoridade competente para nomeação.

---

<sup>6</sup>. STF - Reclamação 18.564/SP.

Apesar desta nossa posição, é importante registrar que o Tribunal de Contas da União possui entendimento diverso. Segundo o TCU<sup>7</sup>, o estabelecimento, em regulamento infralegal, de processo seletivo para provimento do cargo em comissão e de função de confiança, não exime a autoridade nomeante de observar a proibição da prática de nepotismo.

## **PREFEITURA TEM DE DIVULGAR INTEIRO TEOR DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**

Após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), as entidades públicas passaram a ter de divulgar, em local de fácil acesso público, as informações de interesse coletivo, dentre as quais encontra-se os contratos celebrados com seus credores (art. 8, § 1º, IV).

Porém, diferentemente da obrigação prevista na Lei de Licitações e Contratos no sentido de publicar o resumo dos contratos firmados com o órgão público (parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93), entende-se que, para fins de cumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação (LAI), o gestor deverá divulgar o contrato na íntegra.

Ao se posicionar sobre a questão, o Tribunal de Contas da União<sup>8</sup> entendeu que “os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem promover a publicação do inteiro teor de

---

<sup>7</sup>. TCU – Acórdão nº 2455/2012

<sup>8</sup>. TCU – Acórdão nº 1855/2018.

todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, em seus sítios oficiais na Internet, preferencialmente em formato aberto (art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei nº 12.527/11) e que permita a pesquisa de texto”.

Portanto, como o objetivo da LAI é promover o controle social e melhorar as práticas de governança pública, as prefeituras devem divulgar o inteiro teor dos contratos administrativos (com anexos e aditivos), bem como permitir a busca textual nos referidos instrumentos.

## **DEFINIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS SEGUNDO O TRIBUNAL DE CONTAS.**

A conceituação de bens e serviços comuns no setor público é importante para decidir se é possível adquiri-los mediante o procedimento licitatório do pregão, uma vez que a Lei nº 10.520/02 afirma que esta modalidade licitatória poderá ser adotada para aquisição de bens e serviços comuns.

A referida norma apresenta a definição de bens e serviços comuns, que consiste naqueles “bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (parágrafo único do art. 1º). Apesar dessa conceituação, faz-se necessário especificar melhor esta definição, especialmente considerando a visão que alguns Tribunais de Contas têm sobre o tema.

Segundo o Tribunal de Contas do Distrito Federal<sup>9</sup>, “bens e serviços comuns são aqueles passíveis de serem encontrados facilmente no mercado, sem que se tenha de implementá-los ou criá-los especialmente para atender às necessidades da Administração, não estando, obrigatoriamente, vinculados à ausência de complexidade técnica do objeto licitado”. No tocante ao elemento complexidade, o Tribunal de Contas da União considera que “a identificação do bem comum independe da natureza simples ou da complexidade do bem ou do serviço”. Ou seja, poderemos ter bens e serviços de alta complexidade que se enquadram no conceito de comum.

Para o Ministério Público de Contas do TCE-CE<sup>10</sup>, o conceito de “bens e serviços comuns” abrange aquilo que pode ser entendido como o simples, o rotineiro, o padronizado; passível de ser descritos objetivamente.

Por sua vez, o Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>11</sup> entende que “bens e serviços comuns são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não”.

Com o objetivo de especificar melhor o que são bens e serviços comuns, o Tribunal de Contas de Santa Catarina<sup>12</sup> chegou a editar uma Resolução elencando os bens e serviços que podiam ser considerados comuns. Porém, ainda que seja norteadora a regulamentação da matéria, ressaltamos que até mesmo bens e

---

<sup>9</sup>. TC-DF - Decisão nº 1803/2018.

<sup>10</sup>. TCE-CE - Parecer nº 299/2016.

<sup>11</sup>. TCE-MG - Denúncia nº 932826.

<sup>12</sup>. TCE-SC - Resolução nº 13/2004.



serviços de mesma natureza poderão ser ora enquadrados como comuns, outrora não.

Por fim, da mesma forma que é importante definir o que são bens e serviços comuns, também é imperioso que o gestor saiba que a própria legislação especificou algumas hipóteses de bens e serviços que não se enquadram no conceito, como é o caso de obras de engenharia (exceto bens e serviços comuns de engenharia), locações imobiliárias e alienações em geral (art. 6º do Decreto nº 5.450/05), conforme orientação do Tribunal de Contas da União<sup>13</sup>.

Da análise dos conceitos precedentes, ainda que somente o estudo do caso concreto<sup>14</sup> possa demonstrar definitivamente a natureza comum dos bens e serviços, podemos extrair alguns critérios para a caracterização dos bens e serviços como comuns, quais sejam: facilidade de acesso no mercado; objetividade de identificação; nível de intelectualidade e subjetividade envolvido<sup>15</sup>; grau de personalização (ou padronização) e complexidade (ainda que não seja um elemento imprescindível, o nível de complexidade dos bens e serviços é um indicativo para sua caracterização como comum).

---

<sup>13</sup>. TCU - Acórdão nº 980/2018.

<sup>14</sup>. TCU - Acórdão nº 817/2005.

<sup>15</sup>. TCU - Acórdão nº 2471/2008.

## **A CORREÇÃO DE ERROS CONTÁBEIS DEVE SER DIVULGADA EM NOTAS EXPLICATIVAS.**

As notas explicativas das demonstrações contábeis do setor público consistem em informações complementares aos demonstrativos que visam esclarecer algo ou adicionar algum comunicado com o fito de dar mais transparência a situação real do patrimônio público da entidade.

Como a correção de erros contábeis pode modificar a situação do patrimônio público, cabe ao gestor, ao realizar os ajustes necessários, informar através de notas explicativas o que foi alterado, bem como as devidas justificativas.

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC-T16) exige que “o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas”.

No mesmo sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>16</sup>, através do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, determina que “qualquer alteração relevante no patrimônio líquido, seja pelo valor ou pela natureza da informação, deve ser divulgada em notas explicativas”. Dentre outros casos, considera-se alteração relevante a modificação da política contábil ou a correção de erros.

Por fim, deve-se enfatizar que a ausência de divulgação da correção de erros nas notas explicativas pode ensejar uma

---

<sup>16</sup>. STN - MCASP – 8ed. Pág. 458.

ressalva na opinião emitida pelos Tribunais de Contas acerca da Prestação de Contas Anual do prefeito.

Conforme decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>17</sup>, “a apresentação de justificativa para as alterações realizadas em lançamentos contábeis é inerente à atividade contábil de natureza pública, que deve evidenciar, por meio de notas explicativas, as alterações nos lançamentos contábeis, notadamente naqueles balancetes já apresentados pela Administração ao órgão de controle externo e que sofreram alterações posteriores”.

Portanto, em atenção às boas práticas de governança pública e em função das normas de contabilidade aplicáveis à administração pública, a correção de erros contábeis que possuam relevância devem ser evidenciada em notas explicativas.

## **VANTAGEM PESSOAL É INCOMPATÍVEL COM O SUBSÍDIO.**

A remuneração por subsídio é prevista na Constituição Federal, a qual afirma que “o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória” (art. 39, §4). Além dos agentes públicos citados no referido dispositivo, alguns servidores

---

<sup>17</sup>. TCE-MG - Recurso Ordinário nº 1024275.

públicos detentores de cargo efetivo também são remunerados pelo sistema de subsídio.

Percebe-se que a Carta Magna, além de citar expressamente que o regime de subsídio é incompatível com o recebimento de gratificação, adicional, abono, prêmio e verba de representação, ela também assevera que o subsídio não é compatível com o recebimento de qualquer outra espécie remuneratória. Desta forma, como as vantagens pessoais possuem natureza remuneratória (e não indenizatória) o seu recebimento é incompatível com o subsídio.

Ao analisar a questão, o Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>18</sup> considerou que as vantagens pessoais de natureza individual (VPNI) é conflitante com o regime de subsídio dos servidores públicos ou agentes políticos, ensejando inclusive a devolução dos recursos ao erário.

Apesar do entendimento acima, cumpre-nos ressaltar que quando da transição do sistema remuneratório comum para o regime de subsídio, a soma de todas as parcelas do salário do servidor público (inclusive as vantagens pessoais) não pode ser inferior ao subsídio. Quer dizer, a transição do sistema remuneratório comum para o regime de subsídio não pode resultar na redução do salário do servidor, em função do princípio da irredutibilidade dos salários.

Em suma, uma vez que o servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico remuneratório e que o recebimento de vantagens pessoais é incompatível com a implementação do subsídio, é possível a supressão da parcela remuneratória desde que preservado o montante nominal da soma das

---

<sup>18</sup>. TCE-MG – Processo Administrativo nº 761928.

parcelas e a irredutibilidade de seus vencimentos/subsídios (art. 37, inciso XV da CF)<sup>19</sup>.

Por fim, se o servidor público remunerado pelo sistema comum com percepção de vantagem pessoal for convocado para assumir outro cargo público inacumulável e remunerado por subsídio, este não poderá acumular o subsídio do novo cargo com as vantagens pessoais do cargo anterior.

## **INCAPACIDADE DO AGENTE PÚBLICO NÃO AFASTA SUA RESPONSABILIDADE.**

A responsabilização por atos praticados no exercício da função pública municipal não recai apenas sobre o prefeito ou secretários municipais, mas sob qualquer agente público. Por agente público devemos entender todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, seja investido em uma função pública ou não.

Conforme definição estabelecida pela Lei de Improbidade Administrativa, agente público é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades públicas (art. 2º da Lei nº 8.429/92). Percebe-se que o conceito é bastante abrangente.

---

<sup>19</sup>. TRF 1º Região - Processo nº 0000512-85.2009.4.01.3400/DF.

O agente público no exercício da função coletiva será responsabilizado pelos atos praticados que causarem prejuízos ao erário, ainda que não tenha sido treinado para a função e não possua conhecimento técnico suficiente.

Conforme decisão do Tribunal de Contas da União<sup>20</sup>, “a falta de capacitação do agente público para a realização de tarefa específica a ele atribuída não impede sua responsabilização por eventual prejuízo causado ao erário”. A Corte de Contas Federal ainda orienta que, “ciente de sua falta de capacidade para o exercício da tarefa, deve o agente reportar a situação aos seus superiores para se liberar da atividade, uma vez que, ao executá-la, assume os riscos inerentes aos resultados produzidos”.

Portanto, se o agente público sentir-se incapaz de exercer a função coletiva, ele poderá solicitar a capacitação adequada ou, em caso de negativa ou permanência da incapacidade, ele deverá declinar do dever funcional a fim de evitar responsabilização em razão de prejuízos causados por seus atos.

## **SEGREGAÇÃO DE MASSAS E EQUILÍBRIO ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA.**

Em razão do deficit de vários sistemas próprios de previdência municipais, alguns gestores públicos utilizam o instrumento da

---

<sup>20</sup>. TCU – Acórdão nº 2449/2018.

segregação de massas a fim de equacionar o deficit atuarial e financeiro da previdência.

A segregação de massas consiste basicamente na separação dos membros do regime próprio de previdência em dois grupos que serão tratados de forma distinta quanto a questão financeira e contábil. O primeiro grupo representa os servidores que já faziam parte do sistema antes da segregação, enquanto o segundo grupo abrange os novos servidores admitidos após a segregação. Esta separação visa dividir a forma de custeio dos dois grupos, onde o primeiro será financiado pelo sistema de repartição simples (com suporte do tesouro para cobrir o deficit) e o outro pelo regime de capitalização.

Como o objetivo da segregação de massas é equacionar o deficit da previdência as duas massas devem ser tratadas isoladamente, inclusive com contas bancárias, contabilidade e recursos financeiros exclusivos.

O art. 58, inciso III, da Portaria nº 464/2018, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS dos Municípios, afirma que “deverá ser promovida a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações vinculados a cada um dos fundos”. Isto significa que o fundo de repartição simples e o de capitalização deverão ser administrados separadamente, inclusive quanto aos recursos que os financiam, pois a referida norma assevera expressamente que “fica vedada transferência de beneficiários, recursos ou obrigações entre os fundos, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro” (art. 58, IV).

Destarte, apesar da regra de tratamento diferenciado entre as massas, cumpre-nos ressaltar que o Supremo Tribunal Federal<sup>21</sup> cassou decisão que mantinha restrição de movimentação de recursos entre as massas imposta pela União ao Regime Previdenciário do Distrito Federal.

Não obstante o entendimento da 1ª Turma da Corte Suprema, comungamos a posição do Min. Luiz Fux, o qual entendeu que, em razão da obrigação constitucional dos regimes de previdência manterem o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF/88), não pode haver a destinação dos recursos do sistema de capitalização para o de repartição, haja vista que a segregação ocorreu justamente para equacionar o déficit do regime.

Por fim, apenas no caso de haver uma revisão da segregação e restauração do sistema único, poderá ocorrer a unificação dos recursos ou a transferência destes entre o regime de capitalização e o de repartição, desde que exista estudo técnico precedente que garanta o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário (art. 58, IV, c/c art. 60 da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda).

## **LIBERDADE DE CRENÇA NÃO PODE GERAR TRATAMENTO DIFERENCIADO A CONCURSANDO.**

A Constituição Federal assegura que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal

---

<sup>21</sup>. STF – ACO 3134 TP-AgR/DF.



a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei” (art. 5, VIII). Isto significa que o poder público poderá fixar prestação alternativa à imposição legal imposta a todos em razão da crença religiosa.

Entretanto, nos casos dos concursos públicos, a alternativa disponibilizada pelo Poder Público aos candidatos que aleguem motivos de crença religiosa para o descumprimento de obrigações imposta aos demais candidatos, não poderá acarretar em tratamento diferenciado, seja benéfico ou maléfico ao candidato.

O Superior Tribunal de Justiça<sup>22</sup> pacificou o entendimento segundo o qual o direito à liberdade de crença, assegurado pela Constituição, não pode criar situações que importem tratamento diferenciado - seja de favoritismo, seja de perseguição - em relação a outros candidatos de concurso público que não professam a mesma crença religiosa. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal<sup>23</sup> já assentou que “a designação de data alternativa para a realização dos exames não se revela em sintonia com o princípio da isonomia, convolvendo-se em privilégio para um determinado grupo religioso”.

Ademais, saliente-se que a simples convicção religiosa ou filosófica de um candidato não lhe garante direito líquido e certo para que o Poder Público fixe prestação alternativa condizente com a sua crença, tampouco gera obrigação perante terceiros (demais candidatos).

Por fim, alguns doutrinadores e juízos entendem que por ocasião da publicação do edital de um concurso público, quando é dado conhecimento de todas as regras do certame, é

---

<sup>22</sup>. STJ – RMS 54042/CE.

<sup>23</sup>. STF – STA 389 AgR.

garantido o amplo exercício das liberdades de crença e de religião de todos os indivíduos, pois é neste momento que cada um, à luz de sua crença, doutrina, filosofia, religião ou fé, baseado no que sua consciência determinar, toma livremente a decisão de submeter-se ou não ao concurso<sup>24</sup>.

## **SERVIDOR TEMPORÁRIO ADQUIRE ESTABILIDADE PELO DECURSO DO TEMPO?**

Apesar da regra para ingresso no serviço público ser através do concurso público, a própria Constituição Federal estabelece exceção, como a contratação temporária por excepcional interesse público. Segundo a Carta Maior, “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (art. 37, IX). Como visto, este procedimento excepcional de ingresso serviço público possui vínculo precário e prazo determinado para extinção.

Apesar dessas características deste tipo de contratação, alguns servidores contratados temporariamente permanecem no exercício da função, mesmo após findo o contrato ou suprimida a situação de excepcional interesse público. Ou seja, existem contratos temporários que perduram por um longo decurso de tempo. Nesta hipótese, os servidores públicos temporários que permaneçam no exercício da função por um longo período adquirem direito à estabilidade? A administração pública pode

---

<sup>24</sup>. STJ – RMS 54042/CE.

anular contratos temporários mesmo após elevado lapso temporal?

Quanto a esta última questão, sabe-se que, no âmbito federal, “o direito da administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé” (art. 54 da Lei nº 9.784/99). Portanto, se interpretássemos literalmente este dispositivo, o servidor contratado temporariamente de forma ilegal permaneceria na função caso decorrido o prazo decadencial previsto na referida norma.

Entretanto, ao analisar a questão, o Superior Tribunal de Justiça<sup>25</sup> considerou que “não ocorre a decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei nº 9.784/99 em situações de evidente inconstitucionalidade, como é o caso da contratação de servidores sem concurso público”. Logo, os contratos temporários ilegais poderão ser anulados a qualquer tempo pelo Poder Público.

Acerca da estabilidade do contratado em virtude do longo decurso do tempo, o Superior Tribunal de Justiça<sup>26</sup> também já se manifestou afirmando que “as contratações temporárias celebradas pela administração pública, na vigência da Constituição Federal de 1988, ostentam caráter precário e submetem-se à regra do art. 37, inciso XI, não sendo passíveis de transmutação de sua natureza eventual pelo decurso do tempo”.

Portanto, pelos fundamentos acima expostos, podemos concluir que a administração pública poderá anular os contratos

---

<sup>25</sup>. STJ – RMS 56774/PA e AgInt no REsp 1108774/GO.

<sup>26</sup>. STJ – AgInt no RMS 49924/PA e AgRg no RMS 34663/PA.

temporários considerados ilegais a qualquer momento, mesmo aqueles que perdurem por longo período de tempo, uma vez que o lapso temporal longínquo não suprime a natureza precária deste tipo de contratação.

## **QUANTOS FISCAIS DE CONTRATOS DEVE TER UMA PREFEITURA?**

A Lei nº 8.666/93 assevera que a “execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado” (art. 67). Apesar de inferir-se da referida norma que cada contrato deve ter ao menos um fiscal, não se pode concluir que a quantidade de fiscais deve ser igual ao montante de contratos, uma vez que existem diversos fatores que influenciam neste quantitativo.

A quantidade adequada de fiscais de contratos é constantemente objeto de fiscalização dos Tribunais de Contas. Segundo determinação do TCE-MT<sup>27</sup>, “o gestor público deve designar quantitativo suficiente de servidores para o acompanhamento dos contratos celebrados pela administração, a fim de que eles tenham condições efetivas de exercer a fiscalização dos contratos, dando cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93”. Ainda segundo o TCE-MT<sup>28</sup>, “o número de servidores designados como fiscal de contratos deve

---

<sup>27</sup>. TCE-MT – Acórdão nº 2953/2015.

<sup>28</sup>. TCE-MT – Acórdão nº 1716/2015.

ser proporcional à quantidade dos instrumentos firmados pela administração”.

Em que pese o principal fator para determinar a quantidade de contratos ser o número de ajustes, deve-se considerar também a complexidade dos acordos, a competência técnica dos servidores, o volume de recursos envolvido e a qualidade da fiscalização. Ou seja, quanto mais complexos forem os contratos, mais servidores serão exigidos para a fiscalização. De outro modo, quanto maior a capacidade e competência técnica dos servidores públicos designados, menor será a necessidade de fiscais.

Não obstante todos os fatores supramencionados serem imprescindíveis para determinar a quantidade de fiscais de contratos administrativos numa prefeitura, a qualidade da fiscalização é um aspecto bastante relevante. Uma vez verificado que os serviços prestados pelos fiscais estão inadequados ou ineficientes, deve-se designar mais servidores a fim de garantir o acompanhamento dos contratos nos termos pretendidos pela Lei nº 8.666/93.

O nível de qualidade da fiscalização pode ser mensurado através da análise dos relatórios de acompanhamento elaborados pelos fiscais de contratos. Isto significa que uma vez constatado nos relatórios que a fiscalização está sendo bem executada, pode-se inferir que a quantidade de fiscais é adequada, e vice-versa.

Consoante entendimento do Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>29</sup>, “a efetiva atuação dos fiscais de contratos deve ser comprovada por meio de relatórios de acompanhamento da execução contratual que contemplem informações detalhadas

---

<sup>29</sup>. TCE-MT – Acórdão nº 1716/2015.

sobre a execução do objeto de cada instrumento”. Ademais, “existindo relatórios de fiscalização para todos os contratos firmados pela administração, a designação de somente um servidor para acompanhar e fiscalizar todos os instrumentos não é suficiente para se concluir que houve falta de efetividade no controle dos contratos, sendo necessária a evidenciação do real prejuízo decorrente dessa situação para configuração da irregularidade”.

Portanto, podemos concluir afirmando que não existe um número padrão de fiscais de contratos que uma prefeitura deve ter, cabendo ao gestor determinar este montante considerando os diversos fatores supramencionados, especialmente a qualidade da fiscalização demonstrada através dos relatórios de acompanhamento.

## **SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE PODE ACUMULAR OUTRO CARGO NA ÁREA DA SAÚDE?**

A Constituição Federal admite a acumulação de cargos, empregos e funções de natureza técnica/científica com o cargo de professor. Também há permissividade para a acumulação de dois cargos de professor ou dois cargos de profissionais da área de saúde com profissão regulamentada (art. 37, XVI, CF/88).

Especificamente quanto aos agentes políticos municipais, a Carta Magna assevera que o servidor que exercer o mandato de vereador poderá acumular as duas funções se houver compatibilidade de horário. No caso do prefeito, a Constituição

Federal é clara ao afirmar que o mesmo não poderá acumular cargos, devendo afastar-se das funções e optar pela remuneração de um dos cargos (art. 38).

Porém, em se tratando de secretário municipal, a Constituição é omissa. Diante disto, podemos considerar que o cargo de secretário possui natureza técnica ou científica e, conseqüentemente, existe permissividade para acumular com outro cargo de professor?

Responderemos esta indagação com outras. Será que a nomeação para o cargo de secretário municipal exige conhecimento profissional especializado? Será que o cargo demanda formação profissional específica? O cargo exige grau de instrução universitário ou técnico?

Ainda que seja de bom grado que a ocupação do cargo de secretário seja feita por pessoas com conhecimentos técnicos e científicos, com formação universitária e experiência especializada na área, o cargo de secretário não exige estas qualificações. Ou seja, devido à natureza política da função<sup>30</sup>, o cargo de secretário não exige os requisitos mencionados. Logo, como o que importa para a acumulação de cargos são os requisitos para o exercício da função e não a qualificação do profissional<sup>31</sup>, entende-se que não há permissividade<sup>32</sup> para acumulação do cargo de secretário com outro cargo, emprego e função, ainda que de professor<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup>. TCE-PE - Consulta. Decisão nº 0451/11.

<sup>31</sup>. STF - ARE 929380

<sup>32</sup>. TCE-MG - Consulta nº 796.063 e 802.277.

<sup>33</sup>. TJ-SP - APL 994093887626. TJ-RN - AC 20150109593. STF ARE 665187.

Portanto, em virtude do cargo de secretário municipal não ser considerado técnico ou científico, não há possibilidade de acumulá-lo com outro de professor. Porém, pode-se inferir que o cargo de secretário municipal de saúde é privativo de profissionais da saúde?

A resposta afirmativa a esta indagação ensejaria a possibilidade do secretário municipal de saúde acumular outro cargo privativo de profissionais da saúde com profissões regulamentadas, nos termos do art. 37, XVI, "c", da CF/88.

No entanto, devido à natureza política do cargo em apreço, o prefeito poderá nomear qualquer pessoa para ocupá-lo, independentemente de formação na área da saúde. Logo, a função de secretário da saúde não é reservado para profissionais da área. Deste modo, não poderá haver acumulação com outro cargo privativo de profissionais da saúde com profissões regulamentadas.

Para o Tribunal de Contas de Pernambuco<sup>34</sup>, o secretário municipal de saúde não pode acumular cargo, emprego ou função, ainda que de médico-plantonista contratado temporariamente por excepcional interesse público.

Do exposto, em razão da natureza política do cargo e em virtude de não se tratar de cargo privativo de profissionais de saúde com profissões regulamentadas, não pode haver a acumulação de cargo de secretário municipal com outro do setor da saúde, tampouco com a função de professor.

---

<sup>34</sup>. TCE-PE - Consulta. Decisão nº 0997/09.



## DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DE PRECATÓRIOS DO FUNDEB.

Os precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. Desta forma, os precatórios do FUNDEF/FUNDEB são recursos oriundos de sentenças judiciais, os quais devem ter, via de regra, a mesma destinação dos recursos ordinários.

Portanto, tanto os recursos ordinários como os extraordinários oriundos de sentenças judiciais devem seguir as mesmas diretrizes fixadas pela Lei nº 11.494/07, com algumas especificidades.

A primeira peculiaridade diz respeito ao prazo de aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Enquanto os recursos ordinários devem ser aplicados em regra no prazo de um ano, o dinheiro oriundo de sentença judicial pode ser programado para aplicação em prazo superior<sup>35</sup>.

Outra particularidade refere-se à vinculação obrigatória de uma parcela dos recursos para o pagamento da remuneração do magistério. Assim, embora exista a imposição legal de destinar 60% (sessenta por cento) dos recursos ordinários na remuneração do magistério, tal obrigação não se aplica aos precatórios. Noutros termos, “a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via

---

<sup>35</sup>. TCU - Acórdão nº 2866/2018.

judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007<sup>36</sup>.

Aliás, os recursos de precatórios do FUNDEF/FUNDEB sequer podem ser utilizados para o “pagamento de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação”<sup>37</sup>.

Segundo posicionamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), citado no âmbito do Processo nº 020.079/2018-4 do Tribunal de Contas da União, “não se afigura, pois, coerente que, contrariando a legislação de regência e as metas e estratégias previstas no PNE, 60% de um montante exorbitante, que poderia ser destinado à melhoria do sistema de ensino no âmbito de uma determinada municipalidade, seja retido para favorecimento de determinados profissionais, sob pena de incorrer em peremptória desvinculação de uma parcela dos recursos que deveriam ser direcionados à educação. Isto porque a sua destinação aos profissionais do magistério, no caso das verbas de precatórios, configuraria favorecimento pessoal momentâneo, não valorização abrangente e continuada da categoria, fazendo perecer o fundamento utilizado para a subvinculação, de melhoria sustentável nos níveis remuneratórios praticados”.

Nesse mesmo sentido se posicionou o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso<sup>38</sup>, ao assentar que o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos “recursos anuais”, sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários, como

---

<sup>36</sup>. TCU - Acórdão nº 1962/2017.

<sup>37</sup>. TCU - Acórdão nº 2866/2018.

<sup>38</sup>. STF - MS 35.675/DF.

seriam os recursos de precatórios. Além disso, o magistrado também afirma que “a previsão legal expressa é de que os recursos sejam utilizados para o pagamento da “remuneração dos professores no magistério”, não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo”.

Quanto à possibilidade de pagamentos de passivos trabalhistas ou previdenciários com recursos dos precatórios, o Tribunal de Contas da União<sup>39</sup> decidiu que “por não contribuir para o alcance dos objetivos das instituições educacionais e, assim, não poder ser considerada despesa de MDE, não é cabível o pagamento de dívidas trabalhistas ou previdenciárias com recursos dos precatórios do Fundef, ainda que originadas na falta de pagamentos salariais de profissionais que estiveram no exercício de atividade de ensino no passado”.

Outra limitação imposta pelo TCU quanto à destinação dos recursos do FUNDEF/FUNDEB fruto de sentença judicial diz respeito à impossibilidade de pagamento da remuneração ordinária dos profissionais da educação. Segundo a Corte de Contas Federal, “o artigo 70, I, da LDB, que autoriza a execução de despesas do Fundeb com remuneração de profissionais da educação, e o artigo 22 da Lei do Fundeb, o qual prevê a subvinculação de recursos para pagamento de profissionais do magistério, dizem respeito aos recursos ordinários do Fundeb, não devendo justificar e abranger a aplicação de recursos extraordinários de precatórios”. Apesar deste entendimento, o TCU abre a possibilidade de análise de excepcionalidades.

Outrossim, cumpre salientar que, em razão da obrigação de aplicação dos recursos do FUNDEB na manutenção e desenvolvimento do ensino, conclui-se que tantos os recursos

---

<sup>39</sup>. TCU - Acórdão nº 2866/2018.

ordinários como os extraordinários não podem ser utilizados para o pagamento de honorários advocatícios.

Por fim, cumpre ressaltar que apesar das decisões do Tribunal de Contas da União fixarem regras para destinação dos recursos federais oriundos dos precatórios do FUNDEF/FUNDEB, entende-se que, em virtude da fundamentação legal que embasaram a decisão, pode-se aplicar as mesmas limitações aos recursos gerais do Fundo (Estaduais e Municipais) oriundos de sentenças judiciais.

### **FUNDEB: IMPUTAÇÃO DE DÉBITO DO TCU RESTRINGE-SE AOS RECURSOS FEDERAIS.**

O Tribunal de Contas da União<sup>40</sup> considerou que a imputação de débitos aos gestores públicos em razão de irregularidades ou prejuízos causados ao erário na gestão dos recursos do FUNDEB limita-se ao montante do valor dos recursos federais transferidos.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é composto por um percentual de diversos impostos da União, Estados e Municípios (art. 3º da Lei nº 11.494/07). Além dos recursos ordinários, a União destina uma complementação financeira sempre que o valor médio

---

<sup>40</sup>. TCU – Acórdão nº 7453/2018-2C

ponderado por aluno não alcança o mínimo definido nacionalmente.

Desta feita, se o montante de recursos federais transferidos totalizar “x”, eventual imputação de débito efetuada pelo Tribunal de Contas da União ao prefeito não poderá ultrapassar o importe de “x”. Não obstante esse entendimento do TCU, ressalta-se que isto não significa que o gestor não será responsabilizado pelo débito que ultrapassar o montante transferido, haja vista que a própria Corte de Contas Federal pode acionar os órgãos competentes para realizar a cobrança.

### **TEMPO DE CURSO DE FORMAÇÃO NÃO CONTA PARA PROMOÇÃO DO SERVIDOR.**

O curso de formação consiste, via de regra, numa etapa do concurso público que possui a finalidade de preparar os candidatos para a função que exercerão. A duração do curso de formação varia de órgão para órgão da administração pública, podendo durar período considerável de tempo. Em função disso, alguns candidatos, após serem nomeados, pleiteiam que o tempo despendido na preparação para o exercício da função seja considerado para fins de promoção na carreira.

A promoção, bem como a progressão, são institutos de desenvolvimento na carreira do servidor público, sendo a progressão o enriquecimento horizontal do cargo, enquanto a promoção consiste no progresso vertical. Noutras palavras, a progressão é a passagem do servidor para o padrão

imediatamente superior dentro da classe ou categoria atual de sua Carreira Funcional. Já a promoção é a passagem do servidor do último padrão de uma classe ou categoria para o primeiro padrão da classe ou categoria imediatamente superior de sua Carreira Funcional.

É imperioso distinguir estes dois institutos já que o tempo despendido pelo servidor no curso de formação não conta para a promoção da carreira, ao contrário do que ocorre na progressão. Segundo o Superior Tribunal de Justiça<sup>41</sup>, “é vedado o cômputo do tempo do curso de formação para efeito de promoção do servidor público, sendo, contudo, considerado tal período para fins de progressão na carreira”.

Desse modo, ainda que exista previsão em norma local em sentido contrário, o tempo do curso de formação não contará para fins de promoção, conforme decisão precedente da Corte Superior de Justiça. Inobstante, ressaltamos que se o curso de formação for realizado após a posse do servidor no cargo, o tempo poderá ser computado para fins de promoção se existir previsão legal.

## **PREFEITURA PODE CONTRATAR SERVIÇOS FUNERÁRIOS?**

De modo geral não existe empecilho para que um município contrate qualquer tipo de serviço, desde que seja para atender

---

<sup>41</sup>. STJ - AgRg no REsp 1485900/DF e REsp 1390465/RN.

alguma finalidade pública. Desse modo, a contratação de serviços funerários deve servir a algum fim de interesse público.

A ausência de interesse público e fundamentação legal acarreta na irregularidade de qualquer despesa pública. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União<sup>42</sup> já considerou irregular o gasto com homenagem e pagamento de serviço funerário (póstumo) a autoridade pública, em função da inexistência de fundamento legal e finalidade coletiva.

Além dos requisitos mencionados, a contratação de serviços funerários deve ser precedida, via de regra, do devido procedimento licitatório, conforme orientação do Tribunal de Contas de Rondônia<sup>43</sup>. Ademais, a quantidade de serviços contratados ou especificados no edital deve ser compatível com o índice de mortalidade do município<sup>44</sup>. Conforme assentou o Tribunal de Contas de São Paulo<sup>45</sup>, a estimativa de sepultamentos e demais serviços funerários é fator determinante “para assegurar a transparência da atividade administrativa e estimar, com maior precisão, os recursos orçamentários necessários à cobertura das despesas decorrentes do futuro ajuste”.

Por fim, é importante que a contratação dos serviços póstumos e funerários estejam relacionados com algum programa governamental, a exemplo de um programa social destinado a atender pessoas de baixa renda.

Em suma, verifica-se que não há impedimento da prefeitura contratar serviços funerários, desde que atendidos os requisitos

---

<sup>42</sup>. TCU – Acórdão nº 2907/2009.

<sup>43</sup>. TCE-RO – Processo nº 3285/2015.

<sup>44</sup>. TCE-MG – Denúncia. Processo nº 837250.

<sup>45</sup>. TCE-SP – Processo nº 005766/026/12.

para a realização do gasto público, dentre eles os elencados nos parágrafos precedentes.

## **FUNDEB PODE COMPENSAR DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS PRÓPRIOS?**

A regra estabelecida pela Lei nº 11.494/07 é que os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) somente podem ser utilizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive para o pagamento da remuneração do magistério (art. 2º). Portanto, nota-se que os recursos do FUNDEB possuem destinação específica.

Mais adiante, a referida norma assevera que os recursos do fundo serão repassados para contas bancárias únicas e específicas (art. 17). Logo, consoante esta disposição, os recursos do fundo não podem ser depositados em contas que recebam outras fontes.

Diante da análise destes dispositivos legais, podemos inferir que os recursos do FUNDEB não podem ser destinados para compensar gastos financiados com recursos próprios, ainda que estas despesas tenham sido destinadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Apesar da regra precedente, o Tribunal de Contas de Minas Gerais considerou que, excepcionalmente e com a devida justificativa, os recursos do FUNDEB podem ser destinados para



compensar despesas do referido fundo custeadas com recursos próprios. Ou seja, se por algum motivo (atraso do repasse, inadimplência, transferência a menor) o município tiver que utilizar recursos próprios para manter despesas originalmente custeadas com recursos do FUNDEB, posteriormente estes gastos realizados com fontes próprias poderão ser compensados pelo fundo.

Segundo entendimento do TCE-MG<sup>46</sup>, em situações específicas “as normas legais relativas à aplicação dos recursos do FUNDEB podem ser flexibilizadas, de forma que quando o respectivo recurso, em atraso, for repassado aos municípios, estes, mediante comprovação de que uma fonte de recurso próprio foi desprovida para pagamento de despesas que deveriam ser geridas pelo FUNDEB, poderá repor essas fontes que sofreram o decréscimo com os recursos do FUNDEB recebidos em atraso”.

Do exposto, podemos finalizar afirmando que em regra os recursos do FUNDEB só podem ser destinados para custear ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme definido na legislação. Entretanto, em casos excepcionais, as normas do FUNDEB podem ser flexibilizadas a fim de compensar despesas financiadas com recursos próprios, mas que se não fosse a situação especial seriam custeadas com recursos do fundo.

---

<sup>46</sup>. TCE-MG – Consulta nº 1047710.

## **BASE DE CÁLCULO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE CARGOS COMISSIONADOS**

A Constituição Federal afirma que um percentual dos cargos em comissão devem ser preenchidos por servidores de carreira, nos casos e condições definidos em lei (art. 37, V). Ou seja, do total de cargos comissionados, uma parte será ocupada por servidores efetivos e outra através da livre nomeação da autoridade competente. Diante disto, como assegurar que determinado órgão público está atendendo o percentual mínimo definido em lei?

Um dos parâmetros que pode ser utilizado para a apuração do percentual de cargos comissionados é o número total de cargos existentes no conjunto de órgãos e entidades da administração pública. Isto significa que pode haver determinado órgão de uma prefeitura que não atenda ao percentual mínimo de destinação dos cargos comissionados para servidores efetivos, desde que no conjunto de órgãos haja o atendimento.

Ao analisar a questão, o Tribunal de Contas da União<sup>47</sup> afirmou que “o preenchimento de cargos comissionados DAS ocupados por servidores efetivos não deve ser apurado por órgão ou entidade, mas sim aferido no conjunto dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Não obstante o TCU utilizar o somatório dos cargos existentes no conjunto dos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional para apurar o percentual mínimo, entendemos que o melhor critério seria a competência

---

<sup>47</sup>. TCU – Acórdão nº 548/2013.

para definição da quantidade dos cargos. Ou seja, se uma autarquia possui competência para definir o quantitativo de cargos comissionados da sua estrutura, a averiguação do cumprimento do percentual mínimo de cargos destinados aos servidores de carreira deve ser apurado isoladamente nesta autarquia.

Portanto, apesar de entendimento diverso, entendemos que a apuração do percentual mínimo de cargos comissionados destinados para os servidores de carreira deve ser mensurado consoante a competência do órgão/poder para definir o quantitativo de cargos de sua estrutura.

### **PODE-SE EXIGIR PROFISSIONAL COM VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS LICITANTES?**

A Lei de Licitações e Contratos afirma que um dos requisitos para a habilitação dos licitantes é a comprovação da qualificação técnica (art. 30 da Lei nº 8.666/93). Esta qualificação deve ser evidenciada através da demonstração de que a empresa possui aptidão para o desempenho da atividade a ser contratada.

Em razão disto, a referida norma exige “a comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes” (Art. 30, §1º, I).

Não obstante a norma exija que a empresa demonstre que possui em seu “quadro permanente” profissional com capacitação técnica, entende-se que isto não significa que este profissional deva possuir vínculo empregatício com a empresa licitante.

Conforme decisão do Tribunal de Contas da União<sup>48</sup>, “configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, da demonstração de vínculo societário ou empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil”.

Portanto, a qualificação técnica (aptidão para o desempenho da atividade) demonstrada através, por exemplo, da capacitação técnico-profissional, não impõe ao licitante a manutenção em seu quadro de pessoal de um profissional com vínculo empregatício.

## **COMPENSAÇÃO DA APLICAÇÃO CONSTITUCIONAL NA SAÚDE E EDUCAÇÃO.**

A Constituição Federal determina que os municípios devem investir, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) e 15% (quinze

---

<sup>48</sup>. TCU – Acórdão nº 12879/2018-1C.

por cento) das receitas de impostos mais transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, respectivamente. A Carta Magna ainda assevera que esta aplicação deverá ser realizada anualmente (art. 212 e 198 da CF/88).

Apesar da regra expressa de aplicação anual, com o advento da Lei Complementar nº 141/2012, alguns gestores públicos passaram a defender a possibilidade de compensação posterior de aplicação a menor em determinado exercício.

A Lei Complementar nº 141/2012 determina que eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos da saúde deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis (art. 25). Ou seja, se o prefeito investir, por exemplo, 14% na saúde (abaixo dos 15% obrigatórios), ele deverá compensar no exercício posterior, aplicando 16% (15% do exercício mais 1% não investido no ano anterior).

Não obstante a referida norma ter previsto a obrigação de compensação, isto não significou a flexibilização do investimento mínimo anual previsto constitucionalmente para a saúde e educação. Noutras palavras, a irregularidade oriunda da não aplicação do mínimo constitucional não será convalidada ou elidida em virtude de compensação posterior.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Paraná<sup>49</sup> fixou entendimento segundo o qual “não é possível aplicar de forma isolada o “método” de compensação dos índices obrigatórios anuais durante o período de gestão do Chefe do Executivo, em

---

<sup>49</sup>. TCE-PR – Prejulgado nº 18.

vista do que dispõem os artigos 34, VII, “e”, 35, III, 167, V, 198, § 3º e 212 da Constituição da República”.

Por fim, em que pese a ausência de aplicação mínima em saúde e educação constituir, tecnicamente, uma irregularidade, esta falha poderá ser ponderada quando da emissão do Parecer Prévio das Cortes de Contas acerca da gestão municipal, considerando-se especialmente as dificuldades orçamentárias do município e demais fatores atenuantes.

Portanto, podemos concluir que a compensação do investimento mínimo em saúde e educação em exercício posterior não possui o condão, por si só, de suprimir a não aplicação em ano anterior, não obstante a ausência do investimento mínimo possa ser atenuada em função das circunstâncias do caso concreto.

## **PREFEITURA PODE FIXAR PRAZO MÁXIMO PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS COMISSIONADOS?**

Ainda que na maioria dos municípios os gestores não estabeleçam prazo determinado para o exercício dos cargos comissionados e funções de confiança, não há impedimento para a fixação deste limite.

A Constituição Federal afirma que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de

direção, chefia e assessoramento” (art. 37, V). Em função da natureza destes cargos (livre nomeação e exoneração), os gestores normalmente não estabelecem um tempo máximo que um servidor deve permanecer na função.

Entretanto, para algumas funções é interessante a estipulação de um prazo máximo de permanência no cargo. Esta previsão evita desgastes da autoridade na exoneração e possibilita a renovação constante do pessoal de direção, chefia e assessoramento.

Ao analisar a questão, o Tribunal de Contas da União<sup>50</sup> asseverou que “o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, ao estabelecer que os cargos em comissão declarados em lei são de livre nomeação e exoneração, não obsta que os órgãos e entidades da Administração Pública editem normas para disciplinar seu preenchimento, podendo, inclusive, definir limites temporais de permanência”.

Portanto, como os municípios (Prefeituras e Câmaras de Vereadores) possuem autonomia para regulamentação do exercício das funções de confiança e cargos comissionados, não há óbice para fixação de um prazo máximo para a ocupação destas funções.

---

<sup>50</sup>. TCU – Acórdão nº 463/2018

## **DESCONTO DE MULTA DE TRÂNSITO DO SALÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO.**

Antes de sabermos se é possível haver o desconto da multa de trânsito dos salários dos servidores públicos, é importante definirmos em quais situações a multa será de responsabilidade do mesmo.

Conforme previsão no Código Nacional de Trânsito Brasileiro, as penalidades por infrações de trânsito poderão ser atribuídas, em regra, ao condutor ou ao proprietário do veículo (art. 257 da Lei nº 9.503/97). A referida norma ainda assevera que ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo. Já o proprietário será responsabilizado “pela infração referente à prévia regularização e preenchimento das formalidades e condições exigidas para o trânsito do veículo na via terrestre, conservação e inalterabilidade de suas características, componentes, agregados, habilitação legal e compatível de seus condutores, quando esta for exigida, e outras disposições que deva observar” (§ 2º do art. 257).

Pelo visto, se a infração decorrer da condução do veículo por servidor público, este será responsabilizado pelo pagamento da multa. Ademais, ainda que existam infrações de responsabilidade do proprietário do veículo oficial (administração pública), se em decorrência do dever funcional couber ao servidor público as atribuições de manutenção das condições de uso do veículo, este também poderá arcar com o prejuízo decorrente de sua omissão.



Conforme entendimento do Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>51</sup>, “resta legalmente evidenciado que aquelas infrações de trânsito aplicadas em função de atos praticados pelo condutor na constância da direção veicular é da responsabilidade deste; enquanto que as infrações aplicadas por outros motivos (a exemplo de irregularidade documental veicular, conservação inadequada, ausência de formalidades e condições de tráfego, etc.), em regra, são da responsabilidade do proprietário do veículo”.

Feitas essas considerações iniciais, resta-nos saber se é possível haver o desconto nos salários dos servidores das multas aplicadas pelo órgão de trânsito em decorrência de infrações cuja responsabilidade recai sobre os funcionários públicos.

Consoante entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>52</sup>, “a administração deve identificar os responsáveis pelas multas de trânsito impostas a veículo do órgão/entidade e providenciar o respectivo ressarcimento ao erário”. Outrossim, o TCU afirma que “a administração deve identificar o responsável e obter o ressarcimento de valores despendidos com o pagamento de multas de trânsito, instaurando Tomada de Contas Especial, caso necessária”. Desta feita, se o servidor público não efetuar o pagamento da infração por conta própria, a administração pública deverá instaurar uma tomada de contas especial.

Caso ao final do procedimento restar evidenciada a responsabilização do servidor, o ressarcimento poderá ser efetivado por diversas formas, inclusive através de desconto no salário<sup>53</sup>, a depender do regulamento de cada entidade. Em

---

<sup>51</sup>. TCE-MT – Processo nº 209864/2016.

<sup>52</sup>. TCU – Acórdão nº 4929/2009.

<sup>53</sup>. TCE-MG – Processo nº 744083.

geral, a norma local estabelece procedimento autoexecutório (sem trâmite no Poder Judiciário), inclusive com a previsão de desconto nos salários, evidentemente, respeitando-se valores máximos mensais. Ressalte-se que se o servidor for regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) há previsão expressa de desconto no salário em caso de dano causado pelo empregado (§1º do art. 462).

Por fim, é importante salientar que “reiteradas infrações deliberadas dos responsáveis pelo cometimento de multas de trânsito devem ser passíveis de sanção, podendo até dar ensejo a dispensa por justa causa ou até fundamentar suspensão contratual<sup>54</sup>”.

Portanto, podemos concluir que, a depender da natureza da infração e do regulamento local, é possível haver o desconto dos salários dos servidores públicos (condutor do veículo ou responsável pela manutenção das condições de uso do carro oficial) que causem prejuízo à administração em virtude da condução de veículo oficial em desacordo com a legislação.

## **PAGAMENTO DE PESSOAL INATIVO NÃO É DESPESA COM EDUCAÇÃO (MDE).**

A Constituição Federal determina que os municípios deverão investir, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos mais transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Porém, qual o conceito de

---

<sup>54</sup>. TCE-SC – Prejulgado nº 1678.

manutenção e desenvolvimento do ensino? Quais despesas são consideradas? Será que o pagamento de pessoal inativo (aposentados e pensionistas) podem ser considerados como investimento na educação?

Ao regulamentar a matéria, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) previu que a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação são considerados gastos na manutenção e desenvolvimento de ensino para fins de aplicação do mínimo constitucional (art. 70). Diante deste dispositivo legal, pode-se afirmar que os gastos com inativos se enquadram no conceito de “remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente”? Entendemos que as despesas com os inativos são gastos da previdência social e não aplicação na educação.

O demonstrativo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabeleceu expressamente que os gastos com inativos não compõe a base de cálculo da MDE. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>55</sup>, “considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência”.

---

<sup>55</sup>. STN – Manual de Demonstrativos Fiscais. 9º Edição. 2019. Pág. 271.

Esse mesmo entendimento é corroborado pelo Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>56</sup>, o qual afirmou que “entende este órgão ministerial que as despesas com inativos e pensionistas, mais especificamente com o deficit previdenciário do regime próprio suportado pelo Tesouro, não devem ser consideradas gastos com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Ademais, a legislação local não pode prever que os gastos com inativos são considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que o Supremo Tribunal Federal<sup>57</sup>, em sede de liminar, considerou inconstitucional esta previsão em Lei Estadual. Segundo o Ministério Público Federal, este tipo de previsão apresenta vício de inconstitucionalidade formal, pois os estados e o Distrito Federal não podem invadir o campo de atuação das normas gerais sobre despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Portanto, considerando a fundamentação acima exposta, pode-se concluir que as despesas com pagamento de aposentados e pensionistas (inativos) não são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino e, conseqüentemente, não compõe a aplicação mínima constitucional na educação.

---

<sup>56</sup>. TCE-MG – Pedido de Reexame nº 887.400.

<sup>57</sup>. STF – ADI 6049

## **GERENCIAMENTO DE FROTA: EXIGÊNCIA DE QUANTIDADE MÍNIMA DE POSTOS CREDENCIADOS.**

Uma das grandes vantagens das prefeituras contratarem o serviço de gerenciamento de frota com fornecimento de combustível é o número de postos credenciados que a empresa gerenciadora possui. Isto possibilita ao poder público flexibilidade e opção de escolha de abastecimento no posto mais vantajoso.

Apesar de quanto maior o número de postos credenciados melhor para a administração pública, esta não poderá exigir, como critério de seleção da empresa, um número mínimo de postos credenciados sem a devida justificativa. Ou seja, a imposição de que a empresa gerenciadora da frota possua um número mínimo de postos credenciados somente se fundamenta quando for um requisito essencial para atender as necessidades do órgão contratante.

Ao analisar a restrição editalícia imposta por determinada prefeitura, o Tribunal de Contas do Espírito Santo<sup>58</sup> assentou que “em licitação para aquisição de combustível, a exigência de número mínimo de postos credenciados deve ser justificada levando-se em conta, ao menos, o histórico de abastecimentos do órgão licitante”. Segundo o TCE-ES, “exigir dos licitantes o credenciamento de estabelecimentos em cada município, ou exigir um número alto de estabelecimentos em municípios cuja a estrutura não exige tal credenciamento, expressamente em razão da ausência de motivação desse quantitativo ter sido eleito como critério, fere claramente o princípio da isonomia,

---

<sup>58</sup>. TCE-ES - Acórdão nº 1105/2018-2C.

pois há restrição a competitividade e isto porque empresas que poderiam oferecer a melhor proposta, por não se enquadrarem nas exigências muitas vezes desnecessárias e sem fundamentação, desistem do processo licitatório”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União<sup>59</sup> considerou irregular, por afrontar a Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, caput e inciso I, a licitação para a contratação de serviço de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis em que seja requerido que os licitantes disponham de postos de combustíveis credenciados nas localidades objeto destes certames, já por ocasião da fase de habilitação, sem que tal exigência tenha sido estabelecida a partir de parecer técnico precedente, bem como de pronunciamento concordante de autoridade competente, que tenha demonstrado e comprovado que tal exigência, ainda durante a fase de habilitação, era essencial para a execução contratual futura decorrente dessa licitação;

Portanto, ainda que não seja vedada a exigência de um número mínimo de postos credenciados, tal restrição deve ser compatível com a necessidade do serviço e devidamente justificada e fundamentada pela administração pública.

---

<sup>59</sup>. TCU - Acórdão nº 2212/2017.

## ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

A Revista Gestão Pública Municipal é distribuída em todo Brasil e possui leitores em boa parte dos 5.561 municípios brasileiros. Confira alguns órgãos públicos que recebem a Revista Gestão Pública Municipal:

- Tribunal de Contas da União - TCU
- Ordem dos Advogados do Brasil - Minas Gerais
- Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro
- Ordem dos Advogados do Brasil - São Paulo
- Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
- Tribunal de Contas de do Estado de Pernambuco
- Governo do Estado do Rio Grande do Norte
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
- Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)
- Câmara de Vereadores de Campinas
- Centrais Elétricas de Santa Catarina
- Prefeitura Municipal de Sorocaba
- Ministério Público do Rio Grande do Sul
- Câmara Municipal de Jundiaí
- Tribunal de Justiça do Pará
- Câmara Municipal de Praia Grande
- Associação dos Municípios da Micro Região do Campo das Vertentes
- Câmara Municipal de São Manuel
- Câmara Municipal de São Bernardo do Campo
- Prefeitura Municipal de Casa Branca
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

- Prefeitura Municipal de ITU
- Prefeitura Municipal de Indaiatuba
- Prefeitura Municipal de Dracena
- Prefeitura Municipal de Tremembé
- Prefeitura Municipal de Coronel Macedo
- Prefeitura Municipal de Neves Paulista
- Prefeitura Municipal de Limeira
- Prefeitura Municipal de São José dos Campos
- Sociedade de Advogados – AASP
- Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
- Secretaria Municipal de Gestão – Maceió
- Controladoria Geral – Campo Grande
- Câmara Municipal de Eusébio
- Prefeitura Municipal de Sobral
- Controladoria – Naviraí
- Prefeitura Municipal de Lajeado
- Prefeitura Municipal de Coronel Barros
- Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
- Prefeitura Municipal de Taió
- Prefeitura Municipal de Palmeira
- Prefeitura Municipal de Frei Rogério
- Auditoria – Oriximiná
- Secretaria de Administração – São Miguel do Araguaia
- Secretaria de Educação – Goiânia
- Prefeitura Municipal de Catalão
- Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (RS)
- Prefeitura Municipal de Florestópolis
- Câmara Municipal de Campo Largo
- Controladoria Geral do Acre
- Câmara Municipal de Itabuna
- Prefeitura Municipal de Ipatinga



- Prefeitura Municipal de Monsenhor Paulo
- Prefeitura Municipal de Cassilândia
- Prefeitura Municipal de Manaus
- Prefeitura Municipal de Aratuba
- Prefeitura Municipal de Coronel Macedo
- Prefeitura Municipal de São Mamede
- Câmara Municipal de Sorocaba
- Prefeitura Municipal de Princesa
- Prefeitura Municipal de Sarandi
- Prefeitura Municipal de Pitangui
- Prefeitura Municipal de Turmalina
- Prefeitura Municipal de Guaira
- Prefeitura Municipal de Barra do São Francisco
- Câmara Municipal de Campo Largo
- Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro
- Governo do Estado de Rondônia
- Prefeitura Municipal de Garça
- Prefeitura Municipal de Palmital
- Câmara Municipal de Cubatão
- Câmara Municipal de Itararé
- Prefeitura Municipal de São Domingos do Prata
- Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba
- Prefeitura Municipal de Cláudia
- Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais
- Prefeitura Municipal de Embu Guaçu
- Prefeitura Municipal de Zé Doca
- Câmara Municipal de Leopoldina
- Prefeitura Municipal de Catanduva
- Prefeitura Municipal de Guarapuava
- Prefeitura Municipal de Albertina
- Prefeitura Municipal de Porto Barreto
- Prefeitura Municipal de Pinhão



[www.consultordoprefeito.org](http://www.consultordoprefeito.org)