

**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 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**

2020

**ASSINATURA GRATUITA:**  
www.consultordoprefeito.org

**CURSOS E EDIÇÕES ESPECIAIS:**  
<https://www.consultordoprefeito.org/cursos>

**REDES SOCIAIS:**  
facebook.com/consultordoprefeito  
twitter.com/consultprefeito  
Instagram/consultordoprefeito

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

---

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública  
Municipal - v.4, n. 28, mar. 2020. - 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**

Para quem não me conhece, me chamo João Alfredo Nunes da Costa Filho e já atuo há quase 20 (vinte) anos no setor público. Possuo graduação em administração e contabilidade, especialização em gestão pública/direito e mestrado em gestão de organizações.

Nos órgãos públicos por onde passei exerci 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 minha vida profissional tornei-me especialista em identificar e resolver os problemas das prefeituras e câmaras de vereadores, graças as mais de 500 (quinhentas) auditorias que realizei 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.

Diante desta experiência, resolvi repassar este conhecimento para outras pessoas, pois isto ajuda a transformar o setor público e também a carreira de muitos profissionais. Já são mais de 1.000 pessoas treinadas que vêm modificando a gestão da prefeitura e da câmara municipal, seja atuando como servidor público ou como profissional autônomo.

## 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

Prefeitura pode contratar órgão público por dispensa de licitação?.....	11
Vereador pode propor Emendas Impositivas no Município?.....	12
Suplementação do duodécimo da câmara municipal.....	13
Justificativa da falta de 3 (três) orçamentos na licitação.....	15
Prefeitura pode terceirizar a cobrança da dívida ativa?.....	17
Iniciativa para revisão geral do salário do servidor municipal....	19
Programa de governo das eleições deve estar no PPA?.....	20
Ausência de designação do fiscal de contrato não retira a responsabilidade sobre os atos de fiscalização.....	22
Taxa de água e esgoto entra no duodécimo da câmara?.....	23
Leiloeiro oficial ou servidor público: quem escolher?.....	24
Salário-família e auxílio-reclusão entram no limite de despesa com pessoal?.....	27
Licitação: Pesquisa de preços em empresas irregulares.....	28
Revisão geral anual dos salários dos servidores deve estar na LOA.....	30

Como remunerar o servidor cedido para ser secretário municipal.....	31
Qual o prazo da contratação temporária no município?.....	33
Parecer jurídico restringe-se ao aspecto formal da licitação.....	35
Duodécimo da Câmara pode ser destinado para entidades filantrópicas?.....	36
14 erros mais comuns da pesquisa de preços da licitação.....	37
PNAE, PNATE e PDDE são transferências voluntárias ou obrigatórias?.....	40
Servidor estabilizado pode ser aposentar pelo RPPS?.....	42
Município pode realizar transporte de estudantes universitários? 44	
Prefeito não cumpriu a emenda impositiva? O que acontece?..	46
JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	48
Nova Legislação que impacta o município.....	55
Onde estão nossos leitores.....	57

## **PREFEITURA PODE CONTRATAR ÓRGÃO PÚBLICO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO?**

Ao fixar as hipóteses de dispensa de licitação, a Lei nº 8.666/93 previu que a pessoa jurídica de direito público interno (município) pode contratar diretamente “bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado” (art. 24, VIII).

Respondendo consulta acerca da matéria, o Tribunal de Contas do Paraná confirmou a possibilidade de prefeituras, autarquias, fundações de direito público e órgãos do Executivo e Legislativo contratarem, mediante dispensa de licitação, entidades da administração pública. Segundo o TCE-PR<sup>1</sup>, a dispensa pode ocorrer inclusive com órgãos de outras esferas da federação, desde que a entidade tenha sido criada especificamente para o objeto do contrato e o preço seja compatível com o mercado.

Entretanto, gostaria de ressaltar um pequeno detalhe que muitas vezes é negligenciado neste tipo de dispensa. É que a parte final do art. 24, VIII da Lei nº 8.666/93 restringe a possibilidade de contratação direta somente para entidades criadas antes da vigência da Lei de Licitações e Contratos (22/6/1993).

Não são raras as normas estaduais e municipais que, ao reproduzirem em regulamento próprio as regras estabelecidas pela Lei nº 8.666/93, omitem a parte final do art. 24, VIII do

---

1. TCE-PR - 2217/18.

estatuto federal. Contudo, mesmo que a norma local preveja a possibilidade de contratação por dispensa de entidades da administração pública criadas depois de 22/6/1993, tal regra constitui a criação de uma nova hipótese de dispensa de licitação.

Esse foi o entendimento do Min. Edson Fachin<sup>2</sup>, segundo o qual “usurpa a competência da União para legislar sobre normais gerais de licitação norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, e que tenha sido criado especificamente para este fim específico, **sem a limitação temporal estabelecida pela Lei 8.666/1993 para essa hipótese de dispensa de licitação**”.

Portanto, a prefeitura pode contratar diretamente entidade da administração pública de qualquer esfera da federação, desde que a pesquisa de preços indique que o valor do contrato é condizente com o mercado, que a entidade tenha sido criada antes de 22/6/1993 e que o objeto contratual tenha relação com a finalidade do órgão público contratado.

## **VEREADOR PODE PROPOR EMENDAS IMPOSITIVAS NO MUNICÍPIO?**

A Emenda Parlamentar Individual Impositiva consiste, em suma, na possibilidade do vereador decidir isoladamente onde uma

---

<sup>2</sup>. STF - ADI 4658

parcela dos recursos do orçamento deverá, obrigatoriamente (em regra), ser investida, devendo ao menos 50% dos recursos das emendas serem destinados para a área da saúde.

Conforme dispõe o § 9º do art. 166 da Constituição Federal, “as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”.

Como a Carta Maior não citou expressamente a possibilidade de o vereador propor emendas individuais impositivas, restou dúvidas quanto à competência do edil. Entretanto, entende-se que, se houver previsão na Lei Orgânica do Município, não há óbice para a proposição de emendas individuais, desde que sejam preservadas as regras previstas na Constituição da República, bem como as normas definidas na Lei Complementar prevista no § 9º do art. 165.

Atendidas as condições supramencionadas, os vereadores poderão fazer emendas individuais ao orçamento municipal.

## **SUPLEMENTAÇÃO DO DUODÉCIMO DA CÂMARA MUNICIPAL.**

Como regra, temos que a câmara de vereadores possui “direito” aos recursos consignados no orçamento (duodécimo), não

sendo possível a prefeitura transferir valor inferior sem as devidas justificativas.

Por outro lado, em algumas ocasiões os recursos orçamentários são insuficientes para manutenção do Poder Legislativo. Nesta hipótese, o presidente da câmara poderá propor a suplementação dos recursos consignados no orçamento com vistas a complementação do duodécimo, desde que respeitado os limites constitucionais.

A alteração do orçamento da câmara deverá ser realizada através de pedido ao prefeito para que abra crédito adicional, pois a iniciativa para alteração do orçamento é do chefe do Poder Executivo. Segundo orientação do Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>3</sup>, “o aumento do orçamento da câmara municipal deve ser promovido por meio de crédito adicional, com a indicação da respectiva fonte de recurso, e ser promovido por lei de iniciativa do Poder Executivo (crédito especial) ou de Decreto do Poder Executivo (crédito suplementar)”.

Saliente-se que as alterações orçamentárias que não impliquem complementação de duodécimo poderão ser realizadas por iniciativa do próprio Poder Legislativo através dos institutos da transferência, remanejamento e transposição de recursos, desde que exista previsão legal.

Portanto, caso o orçamento da câmara municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional.

---

<sup>3</sup>. TCE-MT - Resolução Consulta nº 01/2013.

## **JUSTIFICATIVA DA FALTA DE 3 (TRÊS) ORÇAMENTOS NA LICITAÇÃO**

Há uma ideia disseminada nas prefeituras e câmaras de vereadores que a pesquisa de preço que embasará o termo de referência e, conseqüentemente, a contratação pública, deve conter no mínimo 3 (três) orçamentos. Este entendimento deriva das diversas decisões dos Tribunais de Contas<sup>4</sup> e do próprio Poder Judiciário.

Porém, assim como em alguns casos três orçamentos não serão suficientes, em outros é possível a presença de apenas 2 (duas) cotações, ou até mesmo um único orçamento.

Devido a enorme variedade de objetos licitatórios é provável que existam situações onde o mercado seja bastante restrito, existindo poucas empresas que fornecem determinado serviço/produto. Isto pode gerar dificuldade em obter os orçamentos necessários para a licitação.

Contudo, cumpre ressaltar que esta restrição mercadológica não pode ser inferida pelos responsáveis pela pesquisa de preços, pois somente após diversas tentativas fracassadas de obtenção de cotações pode-se concluir que não há interesse do mercado ou ausência de fornecedores suficientes.

Por isso, podemos afirmar que a ausência ou dificuldade em obter 3 (três) orçamentos para licitação pode ser justificada, desde que comprovada documentalmente. Ou seja, no procedimento licitatório deve restar evidenciado que o responsável pela pesquisa de preços consultou diversas fontes,

---

<sup>4</sup>. TCU – Acórdão nº 1861/2008-1C.

fez vários contatos com possíveis fornecedores, verificou contratos anteriores e, mesmo assim, não logrou êxito na obtenção de três cotações de preços.

Na 26ª edição da Revista Gestão Pública Municipal (janeiro 2019) mostrei diversas fontes para a pesquisa de preços da licitação. Logo, é imprescindível que o gestor demonstre que consultou boa parte delas e não conseguiu os 3 (três) orçamentos necessários. Somente assim, os Órgãos de Controle aceitarão a justificativa.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>5</sup>, “no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. **Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada**”.

O TCU<sup>6</sup> também já decidiu no sentido de que “no caso de impossibilidade de obtenção de preços referenciais, via sistemas oficiais, para a estimativa dos custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, **devendo ser devidamente justificadas as situações em que não for possível atingir o número mínimo de cotações**”.

---

<sup>5</sup>. TCU – Acórdão nº 2531/2011.

<sup>6</sup>. TCU – Acórdão nº 1266/2011.



Em suma, verifica-se que a ausência de três orçamentos na licitação não é algo necessariamente irregular, desde que fique evidenciado no procedimento que a equipe responsável pela pesquisa de preços adotou todas as medidas possíveis para obtenção do número máximo de cotações.

## **PREFEITURA PODE TERCEIRIZAR A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA?**

Dívida ativa consiste no conjunto de débitos que os contribuintes pessoa física e jurídica possuem perante a prefeitura. Ou seja, são os créditos a receber do Poder Público.

No âmbito federal, a cobrança administrativa ou judicial da dívida ativa é realizada pela Procuradoria da Fazenda Nacional. Nos municípios, simetricamente, a cobrança deve ser da competência da procuradoria municipal (Procuradores do Município).

Ainda que a competência originária para cobrança da dívida seja da procuradoria municipal, poderia a prefeitura terceirizar esta atividade?

Esta tentativa de terceirização foi almejada pelo Senado Federal ao editar a Resolução nº 33/2006, a qual autorizava os municípios ceder a instituições financeiras a cobrança da dívida ativa mediante a antecipação de receitas até o limite do valor de

face dos títulos. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional a mencionada resolução.

Apesar da declaração de inconstitucionalidade, o fundamento utilizado pelo STF<sup>7</sup> foi que o Senado Federal não possui competência para tratar sobre questões de dívida ativa (tributária e não tributária) mediante resolução. Segundo o Min. Alexandre de Moraes, “a alteração na forma de cobrança da dívida ativa tributária e não-tributária demanda tratamento estritamente legal”.

Ainda que o STF não tenha adentrado ao mérito da possibilidade da terceirização da dívida ativa, entende-se que a lei ordinária não pode transferir para particulares a cobrança de dívida ativa, sob pena de violação do art. 132 da CF/88 c/c art. 3º do Código Tributário Nacional. No entanto, isto não impossibilita a prefeitura de contratar uma empresa especializada para auxiliar os procuradores municipais no processo de cobrança dos créditos a receber, seja oferecendo assessoria ou até mesmo ferramentas tecnológicas<sup>8</sup>.

Essa posição foi defendida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina<sup>9</sup> quando assentou que “a cobrança de Dívida Ativa, por via judicial ou extrajudicial, é um dos serviços jurídicos de natureza ordinária do ente, sendo necessária a criação de quadro de cargos efetivos para a execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37 da Constituição Federal), se os já existentes forem insuficientes para a demanda do Município”.

---

<sup>7</sup>. STF - ADI 3.786 e 3.845.

<sup>8</sup>. TCE-MT - Processo nº 20.338-6/2015.

<sup>9</sup>. TCE-SC - Processo nº LCC-11/00147230

## INICIATIVA PARA REVISÃO GERAL DO SALÁRIO DO SERVIDOR MUNICIPAL.

A Constituição Federal determina que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, **observada a iniciativa privativa** em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” (art. 37, X).

Como este dispositivo afirma que deve-se observar a iniciativa privativa em cada caso, entendia-se que a competência para propor a revisão geral anual dos servidores do Poder Executivo era do prefeito, enquanto o reajuste dos funcionários do legislativo deveria ser de iniciativa do Presidente da Câmara de Vereadores.

Essa competência distinta de iniciativa para a revisão geral anual dos servidores municipais ensejou, na prática, a grande possibilidade de aplicação de índices diversos de reajuste entre os servidores dos Poderes Executivo e Legislativo. Em função disto, passou-se a distinguir a competência para a fixação e aumento da remuneração, da competência para propor a revisão geral anual dos salários.

Assim, quando se tratar de iniciativa de lei para fixar remuneração, reestruturar cargos ou aumentar os salários dos servidores do legislativo, cabe ao Presidente da Câmara iniciar o processo, conforme art. 51, IV c/c art. 52, XIII e art. 96, II, b da CF/88. Obviamente, para os servidores do Poder Executivo, a iniciativa caberá ao prefeito.

Entretanto, quando se tratar de revisão geral anual, a competência de iniciar o processo legislativo é sempre do prefeito, aplicando-se aos servidores da prefeitura e da câmara.

Ao analisar a questão, o Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup> considerou que “a revisão geral anual, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal”. Segundo o STF, padece do vício de inconstitucionalidade Lei Estadual que, objetivando recompor vencimentos de integrantes do Ministério Público local em face de perdas inflacionárias, teve o respectivo processo legislativo deflagrado pelo Procurador-Geral de Justiça.

Do exposto, infere-se que a iniciativa para propor a revisão geral anual dos servidores públicos municipais (Executivo e Legislativo) é do prefeito. Porém, isto não extrai a competência do Presidente da Câmara para fixar a remuneração ou alterar a estrutura salarial dos servidores do Poder Legislativo.

## **PROGRAMA DE GOVERNO DAS ELEIÇÕES DEVE ESTAR NO PPA?**

O Justiça Eleitoral determina que o pedido de registro dos candidatos a Prefeito, Governador e Presidente deverá conter as propostas defendidas pelos candidatos, as quais serão disponibilizadas para que os eleitores conheçam as ideias de gestão e o programa de governo que o candidato pretende

<sup>10</sup>. STF – ADI 3539

executar (art. 11, § 1º, IX da Lei nº 9504/97). Ou seja, o candidato a prefeito deverá evidenciar o programa de governo para os próximos quatro anos, caso eleito.

Como se trata das ideias de gestão e do plano de governo, nada mais coerente exigir que as propostas discutidas e apresentadas no pleito eleitoral sejam de fato implementadas. Não se deve esquecer que nem todas as pessoas votam no candidato devido as suas características individuais ou em razão de suas preferências políticas. Isto é, há pessoas que escolhem um candidato justamente pelo seu programa de governo. Logo, dever-se-ia exigir que os candidatos eleitos executassem as suas promessas de campanha.

Entretanto, e legislação obriga ao candidato apenas o registro das propostas na justiça eleitoral, não sendo (ainda) imperiosa a implementação das propostas.

Esta questão foi suscitada quando o Tribunal de Contas do Espírito Santo<sup>11</sup> apreciou as contas de um prefeito municipal. Segundo ficou decidido, não há base legal para que o TCE-ES expeça recomendação para que conste na elaboração do Plano Plurianual – PPA os compromissos assumidos em programa de governo registrado no Tribunal Regional Eleitoral – TRE.

Portanto, ainda que o Plano Plurianual (PPA) deva conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, não se pode exigir que este plano abranja as propostas do gestor registradas na justiça eleitoral. De todo modo, para fins gerenciais e políticos é de bom grado que os prefeitos eleitos incorporem suas promessas de campanha nos planos oficiais de governo, a exemplo do PPA.

---

<sup>11</sup>. TCE-ES - Acórdão nº 1241/2019

**AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO  
NÃO RETIRA A RESPONSABILIDADE SOBRE OS ATOS DE  
FISCALIZAÇÃO.**

Apesar da Lei de Licitações e Contratos exigir que para cada contrato administrativo exista ao menos um servidor designado para ser fiscal de contratos (art. 67 da Lei nº 8.666/93), verifico com bastante frequência a ausência de designação formal dos fiscais.

A administração deve editar ato próprio (geralmente uma portaria) indicando quem é o servidor público que fiscalizará determinado contrato. No entanto, cumpre-nos ressaltar que a ausência de ato formal designando um fiscal não exime o servidor da responsabilidade pelos atos de fiscalização. Por exemplo, se determinado servidor é o responsável pela verificação da regularidade previdenciária de uma empresa durante a vigência do contrato e constata-se erros nessa fiscalização, o servidor poderá ser responsabilizado, independentemente dele ter sido designado formalmente fiscal.

Acerca dessa matéria, o Tribunal de Contas da União<sup>12</sup> assentou que “a ausência de designação formal não obsta a responsabilização do agente que tenha praticado atos concernentes à função de fiscal de contrato, como o atesto de notas fiscais”.

Portanto, o ponto crucial para responsabilização do agente público não é o mero ato formal designando-o fiscal de contrato, mas se ele, de fato, exerce funções de fiscalização. Contudo,

---

<sup>12</sup>. TCU – Acórdão nº 12489/2019-2C

isso também não afasta a possibilidade de responsabilização do fiscal formal do contrato.

## **TAXA DE ÁGUA E ESGOTO ENTRA NO DUODÉCIMO DA CÂMARA?**

Talvez o tema que gere maior dúvida quando falo acerca do duodécimo do Poder Legislativo Municipal seja a composição da base de cálculo. Ou seja, quais receitas públicas devem ser computadas para fins de repasse do duodécimo? Neste artigo vamos tratar da taxa ou tarifa de água e esgoto.

O principal argumento dos que defendem que a receita da taxa de esgoto deve compor a base de cálculo do duodécimo é que esta taxa possui natureza tributária.

No entanto, independentemente da nomenclatura adotada (taxa ou tarifa), o Superior Tribunal de Justiça<sup>13</sup> e o Supremo Tribunal Federal<sup>14</sup> entendem que a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público ou não, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas.

---

<sup>13</sup>. STJ - Resp 1117903/RS

<sup>14</sup>. STF - RE 447536

Portanto, por não possuírem natureza tributária, as tarifas ou taxas de água e esgoto não podem ser consideradas quando do cálculo do repasse para a câmara de vereadores.

Por fim, cito decisão do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás ao responder consulta sobre o tema. Segundo o TCM-GO<sup>15</sup>, “a base de cálculo para o repasse financeiro do duodécimo à Câmara Municipal não contempla as receitas provenientes dos serviços de fornecimento de água e esgoto, diante da ausência de seu caráter tributário”.

## **LEILOEIRO OFICIAL OU SERVIDOR PÚBLICO: QUEM ESCOLHER?**

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da Lei nº 8666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>16</sup>, “a Administração poderá valer-se de dois tipos de leilão: o comum, privativo de leiloeiro oficial, onde houver, e o administrativo propriamente dito. O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas as condições específicas podem ser estabelecidas pela

---

<sup>15</sup>. TCM-GO - Acórdão nº 09/2017.

<sup>16</sup>. Licitação e Contrato Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 91



Administração interessada, observados os princípios básicos da licitação; o leilão administrativo, feito por servidor público, que antes só era admitido para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários, nas repartições públicas em geral, pode, agora, ser utilizado em qualquer caso. É o que se infere da Lei nº 8.666, de 1993, que, ao cuidar do leilão como modalidade licitatória, permite seja cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração”.

Ou seja, a condução do leilão pode ser feita por um leiloeiro oficial ou por um servidor público designado pela administração (art. 53º da Lei nº 8.666/93). Apesar da discricionariedade de escolha entre o leiloeiro oficial e um servidor, o gestor deverá preferir a opção mais vantajosa para o Poder Público, conforme orientação da Auditoria do Tribunal de Contas da União<sup>17</sup>.

Ainda que a escolha por uma das opções tenha vantagens e desvantagens, o gestor deve ao menos ponderar dois aspectos: a competência para condução do leilão e o custo para a administração.

Como o leilão administrativo constitui uma das modalidades licitatórias, inclusive assemelhando-se em alguns aspectos a outros procedimentos, não há óbice para a condução do leilão pela própria equipe da comissão permanente de licitação. Geralmente, se o servidor está apto e é competente para conduzir as licitações nas modalidades pregão, concorrência, tomada de preços e convite, ele também será capaz de conduzir o leilão.

Portanto, existindo servidor público competente para conduzir o leilão administrativo, recomenda-se que a prefeitura ou câmara

---

<sup>17</sup>. TCU - Acórdão nº 1626/2017. Processo nº 030.070/2013-9

o nomeie para condução dos trabalhos, haja vista tratar-se de um processo mais célere e menos burocrático do que contratar um leiloeiro oficial.

A questão econômico-financeira também deve pesar na decisão de escolha entre o servidor público e o leiloeiro oficial. Como o servidor público já é remunerado pelo poder público, não haverá custos adicionais para administração (salvo o pagamento de alguma gratificação). No entanto, caso se opte por um leiloeiro oficial, haverá o custo adicional da remuneração deste profissional, a qual pode chegar a até 5% (cinco por cento) do valor dos bens arrematados (Decreto nº 21.981/32). Logo, na grande maioria dos casos, será mais econômico designar um servidor público para ser leiloeiro do que contratar um profissional no mercado.

Saliente-se que o fato da comissão do leiloeiro oficial ser paga pelo particular que arremata os bens também pode gerar prejuízo ao erário, haja vista que na composição da oferta os particulares embutem o valor da comissão. Ou seja, a administração deixa de receber uma oferta maior pelos seus bens em função da taxa de comissão.

Do exposto, ainda que caiba ao gestor optar entre um servidor público ou leiloeiro oficial para conduzir o leilão, recomenda-se a escolha do servidor público, em razão de ser um procedimento menos burocrático e mais econômico, desde que este servidor possua a competência técnica necessária. Em todo caso, a escolha do gestor por uma das opções deve vir justificada no processo.

## **SALÁRIO-FAMÍLIA E AUXÍLIO-RECLUSÃO ENTRAM NO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL?**

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, os únicos benefícios previdenciários que o município (RPPS) pode conceder são a aposentadoria e pensão por morte (art. 9º §2º da EC/2013/2019). Todos os outros benefícios devem ser custeados com recursos do orçamento do ente da federação (prefeitura) e não mais pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Com isto, alguns gestores e alunos passaram a questionar-me se as despesas da prefeitura com os benefícios anteriormente pagos pelo RPPS deveriam ser computadas no limite legal de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Especificamente quanto ao salário-família e auxílio-reclusão, cumpre-nos ressaltar que a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho<sup>18</sup> considerou que os referidos benefícios possuem natureza assistencial. Em função disto, a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>19</sup> entendeu que o salário-família e auxílio-reclusão não devem ser computados no limite de despesas com pessoal do município.

Estas despesas devem ser contabilizadas no elemento nº 08 (outros benefícios assistenciais), não fazendo parte dos elementos e subelementos que compõem as despesas de pessoal para fins do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

---

<sup>18</sup>. Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME

<sup>19</sup>. STN - Nota Técnica SEI nº 193/2020/ME

## LICITAÇÃO: PESQUISA DE PREÇOS EM EMPRESAS IRREGULARES

O administrador público está impedido legalmente de contratar com empresas que se encontrem em situação irregular perante os órgãos da administração pública. Em razão disto, uma das fases do procedimento licitatório consiste na verificação de que a empresa possui habilitação jurídica e regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.

O objetivo principal destas exigências é verificar se o licitante possui condições de executar o contrato e que a administração não contratará empresas irregulares. Pois, não seria justo o Estado impor a todas as empresas do mercado o cumprimento de exigências formais e o pagamento de impostos e, no momento da contratação, firmar um ajuste com uma empresa irregular em detrimento daquelas que se esforçam para manter suas obrigações em dia.

Contudo, ainda que se exija a comprovação da regularidade das empresas na fase da habilitação e durante todo o contrato, a Lei nº 8.666/93 nada menciona acerca da necessidade de regularidade destas empresas no momento da pesquisa de preços para formação do orçamento estimativo ou do termo de referência.

Como se trata de um procedimento burocrático bem trabalhoso, de fato não é razoável exigir, no momento da cotação de preços, que as empresas consultadas demonstrem sua regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.

Por outro lado, sabe-se que empresas que não pagam impostos, não recolhem as contribuições previdenciárias de seus funcionários e que não cumprem as exigências da legislação trabalhista concorrem em desigualdade com o restante do mercado. Por isso, possuem condições de fornecer produtos/serviços com preços mais baixos.

Em razão disto, orienta-se que os responsáveis pela pesquisa de preços verifiquem, minimamente, se as empresas que ofertaram cotações de preços estão em situação regular. Não se está querendo que os responsáveis pela pesquisa realizem uma pré-habilitação das empresas, mas que se verifique ao menos a situação das empresas consultadas perante alguns órgãos da administração pública.

Como boa parte das certidões de regularidade podem ser obtidas através da internet, recomenda-se que a equipe da pesquisa consulte alguns órgãos a fim de verificar a regularidade da firma que forneceu um orçamento.

Este procedimento, além de dar mais credibilidade à pesquisa, amplia a possibilidade dos preços consultados serem de fato condizentes com o mercado, haja vista terem sido obtidos em firmas que cumprem com a legislação trabalhista, tributária e previdenciária.

## **REVISÃO GERAL ANUAL DOS SALÁRIOS DOS SERVIDORES DEVE ESTAR NA LOA**

A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos prevista no inciso X, art. 37 da Constituição Federal deve possuir previsão na lei orçamentária anual (LOA) e na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Logo, a lei específica que concede o reajuste não é suficiente para a percepção do benefício.

Nunca é demais lembrar que toda despesa pública deve estar autorizada no orçamento. Ademais, “a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: a) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; b) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias” (art. 169, § 1, I e II da CF/88).

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal prever que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não possua adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 21, I, da Lei Complementar nº 101/00).

Na esfera federal a Lei nº 10.331/2001, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos

servidores públicos federais, prever expressamente que o reajuste observará as seguintes condições: autorização na lei de diretrizes orçamentárias e previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual (art. 2º, I e III).

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal<sup>20</sup> fixou a seguinte tese de repercussão geral: “a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Por fim, saliento que o gestor não deve prever de modo genérico na LOA as dotações orçamentárias para revisão geral anual. Ou seja, não basta afirmar que o reajuste está contido na dotação “pessoal e encargos sociais”, deve-se demonstrar que houve o estudo orçamentário-financeiro para o reajuste e que isto resultou no aumento das dotações destinadas para custear a revisão.

## **COMO REMUNERAR O SERVIDOR CEDIDO PARA SER SECRETÁRIO MUNICIPAL.**

Como o cargo de secretário municipal possui natureza política, não há possibilidade do servidor público acumular ambas as funções. Em virtude disto, o servidor público deverá se afastar do cargo para poder ocupar a função de secretário municipal.

---

<sup>20</sup>. STF - RE 905357

Este afastamento do servidor deverá ser operacionalizado através do instituto da cessão, uma vez que o Tribunal de Contas da União<sup>21</sup> entende que “o fato de o servidor licenciar-se, ainda que sem vencimentos do cargo ou emprego público não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal”.

Uma vez afastado do cargo original, o servidor público poderá optar pela remuneração de um dos cargos, nos termos definidos na legislação que regulamenta a cessão. Entretanto, há divergência quanto à possibilidade deste servidor optar por receber a remuneração do cargo acrescida de uma gratificação pelo exercício da função de secretário municipal.

A corrente que não admite esta percepção simultânea defende que, como o secretário municipal deve ser remunerado por subsídio (art. 39, § 4º da CF/88), não se pode fixar uma gratificação pelo exercício desta função. Essa é a posição do Tribunal de Contas de Rondônia. Segundo o TCE-RO<sup>22</sup>, “a possibilidade de servidores efetivos, ocupantes do cargo de secretário municipal, optarem entre o subsídio do cargo político e a remuneração do cargo efetivo acrescida da gratificação de representação contraria o art. 39, §4º, da Constituição Federal”.

“Diante do contexto em questão, o TCE-RO negou excoutoriedade, em caráter incidental, aos artigos 105 da Lei Complementar Municipal n. 648/17 e 3º, §1º, da Lei Municipal n. 2.380/16, que autorizavam o pagamento da forma indevida e determinou que os agentes públicos optassem, alternativamente, pelo recebimento do subsídio do cargo político ou a remuneração do cargo efetivo ou emprego público de

---

<sup>21</sup>. TCU - Acórdão nº 809/2008-2C

<sup>22</sup>. TCE-RO - Processo nº 2097/17.



origem (parcela única), vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional ou outra verba remuneratória”.

Em que pese a decisão supramencionada, entendo que não contraria a Constituição Federal dispositivo de lei local que prever o pagamento de uma gratificação para o servidor público que for cedido para exercer o cargo de secretário. Noutras palavras, pode-se fixar a remuneração do secretário na forma de subsídio ou prever o pagamento de uma gratificação caso o cargo seja ocupado por servidor público e este opte pela remuneração do cargo de origem. Esta posição foi defendida pelo Tribunal de Contas da Paraíba, quando da análise dos Processos nº 10613/11 e 09345/2008 (Parecer MPJTCE nº 00681/11).

Por fim, não se pode olvidar que em muitos municípios o salário do secretário é menor do que o percebido por algumas carreiras do serviço público. Logo, sem o benefício pecuniário, poucos servidores públicos deixarão o cargo originário para assumirem mais responsabilidades e ainda receberem remuneração igual ou inferior a que já recebiam.

## **QUAL O PRAZO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA NO MUNICÍPIO?**

Quando a Constituição da República afirma que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, significa que a lei municipal que regulamentar a matéria

deve, necessariamente, fixar um prazo de validade dos contratos temporários.

A ausência de fixação de um prazo ou o estabelecimento de prazo indeterminado pode ensejar a inconstitucionalidade da norma local<sup>23</sup>. Ainda que a maioria dos municípios estabeleçam prazos, alguma dúvida ainda paira sobre quanto tempo deve durar os contratos temporários.

Em regra, não há um prazo único para todas as hipóteses de contratação temporária, pois dependendo do caso de excepcional interesse público o tempo do contrato poderá variar. Porém, se tomarmos como parâmetro a legislação federal, os prazos variam de 6 (seis) meses até 4 (quatro) anos, podendo inclusive ocorrer a prorrogação dos contratos (art. 4º da Lei nº 8745/1993).

Contudo, ainda que a norma federal preveja casos de contratos temporários com até 4 (quatro) anos, isto não implica automaticamente que os municípios também poderão fixar prazo idêntico, salvo em hipóteses similares.

Em suma, o prazo do contrato temporário deve ser suficiente para atender a situação temporária de excepcional interesse público, não sendo razoável estipular prazos longos para situações temporárias de curto prazo.

---

<sup>23</sup>. TCE-ES - Acórdão nº 1449/2018.

## **PARECER JURÍDICO RESTRINGE-SE AO ASPECTO FORMAL DA LICITAÇÃO.**

O art. 38, VI da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) exige que conste no procedimento um parecer jurídico sobre a legalidade da licitação. Este parecer faz parte da motivação do ato administrativo e deve abranger suficientemente todos os documentos do processo.

Porém, o parecer jurídico deve se ater aos aspectos formais do procedimento, comparando os documentos dos autos com o ordenamento jurídico. Nesse sentido, questões materiais não devem ser analisadas, em tese, pelo parecerista, tampouco ele pode ser responsabilizado por isto.

Exemplificando, se o prefeito emite um decreto de calamidade pública e solicita a dispensa da licitação, não cabe ao parecerista emitir juízo de valor acerca da veracidade da situação calamitosa. Do mesmo modo, se a dispensa da licitação for fundamentada na contratação de entidades privadas sem fins lucrativos (art. 24, XXXIV, da Lei nº 8.666/93), não compete ao parecerista averiguar se, de fato, a entidade não possui finalidade lucrativa. Por fim, não cabe ao parecerista analisar se a empresa participante do certame existe de fato ou é apenas de fachada. A ele compete apenas a análise formal dos documentos.

Acerca desta matéria, o Supremo Tribunal Federal<sup>24</sup> suspendeu ação penal contra ex-assessor jurídico denunciado por emitir parecer em licitação fraudulenta. Segundo o Ministro Gilmar Mendes a função do parecerista jurídico “é zelar pela lisura sob

---

<sup>24</sup>. STF – HC 171576.

o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades”.

De todo modo, o entendimento aqui defendido pressupõe a boa fé do parecerista em sua opinião, não se aplicando aos casos em que este profissional atua com dolo, intenção de fraudar a licitação ou com o fim de enriquecer-se ilicitamente.

## **DUODÉCIMO DA CÂMARA PODE SER DESTINADO PARA ENTIDADES FILANTRÓPICAS?**

Quando a câmara de vereadores não gasta toda sua receita (duodécimo) durante o exercício, a sobra de recursos deverá ser devolvida, em regra, ao Poder Executivo (caixa único do tesouro municipal). Entretanto, algumas Leis Orgânicas Municipais determinam que o saldo remanescente do duodécimo poderá permanecer na Câmara de Vereadores para manutenção de suas atividades ou para complementar a receita do exercício subsequente.

De toda sorte, a sobra de recursos do Poder Legislativo não pode ser utilizada para custear atividades que não são da competência da câmara. Em geral, a competência para custear ações de assistência social ou subvenções é do Poder Executivo.

Ao analisar a questão, o Tribunal de Contas do Espírito Santo<sup>25</sup> decidiu pela impossibilidade de repasse de recursos financeiros

---

<sup>25</sup>. TCE-ES - Parecer Consulta nº 004/2017.

das dotações das câmaras para entidades sem fins lucrativos (filantrópicas).

Por sua vez, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás<sup>26</sup> entende que a transferência de recursos da câmara para outras entidades somente é admitida se as organizações possuírem interesse público e estiverem relacionadas com atividades típicas do Poder Legislativo Municipal.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>27</sup> assentou que “os Poderes Legislativos podem, em função de sua autonomia administrativa, firmar convênios, inclusive com repasses de recursos, com outras instituições públicas ou privadas, com fim exclusivo de investir e melhorar suas atividades fins”.

Do exposto, nota-se que o principal fator que definirá a regularidade da transferência de recursos do duodécimo não é o tipo da entidade beneficiária, mas a compatibilidade da despesa (transferência) com as atividades da competência da câmara.

## **14 ERROS MAIS COMUNS DA PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO.**

Como a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) não previu o procedimento para a elaboração da pesquisa de preços, é muito comum observarmos erros cometidos pelos

<sup>26</sup>. TCM-GO - Instrução Normativa nº 13/2017.

<sup>27</sup>. TCE-MT - Resolução Consulta nº 06/2012.

responsáveis pela confecção da pesquisa. Estas falhas geralmente ocorrem porque o procedimento adotado está divergente da jurisprudência do Poder Judiciário e principalmente dos Tribunais de Contas.

Por isso, é extremamente importante que os servidores públicos conheçam a jurisprudência destes Tribunais.

Depois de realizar mais de 500 auditorias em prefeituras e câmaras de vereadores, constatei diversas inconsistências nas pesquisas de preços. Os principais erros que encontrei foram:

1. Ausência de comprovação da pesquisa. Como a pesquisa serve de referência para diversos outros atos do procedimento licitatório, é imprescindível que o responsável demonstre formalmente que realizou a consulta;
2. Coletar menos de 3 (três) propostas. A doutrina e jurisprudência entende que a pesquisa deve conter, no mínimo, 3 (três) orçamentos;
3. Coletar apenas 3 (três) orçamentos, mesmo quando eles apresentam substancial discrepância. Em algumas ocasiões, a pesquisa só será válida se houver mais de 3 (três) cotações;
4. A pesquisa não contém todos os aspectos formais (falta assinatura da empresa, CNPJ, validade, etc);
5. Sempre utilizar a média das cotações para formar o termo de referência, ainda que outra medida estatística seja mais indicada para o caso concreto;
6. Ofertas com valores manifestamente inexequíveis ou excessivamente elevados. Estas ofertas deturpam o termo de

referência e podem causar prejuízos ao erário, além da responsabilização dos servidores públicos envolvidos;

7. Realizar pesquisa por telefone sem o devido registro formal e comprovação;

8. Realizar apenas pesquisa de preços na internet, sem consultar o mercado local;

9. Sempre consultar os mesmos fornecedores, ainda que existam outros possíveis interessados;

10. Consultar apenas o mercado, sem considerar as contratações existentes no próprio órgão ou em outras entidades da administração pública;

11. Ausência de consulta aos sites oficiais de compras governamentais ou banco de dados de entidades especializadas. A consulta a diversas bases de dados ajuda na formação do termo de referência, além de aumentar a credibilidade da pesquisa;

12. Uso de orçamentos vencidos para a formação do preço de referência. A pesquisa tem que ser embasada em valores atuais do mercado;

13. Consultar empresas que estão em situação irregular. Geralmente, como estas empresas não pagam impostos, podem oferecer um orçamento com preço inferior ao praticado no mercado;

14. Ausência de avaliação crítica das cotações. Mesmo que a pesquisa de preços esteja embasada em dados objetivos, isto

não impede que os responsáveis pela sua elaboração façam uma análise crítica das cotações.

Se você comete algum desses erros, você deve mudar suas rotinas e procedimentos para evitá-los. Caso contrário, certamente sofrerá penalidades ou até mesmo imputação de débito por superfaturamento detectado pelos Tribunais de Contas.

## **PNAE, PNATE E PDDE SÃO TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS OU OBRIGATÓRIAS?**

A Lei de Responsabilidade Fiscal define transferência voluntária como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Já as transferências obrigatórias, em geral, são arrecadadas por um ente, mas devem ser transferidas a outros entes por disposição constitucional ou legal.

Em função destes conceitos, há quem defenda que o fator determinante para classificação dos recursos públicos como transferências obrigatórias é a previsão legal. Esse entendimento foi defendido pelo órgão de instrução do Tribunal de Contas da União<sup>28</sup>.

Entretanto, o Plenário da Corte de Contas Federal frisou que a previsão legal não é o único fator que diferencia a transferência

<sup>28</sup>. TCU - Acórdão nº 3061/2019



voluntária da obrigatória. Segundo o TCU<sup>29</sup>, as ‘transferências obrigatórias’ gozam dos seguintes atributos: a) não exigência de cumprimento de condição discricionária fixada pelo ente transferidor ao ente beneficiário por ocasião da entrega do recurso; b) previsão de critério pautado na equidade para definição dos entes beneficiários (Estados, Distrito Federal e Municípios) e do quantum lhes será repassado; c) regularidade dos repasses, não limitados temporalmente à execução de determinado projeto específico; d) obrigação efetiva de transferência do recurso, sem qualquer discricionariedade ou subjetividade do gestor, nem mesmo do chefe do Poder Executivo, para repasse dos recursos”.

Diante disto, por serem recursos transferidos a título de cooperação e mediante o atendimento de diversos requisitos impostos pelo ente concedente, as transferências federais dos programas PNAE ( Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) e PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) não podem ser classificadas como transferências obrigatórias.

Essa posição foi mantida inalterada pelo TCU quando da análise da Representação instaurada para avaliar a gestão das prestações de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portanto, os recursos do PNAE, PNATE e PDDE devem ser classificados contabilmente como transferências voluntárias.

---

<sup>29</sup>. TCU - Acórdão nº 3061/2019

## **SERVIDOR ESTABILIZADO PODE SER APOSENTAR PELO RPPS?**

Servidor público estabilizado é aquele que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 prestava serviços para a administração pública há pelo menos 5 (cinco) anos. Estes servidores, ainda que tivessem ingressado no serviço público sem concurso, foram estabilizados, nos termos do art. 19 do ADCT/CF/88.

Contudo, não se pode confundir servidor estabilizado com efetivo. A efetividade somente é adquirida após a prévia aprovação em concurso público. Acerca desta distinção, o Supremo Tribunal Federal<sup>30</sup> já se posicionou no sentido de que “independentemente da estabilidade, a efetividade no cargo será obtida pela imprescindível observância do art. 37, II, da Constituição da República”.

Em razão da diferenciação entre estabilidade e efetividade, defende-se que a vinculação ao regime próprio de previdência dos municípios somente é devida aos servidores efetivos, nos moldes do art. 40 da CF/88. Isto significa que, em tese, os servidores estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT deveriam estar vinculados ao regime geral de previdência social (INSS).

Conforme orientação do Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>31</sup>, “não é possível o ingresso, no RPPS, de servidores estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e não efetivos, já filiados ao

<sup>30</sup>. STF - ADI 100 e ADI 114.

<sup>31</sup>. TCE-MT - Processo nº 11.795-1/2016. Parecer nº 38/2016.

Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tendo em vista que sem a efetividade no serviço público esses servidores detêm apenas o direito à estabilidade e respectiva permanência no cargo ocupado, não implicando no acesso a direito de filiação ao regime próprio”.

Entretanto, não foi isso o que aconteceu na prática em diversos municípios brasileiros, pois vários servidores públicos estabilizados e não efetivos permaneceram contribuindo para o regime próprio municipal.

Passado o tempo, estes servidores começam a solicitar suas aposentadorias e, para surpresa de muitos, o benefício está sendo negado pelo Instituto Próprio de Previdência sob o argumento de que eles devem se aposentar pelo INSS, em virtude da sua não efetividade.

De certo modo, assiste razão aos Institutos Próprios de Previdência, pois o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional dispositivo de lei estadual que previa a vinculação dos servidores estabilizados ao regime próprio de previdência. Segundo o STF<sup>32</sup>, “o art. 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08, promove ampliação do rol previsto no art. 40 da Constituição Federal ao determinar que estão incluídos no regime próprio de previdência também os “servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”, expressão que acaba por abranger servidores estabilizados, embora não efetivos, de que trata o art. 19 do ADCT. Portanto, o preceito em tela viola o art. 40 da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional, consoante jurisprudência da Suprema Corte”.

---

<sup>32</sup>. STF - ADI 5111/RR

Diante dessa decisão, como ficam os servidores estabilizados que contribuíram durante toda vida para o regime próprio? Será que o INSS vai conceder o benefício a estes servidores, mesmo sem contribuição para o regime geral? Ainda que possa haver compensação entre os regimes geral e próprio das contribuições dos servidores, como fica a situação daqueles que contribuíram acima do teto do regime geral? Será que o Instituto Próprio devolverá essas contribuições? Será que o INSS vai pagar aposentadorias acima do teto do regime geral para estes servidores?

Visando diminuir os prejuízos aos servidores estabilizados, o Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade (ADI 5111/RR) ressaltando aqueles servidores que até o dia 20/09/2018 já estavam aposentados ou preenchiam os requisitos para a aposentadoria. Ou seja, estes funcionários, mesmo não efetivos, poderiam se aposentar pelo RPPS.

## **MUNICÍPIO PODE REALIZAR TRANSPORTE DE ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS?**

Quando analisamos o dispositivo constitucional que determina que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º), percebe-se que não é função preferencial do município custear transportes de estudantes universitários (ensino superior).

Entretanto, não podemos olvidar que os sistemas de ensino superior, médio e fundamental compõem a educação nacional, a qual deverá ser incentivada em regime de colaboração entre os entes federados (art. 211 da CF/88).

Por esta razão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabeleceu que “os municípios incumbir-se-ão de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 11, V da Lei nº 9.394/96).

Nesse sentido, não há impedimento absoluto para que a prefeitura ofereça um programa de transporte de estudantes universitários, principalmente quando há necessidade de deslocamento para outro município ou região. Entretanto, todas as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil devem estar supridas, inclusive com o piso constitucional de investimento na educação atendido.

Analisando a questão, o Tribunal de Contas do Paraná<sup>33</sup> respondeu consulta no sentido de que “o município pode realizar o transporte universitário com veículos destinados ao transporte escolar, desde que estejam atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil e não haja o comprometimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, nos termos do art. 11, V, da Lei 9.394/1996”.

---

<sup>33</sup>. TCE-PR - Acórdão nº 3862/19

Percebe-se que a referida decisão autoriza, inclusive, o transporte de universitários utilizando o veículo destinado aos estudantes do ensino fundamental. Por fim, o Acórdão também prever a possibilidade de cobrança de tarifa (ou não) aos estudantes universitários.

Do exposto, infere-se de modo amplo que, atendidas as necessidades e obrigações legais e constitucionais do município perante a educação infantil e o ensino fundamental, este poderá atuar em outros níveis de ensino (médio, técnico ou superior), inclusive com programas de transporte de estudantes universitários.

## **PREFEITO NÃO CUMPRIU A EMENDA IMPOSITIVA? O QUE ACONTECE?**

Com o surgimento das emendas impositivas ao orçamento público, os parlamentares passaram a ter poder de decidir onde uma parcela dos recursos públicos deveriam ser aplicados, cabendo ao prefeito investir no objeto definido na emenda. Ou seja, ainda que o chefe do Poder Executivo possa justificar, em razão de questões técnicas, a não aplicação dos recursos da emenda individual impositiva, a regra é a obrigação de investimento.

Contudo, o que se observa em alguns municípios que regulamentaram as emendas impositivas, é que o prefeito não cumpre o definido na emenda individual, apresentando justificativas pouco plausíveis. Em função disso, o parlamentar

não ver concretizada a sua emenda e o prefeito não sofre qualquer consequência.

A fim de obrigar o prefeito a cumprir as emendas impositivas já vimos até casos de Câmara Municipal editar lei tipificando expressamente como crime de responsabilidade do prefeito a inexecução orçamentária das emendas parlamentares. Entretanto, por falta de competência, esta regra foi declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário<sup>34</sup>.

Diante desse cenário, qual a consequência ou responsabilidade do prefeito que não cumpre as emendas impositivas, tampouco apresenta justificativa razoável?

Por se tratar de matéria orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo e de execução obrigatória, pode-se enquadrar a inexecução das emendas impositivas como uma infração político-administrativa do prefeito, nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967. Segundo esta norma, constitui infração político-administrativa do prefeito municipal sujeita ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro (art. 4º, VI).

Portanto a ausência de execução das emendas parlamentares individuais impositivas pelo prefeito pode ensejar a cassação do mandato por descumprimento do orçamento aprovado pela Câmara de Vereadores.

---

<sup>34</sup>. TJ-PB - ADI 0808778-68.2019.815.0000

# **JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA**



Plenário decide que aposentados que receberam benefício por desaposentação não precisam devolver o valor

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão nesta quinta-feira (6), definiu que os aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que tiveram o direito à desaposentação ou à reaposentação reconhecido por decisão judicial definitiva (transitada em julgado, da qual não é mais possível recorrer) manterão seus benefícios no valor recalculado. Em relação às pessoas que obtiveram o recálculo por meio de decisões das quais ainda cabe recurso, ficou definido que os valores recebidos de boa-fé não serão devolvidos ao INSS. Entretanto, os benefícios voltarão aos valores anteriores à data da decisão judicial.

RE 827833, 381367 e 661256.

---

### Servidor público estatutário e competência

O Plenário do STF, por maioria, conheceu de conflito de competência firmado entre a justiça do trabalho e a justiça comum e declarou a competência da justiça comum para processar e julgar a causa. A demanda envolve servidor público municipal, admitido mediante concurso, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O colegiado entendeu que o vínculo do servidor com a municipalidade tem natureza jurídico-administrativa. Trata-se, portanto, de servidor público estatutário, de modo que a justiça competente para processar e julgar a causa é a comum.

Vencidos os ministros Marco Aurélio (relator), Edson Fachin, Rosa Weber e Dias Toffoli, que consideraram competente a justiça do trabalho para julgar o pleito, uma vez que a relação jurídica é regida pela CLT.

STF - CC 8018/PI, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 19.12.2019. (CC-8018)

---

ADI 2934  
RELATOR: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. § 2º DO ART. 86 DA  
LEI N. 8.112/90; PARTE FINAL DA AL. L DO INC. II DO ART. 1º  
DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990 E DO § 2º DO ART. 204  
DA LEI COMPLEMENTAR N. 75/1993. DIREITO À LICENÇA  
REMUNERADA DO SERVIDOR PÚBLICO CANDIDATO A  
CARGO ELETIVO. ALEGADA CONTRARIEDADE AO  
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA. AÇÃO DIRETA,  
EM PARTE, NÃO CONHECIDA E, NA OUTRA PARTE,  
IMPROCEDENTE. 1.

Incabível ação direta de inconstitucionalidade quanto a ato normativo anterior à norma constitucional paradigma. 2. A manutenção da remuneração do servidor público candidato no período de seu afastamento, em razão de campanha eleitoral, observa o princípio da isonomia, na faceta material, considerado o regime jurídico diferenciado pelo qual submetidos os servidores públicos e os empregados da iniciativa privada, a justificar juridicamente como fator idôneo a discriminação estabelecida nas normas impugnadas. 3. A licença com

remuneração ao servidor público, no período do registro da candidatura até o pleito eleitoral, assegura a lisura do processo e a impossibilidade de utilização do aparato administrativo com contaminação do processo eleitoral e da transparência necessária da campanha. 4. Ação direta de inconstitucionalidade, em parte, não conhecida e, na outra parte, julgada improcedente.

---

Superior Tribunal de Justiça (STJ) - REsp 1.766.181-PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, Rel. Acd. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, por maioria, julgado em 03/12/2019, DJe 13/12/2019

Apesar de a Lei n. 9.656/1998 (Lei dos Planos de Saúde) dispor, de forma expressa, que estão submetidas às suas disposições as pessoas jurídicas de direito privado (art. 1º, caput), em seu § 2º há ampliação de sua abrangência para também incluir outras espécies de entidades que mantenham sistemas de assistência à saúde. A utilização das expressões "entidade" e "empresas" no § 2º, conceitos jurídicos amplos e não propriamente técnicos, bem como a inserção das "cooperativas" denotam a intenção do legislador de ampliar a aplicação da Lei dos Planos a todas as pessoas jurídicas que atuem prestando serviços de saúde suplementar. Assim, as entidades de direito público que optem por prestar serviços de assistência à saúde suplementar não podem ser colocadas à margem da incidência da Lei dos Planos eximindo-se de observar as disposições mínimas estabelecidas pelo legislador para os contratos dessa natureza, sob pena de possibilitar o desvirtuamento da intenção legislativa de

assegurar aos usuários direitos mínimos. Dessa forma, não há como afastar a autarquia municipal do âmbito de aplicação da Lei n. 9.656/1998 pelo simples fato de ser uma pessoa jurídica de direito público, pois, nessa hipótese, a incidência das normas do Código Civil geraria um desequilíbrio contratual entre a entidade operadora do plano de saúde e os seus respectivos usuários, vedado pelo ordenamento jurídico em geral no que tange ao regime de saúde suplementar.

---

Superior Tribunal de Justiça (STJ) – RO 213/DF - "Projeto Mais Médicos do Brasil". Médico de nacionalidade estrangeira cooperado. Direito subjetivo de permanência no programa social. Inexistência.

Inexiste direito adquirido para os médicos cooperados estrangeiros de permanecer nos quadros de agentes públicos da saúde pública, ainda que já tenham sido vinculados ao Projeto Mais Médicos para o Brasil.

---

PESSOAL. A acumulação do cargo de procurador jurídico com a função de pregoeiro é incompatível com o princípio da segregação de funções.

Trata-se de fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de Vargem Alta, convertida em Tomada de Contas Especial, onde apurou-se a incompatibilidade do acúmulo simultâneo de cargos

de procurador jurídico e pregoeiro, com ofensa o princípio da segregação das funções. O relator ao analisar o caso, afirmou que: “A discussão e o cerne da irregularidade diz respeito ao fato de o cargo de Procuradora Jurídica constituir instância de controle interno de legalidade dos atos praticados pela Administração, inclusive no que toca aos procedimentos licitatórios, incluídas as deliberações do pregoeiro e a atuação da equipe de apoio”. Assim asseverou que “admitir que um membro da assessoria jurídica componha a equipe de apoio significaria acumular, em único agente, a possibilidade de participar do processo de tomada de decisões e, posteriormente, do exame de legalidade dessas mesmas decisões, o que sob a ótica do princípio da segregação de funções, não é correto”. Posicionou-se, ainda, no sentido de que: “Mais grave é o acúmulo de cargo e função que implica em violação a outros princípios preservadores da impessoalidade, da moralidade e do controle, presentes neste caso em que a procuradora geral pratica atos administrativos que são controlados por assessora jurídica sob sua subordinação”. O relator votou por manter a irregularidade. A Primeira Câmara deliberou, nos termos do voto do relator, acompanhado pelo voto-vista do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

TCE-ES - Acórdão TC 1380/2019 – Primeira Câmara, Processo TC 820/2014, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 16/12/2019.

---

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL.  
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ÍNDICES E LIMITES  
CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CONTROLE INTERNO.

## EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

Mostra-se elevado o percentual de 67,15% para suplementação de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual por descaracterizar o orçamento público, que é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais.

TCE\_MG - Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1015639, rel. Conselheiro Substituto Victor Meyer, publicação em 7 de novembro de 2019

---

TCU - Acórdão 13435/2019 Primeira Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Raimundo Carreiro) Responsabilidade. Licitação. Homologação. Compra. Superfaturamento.

Não é cabível imputar débito ao gestor que homologou o processo de compra nos casos em que o superfaturamento das aquisições não era perceptível ao homem médio.

# **NOVA LEGISLAÇÃO QUE IMPACTA O MUNICÍPIO**

Decreto nº 10.243, de 13.2.2020

Altera o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.



## 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 Jundiá
- 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)