

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. 26, jan. 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

Redução do salário do servidor que responde a processo criminal.....	11
Repasse do duodécimo da Câmara proporcional ao valor do orçamento.....	12
Vereador pode propor projeto de lei que gere renúncia de receitas?.....	15
Avaliação crítica da pesquisa de preços na licitação.....	17
Teto remuneratório diferente para servidores do mesmo Poder.	19
Possibilidade de vinculação das verbas do FUNDEF ao pagamento de honorários advocatícios.....	20
Definição do objeto da licitação antes da pesquisa de preços. .	21
Diferenciação de pontos nos títulos de magistério para concurso público.....	23
LRF. Reposição de pessoal. Aposentadoria, falecimento, exoneração e demissão. Município com excesso de gastos.....	25
Base de cálculo do duodécimo: receita prevista ou arrecadada?	27
Teto constitucional e o salário quinzenal do servidor.....	29
Onde prever a parcela mais relevante do objeto da licitação? .	30
Reposição de servidor de área meio e o limite de despesa com pessoal.....	32
Inabilitação de empresa que não fez visita técnica na licitação.	34
Desconto uniforme no duodécimo dos Poderes.....	36
Pagamento de administração local de obra pública em valor fixo mensal.....	38
Tempo de estágio conta para a aposentadoria no serviço público?.....	40
Prefeito pode fazer tabelamento dos preços do mercado?.....	42
Visita técnica coletiva na licitação.....	44

Prefeitura pode criar "casa de passagem" para atender pacientes do SUS.....	45
Incide imposto de renda sobre abono de permanência do servidor.....	46
JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	48
NOVAS LEIS PUBLICADAS.....	54
Onde estão nossos leitores.....	56

REDUÇÃO DO SALÁRIO DO SERVIDOR QUE RESPONDE A PROCESSO CRIMINAL

Em razão do princípio constitucional da irredutibilidade dos salários dos servidores públicos e tendo em vista o princípio da presunção da inocência, não se pode reduzir (tampouco deixar de pagar) o salário do funcionário público que responde a processo criminal.

Ainda que pareça absurdo, a Lei Estadual nº 5.810/94 do Estado do Pará, que regulamentou o regime jurídico dos servidores públicos, previu a possibilidade de redução salarial dos servidores que respondessem a processo criminal.

A regra estava prevista no artigo 29, parágrafo primeiro, da norma supramencionada. O dispositivo estabelecia que “o servidor preso em flagrante, pronunciado por crime comum, denunciado por crime administrativo ou condenado por crime inafiançável será afastado e receberá, durante esse período, dois terços da remuneração, excluídas as vantagens devidas em razão do efetivo exercício do cargo. Caso seja absolvido, terá direito à diferença”.

Contudo, sabiamente, o Supremo Tribunal Federal considerou a referida norma inconstitucional. Segundo a Suprema Corte¹, “não é recepcionada pela Constituição Federal norma legal que consigna a redução de vencimentos de servidores públicos que respondam a processo criminal”. A Constituição Federal preza pelos princípios da Presunção da Inocência, da Ampla Defesa e da Irredutibilidade de Vencimentos.

1. STF – ADI 4736

REPASSE DO DUODÉCIMO DA CÂMARA PROPORCIONAL AO VALOR DO ORÇAMENTO.

A Constituição Federal estabelece que constitui crime de responsabilidade do prefeito repassar o duodécimo ao Poder Legislativo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária (art. 29-A, §2º, III, CF/88). Porém, qual o significado da expressão “a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária”? Será que a Carta Maior autoriza o repasse menor do que o previsto no orçamento, desde que mantida a proporção? Proporção em relação a que?

A fim de ilustrar melhor esta problemática, vamos imaginar uma situação hipotética onde a receita tributária mais transferências do exercício anterior de determinado município (com população de até 100.000 habitantes) totalizou R\$ 100.000.000,00 (cem milhões) e que a expectativa é de arrecadar o mesmo valor para o exercício atual. Suponhamos que a LOA, válida para o exercício atual, tenha fixado o orçamento da Câmara de Vereadores em R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões). Verifica-se nesta hipótese que o valor previsto encontra-se dentro do limite máximo (7% de R\$ 100.000.000,00). Ademais, o valor de R\$ 5.000.000,00 representa, proporcionalmente, 5% do total da receita tributária mais transferências constante do orçamento.

Porém, no decorrer do exercício observou-se frustração da arrecadação, levando a receita tributária mais transferência do exercício atual para o patamar de R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões). Nesta situação, o prefeito deve repassar o montante previsto no orçamento de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões)? Ou, em razão da frustração da arrecadação (de R\$ 100.000.000,00 previstos para R\$ 90.000.000,00 arrecadados) ele deverá

manter a proporção fixada no orçamento e repassar apenas R\$ 4.500.000,00 (5% de R\$ 90.000.000,00)?

Há quem defenda que o Poder Executivo não está obrigado a repassar o valor integral do orçamento, devido a queda da receita tributária mais transferências. No nosso exemplo, como o duodécimo representava proporcionalmente 5% (cinco por cento) da receita tributária prevista na LOA, esta corrente entende que o prefeito poderá repassar um valor menor do que o previsto no orçamento, desde que mantida a mesma proporção (percentual) e respeitado o limite máximo. No nosso caso, mantendo-se a mesma proporção inicial (5%), o total a ser repassado deveria ser de R\$ 4.500.000,00 (5% de R\$ 90.000.000,00).

Apesar do entendimento supramencionado ser plausível, cumpre-nos ressaltar que há opinião diversa², segundo a qual o significado da expressão “a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária” indica “na mesma medida”, “no mesmo valor”. Ou seja, quando a Constituição afirma que não se pode repassar o duodécimo a menor em relação à proporção fixada na LOA, significa que o gestor não pode repassar menos do que o fixado no orçamento.

Quando analisamos o histórico de tramitação da Emenda Constitucional nº 25/00, observamos que o objetivo principal era limitar os gastos das Câmaras Municipais. Porém, também visava-se evitar as constantes interferências dos prefeitos no legislativo municipal, seja porque atrasava os repasses do duodécimo ou porque transferia valores menores que o fixado na LOA.

². TCE-PB - Proc. TC nº 03974/16.

Desse modo, pela análise da tramitação da emenda, o termo “enviá-lo a menor em relação a proporção fixada no orçamento” parece indicar que o prefeito teria que enviar o valor fixado no orçamento e não que havia uma preocupação com a queda na arrecadação e possibilidade de modificação do valor do duodécimo. Vejamos alguns trechos extraídos das discussões da referida Emenda Constitucional a seguir:

“A proposta em comento, altamente meritória, trouxe ainda a oportunidade de se fazer um aprofundamento da questão. Cremos necessário evitar os abusos cometidos por algumas Câmaras, mas não menos necessário resguardar o livre e proveitoso trabalho do Poder Legislativo. Há também, a se considerar o reverso do abuso. Sabe-se de inúmeros casos de Prefeitos que se recusam a transferir à Câmara os duodécimos, ou o fazem a menor. Legislativos mais fortes conseguem, em juízo, a correção da recusa ou do valor, mas as Comunas mais carentes não dispõem de condições para obter a necessária assessoria jurídica para tanto”.

“Claro está que todo o trabalho que se faz visando a moralização e economicidade nas Câmaras de nada valerá se não houver punição eficiente. Desta maneira, considera-se crime de responsabilidade do Prefeito, efetuar repasse que supere os limites já tratados; da mesma forma, incide no mesmo crime o alcaide que deixar de efetuar o repasse a que a Câmara tem direito, ou efetuá-lo a menor. De fato, é muito mais frequente do que se imagina o Prefeito levar o Legislativo à míngua, com o intuito de pressão ou vindita”.

Nota-se que o objetivo do legislador ao inserir o art. 29-A, §2º, III da CF/88 parece não ter sido possibilitar ao prefeito reduzir o duodécimo em caso de frustração da arrecadação, mas evitar

que ele transferisse valor menor que o previsto no orçamento como forma de retaliação em disputas políticas.

De todo modo, nunca é demais lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder Legislativo realize limitação de empenho em caso de frustração da arrecadação. Logo, ainda que se entenda que o art. 29-A, §2º, III da CF/88 não autoriza a redução automática do duodécimo previsto na LOA, isto não implica a obrigação de repassar o valor integral, especialmente em tempos de queda na arrecadação.

VEREADOR PODE PROPOR PROJETO DE LEI QUE GERE RENÚNCIA DE RECEITAS?

A Constituição Federal prever que as leis que disponham sobre matéria tributária e orçamentária são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo Federal (art. 61, §1º, II, b).

Por impactar as finanças públicas, entendia-se que os parlamentares (deputados, senadores e vereadores) não poderiam propor projeto de lei sobre matéria tributária, especialmente quando este projeto resultasse em redução das receitas públicas.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal³ decidiu que “as leis em matéria tributária se enquadram na regra de iniciativa geral, que

³. STF - ARE 743480

autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo”. Segundo o STF⁴, “o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”. A Suprema Corte⁵ entende que “a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais”.

Portanto, os vereadores poderão propor projetos de leis que gerem revogação ou redução de tributo. Entretanto, esta propositura legislativa deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro. “A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos⁶”.

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14) estabelece condição adicional para os atos que gerem renúncia de receita, pois além da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a referida norma assevera que deve haver compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e atender ao menos uma das seguintes condições:

1. Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que

⁴. STF - ADI 724 MC

⁵. STF – ADI 2447

⁶. STF - 5816

não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

2. Estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição

Observa-se que, ainda que não seja proibido ao vereador propor projeto de lei que acarrete renúncia de receitas, ele deverá demonstrar que atendeu uma das medidas compensatórias previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 e evidenciar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a norma entrará em vigor e nos dois anos subsequentes.

AVALIAÇÃO CRÍTICA DA PESQUISA DE PREÇOS NA LICITAÇÃO

Uma das funções da pesquisa de preços para formação do termo de referência nas licitações é averiguar objetivamente o valor mercadológico do produto/serviço que se pretende adquirir. A objetividade da pesquisa é refletida através da cotação de preços ofertada pelas empresas consultadas pela administração pública.

Porém, ainda que o Poder Público não tenha influência no preço ofertado pelas empresas, ele não poderá aceitar de modo absoluto que o valor da cotação reflete necessariamente os

preços mercadológicos. Pois, o mercado não é totalmente perfeito, podendo haver distorções nos preços em razão de sazonalidades, concorrência, incentivos fiscais, políticas governamentais, clima, etc.

Por esta e outras razões, a pesquisa de preços deve sofrer uma avaliação crítica do Poder Público, especialmente quando se observar distorções relevantes entre as cotações consultadas ou diferenças substanciais comparativamente a contratações anteriores.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União⁷, "não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado". Nesse sentido, "a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência⁸".

Portanto, 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 e, eventualmente, desconsiderem valores manifestamente inexequíveis ou excessivamente elevados. Por fim, caso a equipe responsável pela pesquisa não se sinta segura acerca dos preços cotados, deve-se ampliar a consulta para mais empresas, não se restringindo a apenas 3 (três) orçamentos.

⁷. TCU - Acórdão nº 1108/2007.

⁸. TCU - Acórdão nº 403/2013-1C.

TETO REMUNERATÓRIO DIFERENTE PARA SERVIDORES DO MESMO PODER.

Apesar da possibilidade da legislação municipal fixar um subteto remuneratório para os servidores municipais, não se deve estabelecer distinções para os funcionários do mesmo Poder. Ou seja, todas as carreiras devem possuir o mesmo teto salarial, não sendo razoável estabelecer diversos tetos em função do cargo. Assim, o Gari da prefeitura deve possuir o mesmo teto remuneratório do Auditor Fiscal.

Isto não significa a proibição de distinção salarial, pois a própria Constituição Federal determina que “a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira” (art. 39, § 1º, I).

A diferenciação de tetos remuneratórios somente pode ocorrer nos termos da Constituição da República, a qual prever, por exemplo, limites distintos para os servidores dos Poderes da União. Contudo, a Carta Maior não estabelece distinções para servidores do mesmo órgão/Poder.

Apesar da regra acima exposta, cumpre-nos ressaltar que, no âmbito municipal, existe uma exceção, haja vista que o Supremo Tribunal Federal entendeu que os procuradores municipais (que são servidores do Poder Executivo) não estão sujeitos ao mesmo limite remuneratório dos demais funcionários do Poder Executivo Municipal (subsídio do prefeito).

POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DAS VERBAS DO FUNDEF AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Na 24ª edição da Revista Gestão Pública Municipal (nov/2019) mostrei algumas regras do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba acerca da destinação dos recursos de precatórios oriundos do FUNDEF/FUNDEB. O artigo também cita decisão do Tribunal de Contas da União considerando que os honorários advocatícios não podem ser pagos com recursos do FUNDEF/FUNDEB.

Porém, recentemente aconteceu mais um capítulo dessa “novela”, pois, ao analisar a possibilidade de vinculação das verbas do Fundef ao pagamento de honorários advocatícios, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal⁹ entendeu que não há matéria constitucional a ser analisada (vencidos os ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux, os quais entenderem que a utilização das verbas destinadas ao Fundef para o pagamento de honorários advocatícios contratuais viola diretamente o art. 60 do ADCT).

Portanto, na prática, a decisão da Primeira Turma acarretou na manutenção do acórdão impugnado que considerou viável a retenção do valor dos honorários advocatícios contratuais na verba do FUNDEF/FUNDEB, na forma do art. 22, § 4º da Lei 8.906/1994.

Resta-nos aguardar os próximos episódios para conhecermos o desfecho final dessa novela. Enquanto isso, orientamos que as

⁹. STF – ARE 1066359

prefeituras paguem possíveis honorários advocatícios com recursos próprios, resguardando o dinheiro do FUNDEB para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 21 da Lei nº 11.494/07.

DEFINIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO ANTES DA PESQUISA DE PREÇOS

A pesquisa de preços visa buscar no mercado orçamentos referentes ao objeto licitatório que se pretende adquirir. Logo, é de suma importância que a administração pública defina detalhadamente o objeto da licitação antes da realização da pesquisa mercadológica.

A ausência de especificação do objeto da licitação antes da pesquisa de preços pode acarretar na formação de um valor de referência que não representa todas as características do objeto. Desse modo, antes da pesquisa de preços, deve-se definir as especificações técnicas do objeto, a quantidade que se pretende adquirir, o prazo de entrega, a garantia, valor do frete, condições de pagamento, local de entrega, suporte técnico, manutenção, periodicidade do pedido, necessidade de treinamento, etc.

Todas essas questões devem ser bem planejadas antes da pesquisa de preços, pois todos estes aspectos podem influenciar na formação de preços do fornecedor. Ademais, as

características do objeto e as condições de execução contratual servem como parâmetro de comparabilidade com contratos anteriores.

Por exemplo, se a administração pretende adquirir 1.000 (mil) fardas escolares, com entrega única e pagamento à vista, ela deve pesquisar contratos anteriores com características semelhantes, não sendo razoável comparar com um contrato onde se adquiriu 10 (dez) fardas com pagamento parcelado em 10 (dez) vezes. Portanto, não basta confrontar os objetos, mas também verificar se as condições de fornecimento são similares.

Além de prejudicar a formação do preço de referência, a discrepância entre as características do objeto que fundamentaram a pesquisa de preços e as informações constantes no edital da licitação pode reduzir a competição do certame. Segundo o Tribunal de Contas da União¹⁰, “o objeto da licitação deve ser definido de forma precisa, suficiente e clara, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame”.

Em auditoria realizada recentemente numa prefeitura, verifiquei uma forma sutil de superfaturamento. Ao analisar a pesquisa de preços, constatei que houve várias exigências (prazos, garantias, periodicidade do pedido, frete, etc) quando da coleta de preços junto aos fornecedores. Como as exigências eram bem rígidas, as empresas ofereceram um orçamento mais elevado que o normal, gerando a elevação do preço de referência da licitação. Entretanto, no edital do certame, as exigências sumiram, mesmo assim as propostas de preços foram ofertadas como se elas estivessem presentes. Resumindo, apesar das propostas apresentadas estarem dentro

¹⁰. TCU – Acórdão nº 531/2007.

do valor aparente de mercado (preço de referência), as condições para a formação do valor de referência não existiam no edital da licitação.

Portanto, caso se verifique diferenças entre as características do objeto definidas no edital da licitação e as informadas na pesquisa de preços, pode-se questionar a regularidade da pesquisa, seja porque esta não previu especificidades contidas no edital ou em razão dela prever exigências que não foram cobradas no instrumento convocatório.

DIFERENCIAÇÃO DE PONTOS NOS TÍTULOS DE MAGISTÉRIO PARA CONCURSO PÚBLICO

Quando o edital do concurso público estabelece que a avaliação dos títulos será uma das etapas do processo seletivo, deve-se fixar critérios objetivos de atribuição de pontos para cada tipo de título. Além disso, deve existir razoabilidade e proporcionalidade nos pontos de cada título, de modo a que os títulos mais relevantes possuam maior peso.

É bem comum os editais de concursos atribuírem pontuação para os candidatos que demonstrem experiência na função de magistério (professor). Geralmente, a pontuação varia conforme o tempo de experiência, de forma que os candidatos com maior tempo de exercício na função de magistério obtém mais pontos.

Apesar deste ser o parâmetro mais comum, alguns editais também atribuem maior peso ao modo como os candidatos conseguiram ingressar na função de magistério. Isto é, privilegia-se não apenas o tempo de serviço na função, mas também se o ingresso na carreira de magistério ocorreu mediante algum tipo de processo seletivo ou concurso público.

Esta diferenciação é permitida, por exemplo, nos concursos públicos de provas e títulos para a outorga das Delegações de Notas e de Registro regulamentados pela Resolução 81/2009 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Segundo a referida norma, o exercício de magistério superior cuja admissão ocorreu por concurso ou processo seletivo público valerá mais pontos do que nos casos cujo ingresso não necessitou de concurso prévio. Isto significa que candidatos que já foram professores de faculdades públicas (que em geral realizam concurso público) obterão mais pontos do que os professores oriundos do setor privado (desde que não tenham passado por processo seletivo público).

Apesar de aparentemente esta regra ser discriminatória, o Supremo Tribunal Federal¹¹ considerou a norma válida, inclusive permitindo a cumulação dos títulos com e sem concurso público prévio.

Portanto, verifica-se que nos concursos públicos municipais o gestor poderá diferenciar os títulos de magistério cujo ingresso no cargo foi precedido de um concurso público daqueles que não necessitaram passar por qualquer processo seletivo público.

¹¹. STF – MS 35992/RS e MS 36218/DF.

LRF. REPOSIÇÃO DE PESSOAL. APOSENTADORIA, FALECIMENTO, EXONERAÇÃO E DEMISSÃO. MUNICÍPIO COM EXCESSO DE GASTOS

A Lei de Responsabilidade Fiscal autoriza o Órgão ou Poder que estiver acima do limite prudencial de despesas com pessoal admita novos servidores da área de educação, saúde e segurança em caso de aposentadoria ou falecimento dos funcionários antigos (art. 22, IV da Lei Complementar nº 101/00).

Nota-se que a norma exige alguns requisitos para que seja possível a reposição de pessoal quando o município estiver acima de 95% do limite legal, quais sejam: os novos servidores sejam da área de saúde, educação e segurança; a reposição seja decorrente da aposentadoria ou falecimento de servidores destes setores.

A análise literal deste dispositivo denota clareza quanto aos requisitos para reposição de servidores públicos. Entretanto, alguns Tribunais de Contas entendem que a interpretação desta regra não deve ser literal, mas sistemática, abrangendo a finalidade e intenção da LRF de evitar prejuízo ao pleno funcionamento de setores fundamentais da administração pública e ao mesmo tempo impedir o aumento de despesas com pessoal.

Desta feita, esta corrente entende que se a norma visa preservar o pleno funcionamento da educação, saúde e segurança com a possibilidade de admitir novos servidores em decorrência da aposentadoria ou falecimento dos funcionários

antigos, por que não se pode ampliar este dispositivo para os casos de exoneração e demissão?

Essa posição é defendida pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Segundo o MPCjTCE¹², “a extrapolação do limite prudencial da despesa total com pessoal, previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000), não impede a nomeação de candidatos aprovados em concurso público, a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título nas áreas essenciais da saúde, educação e segurança, desde que para fins de reposição (i) de vagas decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores, independentemente do momento em que tenha se verificado a vacância, bem como (ii) de **vagas decorrentes de exoneração, demissão ou dispensa**”.

Certa vez, ao realizar uma auditoria em determinada prefeitura, deparei-me com a seguinte situação: Em razão de reivindicação salarial, quase todos os diretores das escolas municipais pediram exoneração do cargo. Como o Poder Executivo estava acima do limite prudencial de despesas com pessoal, a LRF impede a admissão de novos servidores a qualquer título (art. 22, IV). Como não houve falecimento ou aposentadoria, o gestor não poderia repor o quadro de diretores das escolas. Nesta hipótese deve-se interpretar o art. 22, IV de forma literal? Como ficaria a gestão das escolas sem coordenação, direção, etc? Esta situação demonstra que existem casos excepcionais que demanda uma interpretação sistemática dos dispositivos da LRF.

Portanto, entendo que a regra definida no art. 22, IV da LRF comporta uma interpretação mais ampla, de modo a abarcar

¹². TCE-BA – Processo nº 2630/2019. Parecer nº 426/2016.

outras hipóteses de vacância dos cargos da área de educação, saúde e segurança, tais como a reposição de servidores em decorrência de exoneração e demissão. Contudo, esta reposição não pode ampliar os gastos com pessoal e o gestor deve demonstrar que está adotando outras medidas para reconduzir as despesas ao patamar permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO: RECEITA PREVISTA OU ARRECADADA?

A Constituição da República estabelece a base de cálculo do duodécimo como o “somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior” (art. 29-A).

Nota-se que o parâmetro constitucional previsto foi a receita arrecadada no ano anterior. Quer dizer, os recursos financeiros efetivamente arrecadados no exercício anterior servirão de base para as projeções do duodécimo do ano atual. Assim, a referência nem é o valor previsto na Lei Orçamentária Anual nem o montante efetivamente arrecadado no ano atual.

Apesar da relativa clareza da norma, normalmente as Câmaras Municipais reivindicam que o repasse do duodécimo seja realizado nos moldes definidos no orçamento. Esta posição tem como fundamento o disposto no art. 168 da CF/88, segundo o qual “os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais,

destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos”.

A reivindicação dos recursos previstos no orçamento também ocorre em razão de geralmente o valor constante da LOA ser justamente o limite máximo estabelecido nos incisos do art. 29-A da CF/88. Noutras palavras, em virtude do orçamento fixar como duodécimo o percentual máximo das receitas arrecadadas no ano anterior, subentende-se, equivocadamente, que o Poder Legislativo possui “direito” a estes recursos.

Quando o valor arrecadado no exercício em curso supera o montante do ano anterior, não há maiores problemas, pois o Poder Executivo em geral repassa o valor constante do orçamento. Contudo, quando há queda na arrecadação o repasse integral previsto no orçamento resta comprometido. Nesta hipótese, além de não assegurar os valores da LOA, também não há garantia de repasse do montante efetivamente arrecadado no ano anterior (base prevista na CF/88).

Diante desta situação, há quem defenda que o repasse poderá ser efetuado conforme a arrecadação do exercício atual. Isto é, não se utiliza como referência a receita efetivamente prevista no ano anterior, tampouco os valores constantes do orçamento. Essa discussão foi levantada pelo Min. Teori Zavascki (STF) quando da ausência de repasse integral do duodécimo ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. O magistrado assim pontuou: “a discussão, no fundo, é saber qual é a base de cálculo para o cálculo do duodécimo; se é o valor orçado, projetado; ou se é o valor efetivamente arrecadado¹³”.

¹³. STF – MS 34483 MC/RJ.

Em suma, como regra, a referência para repasse do duodécimo são os recursos orçamentários constantes da LOA, tendo como limite máximo a receita efetivamente arrecadada no ano anterior. Entretanto, no caso de frustração da arrecadação e na hipótese de ausência de consenso entre a Prefeitura e a Câmara, é possível que o Poder Judiciário considere a receita arrecadada no exercício atual como parâmetro para transferência do duodécimo.

TETO CONSTITUCIONAL E O SALÁRIO QUINZENAL DO SERVIDOR

Não são poucas as formas utilizadas por algumas categorias de servidores públicos visando fugir do limite constitucional da remuneração. Uma das astúcias utilizadas é o pagamento quinzenal dos salários.

Apesar da maior parte dos servidores públicos receberem salário mensalmente, nada obsta da legislação local prever o pagamento a cada quinze dias. Contudo, o recebimento quinzenal dos salários não significará que o parâmetro de referência do teto remuneratório municipal deixará de ser o subsídio mensal do prefeito.

A Constituição Federal afirma que o critério para aferição do limite constitucional é o “subsídio mensal” dos ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, XI). Logo, obviamente não se pode comparar um salário mensal com outro quinzenal.

Portanto, ainda que seja possível os servidores públicos receberem o salário quinzenalmente, nesta hipótese dever-se-á somar os dois pagamentos para poder comparar com o teto constitucional.

ONDE PREVER A PARCELA MAIS RELEVANTE DO OBJETO DA LICITAÇÃO?

A comprovação da qualificação técnica do licitante será demonstrada, dentre outros documentos, através da confirmação de sua aptidão para o desempenho de atividade compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação (art. 30, II). Esta aptidão poderá ser evidenciada através de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Em que pese o atestado de capacidade técnica ser um instrumento capaz de demonstrar a aptidão do licitante, ele somente poderá ser exigido em relação “às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação” (art. 30, §1º, I da Lei nº 8.666/93).

Diante desta previsão legal, como identificar as parcelas do objeto licitatório que são mais relevantes ou de valor mais significativo? A resposta deve estar prevista no edital da licitação, pois a Lei nº 8.666/93 prever expressamente que “as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo serão definidas no instrumento convocatório” (art. 30, §2º).

Logo, o edital do certame deve explicitar qual parcela do objeto licitatório possui valor mais significativo e é mais relevante.

Essa identificação visa cotejar, objetivamente, a compatibilidade do atestado de capacidade técnica com as parcelas mais relevantes do objeto licitatório. A ausência de previsão objetiva destas parcelas pode dar margem a interpretações subjetivas e, conseqüentemente, inabilitação indevida do licitante alegando-se invalidade do atestado.

Apesar disso, a ausência de previsão no instrumento convocatório das parcelas mais relevantes do objeto enseja a nulidade do procedimento? Entendo que depende.

Em algumas situações, a ausência de tal previsão pode não causar prejuízos para os licitantes, especialmente nas hipóteses de objetos licitatórios mais simples, quando não há inabilitação de licitantes ou quando a identificação da parcela mais relevante está definida no projeto básico ou no termo de referência (art. 40, IV e §2, I, da Lei nº 8.666/93).

Por exemplo, a ausência de previsão da parcela mais relevante em uma licitação para aquisição frango para merenda escolar não compromete, em regra, a lisura do certame, pois resta evidente que a parcela mais relevante se refere à merenda, ainda que se exija do licitante o transporte desta merenda até as escolas do município (o transporte da merenda neste caso, mesmo sendo uma obrigação do licitante, não é a parte mais relevante do objeto) .

Porém, se restar comprovado que algum interessado foi prejudicado pela ausência de previsão no instrumento convocatório é cabível a anulação de todo certame.

Do exposto, podemos concluir que os editais de licitação devem definir qual a parcela mais relevante e o valor mais significativo do objeto licitatório. Contudo, a ausência desta previsão não acarreta, necessariamente, a nulidade de todo procedimento.

REPOSIÇÃO DE SERVIDOR DE ÁREA MEIO E O LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma série de medidas que os gestores públicos têm de adotar caso os gastos com pessoal ultrapassem o limite legal. Outrossim, a referida norma também fixa diversas restrições aos municípios que se encontrem acima do limite prudencial e legal.

Dentre as restrições previstas na Lei Complementar nº 101/00, encontra-se a vedação de provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título para os órgãos ou Poderes com despesas com pessoal acima de 95% (noventa e cinco por cento) do limite (art. 22, IV).

Entretanto, a mesma norma previu exceções à proibição de provimento de cargo ou contratação de pessoal, pois o art. 22, IV afirma que a reposição de pessoal decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, não se enquadram nas restrições impostas pela norma.

Ao analisar este dispositivo legal, pode-se ter duas interpretações: uma restritiva e uma mais ampla.

Na interpretação mais ampla, se qualquer servidor da área da educação, saúde e segurança se aposentar ou falecer, a administração pública poderá repor o funcionário, ainda que o município se encontre acima do limite prudencial. Nesta interpretação não há distinção se o servidor exerce atividade-meio (motorista, agente administrativo, assessor, diretor, etc) ou atividade-fim (médico, professor, policial, etc).

Porém, há quem defenda (interpretação mais restrita) que a reposição de pessoal decorrente de aposentadoria ou falecimento da área de educação, saúde e segurança limita-se aos servidores que exercem atividade típica destes setores. Esta visão foi defendida, em parte, pelo Tribunal de Contas do Paraná quando decidiu que determinado município (que estava acima do limite de despesas com pessoal) não poderia convocar um motorista para o setor da educação. O fundamento utilizado na decisão do TCE-PR¹⁴ foi que “o motorista não desempenha atividade educacional, não se enquadrando nas exceções previstas no art. 22, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

No meu entender, a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi não prejudicar o pleno funcionamento de setores essenciais da administração pública (educação, saúde e segurança) em caso de excesso de despesas com pessoal. Logo, não vislumbro razões para restringir a exceção prevista no art. 22, IV da LRF apenas aos funcionários da área-fim, haja vista que quem exerce atividade-meio também é essencial para o regular funcionamento da educação, saúde e segurança.

¹⁴. TCE-PR - Processo nº 535330/18. Acórdão nº 3367/19.

Em tempos de crise econômica e excesso de gastos públicos é cada vez mais comum observamos alguns Tribunais de Contas serem mais rigorosos na interpretação das normas fiscais e orçamentárias.

INABILITAÇÃO DE EMPRESA QUE NÃO FEZ VISITA TÉCNICA NA LICITAÇÃO

A depender da complexidade do objeto licitatório e das condições de execução do contrato, sabe-se que é possível exigir que os licitantes verifiquem “in loco” o local da prestação dos serviços. Aquelas empresas que realizarem a vistoria receberão um atestado da administração pública informando que estiveram presentes ao local da execução do objeto licitatório. Na fase de habilitação do certame, a administração poderá exigir a apresentação do atestado.

Porém, como se sabe, a não apresentação do atestado não pode inabilitar a empresa, caso ela apresente uma declaração formal (também prevista no edital) de que está ciente das condições de execução do contrato. Contudo, e se o licitante não apresentar o atestado nem a declaração substitutiva? Pode haver a inabilitação da empresa? A exclusão da empresa da disputa diante da ausência destes documentos não constitui excesso de formalismo? Essa irregularidade pode ser sanada?

Ainda que a singularidade do caso concreto possa ensejar entendimento diverso, considero que a ausência de

apresentação do atestado de vistoria e da declaração substitutiva acarreta, em regra, a inabilitação do licitante, caso estas exigências estejam previstas no edital da licitação.

Acerca dessa matéria citamos entendimento do Tribunal de Contas do Paraná¹⁵ o qual considerou regular a decisão do pregoeiro de eliminar uma empresa do procedimento licitatório em razão dela não apresentar os referidos documentos. Senão vejamos:

“Não se pode olvidar que, sempre que possível, deve o poder público em respeito ao princípio do formalismo moderado relevar pequenos erros ou obscuridades constantes das propostas apresentadas pelos licitantes de modo a alcançar a proposta mais vantajosa”.

“Todavia, o princípio do formalismo moderado não pode ser utilizado como subterfúgio para suprir a falha de um proponente em detrimento dos demais com relação a exigências previstas de forma clara e expressa no ato convocatório”.

“Não compete ao pregoeiro ou à comissão de licitação atuar na condição de entidade saneadora das mais diversas e possíveis falhas incorridas pelos participantes do procedimento, sob pena de desrespeito ao princípio da vinculação ao ato convocatório como também da própria eficiência e agilidade que se espera na condução da contratação”.

“Diante da não apresentação da declaração de atestado de vistoria ou da declaração substitutiva pela representante não parece razoável impor ao pregoeiro que este suponha que a proponente teria condições de apresentar a exigência, a ponto de se valer da faculdade prevista no artigo 43, §3º”.

¹⁵. TCE-PR - Processo nº 300751/19 - Acórdão nº 3079/19

“Ao mesmo tempo em que respeitou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o ato desclassificatório praticado pelo pregoeiro não violou o princípio do formalismo moderado, visto que tratando-se de exigência relevante exigida pelo edital cabe à administração pública a sua devida observância, sob pena de violação artigo 41 da lei nº 8.666/93”.

DESCONTO UNIFORME NO DUODÉCIMO DOS PODERES

A Lei de Responsabilidade Fiscal previu que “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (art. 9º da Lei Complementar nº 101/00).

A referida norma ainda estabeleceu que “no caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (art. 9º, §3º).

Da análise destes dois dispositivos, infere-se que ocorrendo frustração de arrecadação no município, tanto a prefeitura como a câmara devem fazer limitação de empenho. Caso este último Poder não proceda a restrição, o Executivo está autorizado a

realizar. Entretanto, este dispositivo foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN 2238-5).

Nesse contexto, como proceder diante de um cenário de queda na arrecadação, de omissão da câmara em proceder os ajustes na despesa (limitação de empenho) e da impossibilidade de interferência do Poder Executivo? A solução encontra-se no Poder Judiciário.

Diante de impasse similar, o Supremo Tribunal Federal¹⁶ considerou constitucional dispositivo de Lei Estadual que estabeleceu um desconto uniforme nas receitas dos Poderes. Logo, em caso de frustração de arrecadação, é possível que o Poder Judiciário, mediante provocação, autorize o desconto uniforme tanto nas receitas da prefeitura quanto no duodécimo da câmara.

Segundo o STF¹⁷, “o direito prescrito no art. 168 da CF/1988 instrumentaliza o postulado da Separação de Poderes e, dessa perspectiva, institui um dos fundamentos essenciais para a permanência do Estado Democrático de Direito, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbítrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Poder Executivo respectivo. É dever de cada um dos Poderes, por ato próprio, proceder aos ajustes necessários, com limitação de empenho (despesa), ante a frustração de receitas que inviabilize o cumprimento de suas obrigações (LC 101/2000, art. 9º), operando-se esses ajustes em um ambiente de diálogo institucional, em que o Poder Executivo sinaliza o montante da frustração de receita – calculada a partir do que fora projetado no momento da edição da lei orçamentária e a receita efetivamente arrecadada no curso do exercício financeiro de

¹⁶. STF - MS 34483

¹⁷. STF - MS 34483

referência – e os demais Poderes e órgãos autônomos da República, no exercício de sua autonomia administrativa, promovem os cortes necessários em suas despesas para adequarem as metas fiscais de sua responsabilidade aos limites constitucionais e legais autorizados, conforme sua conveniência e oportunidade. O impasse no ambiente dialógico institucional reclama a atuação de um terceiro – estranho ao órgão autônomo interessado no repasse orçamentário e ao Poder com a função de arrecadar a receita e realizar o orçamento – na solução da controvérsia, admitindo-se que o contingenciamento uniforme seja autorizado por decisão judicial, resguardando-se a possibilidade de compensação futura no caso de a frustração orçamentária alegada não se concretizar”.

Por fim, cumpre ressaltar que o parâmetro utilizado pelo STF para desconto uniforme nos duodécimos foi a denominada Receita Corrente Líquida (RCL) e não a base de cálculo prevista no art. 29-A da CF/88.

PAGAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL DE OBRA PÚBLICA EM VALOR FIXO MENSAL

A administração local de obra pública consiste no conjunto de gastos com pessoal, materiais e equipamentos incorridos pelo executor no local da obra e necessários ao apoio e condução do empreendimento. Normalmente, a administração local da obra abrange gastos com engenheiro supervisor, gerente administrativo, equipe de medicina e segurança do trabalho,

além de outras despesas meio necessárias para a prestação destes serviços.

Como a administração local da obra envolve parcela significativa de despesas com salário de pessoal, algumas prefeituras preveem no edital da licitação que estes serviços serão pagos em valor fixo mensal. Entretanto, o Tribunal de Contas da União entende que esta previsão é irregular. Para o TCU¹⁸, os editais de licitação de obras públicas devem prever critério objetivo de medição para a administração local com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de prever o custeio desse item como um valor mensal fixo.

“O critério de medição mensal fixo é conflitante com o princípio da eficiência, entre outros preceitos legais, visto que estimula a contratada a consumir mais horas remuneradas de trabalho do que seria necessário para alcançar o mesmo resultado contratado, e em caso de atraso na execução do empreendimento a empresa é beneficiada com a ineficiência no andamento da obra. Situação notadamente ineficiente e antieconômica e conhecida como paradoxo do lucro-incompetência¹⁹”.

Em linhas gerais, o “paradoxo do lucro-incompetência” consiste em auferir lucro desproporcional em relação aos serviços prestados. Ou ainda, remunerar todas as horas de disponibilidade dos empregados da empresa, ainda que não produtivas²⁰.

¹⁸. TCU – Acórdão nº 1.695/2018, 1.002/2017, 1.555/2017, 2.440/2014.

¹⁹. TCU – Acórdão nº 2512/2019

²⁰. TCU - Acórdão nº 1558/2003.

Portanto, quando a prefeitura remunera a administração local da obra em um valor fixo sem observar a relação com o cronograma de execução, poderá ocorrer o pagamento antecipado de valores sem a contraprestação dos serviços, especialmente nos casos de paralisações, falta de planejamento, deficiências, retrabalhos, falha no projeto, etc.

Portanto, a fim de prestigiar os princípios da eficiência e economicidade, recomenda-se que os gestores municipais realizem o pagamento da administração local da obra de forma proporcional ao andamento da empreitada.

TEMPO DE ESTÁGIO CONTA PARA A APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO?

Em geral, todo trabalhador formal contribuinte do regime previdenciário possui direito à aposentadoria. Apesar de o estagiário receber bolsa e não possuir vínculo empregatício, há quem defenda que o tempo de estágio pode ser computado para fins de aposentadoria.

Esta corrente considera que todos os que exercem emprego ou qualquer tipo de atividade remunerada, efetiva ou eventualmente, com ou sem vínculo empregatício, a título precário ou não, têm direito à contagem do tempo da atividade laboral para fins de aposentadoria, excetuando-se, apenas, alguns casos expressamente previstos na lei, entre os quais não se encontra o estágio.

Não obstante a posição supramencionada, cumpre ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça já entendeu que embora a lei possibilite que o estagiário figure como segurado, não o enquadra como segurado obrigatório, mas somente como facultativo, desde que pagando as contribuições inerentes ao sistema previdenciário. Para o ministro Dipp²¹, o desempenho do estágio mantido por meio de convênio firmado entre órgão público e universidade não configura vínculo empregatício, sendo incabível o cálculo desse período para aposentadoria.

Ademais, registre-se que o Tribunal de Contas da União²² considerou irregular o computo do tempo de serviço de aluno bolsista, sem comprovação das contribuições previdenciárias, para fins de aposentadoria.

Do exposto, ainda que exista divergência, entendemos que a regra é que o tempo de estágio, por inexistir contribuições previdenciárias, não deve ser computado para fins de aposentadoria. Entretanto, se o aluno demonstrar que contribuiu como segurado facultativo, pode-se acrescentar esse período no tempo de contribuição. Por fim, caso se constate o desvirtuamento do estágio, configurando verdadeira relação trabalhista, o tempo de serviço também poderá ser computado para efeitos de aposentadoria (art. 3º, §2º da Lei nº 11.788/08), ainda que o aluno não tenha contribuído para o sistema.

²¹. STJ - Resp 617.689.

²². TCU - Acórdão nº 11857/2019-1C.

PREFEITO PODE FAZER TABELAMENTO DOS PREÇOS DO MERCADO?

O tabelamento de preços é uma das formas de intervenção do Estado na economia, consistindo na definição dos preços (máximos ou mínimos) que determinados agentes do setor privado devem cobrar pelos seus produtos/serviços. Em teoria, essa medida serve para proteger o consumidor, embora muitas vezes o prejudique.

O tabelamento de preços também visa corrigir suposta falha do mercado, a exemplo da escassez de produtos. Quando a oferta de um produto básico ou essencial para a sociedade diminui, o comportamento natural do preço é aumentar.

Logo, diante de um cenário de suposta falha mercadológica, o município (prefeito) pode intervir no domínio econômico mediante tabelamento de preços? Essa intervenção é benéfica para o consumidor?

Vivemos recentemente o aumento dos preços da carne bovina em função da escassez do produto no mercado interno causada pela majoração das exportações. Ou seja, como os pecuaristas/frigoríficos ganham mais exportando o produto, isso gera uma redução da carne bovina no mercado interno, implicando no aumento dos preços.

Diante desse cenário, vimos um prefeito editando um Decreto tabelando o valor máximo que as empresas poderiam vender o quilo da carne de boi. Essa medida, segundo ele, visa proteger o mercado consumidor de modo a garantir preços razoáveis para um produto considerado básico ou essencial.

Primeiramente, no que diz respeito à competência do município para intervir no domínio econômico, entendo²³ que a Constituição Federal permite ao ente municipal intervir na economia em defesa do consumidor (art. 170, V), inclusive mediante a atuação direta nos casos de relevante interesse coletivo e em situações de segurança nacional (art. 173). Entretanto, não podemos esquecer que a Carta Magna também fixa como princípio da ordem econômica a livre concorrência (art. 170, IV). Ademais, a Lei nº 13.874/2019 afirma que são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e serviços, como consequência de alterações da oferta e da demanda (art. 3º, III).

Portanto, ainda que se admita a possibilidade de intervenção excepcional do estado na economia a fim de preservar o mercado consumidor, deve-se sopesar a livre concorrência e os efeitos práticos produzidos pela intervenção.

Quanto aos efeitos da intervenção do município na economia, não se deve olvidar que o tabelamento de preços, ainda que possua a finalidade nobre de proteger o consumidor, pode gerar o efeito contrário. Pois, quando o mercado possui excesso de oferta e os preços são tabelados, o consumidor pagará mais por algo que tendia a ser mais barato devido à grande oferta. Neste caso, o próprio Estado, através do tabelamento de preços,

²³. No mesmo sentido, a Procuradoria-Geral da República assentou que “a livre iniciativa e a livre concorrência não possuem valor absoluto na ordem jurídica e podem ser relativizadas para a salvaguarda de outros valores constitucionalmente protegidos”. “A regulação estatal de preços é legítima para fazer frente à situação excepcional de crise, a fim de assegurar a regularidade do mercado e preservar os princípios da dignidade humana e da valorização do trabalho”. Ver andamento da ADI 5956 – STF.

acaba formando algo semelhante a um cartel (acordo explícito ou implícito entre empresas para fixação de preços).

Portanto, como o tabelamento de preços pressupõe uma falha mercadológica e considerando a complexidade de se identificar o pensamento e ações dos diversos agentes do mercado (sem mencionar a capacidade do município em fiscalizar os preços praticados), entendo que a probabilidade do tabelamento de preços acarretar benefícios para o mercado consumidor é remota, ainda que em curto prazo possa, de fato, ter certa serventia.

Logo, não recomendamos os prefeitos adotarem o tabelamento de preços, seja porque não garante benefícios duradouros para sociedade ou porque existem outras medidas mais eficazes que podem ser adotadas para defender o consumidor.

VISITA TÉCNICA COLETIVA NA LICITAÇÃO.

Como é sabido, a visita técnica para ser aceita na licitação deve estar devidamente justificada em razão das peculiaridades do objeto e da execução contratual, sob pena de restringir indevidamente a competição do certame. Contudo, ainda que bem fundamentada, a forma de execução da vistoria técnica também deve ser bem pensada pela administração, pois em algumas situações pode-se prejudicar a disputa e facilitar a combinação de preços entre os licitantes.

Na visita técnica coletiva, a administração pública prever um horário programado para que todos os licitantes compareçam ao local da execução dos serviços. Este procedimento pode restringir a competição uma vez que existe apenas um único horário para realização da vistoria.

Ademais, o Tribunal de Contas da União²⁴ considera que a “visita técnica coletiva ao local de execução dos serviços contraria os princípios da moralidade e da probidade administrativa, pois permite ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes, bem como às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes, criando condições favoráveis à prática de conluio”.

Portanto, em razão dos elementos acima expostos, compete ao gestor fixar horários alternativos para a visita técnica, evitando que todos os interessados compareçam no mesmo dia e horário ao local da execução do objeto licitatório.

PREFEITURA PODE CRIAR "CASA DE PASSAGEM" PARA ATENDER PACIENTES DO SUS.

As denominadas “casas de passagem” são estruturas para acolher temporariamente pacientes que necessitam de atendimento médico/hospitalar em município diverso do seu

²⁴. TCU – Acórdão nº 2672/2016

domicílio, proporcionando o suprimento de suas necessidades básicas.

Segundo a Ministra Cármen Lúcia²⁵ (STF), “o incentivo à instituição e à manutenção de casas de passagem, alinha-se ao escopo de atendimento integral previsto no inciso II do artigo 198 da Constituição da República para ações e serviços públicos de saúde”.

Ainda que a instituição e manutenção de órgãos e entidades da administração pública (especialmente no caso de aumento de despesa) seja de iniciativa do prefeito, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a iniciativa parlamentar na instituição da política pública das casas de passagem, desde que não destine recursos do orçamento nem fixe prazo para que o Poder Executivo regulamentar as casas de passagem.

Portanto, apesar da iniciativa para criação das casas de passagem ser do prefeito, é possível que um vereador também seja autor do projeto de lei, desde que obedecida as matérias de competência exclusiva do Poder Executivo.

INCIDE IMPOSTO DE RENDA SOBRE ABONO DE PERMANÊNCIA DO SERVIDOR.

O abono de permanência foi instituído pela Emenda Constitucional nº 41/03 e consiste no recebimento mensal do valor da contribuição previdenciária do servidor que preencha os

²⁵. STF - ADI 5872

requisitos para a aposentadoria voluntária. Noutras palavras, o valor descontado do servidor a título de contribuição previdenciária e revertido na forma de abono, a fim de incentivá-lo a permanecer na ativa.

Como o abono refere-se a um benefício pecuniário concedido ao servidor, alguns gestores questionam se esta verba tem natureza indenizatória e que, portanto, não deve compor a base de cálculo para fins de incidência do Imposto de Renda.

Sem adentrar à questão da natureza jurídica do abono de permanência, cumpre ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça modificou sua decisão passando a considerar que incide imposto de renda sobre o abono de permanência concedido ao servidor municipal²⁶.

Saliente-se que a Corte Superior de Justiça²⁷ firmou posição segundo a qual “o entendimento firmado no Recurso Especial repetitivo 1.192.556/PE, no sentido de que incide Imposto de Renda sobre o Abono de Permanência, deve ser aplicado sem modulação temporal de seus efeitos”.

Portanto, a decisão que considerou legal a incidência do imposto de renda sobre o abono de permanência deve ser aplicada de forma plena, sem nenhuma espécie de modulação temporal de seus efeitos. Logo, independe do período de concessão do abono de permanência.

²⁶. STJ - Resp 1.192.556/PE.

²⁷. STJ - EREsp 1.596.978-RJ.

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

TCE-PR – Acórdão nº 3756/19.
Consulta. Acumulação do cargo de Prefeito Municipal com o exercício da medicina na iniciativa privada. Médico.

É possível, ao Prefeito Municipal, exercer atividade privada durante o mandato, desde que haja compatibilidade de horários, seja respeitada a legislação infraconstitucional e não haja prejuízo ao exercício das atribuições do cargo, sendo vedada a contratação do médico, inclusive por interposta pessoa e por qualquer meio, com a municipalidade.

Suspensos dispositivos da Constituição de MT que aumentam percentual de recursos para educação

A ação foi ajuizada pelo governador de Mato Grosso, Mauro Mendes, contra os artigos 245 e 246 da constituição estadual. A redação dos dois dispositivos, de iniciativa parlamentar, determina ao estado a aplicação anual mínima de 35% das receitas na área de educação. Para Mendes, as normas violam a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo orçamentário.

STF – ADI 6275.

Taxa sobre recursos hídricos: custos da atividade estatal de fiscalização e princípio da proporcionalidade

A taxa possui caráter contraprestacional e sinalagmático: atrelando-se à execução efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível ou ao exercício regular do poder de polícia. O valor do tributo deve refletir, nos limites do razoável, o custeio da atividade estatal de que decorre

STF – ADI 6211/AP

Processo legislativo e reserva de lei complementar

O Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que impõe a edição de lei complementar para dispor sobre: (i) regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) organização da Polícia Militar e **regime jurídico de seus servidores**; (iii) organização do sistema estadual de educação e (iv) plebiscito e referendo.

STF – ADI 5003/SC

Subsídio mensal e vitalício a ex-governadores e desnecessidade de devolução dos valores recebidos

Quanto ao mérito, o Plenário aplicou sua reiterada jurisprudência no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores, designada

“subsídio”, corresponde à concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o princípio da igualdade, consectário daquele), por configurar tratamento diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, em favor de quem não exerce função pública ou presta qualquer serviço à administração.

STF – ADI 4545/PR

TCU - Acórdão 2784/2019 Plenário (Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro) Contrato Administrativo. Garantia contratual. Exigência. Banco Central do Brasil. Autorização. Fiança bancária.

É irregular a prestação de garantia contratual na modalidade fiança bancária, prevista no art. 56, § 1º, inci so III, da Lei 8.666/1993, emitida por empresa que não seja instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil

TCU - Acórdão 2800/2019 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Convênio. Execução financeira. Nexo de causalidade. Empresa fictícia.

A utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário nexo

entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado.

TCU - Acórdão 2801/2019 Plenário (Denúncia, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Licitação. Pregão. Obrigatoriedade. Consultoria. Exceção. Justificativa.

Os serviços de consultoria devem ser contratados mediante pregão, ressalvadas situações excepcionais, devidamente justificadas, em que tais serviços não se caracterizem como comuns.

Credenciamento de profissional médico para exercício de função de auditor – Impossibilidade

Em resposta a Consulta formulada pelo Prefeito de Trindade, o Plenário do TCMGO entendeu que: “Não é possível —em nenhuma hipótese — a contratação de médico auditor, por meio de credenciamento, tendo em vista que as atividades de natureza regulatória e fiscalizatória são típicas de Estado e, nessa qualidade, indelegáveis a terceiros. Portanto, devem ser exercidas por servidores com vínculo efetivo e permanente, conforme preconiza o art. 37, II, da CF/88, seja mediante remanejamento de servidores já ocupantes de cargos de médico efetivo cujas atribuições já contemplem ou sejam adequadas ao exercício adicional dessas funções (perícias e auditorias privativas de médico – art. 5º da Lei Federal nº 12.842/13), seja

mediante realização de concurso público de provas e/ou títulos, segundo a discricionarietà da Administração”.

TCM-GO – Acórdão Consulta nº 023/19.

NOVAS LEIS PUBLICADAS

Emenda Constitucional nº 105, de 12.12.2019 - Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

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