

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

2023

ASSINATURA GRATUITA:
www.consultordoprefeito.org

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

REDES SOCIAIS:
Instagram/consultordoprefeito

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública
Municipal - v.7, n. 61, jan 2023. - 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”

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



João Alfredo Nunes da Costa Filho atua há 20 (vinte) anos no setor público. Possui graduação em administração e contabilidade, especialização em gestão pública e mestrado em gestão de organizações.

Nos órgãos públicos onde trabalhou exerceu as funções de Gerente de Planejamento e Controle Interno, Presidente de Comissão de Licitação, Pregoeiro Oficial, Gestor Público, Auditor de Contas Públicas, Administrador e Assessor de Conselheiro de Tribunal de Contas.

Durante sua vida profissional tornou-se especialista em identificar e resolver os problemas das prefeituras e câmaras de vereadores, graças as mais de 600 (seiscentas) auditorias que realizou nas áreas de contabilidade pública, licitações e contratos, convênios, gestão fiscal, orçamento público, planejamento, endividamento público, programas sociais, concursos, previdência e gestão da educação e saúde.

Como professor do curso prático de gestão pública municipal (saiba mais), já capacitou mais de 1.000 servidores e profissionais que atuam no setor público.

DEPOIMENTOS DOS ALUNOS E LEITORES

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

Luiz Francisconi
Prefeito

"O curso de acumulação de cargos públicos é bem abrangente e muito bem ministrado"

Douglas Ranna
Diretor de RH da Prefeitura Municipal de Bicas/MG

"O curso é muito bom. O material é de fácil e rápida leitura. Deixo ele a mesa sempre para consulta. Valeu muito o investimento. Ótimo professor e bastante claro na exposição da aula. Muito prático e responde as dúvidas que temos no dia a dia do trabalho".

Neusa Milani
Analista Legislativo e Assessoramento Jurídico da Câmara Municipal de Campinas/SP

"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

O curso sobre como elaborar a pesquisa de preços da licitação é muito bom. Ajudou-me a entender a temática e será de grande utilidade.

Raphael Costa de Azevedo
Consultor

O curso de fiscal de contratos administrativos é excelente. Explanação muito completa e resumida ao mesmo tempo. Parabéns.

Ezequiel de Paula Castro
Assessor Parlamentar

SUMÁRIO

Servidor municipal responsável por pessoa com deficiência tem direito à jornada reduzida.....	12
Comprovação da despesa pública através do atesto da nota fiscal.....	13
Aplicação ao município do prazo decadencial da Lei Federal nº 9.784/99.....	15
O vereador pode solicitar informações à Prefeitura?.....	16
Aumento do salário do servidor público depende de prévia dotação orçamentária.....	18
Impacto das emendas do relator nos Municípios após julgamento do STF.....	20
O tempo da pandemia (2020 e 2021) conta para fins de progressão funcional do servidor municipal.....	22
O valor do duodécimo da Câmara deve se basear em dados da contabilidade.....	26
Previsão no edital da licitação de produtos de “1ª linha” ou de “alta qualidade”.....	28
Devolução de recursos de fundos financiados com duodécimos após a vigência da EC 109/2021.....	29
Teto remuneratório na acumulação de pensão com 02 (dois) cargos públicos.....	30
Não cumprimento de resultados do servidor em teletrabalho....	32
Servidor público com dedicação exclusiva pode ser sócio de empresa.....	34
Agente Comunitário de Saúde pode acumular cargo público?..	35
Contratos de terceirização e o limite de despesas com pessoal do Município.....	38
Pagamento de despesa pública sem cobertura contratual.....	40
TCE/MG: pagamento antecipado de bandas sem algumas providências é irregular.....	43

Contratação temporária para substituir servidor público readaptado.....	45
Processo Administrativo Disciplinar - PAD com provas ilícitas emprestadas do Judiciário.....	46
Onde estão nossos leitores.....	48

SERVIDOR MUNICIPAL RESPONSÁVEL POR PESSOA COM DEFICIÊNCIA TEM DIREITO À JORNADA REDUZIDA.

O Estatuto dos Servidores Públicos do Poder Executivo Federal (Lei Federal n.º 8.112/1990) prever que será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. Do mesmo modo, a referida norma aduz que o horário especial será estendido ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência (art. 98).

Essas disposições são embasadas, dentre outros princípios constitucionais, na Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo 186/2008 e promulgado por meio do Decreto Federal 6.949/2009.

Assim, embora o antevisto benefícios seja previsto no estatuto federal, o Supremo Tribunal Federal - STF entendeu que a redução da jornada de trabalho pode ser estendida aos funcionários públicos dos municípios, independentemente de norma local dispendo sobre o assunto. Segundo a Suprema Corte, "aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112 /1990" (RE 1237867 - Tema 1.097).

Concorde o Ministro Ricardo Lewandowski, os servidores estaduais e municipais com filhos com deficiência têm direito à redução de 30 a 50% da jornada, por analogia

ao previsto no Estatuto do Servidor Público Federal (Lei 8.112/1990, artigo 98, parágrafos 2º e 3º), mesmo que não haja legislação local específica nesse sentido. Ou seja, "é plenamente legítima a aplicação da lei federal aos servidores de estados e municípios, diante do princípio da igualdade substancial, previsto na Constituição Federal e na Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência. A falta de legislação infraconstitucional não pode servir ou justificar o descumprimento de garantias constitucionais, sobretudo quando envolvem o princípio da dignidade humana, o direito à saúde, o melhor interesse das crianças e as regras e diretrizes previstas na Convenção Internacional sobre Direito das Pessoas com Deficiência".

COMPROVAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA ATRAVÉS DO ATESTO DA NOTA FISCAL

Para se comprovar a regular execução da despesa pública, bem como a sua liquidação, exige-se uma série de documentos capazes de evidenciar a realização efetiva do dispêndio, tais como: empenho, nota fiscal, recibo, comprovante de transferência bancária, relatórios, autorização de pagamento, etc.

Especificamente quanto à comprovação de que o produto/serviço foi entregue/prestado, é muito comum os órgãos de controle observarem se o documento fiscal contém o carimbo de atesto do servidor informando que o houve a contraprestação dos serviços. Assim, pode-se

dizer que o atesto faz parte da documentação formal de comprovação do gasto, pois, embora conste a assinatura do funcionário atestando o recebimento, a efetiva comprovação somente poderá ser totalmente dirimida com a verificação no local.

Sem embargo do ateste ser um fator preponderante para a prestação de contas, não se pode ter este documento como absoluto e infalível, haja vista que em determinadas circunstâncias ele poderá ser insuficiente, enquanto em outras ocasiões o atesto poderá ser “desprezado”.

Com efeito, o Tribunal de Contas da União – TCU¹ já entendeu que, “na aquisição de medicamentos, a existência de nota fiscal, ainda que atestada, desacompanhada de outras evidências de recebimento dos produtos, é insuficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos envolvidos, cabendo a responsabilização solidária da empresa fornecedora caso tenha emitido a nota fiscal sem a indicação dos lotes dos medicamentos (Resolução Anvisa - RDC 320/2002)”.

Em outra oportunidade, a Corte de Contas Federal² assentou que “a ausência de atesto nos documentos fiscais constantes da prestação de contas pode ser considerada falha formal se os elementos apresentados são aptos para comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados”.

Da análise das deliberações do TCU, infere-se que o atesto feito pelo servidor público na nota fiscal, ainda que relevante para a comprovação do gasto público, é apenas uma informação complementar, mormente a presença ou

1. TCU - Acórdão nº 6137/2020- Primeira Câmara.

2. TCU - Acórdão n.º 12342/2021 – Segunda Câmara

carência de outros elementos é que definirá se a despesa foi de fato comprovada.

APLICAÇÃO AO MUNICÍPIO DO PRAZO DECADENCIAL DA LEI FEDERAL Nº 9.784/99

A Lei Federal n.º 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, prever que a União deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (art. 53). Em seguida, a mesma norma afirma que “o direito da administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé” (art. 54).

Portanto, em regra, a administração pública federal tem 5 (cinco) anos para revisar seus atos administrativos, cabendo aos municípios editarem lei própria regulamentando a matéria. Porém, no caso de omissão do município, será que é possível aplicar o mesmo prazo previsto na Lei Federal nº 9.784/99?

Ainda que historicamente parte da doutrina e jurisprudência tenham se posicionado contrárias a aplicação da norma federal aos municípios, o Superior Tribunal de Justiça - STJ editou súmula permitindo a aplicação subsidiária da lei nº 9.784/99 (especialmente

quanto ao prazo decadencial de revisão dos atos administrativos), pois boa parte dos municípios de pequeno porte não regulamentaram a matéria.

Nesse sentido, a Súmula nº 633 reza o seguinte: “a Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria”.

Assim, no caso de inexistir norma local, é possível aplicar o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para os municípios anularem os atos administrativos considerados ilegais que tenham acarretado efeitos favoráveis aos administrados.

O VEREADOR PODE SOLICITAR INFORMAÇÕES À PREFEITURA?

O controle externo do Poder Executivo Municipal é exercido através da Câmara de Vereadores com o auxílio do Tribunal de Contas. Esse controle é efetivado por via de comissões parlamentares de inquérito, aprovação de requerimentos com pedido de informações, julgamento das contas do prefeito, dentre outros mecanismos previstos na legislação.

Em razão da previsão constitucional do controle externo sob um Poder somente ser exercido por outro (art. 31, CF/88) e em função do princípio da separação dos Poderes, alguns procedimentos de fiscalização das contas da Prefeitura só podem ser exercidos pelo Poder Legislativo Municipal. Isto significa que o vereador isoladamente não possui competência para realizar a fiscalização de determinados atos do Poder Executivo, necessitando de aprovação das comissões ou do plenário da Câmara.

Contudo, isto não impede que o vereador, como cidadão, solicite informações sobre a gestão municipal, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11). A referida norma assegura que qualquer cidadão obtenha informação dos órgãos e poderes públicos acerca da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, patrimônio público, gestão fiscal, resultados de programas, etc.

Percebe-se que devido à abrangência de acesso à informação prevista na Lei nº 12.527/11 é possível que o parlamentar exerça o seu papel de fiscalização sem utilização das prerrogativas do cargo, bastando a solicitação de informações como cidadão.

Por fim, é importante salientar que o Supremo Tribunal Federal entende que o parlamentar derrotado em algum colegiado quanto a determinado requerimento sobre fiscalização do Poder Executivo não pode depois tentar diretamente obter as mesmas informações. Entretanto, o STF³ também entende que, como qualquer cidadão, os parlamentares podem requerer diretamente acesso a informações do Poder Executivo, respeitadas as normas

³. STF – RE 865.401/MG.

de regência, como o artigo 5º (inciso XXXIII) da Constituição Federal e a Lei da Transparência (Lei 12.527/2011), entre outras.

Portanto, se é verdade que determinados atos de fiscalização somente podem ser exercidos com aprovação do Poder Legislativo, outros procedimentos de controle podem ser concretizados por qualquer cidadão, inclusive quanto ao vereador nesta condição.

AUMENTO DO SALÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO DEPENDE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Dentre outros requisitos, a majoração da remuneração dos servidores públicos municipais depende da existência de prévia autorização na lei orçamentária anual (LOA) para atender o novo gasto. Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) exige que os atos que criarem ou aumentarem despesas obrigatórias de caráter continuado deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e demonstrar a origem dos recursos (art. 16 e 17).

Ademais, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de

diretrizes orçamentárias (art. 16, inciso II, da LC 101/2000).

Portanto, nota-se que não basta a previsão de dotação orçamentária na LOA, mas também que os recursos possuam fonte de custeio e que o impacto do aumento da despesa esteja adequado com as regras e limites fiscais estabelecidos no mencionado Estatuto de Responsabilidade Fiscal. Noutras palavras, o funcionário público só terá acréscimo salarial se existir folga orçamentária.

Acerca dessa matéria, o Supremo Tribunal Federal - STF⁴ possui entendimento consolidado no sentido de que 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.

Além disso, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade de norma do Estado de Roraima que aumentou salários de servidores de dois órgãos públicos sem prévia dotação orçamentária e estudo de impacto financeiro e econômico. A decisão unânime ocorreu na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6080.

⁴ STF – RE 905357.

IMPACTO DAS EMENDAS DO RELATOR NOS MUNICÍPIOS APÓS JULGAMENTO DO STF

As emendas do relator geral do orçamento, também conhecidas como “orçamento secreto”, foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal – STF⁵, mormente desprovidas de transparência e impessoalidade, bem como contrárias à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na alocação dos recursos orçamentários.

Diferentemente das emendas individuais e de bancada, as quais vinculavam o autor da emenda ao beneficiário da despesa, as emendas do relator operam com base “na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal⁶”.

Segundo a Ministra Rosa Weber, “enquanto a disciplina normativa da execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) orienta-se pelos postulados da transparência e da impessoalidade, o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em

⁵ STF – ADPFs 850, 851, 854 e 1014.

⁶ STF – ADPF 851.

relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério”.

Além da declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto, a decisão da Suprema Corte gerou alguns impactos para os Entes e órgãos públicos beneficiários dos recursos, inclusive no caso de Municípios.

Com efeito, a decisão determina que as leis orçamentárias anuais de 2021 e de 2022 sejam interpretadas segundo a Constituição Federal, cabendo aos ministros de Estado ou Secretários titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP-9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e os projetos das respectivas áreas. Afasta-se, assim, o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento.

Ademais, todas as áreas orçamentárias e os órgãos da administração pública que empenharam, pagaram e liquidaram despesas por meio dessas emendas, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, devem publicar os dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas. Também devem ser identificados os respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 dias.

Por fim, o STF⁷ assentou que “as emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea ‘a’, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas

⁷ STF ADPF 850.

despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”.

O TEMPO DA PANDEMIA (2020 E 2021) CONTA PARA FINS DE PROGRESSÃO FUNCIONAL DO SERVIDOR MUNICIPAL

Tecnicamente, progressão funcional é definida como a passagem do servidor de um padrão para outro imediatamente superior, dentro de uma mesma classe. Em suma, consiste numa promoção (em sentido amplo) na carreira com aumento salarial, em decorrência do cumprimento de algum requisito, seja capacitação, desempenho ou tempo de serviço.

Estabelecido o conceito de progressão funcional, a questão que deve ser enfrentada diz respeito à suposta proibição da contagem do tempo de serviço para progresso na carreira dos servidores públicos durante a situação de calamidade pública originária pela pandemia do coronavírus, notadamente em virtude das restrições impostas ao funcionalismo público pela Lei Complementar n.º 173/2020.

A referida norma, que estabeleceu Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), estipulou, dentre outras vedações, a proibição dos entes de “contar, até 31 de dezembro de 2021, esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios,

quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” (art 8º, inciso IX).

No mesmo sentido, a norma também vedou a “concessão a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública” (art. 8º, inciso I).

Diante destas disposições, alguns gestores públicos ventilaram a possibilidade de o marco legal ter impedido a concessão de progressões funcionais e promoções na carreira antes de findo o período de impedimento. Todavia, esta parece não ser a interpretação que os Tribunais de Contas estão fazendo acerca da matéria, senão vejamos.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES⁸, ao responder consulta formulada pelo Procurador Geral daquele Estado, assentou que “o art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020 não impede a contagem de tempo de serviço entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para composição de interstício mínimo exigido para promoção e progressão de servidores e empregados públicos, mesmo no caso de o único requisito para promoção ou progressão ser o tempo de serviço”.

⁸. TCE-ES - Parecer em Consulta TC n.º 021/2021.

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM/GO⁹, asseverou que “as progressões, promoções funcionais, incentivos à qualificação e retribuição por titulação podem continuar sendo concedidas aos servidores municipais por portaria, desde que assentadas em critérios de mérito e em requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais, com a obrigatória comprovação de certificação ou titulação para a abertura de procedimento administrativo para a respectiva concessão, devendo tais direitos subjetivos encontrarem-se definidos em lei em sentido estrito com vigência anterior à calamidade pública ocasionada pela pandemia decorrente da COVID-19, conforme inteligência do art. 8º, I, da Lei Complementar n.º 173/2020”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR¹⁰ decidiu que “não há vedação no texto da LC 173/2020 para a concessão de progressões e promoções cuja instituição, por lei, seja anterior ao estado de calamidade pública de que tratam o Decreto Legislativo nº 6/2020 do Congresso Nacional e a própria lei complementar, seja por qualificação ou titulação, mérito ou antiguidade. Portanto, não há qualquer restrição nesse sentido, salvo as condições e requisitos próprios da legislação de cada ente político - estados e municípios”.

Já o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE/MT¹¹ deliberou que “o artigo 8º, incisos I e IX, da Lei Complementar n.º 173/2020, não veda a concessão de progressão e/ou promoção funcional prevista em lei anterior ao estado de calamidade pública aos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo em

⁹. TCM-GO - Consulta n.º 018/2020.

¹⁰. TCE-PR - Nota Técnica n.º 09/2020.

¹¹. TCE-MT - Resolução Consulta n.º 01/2021.

carreira, desde que não sejam alcançadas pelas proibições dos demais incisos do mesmo dispositivo, em cumprimento ao princípio da legalidade. 2) Nos termos do artigo 8º, inciso III, da Lei Complementar n.º 173/2020, nos entes federados afetados pela calamidade pública, não serão admitidas alterações na estrutura de carreira e, assim, no sistema de progressões e promoções funcionais que importem em aumento de despesa, no período preestabelecido”.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG¹², revogando posição contrária sobre o assunto, decidiu que: a LC 173/2020, em seu art. 8º, não dispôs sobre medida restritiva relacionada à progressão e/ou promoção na carreira. Ultrapassada a data de 31/12/2021, o período compreendido entre 28/5/2020 e 31/12/2021 pode ser computado para fins do reconhecimento de todos os direitos dos servidores públicos, dentre eles a concessão de "anuênios, triênios, quinquênios", "licenças-prêmio" e "demais mecanismos equivalentes. Além disso, a Corte de Contas Estadual aduziu que: “considerando que o fundo de direito foi preservado pela Lei Complementar n. 173/2020, uma vez que o STF declarou que seu art. 8º instituiu apenas restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal, tratando-se, portanto, de norma de eficácia temporária, devem ser concedidos aos servidores todos seus direitos funcionais, desde que tais direitos estejam expressamente previstos em legislação previamente existente à entrada em vigor da referida lei complementar”.

Em resumo, a regra é que os servidores públicos municipais poderão continuar progredindo na carreira

¹² TCE-MG – Processo 1114737 – Consulta.

durante a pandemia, desde que obedecidas as determinações da legislação local e que as progressões não tenham sido decorrentes de modificações promovidas na carreira, aumentativas de despesas, durante o estado de calamidade pública.

O VALOR DO DUODÉCIMO DA CÂMARA DEVE SE BASEAR EM DADOS DA CONTABILIDADE.

A Constituição Federal estabeleceu limites percentuais, que variam de acordo com a população do Município, para o total das despesas da Câmara Municipal, bem como para o montante dos recursos a serem repassados à título de duodécimo. De acordo com a Carta Maior, “o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (...) VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes”.

Ademais, a Carta da República estipulou que constitui crime de responsabilidade do Prefeito efetuar repasse que supere os referidos limites (art. 29-A, § 2º, inciso I).

Da análise dos mencionados dispositivos, percebe-se que a base de cálculo dos limites deve se basear no somatório da receita tributária mais transferências de tributos efetivamente realizado no exercício anterior, devendo essa receita ser obtida através de dados oficiais, notadamente os registrados contabilmente nas contas do Município.

Com efeito, sem embargo da receita tributária mais transferências de tributos efetivamente realizado no exercício anterior ficar disponível em portais de transparências e em outras fontes, para fins de cálculo do duodécimo, deve-se consultar necessariamente as informações contábeis.

Acerca dessa matéria, é imperioso citar entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG¹³: “deve-se promover a conferência dos valores e dos lançamentos contábeis, antes de encaminhar as informações relativas ao repasse previsto no art. 29-A, inciso I, da Constituição da República, em consonância com as normas brasileiras contábeis técnicas e instruções expedidas por este Tribunal”.

¹³ TCE – MG – Processo n.º 1104449.

PREVISÃO NO EDITAL DA LICITAÇÃO DE PRODUTOS DE “1ª LINHA” OU DE “ALTA QUALIDADE”.

Ao analisar um edital de uma licitação municipal, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG¹⁴ considerou irregular a previsão de que os bens adquiridos deveriam ser de primeira linha ou de alta qualidade.

Não obstante a administração pública primar pela qualidade dos produtos, as regras editalícias não podem ser subjetivas, devendo haver critérios objetivos que, uma vez atendidos, indicam que o bem possui a qualidade adequada. Ademais, não se pode olvidar que o critério do julgamento das propostas pela melhor técnica ou pelo conjunto da técnica e preço deve ser justificado.

Com efeito, a regra das aquisições públicas preza por bens e serviços comuns pautados pelo menor preço. Nesse sentido o art. 20 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) dispõe que: “os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo”.

Portanto, visando evitar o direcionamento do certame mediante critérios subjetivos de aceitação das propostas, o instrumento convocatório deve fixar elementos objetivos que identifiquem as especificações ou requisitos dos produtos, desde que, obviamente, os parâmetros

¹⁴ TCE-MG – Processo n.º 1031357 – Denúncia.

sejam indispensáveis para o atendimento das necessidades da sociedade.

DEVOLUÇÃO DE RECURSOS DE FUNDOS FINANCIADOS COM DUODÉCIMOS APÓS A VIGÊNCIA DA EC 109/2021.

A Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021, determinou que o saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput do artigo 168 (duodécimo dos Poderes) deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte (art. 168, §2º, da CF/88).

A supracitada regra também é aplicável no caso de repasses a fundos financiados com recursos do duodécimo. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR¹⁵, “após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 109/2021, na ocorrência de eventual repasse de recursos do duodécimo ao fundo, o valor deve ser restituído ao Tesouro do ente federativo, podendo ser deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte”.

Contudo, segundo a Corte de Contas estadual, “a Emenda Constitucional n.º 109/2021 não determinou a extinção dos fundos constituídos com recursos de repasses duodecimais. Tais fundos não foram automaticamente

¹⁵ TCE-PR – Acórdão n.º 3191/2022 – Tribunal Pleno.

abolidos com a entrada em vigor de referida norma. Portanto, não há necessidade de que seja promovida sua extinção, e os recursos neles aportados não precisam ser devolvidos”.

No caso analisado pelo TCE/PR, uma Câmara de Vereadores possuía um fundo específico criado para reforma da sede do prédio do parlamento mirim. Assim, embora o Tribunal tenha entendido que o fundo não precisava ser extinto, ele vedou repasses após a EC 109/2021.

Com efeito, o § 1º do art. 168 da EC 109/21 aduziu que “é vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais”. Ademais, o § 2º do referido dispositivo estabeleceu que “o saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte”.

TETO REMUNERATÓRIO NA ACUMULAÇÃO DE PENSÃO COM 02 (DOIS) CARGOS PÚBLICOS.

Em algumas circunstâncias, é possível o servidor público acumular 02 (dois) cargos públicos e ainda receber uma pensão. Neste caso, como ficaria o limite remuneratório? Somaria todos os proventos ou dever-se-ia considerá-los isoladamente?

Como é sabido, o Supremo Tribunal Federal – STF decidiu que “nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”.

Com efeito, ao aplicar o teto constitucional para o somatório dos rendimentos dos cargos acumulados legalmente, estar-se-ia desestimulando o exercício de tal permissão, a qual busca, em essência, permitir que servidores públicos possam compartilhar conhecimento técnico como professores, bem como o exercício de mais de um cargo de professor com um de profissional da saúde.

Todavia, esse entendimento também pode ser aplicado aos funcionários que possuem 03 (três) remunerações? 01 (uma) pensão e 02 (dois) cargos acumuláveis?

Ao regulamentar essa questão, o Poder Executivo federal, através da Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 4.975, de 29 de abril de 2021, estabeleceu que “no caso de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo” (art. 6º).

Porém, devido a distorções, notadamente quando o vínculo mais recente do servidor possui remuneração superior ao mais antigo, o Tribunal de Contas da União –

TCU¹⁶, considerou que “no caso de acumulação de pensão instituída após a EC 19/1998 com proventos ou remunerações provenientes de dois cargos constitucionalmente acumuláveis, o teto constitucional (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal), embora seja considerado de forma isolada em relação a cada um dos cargos, **incide sobre a soma do valor da pensão com o maior dos dois outros valores recebidos pelo servidor**”.

Portanto, para fins de cálculo do abate teto, deve-se somar o valor da pensão com o maior salário dentre os dois cargos, empregos ou funções acumulados legalmente.

NÃO CUMPRIMENTO DE RESULTADOS DO SERVIDOR EM TELETRABALHO.

Definitivamente, o regime de trabalho à distância, teletrabalho ou “home office” foi incorporado à administração pública, notadamente após a pandemia da COVID-19 que forçou os servidores públicos a trabalharem de suas residências.

Uma das características do teletrabalho é substituir a forma de aferição do trabalho do funcionário, passando de um controle de assiduidade e pontualidade para o cumprimento de metas e resultados previamente

¹⁶ TCU – Acórdão n.º 2551/2022 – Plenário.

estipulados. Ou seja, se o servidor entrega o resultado acordado com qualidade e tempestivamente, supõem-se que ele está cumprido a carga horária.

Por esta razão, o não cumprimento das metas pode dar causa ao Poder Público suspender o servidor do teletrabalho, obrigando-o a exercer suas atribuições presencialmente com controle de ponto e frequência. Deste modo, o regime de teletrabalho não constitui um direito adquirido do funcionário, podendo a administração pública obrigar o retorno ao trabalho presencial, seja pelo descumprimento das regras do regime ou por mera conveniência do gestor.

Acerca desta matéria, cabe destacar deliberação do Tribunal de Contas da União – TCU¹⁷ aduzindo que “a não observância das regras e procedimentos dispostos no Decreto 11.072/2022 e na IN-SGP 65/2020 impõe a adoção do regime de trabalho presencial, com controle de ponto. O teletrabalho é ferramenta de gestão que deve estar conectada com as peculiaridades da atuação de cada instituição, bem como com os resultados almejados e o interesse público a ser efetivamente alcançado, não constituindo, portanto, direito adquirido dos servidores públicos”.

Por fim, é importante frisar que o trabalho remoto não pode ser aplicado indiscriminadamente a todos os servidores públicos, devendo-se averiguar se as atribuições do cargo e objetivos da instituição de lotação do servidor amoldam-se às peculiaridades do trabalho à distância, especialmente do tocante à possibilidade de quantificação do trabalho.

¹⁷ TCU – Acórdão n.º 2564/2022 – Plenário.

SERVIDOR PÚBLICO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA PODE SER SÓCIO DE EMPRESA.

O Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei n.º 8.112/1990), cujas disposições são replicadas em diversos estatutos municipais, estabelece que é proibido ao servidor “participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, **exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário**” (art. 117, inciso X). Todavia, se o funcionário estiver em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, ele poderá ser sócio (não administrador) de uma entidade privada?

Com efeito, “ao funcionário sujeito a regime de tempo integral e dedicação exclusiva é proibido exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividades particulares de caráter empregatício profissional ou público de qualquer natureza” (art. 4º do Decreto n.º 60.091/1967). Porém, embora o referido decreto não mencione expressamente, essa vedação não impede o servidor de ser sócio cotista de uma empresa privada.

Essa questão foi abordada pelo Tribunal de Contas da União – TCU¹⁸ quando assentou que “a participação de servidor em empresa privada na condição de sócio cotista não é empecilho a que ele se submeta ao regime de dedicação exclusiva, uma vez que tal participação não se confunde com o exercício de outra atividade remunerada,

¹⁸ TCU – Acórdão n.º 8014/2022 – Primeira Câmara.

situação esta vedada pelos arts. 14 e 15 do anexo ao Decreto 94.664/1987”.

Malgrado a aludida deliberação tenha se referido aos casos do Decreto n.º 94.664/1987 (Professores), não se vislumbra empecilho, em geral, para aplicação do mencionado entendimento aos demais servidores que estejam em regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE PODE ACUMULAR CARGO PÚBLICO?

O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde - ACS e de Agente de Combate às Endemias - ACE, nos termos da lei, dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional.

O Agente Comunitário de Saúde tem como atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde, a partir dos referenciais da Educação Popular em Saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS que normatizam a saúde preventiva e a atenção básica em saúde, com

objetivo de ampliar o acesso da comunidade assistida às ações e aos serviços de informação, de saúde, de promoção social e de proteção da cidadania, sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal (art. 3º da Lei 11.350, de 05 de outubro de 2006).

Não obstante estas atribuições, alguns Tribunais de Contas se manifestaram no sentido de que os ACS e ACE não poderiam acumular outro cargo público, pois além de não serem considerados cargos de natureza técnica ou científica, não eram enquadrados como cargos privativos de profissionais da saúde com profissões regulamentadas (vide art. 37, inciso XVI, da CF/88).

Por exemplo, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA¹⁹ decidiu que “o cargo de Agente Comunitário de Saúde não pode ser acumulado com outro privativo de professor, na medida em que a Lei nº 11.350/06, alterada pela Lei nº 13.595/18, ao regulamentar a atividade, impõe como exigência para a aludida função a conclusão do ensino médio e a realização de curso introdutório, restando incabível conferir-lhe a qualificação de cargo técnico ou científico, exigência prevista no art. 37, inciso XVI, “b” da Constituição Federal”.

Outrossim, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM/GO²⁰ assentou que “não é juridicamente possível a acumulação remunerada do cargo público de agente comunitário de saúde com o cargo público de técnico ou auxiliar de enfermagem, pois o primeiro não é privativo de profissional de saúde, requisito necessário

¹⁹ TCM-BA – Processo n.º 00477e20.

²⁰ TCM-GO – Processo n.º 09782/12.

para a acumulação, nos termos do art. 37, XVI, c da CF/88”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE²¹ deliberou que “as atividades de Agente Comunitário de Saúde não podem ser consideradas técnicas para fins do disposto no artigo 37, inciso XVI, alínea ‘b’ da Constituição Federal, não sendo possível, portanto, a acumulação de um cargo, emprego ou função de Professor com o de Agente Comunitário de Saúde”.

Não obstante as transcritas deliberações, o tema tomou outro relevo, posto que a Lei Nacional n.º 11.350/2006 foi alterada pela Lei n.º 14.536, de 20 de janeiro de 2023, a fim de considerar os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias como profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, para fins do disposto na alínea ‘c’ do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição Federal.

Portanto, ao menos no tocante à acumulação do cargo de ACS e ACE com outro privativo da saúde, não há mais dúvidas quanto a sua permissividade. Todavia, ainda pode existir divergência no que diz respeito à acumulação daqueles cargos com outro de Professor.

²¹ TCE-PE – Decisão n.º 0825/10.

CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO E O LIMITE DE DESpesas COM PESSOAL DO MUNICÍPIO.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), “entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (art. 18).

A referida norma também afirma que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Entretanto, especificamente quanto à terceirização de mão de obra na administração pública, “a LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente: a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio); b) não sejam

inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários”.

Com efeito, a 13^o edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (válido para o exercício de 2023) da Secretaria do Tesouro Nacional – STF estabelece que “as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, **empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal**, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1^o do art. 18 da LRF” (pág. 510).

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG²² decidiu que “as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística dos entes nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado, a exemplo daqueles firmados com cooperativas, empresas individuais e outros, deverão ser contabilizados na rubrica 3.3.96.34.00 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização”.

Por fim, a título exemplificativo, considera-se, em geral, como atividade-meio: conservação, limpeza, segurança,

²² TCE – MG – Processo n.º 1114524 – Consulta.

vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

PAGAMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM COBERTURA CONTRATUAL.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) afirma que “o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço” (art. 62).

Ademais, a referida norma aduz que “é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento” (art. 60, parágrafo único).

Da análise dos mencionados dispositivos, que são abarcados pelo novo marco regulatório (Lei Nacional n.º

14.133/2021), infere-se que a formalização de um instrumento de contrato, fixando as regras da contratação, é, em geral, uma condição indispensável para que ocorra o pagamento da despesa pública, notadamente para aferir se o desembolso está condizente com as condições definidas na licitação e no contrato.

Com efeito, acerca dessa matéria, cabe destacar trecho da orientação normativa da Advocacia-Geral da União - AGU²³, cuja fundamentação baseia-se em entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, *in verbis*: “a assunção de obrigação sem cobertura contratual é prática vedada expressamente pela legislação, nos termos do art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, que dispõe ser nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea ‘a’ desta Lei, feitos em regime de adiantamento”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR²⁴ decidiu que “é impossível o repasse de recursos públicos referentes a prestação de serviço em período não agasalhado pela vigência dos respectivos pactos, em qualquer das modalidades de ajuste administrativo, seja contrato, convênio ou termo de parceria, exigindo-se em qualquer hipótese a existência de instrumento escrito, válido e vigente na data do fato gerador para justificar pagamentos à conta do respectivo ajuste, sendo vedada a prorrogação tácita e a atribuição de efeitos financeiros retroativos e cabendo à

²³ AGU – Orientação Normativa AGU n.º 04, de 01 de abril de 2009.

²⁴ TCE – PR – Acórdão n.º 1047/2018 – Tribunal Pleno.

Administração Pública providenciar todos os atos de planejamento necessários para manter a prestação de serviços que não comportam a descontinuidade, sem que haja períodos descobertos entre o fim da vigência do pacto anterior e o início do subsequente”, RESSALVADA a possibilidade da análise pontual de casos concretos que envolvam a necessidade de manutenção de relevantes serviços contínuos por entidades assistenciais”.

Verifica-se que a Corte de Contas estadual faz algumas ressalvas que atenuam a ausência de cobertura contratual. De fato, existem circunstâncias que mitigam a pecha, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU²⁵, palavra por palavra: “em regra a prorrogação do contrato administrativo deve ser efetuada antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, para que não se opere a extinção do ajuste. Entretanto, excepcionalmente e para evitar prejuízo ao interesse público, nos contratos de escopo, diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento, é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da Administração contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste”.

Por fim, é importante salientar que, embora se processe o pagamento de despesas sem cobertura contratual, é possível ocorrer a indenização por serviços já executados, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe deu causa, consoante dispõe o art. 59, parágrafo único da Lei Nacional n.º 8.666/1993. Portanto, eventual devolução de recursos somente deve ser feita se restar evidenciada a carência de prestação de serviços ou possível prejuízo ao erário.

²⁵ TCU – Acórdão n.º 127/2016 – Plenário.

Assim, “nos casos de reconhecimento de dívida por serviços realizados sem cobertura contratual válida deve ser verificado se o valor a ser pago está em conformidade com os praticados pelo mercado, se foi apresentado documento fiscal da contratada interessada, assim como providenciado o atesto à despesa por servidor que tenha condições de reconhecer que os serviços foram efetivamente prestados²⁶”.

TCE/MG: PAGAMENTO ANTECIPADO DE BANDAS SEM ALGUMAS PROVIDÊNCIAS É IRREGULAR.

Em razão do histórico de inadimplência de alguns municípios ou dificuldades nos pagamentos de atrações artísticas, os conjuntos musicais e os empresários dessas bandas passaram a exigir, em certas ocasiões, o pagamento antecipado como condição para se apresentarem. Todavia, em regra, este procedimento é irregular, posto que o art. 62 da Lei n.º 4.320/1964 aduz que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

Em função disto, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG²⁷ considerou que o pagamento antecipado de apresentação musical decorrente de contratação, pelo Município, de empresa representante de

²⁶ TCU – Acórdão n.º2.414/2011 – Primeira Câmara.

²⁷ TCE – MG – Processo n.º 1071512 – Representação.

artista, é irregular e gera multa aos responsáveis. *In casu*, o gestor alegou que o empresário exigiu a antecipação do pagamento para custear gastos com deslocamento e montagem de palco, entretanto, as justificativas não foram acatadas, face a inexistência de garantias pelo contratado ou a adoção de outra providência assecuratória que resguardasse a Administração Pública em caso de inadimplemento contratual.

Com efeito, a vedação prevista no art. 62 da mencionada Lei n.º 4.320/1964 não é absoluta, sendo possível que a Administração Pública realize o pagamento antecipado da despesa pública em situações excepcionais, desde que haja previsão contratual para tanto e que sejam estipuladas garantias que resguardem o interesse público em caso de inadimplemento²⁸.

Ademais, é importante frisar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) assinalou que a antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta. Para isto, a administração pública poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado, devendo o mesmo ser devolvido em caso de não execução do objeto no prazo fixado (art. 145).

²⁸. TCE-ES - Acórdão nº 1261/2016 – 2C.

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUBSTITUIR SERVIDOR PÚBLICO READAPTADO.

O regime jurídico dos servidores civis da União (Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990) conceitua a readaptação como a é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica. Além disso, a citada norma aduz que a readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga (art. 24).

Portanto, quando o funcionário público não pode exercer as funções do cargo original, ele será readaptado para outro cargo. Neste caso, o cargo de origem ficará vago, conforme dispõe o art. 33, inciso VI, da transcrita Lei n.º 8.112/90.

Desse modo, caso exista previsão na legislação municipal, ocorrendo a readaptação é possível haver a contratação por tempo determinado estabelecida no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, com vistas a suprir momentaneamente a função vaga criada devido à limitação do servidor.

Nesse sentido, cumpre destacar deliberação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG²⁹

²⁹ TCE-MG – Processo n.º 1120027 – Consulta.

corroborando com a possibilidade da admissão precária, *in verbis*: “é admitida a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, na hipótese de vacância de cargo decorrente de readaptação de servidor público, desde que exista previsão expressa de tal situação em lei local do respectivo ente e sejam respeitados os demais requisitos constitucionais e legais aplicáveis à espécie, em observância ao disposto no art. 37, inciso IX, da Constituição da República”.

Por fim, não obstante o antevisto entendimento, deve-se mencionar que, se existir concurso público vigente com candidato habilitado, o mesmo deverá ser convocado em detrimento da contratação temporária, dada a previsão constitucional esculpida no art. 37, inciso II, da Carta Maior.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - PAD COM PROVAS ILÍCITAS EMPRESTADAS DO JUDICIÁRIO

Embora a regra nos Processos Administrativos Disciplinares – PAD, instaurados para apurar eventual conduta indevida dos servidores públicos, seja a produção de provas no âmbito interno do processo, admite-se a obtenção de prova produzida em outros autos, ainda que da esfera judicial ou de inquérito policial, desde que assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Com efeito, no MS 17.534, um dos precedentes que embasaram a Súmula n.º 591 do Superior Tribunal de Justiça - STJ, o ministro Humberto Martins, relator do recurso de um policial rodoviário federal que teve a demissão decretada com base em provas de ação penal, reconheceu a possibilidade de uso de interceptações telefônicas na forma de provas emprestadas.

Outrossim, a Corte Superior de Justiça³⁰ assentou que “é possível a utilização, em processo administrativo disciplinar, de prova emprestada validamente produzida em processo criminal, independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Isso porque, em regra, o resultado da sentença proferida no processo criminal não repercute na instância administrativa, tendo em vista a independência existente entre as instâncias”.

Todavia, para que estas provas sejam aproveitadas no processo administrativo disciplinar é essencial que elas não seja consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, cabe destacar deliberação do Supremo Tribunal Federal – STF³¹ na seguinte tese de repercussão geral: “são inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário”.

Desta feita, malgrado a permissividade do uso de provas emprestadas no PAD, as mesmas, obviamente, devem ser válidas, inclusive, quando for o caso, autorizadas pelo Poder Judiciário.

³⁰ STJ – RMS 33.628-PE

³¹ STF – ARE 1316369.

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
- Ministério Público do Estado 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 Guaíra
- 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
- Câmara Municipal de Balneário Piçarras

- Câmara Municipal de Arujá
- Prefeitura Municipal de Lorena
- Controle Interno do Município de Castro
- Departamento de Pessoal do Município de Torrinha
- Câmara Municipal de Cansanção
- Jurídico e Licitação do Município de Mario Campos
- E-nova Educação do Município da Bahia
- Exata Auditores
- Prefeitura Municipal de Caxias
- Setor Jurídico do Município de Anhembi
- Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
- Setor de Pessoal do Município de Terra de Areia
- Prefeitura Municipal de Uberlândia
- Procuradoria do Município de Catuji
- Borba, Pause e Perin Advocacia e Consultoria
- Gonçalves e Oliveira Advocacia
- Prefeitura Municipal de Campo Mourão
- Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco



www.consultordoprefeito.org