

**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*

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

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**

2021

**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.5, n. 41, abr. 2021. - 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**

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

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.

Diante desta experiência, resolveu repassar seu 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

Devolução de parte do benefício previdenciário recebido indevidamente.....	11
Contrato administrativo com valor (preço) indeterminado.....	13
Como fazer pesquisa de preços para licitação com vários itens? .....	16
Despesa não empenhada e o limite legal de gastos com pessoal.....	17
Sobrepreço baseado na cotação dos fornecedores da pesquisa de preços.....	19
IRRF dos servidores e o limite de despesa com pessoal.....	20
Aumento da gasolina gera reajuste do contrato com a prefeitura?.....	22
Equilíbrio atuarial da previdência e o limite de despesas com pessoal.....	24
Método de apuração de sobrepreço na aquisição de bens pelo município.....	26
Valor contratado superior em 10% ao Termo de Referência.....	27
Sobrepreço no contrato administrativo: valor unitário ou global? .....	29
Devolução de salário recebido por erro operacional da administração.....	31
RPPS deve devolver contribuição patronal sobre terço de férias? .....	33
Exigência de validade mínima no edital da licitação para medicamentos.....	35
Acréscimos de 25% no contrato administrativo deve ser justificado.....	37
Experiência no órgão vale mais no processo seletivo da contratação temporária?.....	38
Pagamento de despesas do convênio em dinheiro.....	40

Município que pode pagar o RPPS durante a pandemia deve suspender o repasse.....	41
O giro de 180 graus dado pela Lei n.º 13.019/2014 na prestação de contas.....	43
Comprovação da capacidade técnica da empresa na dispensa de licitação.....	46
Culpa “in eligendo” na designação do fiscal de contrato.....	48
Não há vedação ao pagamento do abono de permanência durante a pandemia COVID-19.....	50
Onde estão nossos leitores.....	52

## **DEVOLUÇÃO DE PARTE DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO RECEBIDO INDEVIDAMENTE.**

Quando do julgamento do REsp 1.381.734/RN, o Superior Tribunal de Justiça - STJ consolidou sua jurisprudência acerca da restituição de benefícios previdenciários percebidos de forma irregular pelo segurado, conforme transcrição literal ajustada a seguir, senão vejamos.

O beneficiário não pode ser penalizado pela interpretação errônea ou pela má aplicação da lei previdenciária ao receber valor além do devido. Diz-se desse modo porque também é dever-poder da Administração bem interpretar a legislação que deve por ela ser aplicada no pagamento dos benefícios. É regra geral do direito que ao administrado não é permitido alegar o desconhecimento da legislação, no entanto, não é dado exigir daquele que recebe o valor acima do devido pela Previdência Social a percepção da interpretação de todo o complexo legislativo, legal e infralegal utilizado pela Administração para o pagamento do benefício.

Dentro dessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça evoluiu a sua jurisprudência passando a adotar o entendimento no sentido de que, para a não devolução dos valores recebidos indevidamente pelo beneficiário da Previdência Social, é imprescindível, além do caráter alimentar da verba e do princípio da irrepetibilidade do benefício, a presença da boa-fé objetiva daquele que recebe parcelas tidas por indevidas pela administração. Essas situações não refletem qualquer condição para que o cidadão compreenda de forma inequívoca que recebeu a maior o que não lhe era devido.

Assim, nessas circunstâncias, evidencia-se não ser possível exigir-se do beneficiário a devolução de valores pagos pelo INSS ou pelo Instituto Próprio de Previdência, ainda que indevidamente.

Diferentemente das hipóteses anteriores (interpretação errônea e má aplicação da lei), onde o elemento objetivo é, por si, suficiente para levar à conclusão de que o segurado recebeu o benefício de boa-fé, assegurando-lhe o direito da não devolução do valor recebido indevidamente, a hipótese de erro material ou operacional deve ser analisado caso a caso, de modo a averiguar se o beneficiário/segurado tinha condições de compreender a respeito do não pertencimento dos valores recebidos, de modo a se lhe exigir comportamento diverso, diante do seu dever de lealdade para com a Administração Previdenciária.

Nesse contexto, é possível afirmar que há erros materiais ou operacionais que se mostram incompatíveis com a indispensável boa-fé objetiva, dando ensejo ao ressarcimento do indébito, situação que foi muito bem retratada no MS n. 19.260/DF, da relatoria do Ministro Herman Benjamin, DJe 03/09/2014, ao exemplificar uma situação hipotética de um servidor que não possui filhos e recebeu, por erro da Administração, auxílio-natalidade.

Assim, os erros materiais ou operacionais cometidos pela Administração Previdenciária que não se enquadrem nas hipóteses de interpretação errônea e má aplicação da lei e não sejam capazes de despertar no beneficiário inequívoca compreensão da irregularidade do pagamento abrem a possibilidade do ressarcimento.

Dessa forma, pode-se afirmar com segurança que no caso de erro material ou operacional, para fins de ressarcimento administrativo do valor pago indevidamente, deve-se averiguar a presença da boa-fé do segurado/beneficiário, concernente na sua aptidão para compreender, de forma inequívoca, a irregularidade do pagamento.

O artigo 154, § 3º, do Decreto n. 3.048/1999 autoriza a Administração Previdenciária a proceder o desconto daquilo que pagou indevidamente. Todavia, a dedução no benefício só deverá ocorrer quando se estiver diante de erro da administração. Nesse caso, caberá à Administração Previdenciária, ao instaurar o devido processo administrativo, observar as peculiaridades de cada caso concreto, com desconto no benefício no percentual de até 30% (trinta por cento).

## **CONTRATO ADMINISTRATIVO COM VALOR (PREÇO) INDETERMINADO.**

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) estabelece que todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional (art. 5). A estipulação do valor do contrato é imprescindível em todo pacto, sendo inadmissível avenças com preços indeterminados, pois não se sabe o valor que será despendido pelo Poder Público. Ademais, a predita norma assevera expressamente que a fixação do preço é uma cláusula necessária em todo ajuste (art. 55, III).

Nesse sentido, alguns Tribunais de Contas consideram irregular a celebração de contratos administrativos com base em percentual de um valor incerto. Este tipo de cláusula é comum nos ajustes celebrados com advogados visando a recuperação de créditos cujos montantes são incertos.

Acerca dessa matéria, cabe destacar decisão do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás o qual afirmou que os contratos celebrados pela Administração Municipal devem obedecer às normas financeiras e orçamentárias, inclusive conter as cláusulas essenciais previstas em lei, como valor certo, diretamente proporcional aos serviços prestados, observados os indicadores de mercado.

Para o TCM-GO<sup>1</sup>, é “inadmissível ao contratado perceber, a título de remuneração, um percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações exitosas promovidas. Todavia, a estipulação de honorários contratuais com a cláusula *ad exitum*, desde que o dispêndio de recursos públicos para pagamento dos honorários se dê em montante fixo ou quando o Poder Público firme contrato de risco puro, de modo que não despenda qualquer valor, sendo a remuneração do contratado exclusivamente os honorários de sucumbência, devidos pela parte vencida, nos montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória”.

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina<sup>2</sup> assentou que “não é admissível a celebração de contrato pela Administração Pública onde esteja previsto que o contratado perceberá, a título de remuneração, um percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações

---

1. TCM-GO – Acórdão n.º 00522/21.

2. TCE-SC – Prejulgado 1199.

administrativas ou judiciais exitosas promovidas pelo contratado, pois neste caso seria imperiosa a inclusão de cláusula contendo o valor do contrato e observância das normas orçamentárias e financeiras, que exigem previsão de receitas e despesas”.

De acordo com o TCE-SC, “somente é admissível o contrato de risco (*ad exitum*) na Administração Pública quando o Poder Público não despende qualquer valor, sendo a remuneração do contratado exclusivamente os honorários pela sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória”.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba<sup>3</sup> entende que “são requisitos determinantes para as concepções das contratações diretas, quais sejam, apresentação de justificativa fundamentada da administração para tal procedimento, prescrição do preço em moeda nacional compatível com o praticado no mercado (vedado o estabelecimento de percentual sobre o valor da causa), determinação da dotação orçamentária pela qual deve ocorrer os gastos, fixação da vigência do contrato de acordo com a validade dos créditos orçamentários e vedação de antecipação de pagamentos ou quitações em face de decisões precárias”.

Portanto, ainda que a maioria dos advogados defendam a possibilidade de fixação de um percentual sobre um valor incerto, cumpre-nos demonstrar para os gestores públicos que existem entendimentos distintos, como os elencados anteriormente.

---

<sup>3</sup>. TCE-PB – Parecer Normativo PN TC 016/17.

## **COMO FAZER PESQUISA DE PREÇOS PARA LICITAÇÃO COM VÁRIOS ITENS?**

Como é sabido, a pesquisa de preços que servirá para fundamentar as aquisições públicas nos procedimentos licitatórios é um procedimento indispensável, contudo, não deixa de ser algo trabalhoso, especialmente quando a compra envolve 100, 200, 500 ou até mesmo 1.000 itens (o caso dos medicamentos, por exemplo). Nestas hipóteses, como fazer um procedimento menos custoso e com tempo hábil para realização da licitação?

De fato, sondar o mercado, consultar os contratos anteriores, bancos de preços oficiais, dentre outras fontes para saber o valor de mercado de 500 itens não é uma tarefa fácil, contudo, existe uma metodologia que é aceita pelo Tribunal de Contas da União, trata-se da Curva ABC.

A Curva ABC ou Curva de Pareto propõe que 80% da importância de uma compra está concentrada em apenas 20% dos itens. Ou seja, em geral, 20% dos produtos representam 80% do valor da aquisição, enquanto 80% dos demais itens possuem média ou baixíssima relevância.

Aplicando-se essa metodologia na pesquisa de preços da licitação para formação do orçamento da administração, o gestor poderá identificar quais são os itens com valores mais significativos e fazer uma sondagem mais elaborada com consulta a diversas fontes. Nos demais itens, faz-se uma pesquisa mais simplificada. Outrossim, também é possível optar por licitar os produtos mais relevantes por itens, agrupando-se os demais em lotes.



De todo modo, a utilização da Curva ABC ou de outra metodologia deve ser devidamente justificada pelo administrador público, mostrando a inviabilidade ou ineficiência de fazer uma pesquisa mercadológica para todos os itens que se pretende adquirir.

## **DESPESA NÃO EMPENHADA E O LIMITE LEGAL DE GASTOS COM PESSOAL.**

A redação original da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000) estabeleceu no parágrafo segundo do art. 18 que “a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência”.

No regime contábil da competência a despesa ocorre no momento do fato gerador, não importando a data do pagamento. Com isto, a LRF definiu uma metodologia de cálculo para efeitos de apuração de gastos com pessoal. Por exemplo, o dispêndio com folha de pagamento do mês de dezembro ocorre na execução do mês, ainda que o desembolso financeiro para quitar a folha seja feito no mês posterior.

Ocorre que a indicação do regime de competência não foi suficiente para dotar de mais transparência os gastos públicos, pois boa parte dos sistemas contábeis não evidenciam o instante do fato gerador, mostrando apenas a data do empenho e pagamento. Para se ter noção deste problema, o município

que deixasse de registrar no sistema contábil o empenho da folha de pagamento ou dos encargos sociais poderia ter prejudicado o cálculo do limite. Este fato acontece com frequência com as obrigações previdenciárias, pois em algumas ocasiões não eram empenhadas, mas o fato gerador já havia ocorrido.

Esta distorção é originária da distinção entre a despesa pública sob o enfoque patrimonial e o gasto orçamentário. Sob aquele enfoque, a despesa é registrada independentemente do empenho, contudo a maior parte dos órgãos fiscalizadores adotam o sistema orçamentário para apuração do limite legal definido na LRF.

Diante deste cenário, a Lei Complementar n.º 178/2020 modificou o parágrafo segundo do art. 18 da LRF, deixando o dispositivo com a seguinte redação: “a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho” (grifei).

O legislador visou deixar claro que o regime de competência da despesa é mais relevante do que sua execução orçamentária. Com isto, em resumo, poderemos ter despesas empenhadas e não consideradas no limite e gastos computados, independentemente da ocorrência do empenho.

## **SOBREPREGO BASEADO NA COTAÇÃO DOS FORNECEDORES DA PESQUISA DE PREÇOS.**

Ainda observo com bastante frequência diversas prefeituras fazendo a pesquisa de preços que embasará o termo de referência da licitação apenas consultando possíveis fornecedores (os famosos três orçamentos).

Porém, o que muitos gestores não percebem é que esta prática, além de fragilizar o orçamento da licitação, poderá ensejar eventual imputação de débito decorrente da incompatibilidade entre o orçamento estimativo da administração e os valores praticados pelo mercado.

Todavia, se por um lado as sondagens feitas aos fornecedores não refletem as condições do mercado para fins de formação do termo de referência, por outro, estes valores não podem servir para cálculo de suposto superfaturamento. Noutras palavras, as cotações obtidas junto aos eventuais fornecedores não podem, isoladamente, parametrizar o montante do sobrepreço.

Nesse sentido decidiu o Tribunal de Contas da União<sup>4</sup> quando deliberou que “os preços obtidos pela Administração na fase interna da licitação, em coletas destinadas apenas a formar o preço de referência dos bens e serviços a serem licitados, não vinculam as propostas que eventualmente os fornecedores venham a apresentar no certame. Logo, esses preços não se mostram hábeis a compor o referencial utilizado na quantificação de aparente superfaturamento de preços. A comparação para esse fim há de considerar os preços

---

4. TCU – Acórdão n.º 2149/2014 – Primeira Câmara.

efetivamente praticados pelo mercado fornecedor em situação semelhante”.

Por fim, cabe repisar que a utilização da pesquisa mercadológica para mensuração de sobrepreço somente é indevida quando esta for baseada apenas nas cotações das empresas. Contudo, caso a sondagem seja fundamentada também em contratos anteriores, bancos de preços oficiais, dentre outras fontes, nada impede de a utilizarmos para averiguação de algum superfaturamento.

## **IRRF DOS SERVIDORES E O LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL.**

Ainda que Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/2000) não tenha afirmado expressamente na sua redação original que os valores do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF dos salários dos servidores públicos poderiam ser deduzidos para efeitos de apuração do limite legal de despesas com pessoal, alguns Tribunais de Contas<sup>5</sup> entendiam ser possível tal exclusão. O principal fundamento utilizado por algumas Cortes de Contas era que o imposto de renda retido na fonte, não obstante constarem da remuneração bruta do servidor, posteriormente ingressavam nos cofres públicos como receita pública.

Todavia, essa posição nunca foi defendida pelo Órgão Central de Contabilidade Pública (Secretaria do Tesouro Nacional).

---

<sup>5</sup>. TCE-PB – Parecer Normativo PN TC n.º 05/2004.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os Estados e Municípios não podem deduzir o IRRF do índice de despesas com pessoal estipulado pela Lei Complementar nº 101/00, ainda que exista previsão na Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. A Suprema Corte<sup>6</sup> considerou inconstitucional o dispositivo previsto na Constituição do Estado de Goiás o qual asseverava que “na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais” (art. 113, § 8º da CE/GO).

Outrossim, a alteração promovida pela Lei Complementar n.º 178/2021 deixou expresso que “para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção (...)” (art. 18, § 3º da LRF).

Diante deste novo cenário, os Tribunais de Contas que defendiam a dedução do IRRF começaram a rever seu posicionamento, a exemplo do TCE-PB<sup>7</sup> que revogou orientação aos seus jurisdicionados assentando que é “inviável admitir que se exclua da despesa com pessoal para os fins previstos na LRF a parcela de imposto de renda retido na fonte, fulminando, salvo melhor juízo, com a recomendação contida no PN-TC-05/2004”.

Por fim, segundo a nova redação da LRF, a única dedução da remuneração bruta que a norma, em sua literalidade objetiva e exaustiva, admite é a do chamado “abate teto”, ou seja, a redução da remuneração atribuída a servidor para conformá-la

---

<sup>6</sup>. STF – ADI 6129/GO.

<sup>7</sup>. TCE-PB – Nota Técnica n.º 02/2021.

ao teto remuneratório fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

## **AUMENTO DA GASOLINA GERA REAJUSTE DO CONTRATO COM A PREFEITURA?**

Desde que a PETROBRAS modificou sua política de preços reajustando-os conforme as oscilações da cotação do barril do petróleo no mercado internacional, os valores dos combustíveis, especialmente diesel e gasolina, passaram a variar com bem mais frequência, fato sentido diretamente pelo consumidor final. Para se ter uma noção do impacto dessa nova política, apenas nos primeiros três meses do ano de 2021, a alta na gasolina beira 54%.

Diante deste cenário, percebo que vários municípios estão alterando os contratos administrativos alegando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença, nos termos do art. 65, inciso II, 'd', da Lei Nacional n.º 8.666/1993.

O antevisto dispositivo reza que os contratos poderão ser alterados por acordo entre as partes “para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de

força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual”.

Ainda que seja permissiva este tipo de adequação contratual, o problema é que alguns Tribunais de Contas consideram que muitos destes procedimentos são irregulares. Noutras palavras, sustenta-se que o município não pode aumentar o valor do contrato pelo fato da PETROBRAS ter reajustado o valor dos combustíveis.

Nesse sentido, merece destaque trecho do voto da Conselheira Relatora, Cristiana de Castro Moraes, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>8</sup>, *in verbis*: “o valor unitário do quilograma do óleo combustível adquirido pela contratada foi aumentado, porém, não justifica, por si, eventual desequilíbrio econômico e financeiro na relação contratual, pois outras variáveis na composição do custo podem refletir na equação de equilíbrio, as quais carecem de efetiva demonstração nos autos”.

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás<sup>9</sup> respondeu consulta sobre tema similar concluindo que “a revisão de preços não pode ser concedida de forma automática pela simples variação dos preços divulgados pelas tabelas da ANP, pois é necessário que haja fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado (...)”.

Destarte, o simples aumento dos preços dos insumos ou a variação de indicadores não autoriza a repactuação. Caso fosse este o entendimento, todos os produtos cujos valores são atrelados ao mercado internacional (soja, milho, minério de ferro, trigo, algodão, café, açúcar, etc) deveriam ser reajustados.

---

<sup>8</sup>. TCE-SP – Processo TC 002696/006/06

<sup>9</sup>. TCM-GO – Acórdão Consulta n.º 009/2020.

Para se ter uma ideia da oscilação destas cotações, na data da publicação deste artigo o índice de óleo de soja NY futuros retraía 4,37%, enquanto o algodão NY n.º 2 futuros caía 4,85%. Aliás, não esqueçamos que no dia 09 de março do ano passado o preço do petróleo despencou 25%, e nem por isso houve uma corrida para adequação dos contratos administrativos.

Estes exemplos servem para ilustrar que o fato da PETROBRAS balizar seus preços pelo valor do barril do petróleo no mercado internacional, não significa que exista umnexo causal automático entre - aumento do valor do barril do petróleo – reajuste da PETROBRAS – aumento do preço nos postos de combustíveis – reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com a prefeitura. Isto é, caberá ao fornecedor demonstrar, em cada caso concreto, que existiram fatos supervenientes que comprometem o equilíbrio do contrato. Além disso, a empresa também deverá comprovar que estes acontecimentos a impactaram de modo a impossibilitar a continuidade do ajuste nos termos pactuados originalmente.

## **EQUILÍBRIO ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA E O LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL.**

O equilíbrio atuarial previdenciário consiste, basicamente, na relação entre o total de contribuições que os segurados fazem ao Instituto de Previdência e a quantidade de recursos necessários para custear os benefícios presentes e futuros. Assim, quando os recursos arrecadados para financiar o sistema não são suficientes para pagar os benefícios no longo prazo,



fala-se em de deficit atuarial, sendo peremptório o aporte adicional de recursos para manter a austeridade do sistema.

Tendo isso em vista, sempre que o município fizer contribuição adicional visando a perpetuação da capacidade de pagamento do regime, ainda que os recursos do sistema objetivem o pagamento de aposentadorias e pensões, este subsídio complementar não deverá se computado para fins de apuração do limite legal de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).

Inobstante esse entendimento já ser adotado por alguns Tribunais de Contas<sup>10</sup>, esta diretriz restou expressa após a modificação implementada pela Lei Complementar n.º 178/2021. O texto alterado estabeleceu que na verificação dos gastos totais com pessoal não devem ser consideradas as parcelas das despesas com inativos e pensionistas provenientes “de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos” (art. 19, inciso VI, ‘c’).

---

<sup>10</sup>. TCM-GO – Acórdão Consulta n.º 015/2019.

## **MÉTODO DE APURAÇÃO DE SOBREPREÇO NA AQUISIÇÃO DE BENS PELO MUNICÍPIO.**

Em que pese não existir uma metodologia universal para apuração de superfaturamento nas contratações públicas, o Tribunal de Contas da União - TCU possui algumas decisões que podem servir como norte para aferição de eventuais sobrepreços.

Uma destas direções diz respeito ao momento do processo de aquisição, pois, em linhas gerais, a Corte de Contas Federal considera que, vencida a etapa da licitação e celebrado o contrato, a técnica mais indicada para apurar sobrepreço é o Método da Limitação do Preço Global – MLPG. A fundamentação básica para esta distinção é que o edital da licitação deverá conter como item obrigatório o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, consoante previsão do art. 40, inciso X, da Lei Nacional n.º 8.666/1993. Por isso, o predito método ser mais conveniente após a etapa da licitação.

Todavia, esta orientação de que a apuração de possível sobrepreço nos contratos deve ser feita preferencialmente pelo valor global, sopesando eventuais itens subavaliados, não se aplica em todas as circunstâncias, face a ausência de uma metodologia absoluta.

Diante disto, especificamente no caso de aquisição de bens, os prováveis superfaturamentos poderão ser examinados utilizando-se o Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustado – MLPUA. Aliás, acerca desta matéria, o próprio Tribunal de Contas da União<sup>11</sup> já deliberou que “a compensação

---

<sup>11</sup>. TCU – Acórdão n.º 1372/2019 – Plenário.

de itens pagos com valores maiores do que os de referência da contratação com outros com valores inferiores, para fins de apuração de superfaturamento, aplica-se a obras e serviços em que se desmembra o objeto para fins de orçamentação, sendo inaplicável nos casos de aquisição de bens”.

Destarte, nas “obras, a subdivisão do objeto em subitens ocorre meramente por questões técnicas e orçamentárias, interessando o valor global do empreendimento de forma que, afora questões inerentes aos jogos de cronograma ou de planilha, não é relevante a distribuição desse valor global entre os subitens do empreendimento”. Diferentemente, na hipótese de aquisição de bens, cada item constitui um objeto próprio, sendo agrupados numa mesma licitação apenas para fins de economicidade e agilidade processual.

## **VALOR CONTRATADO SUPERIOR EM 10% AO TERMO DE REFERÊNCIA.**

Um dos objetivos da pesquisa de preços da licitação é formar o termo de referência que servirá de base para que a administração pública averigue a compatibilidade do valor das propostas dos licitantes com os preços do mercado.

Todavia, não se pode exigir que todas as sondagens reflitam, em todos os aspectos, as condições mercadológicas. Isto é, eventualmente encontrar-se-ão produtos mais baratos do que o termo de referência da administração. Tal fato, não significará,

necessariamente, que o valor contratado foi superior aos do mercado e, conseqüentemente, houve superfaturamento.

Sabendo desta possibilidade, em certa ocasião, ainda que longínqua, o Tribunal de Contas da União<sup>12</sup> ponderou que diferenças em patamares de 9,7% estão longe de caracterizar superfaturamento, mas refletem apenas variações normais de mercado.

Em que pese a predita deliberação, a Corte de Contas Federal<sup>13</sup> assentou mais recentemente que “o TCU não adota margem de erro ou limite de tolerância na apuração de sobrepreço em contratações promovidas pela Administração. Somente é admissível contratar por valores superiores aos referenciais de preço se presentes condições extraordinárias, devidamente justificadas no procedimento administrativo”.

Portanto, não se pode dizer automaticamente que se os valores contratados forem superiores em até 10% (dez por cento) os do termo de referência eles estão dentro da “margem de tolerância” ou das “condições do mercado”. Noutras palavras, as contratações por preços superiores aos de referência somente são admitidas em casos excepcionais e devidamente justificados.

---

<sup>12</sup>. TCU – Acórdão n.º 136/1995 – Plenário.

<sup>13</sup>. TCU – Acórdão n.º 2621/2019 – Plenário.

## **SOBREPREGO NO CONTRATO ADMINISTRATIVO: VALOR UNITÁRIO OU GLOBAL?**

Alguns contratos administrativos são compostos por apenas um item (ex: aquisição de gasolina) e outros por vários (ex: compra de medicamentos ou construção de uma obra). Esta diferenciação é importante para entendermos os dois principais métodos utilizados pelos Órgãos de Controle, especialmente o Tribunal de Contas da União, para apurar eventual superfaturamento nos ajustes celebrados com a administração pública.

O primeiro deles é denominado de Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustado – MLPUA, que consiste, basicamente, em comparar os itens unitários de um contrato com os valores mercadológicos. Havendo diferença em um dos itens, entende-se que há sobrepreço, mesmo que o valor global da avença encontre-se dentro das condições do mercado.

A segunda metodologia é chamada de Método da Limitação do Preço Global - MLPG, a qual preocupa-se em balancear os itens sobreavaliados com os subavaliados, de modo que os eventuais preços acima do mercado sejam compensados com os produtos subprecificados.

Ou seja, “a diferença entre tais metodologias consiste basicamente na possibilidade de compensar, na análise de preços de um mesmo contrato, serviços superavaliados e serviços com desconto. O sobrepreço calculado conforme o MLPUA decorre da simples soma dos valores unitários que ultrapassem os preços referenciais, sem que haja nenhum tipo de compensação com eventuais itens subavaliados. Por sua

vez, o MLPG adota uma visão mais global do contrato ao prever a compensação de itens superavaliados com itens subavaliados<sup>14</sup>.

Feitas estas diferenciações, qual seria o melhor método ou o mais justo para aferição de possível prejuízo ao erário decorrente da contratação? A resposta é: depende.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>15</sup>, “não existe método de sobrepreço universal e padrão, mas sim uma metodologia adequada para cada situação concreta, haja vista que um método geral de quantificação não alcança todas as possibilidades ou não corrigem todos os defeitos observados relativamente a preços excessivos”. Nota-se que a metodologia utilizada dependerá das circunstâncias que envolve o caso. Todavia, em linhas gerais, o TCU utiliza o método MLPUA para averiguação de sobrepreços em editais de licitação, enquanto a metodologia MLPG é mais indicada quando já há contratação.

Acerca dessa matéria, a Corte de Contas Federal<sup>16</sup> assentou que “em situações corriqueiras, o MLPUA mostra-se adequado apenas à fase editalícia (vide art. 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/1993). Havendo contrato assinado, a análise de eventual prejuízo ao erário deve ser feita por meio da avaliação global. De outra forma, poderia ser apontado, por exemplo, sobrepreço num contrato de valor global de R\$ 90.000,00, por possuir itens com preços superavaliados, enquanto outro contrato no valor de R\$ 100.000,00, para idênticos objeto e condições, poderia ser tido como adequado por ter todos os seus preços unitários dentro dos limites legais”.

---

<sup>14</sup>. TCU – Acórdão n.º 2307/2017 – Plenário.

<sup>15</sup>. TCU – Acórdão n.º 3443/2012 – Plenário.

<sup>16</sup>. TCU – Acórdão n.º 3650/2013 – Plenário.

Outrossim, especificamente no caso de obras, o TCU<sup>17</sup> deliberou que “não é adequada a fixação do Método da Limitação dos Preços Unitários como metodologia prioritária na análise realizada nos contratos de obras públicas, embora tal técnica possa ser adotada preferencialmente na análise de editais. O Método da Limitação de Preços Globais, na maior parte das vezes, é o mais apropriado na análise de contratos de obras públicas, ressalvadas as especificidades da situação concreta”.

Por fim, é importante ressaltar que, “pelo critério legal adotado nas recentes Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO o sobrepreço só resta configurado se o contrato for celebrado com preço global superior ao preço indicado nos sistemas oficiais de custos. Desse modo, para conclusão pela ocorrência de sobrepreço, não basta a comparação com outra obra semelhante, licitada e executada contemporaneamente”.

## **DEVOLUÇÃO DE SALÁRIO RECEBIDO POR ERRO OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO.**

Na edição n.º 34 (setembro/2020) da Revista Gestão Pública Municipal, publicamos a orientação do Tribunal de Contas da União - TCU acerca da devolução de recursos recebidos “indevidamente” pelo servidor público, com fulcro no art. 46 da Lei n.º 8.112/1990.

Para fins didáticos dividiremos o assunto em duas partes, as recomposições decorrentes da má interpretação da lei e as

---

<sup>17</sup>. TCU – Acórdão n.º 1219/2014 – Plenário.

restituições devidas por erro operacional ou de cálculo da Administração Pública.

Quanto à primeira, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ<sup>18</sup> é uníssona no sentido de que quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, de boa-fé, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos.

Todavia, quanto à devolução dos recursos por falha administrativa do Poder Público, temos o seguinte entendimento do TCU:<sup>19</sup> “a reposição ao erário de valores recebidos indevidamente é obrigatória, independentemente de boa-fé do beneficiário, quando se tratar de erro operacional da Administração, pois a dispensa de ressarcimento somente se admite na hipótese de erro escusável de interpretação da lei”.

Sem embargo a predita decisão da Corte de Contas Federal, deve-se destacar que o STJ tem um posicionamento ligeiramente diferente, pois a Corte Superior de Justiça<sup>20</sup> faz uma ressalva, senão vejamos: “os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, **ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido**”.

---

<sup>18</sup>. STJ – REsp 1.244.182/PB (Tema 531).

<sup>19</sup>. TCU – Acórdão nº 6707/2020-2C. Súmula TCU 249.

<sup>20</sup>. STJ – REsp 1.769.306/AL (Tema 1009).



Ou seja, “diferentemente dos casos de errônea ou má aplicação de lei, onde o elemento objetivo é, por si, suficiente para levar à conclusão de que o beneficiário recebeu o valor de boa-fé, assegurando-lhe o direito da não devolução do valor recebido indevidamente, na hipótese de erro material ou operacional deve-se analisar caso a caso, de modo a averiguar se o servido tinha condições de compreender a ilicitude no recebimento dos valores, de modo a se lhe exigir comportamento diverso, diante do seu dever de lealdade para com a Administração Pública”.

Deste modo, pode-se inferir que a devolução de recursos por equívoco operacional da Administração Pública não é automática, devendo-se apurar as circunstâncias do caso concreto a fim de averiguar a boa fé e o discernimento do funcionário acerca dos valores percebidos “indevidamente”.

## **RPPS DEVE DEVOLVER CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SOBRE TERÇO DE FÉRIAS?**

Ao responder consulta sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná<sup>21</sup> deliberou que “é possível que o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS efetue a devolução ao Município dos valores de contribuição patronal sobre o terço de férias pagos aos servidores municipais, desde que observada a prescrição quinquenal e condicionada à prévia reavaliação atuarial e ao equacionamento do deficit, caso verificado”.

---

<sup>21</sup>. TCE-PR – Acórdão n.º 458/2021.

A decisão da referida Corte foi baseada, dentre outros aspectos, no Tema 163 do Supremo Tribunal Federal<sup>22</sup>, o qual assentou que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade”.

O Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, asseverou que, “especificamente quanto à contribuição devida pelo ente federativo (patronal) sobre o terço de férias, perfilho do entendimento exposto pelo Ministério Público de Contas no sentido de que, em razão tanto da inexistência de amparo legal ao repasse financeiro, como da vedação ao enriquecimento sem causa, a verificação de que a cota patronal teve como hipótese de incidência fato considerado indevido impõe àquele que se beneficiou desses recursos sua devolução”.

Inobstante esta posição, cumpre-nos alertar que o STF, por maioria, apreciando o tema 985 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário interposto pela União, assentando a incidência de contribuição previdenciária sobre valores pagos pelo empregador a título de terço constitucional de férias gozadas, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Foi fixada a seguinte tese<sup>23</sup>: “É legítima a incidência de contribuição social sobre o valor satisfeito a título de terço constitucional de férias”.

Em suma, devido à legitimidade da incidência da contribuição patronal sobre o terço de férias defendida pelo Supremo Tribunal Federal, entendo não haver razões para o Instituto Próprio de Previdência devolver estes recursos. Assim, recomendo que a predita deliberação seja ponderada nos

---

<sup>22</sup>. STF – RE 593068

<sup>23</sup>. STF – RE 1072485

municípios que pretenderem recuperar as contribuições previdenciárias patronais sobre o terço constitucional de férias dos servidores públicos.

## **EXIGÊNCIA DE VALIDADE MÍNIMA NO EDITAL DA LICITAÇÃO PARA MEDICAMENTOS.**

Um bom planejamento de compras deve prever possíveis adversidades não apenas no processamento do certame, mas também quando das aquisições dos insumos. Por isso, o instrumento convocatório da licitação deve fixar regras que mitiguem os riscos de prejuízo ao erário, desde que as medidas não sejam excessivas a ponto de violar a legislação e comprometer a disputa.

Outrossim, a realidade mostra que não são poucos os desperdícios de medicamentos em virtude da expiração do prazo de validade, demandando ações do Poder Público para coibir este desbaratamento. Diante disto, o edital do procedimento licitatório deve estipular que, na data da entrega dos medicamentos, os produtos devem ter um prazo de validade mínimo, a fim de não causar prejuízo para a administração.

Em que pese as circunstâncias de cada caso ditarem o prazo adequado de validade dos produtos, os gestores podem basear sua decisão (e até mesmo justificar a inserção desta cláusula no edital) na orientação do Ministério da Saúde constante do Manual Técnico de Aquisições de Medicamentos para Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde – SUS.

Segundo a referida publicação<sup>24</sup>, “o prazo de validade dos medicamentos não deverá ser inferior a 12 meses, a contar da data da entrega do produto. O edital deve dispor sobre o prazo de medicamento, quando da entrega. Sugerimos que os medicamentos sejam entregues com prazo equivalente a, no mínimo, 75% de sua validade, contados da data de fabricação. Por exemplo, se o medicamento possui validade de 24 meses contados da data de fabricação, quando da entrega deverá possuir, no mínimo, 18 meses”.

De mais a mais, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco<sup>25</sup> referendou medida cautelar suspendendo edital de licitação em virtude, dentre outros aspectos, da “ausência de estipulação no edital e no termo de referência do prazo mínimo de validade dos medicamentos a serem adquiridos”.

Por fim, devo frisar que a medida em questão não exige, necessariamente, previsão editalícia, podendo a regra ser expressa na minuta do contrato que acompanha o instrumento convocatório, ou, conforme deliberação acima, no termo de referência.

---

<sup>24</sup>. Ministério da Saúde - Manual Técnico de Aquisições de Medicamentos para Assistência Farmacêutica no SUS – Orientações Básicas. Brasília, 2016, p. 26.

<sup>25</sup>. TCE-PE – Processo TC 1402303-9. Análise de Procedimento Licitatório n.º 10/2014.

## **ACRÉSCIMOS DE 25% NO CONTRATO ADMINISTRATIVO DEVE SER JUSTIFICADO.**

O Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) prever que os contratos poderão ser alterados, com as devidas justificativas, quando houver necessidade de modificar o valor contratual em decorrência de acréscimo quantitativo de seu objeto, até os limites permitidos na predita norma (art. 16, b, c/c §1º do mesmo artigo).

Isto significa que se a administração quiser aumentar o valor do pacto original em até 25% (vinte e cinco por cento), ela deverá indicar os fatores novos não previstos inicialmente que ensejaram a necessidade de alteração. Nesse sentido, merece realce a decisão do Tribunal de Contas da União<sup>26</sup>, a saber, “aditivos contratuais fundamentados no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 devem ter por causa fato superveniente à assinatura da avença”.

Outrossim, em outra oportunidade, o TCU<sup>27</sup> assentou que “na execução de contratos, eventuais alterações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fiquem adequadamente consignadas as justificativas das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve estar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações, vedada a utilização de quaisquer justificativas genéricas”.

---

<sup>26</sup>. TCU - Acórdão n.º 1748/2011 – Plenário.

<sup>27</sup>. TCU - Acórdão n.º 2714/2015 - Plenário

Na hipótese de omissão da justificativa ou no caso de arrazoado genérico, ao gestor poderá ser aplicada penalidade, conforme deliberação da Corte de Contas Federal<sup>28</sup> assim transcrita: “a alteração de contrato sem as devidas justificativas sujeita os responsáveis a sanções, inclusive multa, no caso de reincidência na irregularidade”.

Por fim, o fato do administrador ser responsabilizado por alterações contratuais não motivadas, não implica que as modificações que majorem o valor contratual são, necessariamente, danosas ao erário. Nessa esteira, o próprio TCU<sup>29</sup> decidiu que “embora a celebração de aditivo em percentual superior a 25% do valor original do contrato seja irregularidade grave, por infringência direta à Lei 8.666/1993, o que deveria implicar a nulidade do ato e de suas consequências jurídicas, não há dano se o objeto do aditivo tiver sido executado adequadamente, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração”.

## **EXPERIÊNCIA NO ÓRGÃO VALE MAIS NO PROCESSO SELETIVO DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA?**

Nas hipóteses em que couber o processo seletivo para contratação temporária, o administrador público poderá optar pela utilização de títulos como critério para selecionar os melhores candidatos. Normalmente, os editais estipulam dois

---

<sup>28</sup>. TCU - Acórdão n.º 517/2011 - Plenário

<sup>29</sup>. TCU - Acórdão n.º 51/2018- Plenário.

parâmetros para atribuição de pontuação: titulação acadêmica e experiência profissional.

Especificamente quanto à experiência profissional, não existem regras gerais que devem indicar quais critérios o gestor poderá usar. Todavia, ele deve basear-se nos princípios norteadores da administração pública, notadamente o da impessoalidade e do interesse público. Assim, os padrões de distinção utilizados para selecionar os candidatos mais experientes somente serão regulares se condizentes com os preditos postulados.

Nesse sentido, não é concebível instituir diferenciações entre candidatos que possuam experiência externa ao Órgão Público que está selecionando. Noutras palavras, a administração pública não poderá atribuir maior pontuação de títulos para os profissionais que já laboram em determinado ente.

Acerca desta matéria, merece destaque a deliberação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo<sup>30</sup> assim transcrita: “a imposição de critérios restritivos ao ingresso em função pública deve ser justificada pelas circunstâncias excepcionais relacionadas ao seu exercício, bem como estar prevista em lei formal, emanada pelo Poder Legislativo, sendo inconstitucional previsão nesse sentido por meio de ato infralegal. É indevida a atribuição de pontuação diferenciada, na avaliação da prova de títulos em processo seletivo simplificado, a profissionais que tenham exercido especificamente o cargo pleiteado no quadro funcional do órgão organizador do certame”.

Portanto, os municípios não podem realizar processo seletivo simplificado com restrições indevidas aos profissionais não pertencentes ao quadro funcional da entidade, visando

---

<sup>30</sup>. TCE-ES – Acórdão n.º 72/2021 – Segunda Câmara.

privilegiar a recontração dos servidores temporários já ocupantes das vagas.

## **PAGAMENTO DE DESPESAS DO CONVÊNIO EM DINHEIRO.**

Até pouco tempo, recorde-me que nas auditorias para averiguação do cumprimento do objeto dos convênios celebrados com os municípios, o principal objetivo era verificar a existência física dos mesmos. Por exemplo, nos convênios para execução de obras, os Tribunais de Contas focalizavam a fiscalização na execução da obra, ficando em segundo plano a observação do nexo causal entre os recursos do convênio e o seu objeto.

Todavia, este foco gerava alguns problemas, pois não era incomum encontrarmos casos do gestor utilizar todo dinheiro do convênio em finalidade diversa e, posteriormente, executar o objeto com recursos próprios.

Recentemente, a direção da fiscalização volta a focalizar a predita relação de causalidade, razão pela qual restringe-se cada vez mais o pagamento de despesas do ajuste mediante dinheiro em espécie, devido à dificuldade de sua rastreabilidade.

Não foi à toa que a Lei n.º 13.019/2014 estipulou que “toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária” (art. 53). A referida norma pontua, entretanto, que “demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante



transferência eletrônica, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie”. Percebe-se que a quitação de obrigações do convênio através de dinheiro “vivo” é um procedimento de exceção.

Acerca desta matéria, merece realce a deliberação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo<sup>31</sup> que julgou irregular a prestação de contas de um acordo sob o fundamento de que “na execução de convênios e demais parcerias firmadas pelo setor público com entidades do terceiro setor, além da comprovação da execução física do objeto do convênio, é necessária a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo ente público e as despesas realizadas pela entidade conveniente (execução financeira), demonstrando-se, assim, que a consecução do objeto da parceria foi efetuada com os recursos públicos repassados”.

No caso, foi constatada a realização de saques na conta-corrente específica do convênio para realização de pagamentos em espécie, motivo pelo qual inviabilizou-se a identificação do nexo causal e, conseqüentemente, ensejou o julgamento irregular da parceria.

## **MUNICÍPIO QUE PODE PAGAR O RPPS DURANTE A PANDEMIA DEVE SUSPENDER O REPASSE**

A Lei Complementar n.º 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), previu no art. 9, §2º, que os municípios poderiam

---

<sup>31</sup>. TCE-ES – Acórdão n.º 068/2021 – Segunda Câmara.

suspender os pagamentos das contribuições previdenciárias patronais devidas ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS com vencimentos entre março e dezembro de 2020, desde que houvesse lei municipal específica.

O motivo da predita norma postergar o pagamento das obrigações foi direcionar recursos para as ações de combate à pandemia. Diante disto, poderia o município que não estivesse em dificuldades financeiras sustar os pagamentos das contribuições previdenciárias?

Em que pese a literalidade do dispositivo supramencionado apenas prever de modo genérico que a interrupção do pagamento depende de lei municipal, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo entendeu que a Urbe deve comprovar que não possui condições de continuar repassando os recursos sem prejudicar as medidas de enfrentamento da COVID-19. Segundo o TCE-ES<sup>32</sup>, “a aprovação de lei municipal que suspenda o recolhimento de contribuições previdenciárias patronais, nos termos do art. 9º, §2º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, requer demonstração, por meio de dados orçamentários e/ou financeiros, que evidenciem a incapacidade do ente em manter seu adimplemento”.

No caso concreto, o Município de Guaçuí não justificou a suspensão dos pagamentos. Ademais, restou evidenciado que os recursos repassados pelo Governo Federal sequer tinham sido totalmente utilizados.

Portanto, na visão do TCE-ES, para suspensão dos pagamentos das contribuições previdenciárias patronais não basta apenas a aprovação de norma local, mas também a comprovação fática

---

<sup>32</sup>. TCE-ES – Decisão TC 01/2021 – Plenário.

da impossibilidade do ente permanecer cumprindo suas obrigações.

## **O GIRO DE 180 GRAUS DADO PELA LEI N.º 13.019/2014 NA PRESTAÇÃO DE CONTAS.**

Por: Oscar Moreira<sup>33</sup>

O Brasil possui mais de 800 mil Organizações da Sociedade Civil (OSC) como registra o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA no Mapa das OSC. As atividades destas organizações sem fins lucrativos têm se mostrado extremamente importante para os brasileiros, pois complementam à atuação estatal. No setor de saúde, 50% das internações feitas pelo SUS ocorrem por meio de OSC.

Mesmo sendo relevantes à sociedade brasileira, a principal demanda destas entidades situa-se na ausência de recursos financeiros para execução de suas ações em prol da coletividade. No Brasil, o Poder Público é o principal financiador das organizações sem fins lucrativos, mas ainda em quantidade e fluxo aquém do necessário.

---

<sup>33</sup>Mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo IFSUDESTEMG, Pós-graduado em Gestão Pública pela FAEL, bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. Consultor e facilitador da Lei nº 13.019/2014 desde 2015, com mais de 1.500 alunos.

Em razão dessa realidade, a criação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), por meio da Lei Nacional nº 13.019/2014 é considerado um divisor de águas no financiamento público das entidades do Terceiro Setor . Desde sua entrada em vigor, o MROSC se tornou a regra geral das parcerias entre as organizações da sociedade civil e a administração pública.

A lei em questão modificou muitos pontos que estavam arraigados na prática da gestão pública municipal brasileira, como a celebração de parcerias com as entidades sem fins lucrativos por meio de convênios. Com a vigência do MROSC estes foram substituídos pelos termos de colaboração e fomento e pelo acordo de cooperação. Contudo, um dos pontos mais inovadores e polêmicos do MROSC se encontra na fase de prestação de contas. Historicamente, esta etapa é o calcanhar de Aquiles das organizações da sociedade civil e também da Administração Pública. A ausência de regras bem definidas emperrava a execução do mandamento constitucional disposto no art. 70 da Constituição de 1988, gerando confusão para os convenientes.

O legislador, sabedor destes pontos negativos, tratou de destinar capítulo próprio à prestação de contas na lei, com objetivo de melhorar a relação entre os parceiros e assim buscar melhores resultados para sociedade brasileira.

Sem a pretensão de esgotar toda a temática que envolve a prestação de contas dentro do MROSC, dois pontos são chaves para entender a nova realidade inaugurada pela legislação em comento. O primeiro é entender que a prestação de contas não é a fase final da parceria. Esse tipo de pensamento limitador produz grandes riscos para as OSC e também para os gestores públicos.

A prestação de contas deve ser pensada antes mesmo da publicação do edital de chamamento público, uma vez que a parceria celebrada tem como objetivo à execução de política pública relevante à sociedade. A prestação de contas é uma das cinco fases de uma parceria (formulação e planejamento; seleção e pactuação; implementação e execução; monitoramento e avaliação; e, prestação de contas) que estão todas relacionadas entre si. Uma boa prestação de contas será consequência natural de um bom planejamento que produziu um chamamento público sem vícios e de um monitoramento bem elaborado.

O segundo ponto a ser destacado, é que o MROSC privilegia o controle de resultados em detrimento de análises financeiras (art. 6º, II, Lei nº 13.019/2014). A priorização por resultados é uma das diretrizes da lei e conduz a mudança de paradigma na prestação de contas. Antes da entrada em vigor do MROSC a regra da prestação de contas dos antigos convênios eram análises financeiras e contábeis realizadas somente ao final da parceria. A nova lei modificou o racional da prestação de contas ao optar pela verificação da execução das ações e o cumprimento de metas contidas nos planos de trabalhos em detrimento das análises meramente contábeis.

A análise financeira da prestação de contas somente ocorrerá quando a organização da sociedade civil não alcançar as metas traçadas no plano de trabalho e os resultados estabelecidos no mesmo, como prescrito no art. 66 do MROSC. Esse giro de 180 graus na forma de pensar a prestação de contas precisa ser internalizado por todos atores sociais envolvidos nas parcerias celebradas sob a égide do MROSC (gestores públicos, OSC, Ministério Público e Tribunal de Contas), para trazer os efeitos

positivos idealizados pelo legislador, como economia de tempo e redução de custos com o controle.

Deve ficar claro que o MROSC não abre mão do controle do recurso público, mas o faz sob um novo viés que necessita de monitoramento e acompanhamento diuturno por parte dos gestores públicos perante os planos de trabalho celebrados com as entidades do Terceiro Setor.

Em suma, o MROSC permite a melhoria da relação dos entes públicos e das organizações da sociedade civil em prol da sociedade brasileira. Ademais, a prestação de contas como contida na Lei nº 13.019/2014 está alinhada com as modernas formas de controle baseadas na eficiência e não apenas em notas fiscais que não espelham a realidade fática. Olhar a questão financeira pela ótica de resultados é sem dúvidas um modo de cuidar da verba pública.

## **COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA DA EMPRESA NA DISPENSA DE LICITAÇÃO.**

Quando existe um procedimento regular de licitação, as empresas são obrigadas a demonstrar a sua qualificação técnica, em consonância com o disposto no art. 30, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993). Todavia, será que esta exigência é pertinente nos processos de dispensa e inexistência de licitação?

A predita norma estipula que o processo de contratação direta deverá ser instruído, no que couber, dentre outros elementos, com a razão da escolha do fornecedor ou executante (art. 26, parágrafo único, inciso II).

Em que pese a norma não esmiuçar quais elementos devem constar da justificativa da predileção do fornecedor, o Tribunal de Contas da União entende que a combinação dos dispositivos supramencionados conduzem à obrigatoriedade da administração comprovar que a empresa selecionada diretamente possui capacidade técnico-operacional para cumprir as cláusulas contratuais. Ou seja, na visão do TCU<sup>34</sup>, “a contratação emergencial de empresa que não comprovou previamente capacidade técnica para a execução do objeto do contrato contraria o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/1993”.

Por fim, deve-se salientar que a Corte de Contas Federal<sup>35</sup> considera que nem mesmo a celeridade que um procedimento emergencial requer pode afastar o dever de o gestor buscar todos os elementos no sentido de comprovar a capacidade técnica da contratada.

---

<sup>34</sup>. TCU – Acórdão n.º 4051/2020 - Plenário.

<sup>35</sup>. TCU – Acórdão n.º 2896/2015 – Plenário.

## **CULPA “IN ELIGENDO” NA DESIGNAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO.**

Apesar da Lei de Licitações e Contratos não determinar o perfil necessário do representante da administração na fiscalização dos contratos administrativos, pressupõe-se que a autoridade administrativa designará um servidor com a capacidade técnica necessária para ser fiscal de contrato.

Além da formação acadêmica e experiência profissional compatível com as atribuições de fiscal de contratos, a autoridade nomeante deve observar também se o servidor público possui reputação ilibada e aptidões comportamentais coadunáveis com a nova função.

O Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>36</sup> listou em série de características intrínsecas e extrínsecas necessárias ao fiscal de contrato administrativo, destacando-se: “ser proativo, organizado e sociável; agir com gentileza e urbanidade; gozar de respeito e boa reputação ético-profissional; não estar respondendo a processos de sindicância ou processo administrativo disciplinar; não possuir histórico funcional desabonador e não ter contas julgadas irregulares ou ter sido condenado em débito pelo Tribunal de Contas da União ou pelos Tribunais de Contas de Estados”.

A inobservância destes aspectos na designação do fiscal do contrato poderá ensejar a responsabilização subsidiária da autoridade nomeante em função da denominada culpa “in eligendo”. A culpa “in eligendo” consiste, em suma, na

---

<sup>36</sup>. TCE-MT - Fiscalização de Contratos Administrativos. PubliContas. Cuiabá. 2015. Pág. 62/63.



responsabilização da autoridade por ter escolhido o funcionário errado para o exercício de determinada função.

O Tribunal de Contas da União costuma responsabilizar a autoridade nomeante quando constatada notória negligência na designação do fiscal de contrato, conforme se observa no trecho da decisão a seguir: “se considerarmos, ainda, que os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o defendente teria agido com culpa in eligendo<sup>37</sup>”. Ainda segundo a Corte de Contas Federal<sup>38</sup>, “o ex-prefeito atrai para si a responsabilidade civil e administrativa também por não ter bem selecionado agentes probos a quem delegou tais tarefas operacionais, bem como por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o esmero no cumprimento da lei”.

Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo<sup>39</sup> assentou que “incorre em erro grosseiro o gestor que indica, para a função de fiscal de contrato, servidor que não possui atributos pessoais e profissionais necessários para a execução da tarefa, podendo ser responsabilizado por culpa in eligendo na ocorrência de irregularidades decorrentes de falhas na fiscalização”.

Desta feita, percebe-se que a inobservância do perfil técnico comportamental adequado do servidor público que fiscalizará os contratos administrativos pode acarretar na responsabilização da autoridade administrativa que o designou, com sucedâneo na culpa in eligendo.

---

<sup>37</sup>. TCU – Acórdão nº 277/2010.

<sup>38</sup>. TCU – Acórdão nº 5.842/2010-1C.

<sup>39</sup>. TCE-ES – Acórdão n.º 1628/2020 – Plenário.

## **NÃO HÁ VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DO ABONO DE PERMANÊNCIA DURANTE A PANDEMIA COVID-19**

Por: Cid Capobiango Soares de Moura<sup>40</sup>

O art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020 impôs medidas restritivas em decorrência da situação de calamidade pública proveniente da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19). A aludida norma proibiu a criação de novos benefícios ou a majoração dos existentes, salvo aqueles derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

O abono de permanência foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 41/2003, portanto com latente estatura constitucional e criação anterior à predita norma complementar. Logo, sua concessão não se submete à proibição prevista no inciso IX do art. 8º, uma vez que advém do direito à aposentadoria, certamente excluído do elenco de restrições impostas para combater a pandemia. Ademais, tal benefício origina-se da cumulação de requisitos outros que não somente o decurso do tempo de serviço.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas de Minas Gerais - TCE-MG, no âmbito do Processo TC n.º 1092344, exarou entendimento no sentido de que “os incisos VI e IX do art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020 não vedam o pagamento do abono de permanência durante a vigência da citada Lei, pois o legislador não proibiu a concessão de benefícios existentes,

---

<sup>40</sup>Advogado. Professor Universitário de Direito Administrativo. Consultor e Parecerista em Licitações Públicas. Especialista em Direito Público.

mas somente inibiu a criação de novos ou a majoração dos atuais“.

Desta feita, podemos afirmar que o fato do abono de permanência constituir mecanismo de racionalização de gastos, por meio do incentivo à permanência do servidor na ativa, alinha-se com a intenção do legislador e corrobora com a tese da não vedação a sua concessão. Assim, resta evidente que os limites impostos pela Lei Complementar n.º 173/2020 não se aplicam ao pagamento do citado benefício previdenciário.

## ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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



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