

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

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

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública
Municipal - v.7, n. 67, jul 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 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 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

“Parabéns pela Revista, ela é de grande valia para todos nós incumbidos de efetivar todos os princípios administrativos no setor público”.

Douglas Nonnemacher
Contador da Prefeitura de Campinópolis

“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. Explanção muito completa e resumida ao mesmo tempo. Parabéns.

Ezequiel de Paula Castro
Assessor Parlamentar

SUMÁRIO

Falsidade da nota fiscal e a comprovação da despesa pública..	11
A remoção obrigatória do servidor só é válida se o cônjuge foi removido de ofício.....	12
Registro de aposentadoria de servidor que estava em desvio de função.....	14
Aspectos gerais das transmissões ao vivo das licitações.....	16
Prazo mínimo entre o edital do concurso público e o fim da inscrição.....	18
Dados do CAGED servem para apurar sobrepreço em contrato público.....	20
Destinação das receitas de venda de ingressos de shows e eventos geradas com recursos de convênios.....	21
Prefeito também pode ser responsável pela gestão do Fundo Municipal de Saúde.....	23
Pagamento de gratificação ao fiscal de contrato administrativo do município.....	25
Servidor ocupante de cargo em comissão pode ser fiscal de contrato administrativo.....	27
Onde estão nossos leitores.....	31

FALSIDADE DA NOTA FISCAL E A COMPROVAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA..

O documento fiscal é um dos elementos essenciais para a comprovação da despesa pública, haja vista evidenciar a realização de uma transação e registrar um processo de compra. Para ser considerada legítima, a nota fiscal deve revestir-se das formalidades previstas na legislação aplicável, cabendo aos gestores e servidores públicos conhecerem estas exigências.

Contudo, em que pese a administração pública possuir o dever de identificar um documento fiscal idôneo, sabe-se que, na prática, não são todos os funcionários que detêm essa habilidade. Diante disto, questiona-se se uma nota fiscal forjada é capaz de comprovar que os serviços/produtos foram entregues e, por conseguinte, que a despesa pública resta justificada? A princípio, não, senão vejamos.

Se no caso específico o documento fiscal for o único elemento que demonstra a prestação do serviço, é difícil sustentar a regularidade do desembolso. Todavia, se existirem outros fatores capazes de evidenciar a legitimidade do gasto público, pode-se inferir que a presença da nota fiscal adulterada não macula por completo o processo de liquidação da despesa.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCU¹ asseverou que "o fato de a nota fiscal ser falsa não

¹. TCU - Acórdão n.º 8.644/2013 – Primeira Câmara. Acórdão n.º 2195/2023 – Primeira Câmara.

significa, por si só, que as mercadorias dela constantes não tenham sido efetivamente entregues. Ademais, o conteúdo do atesto, que em geral é feito no próprio documento fiscal, independe da autenticidade do documento em que é aposta a declaração de recebimento por parte do agente público, a qual possui presunção de veracidade *juris tantum*".

In casu, a Corte de Contas federal atenuou a falsidade da chancela da Prefeitura, não reconhecida pela Secretaria Municipal da Receita, porquanto existiam outros elementos comprovando que os serviços foram prestados.

Desta feita, supondo que não houve conluio com algum agente público, pode-se concluir que existindo outros subsídios que demonstrem a entrega do material/serviço, a existência de um documento fiscal forjado não implica, automaticamente, na irregularidade do dispêndio público.

A REMOÇÃO OBRIGATÓRIA DO SERVIDOR SÓ É VÁLIDA SE O CÔNJUGE FOI REMOVIDO DE OFÍCIO.

A remoção do servidor público consiste no seu deslocamento, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede (art. 36 da Lei n.º 8.112/90). Na esfera federal existem 03 (três) modalidades de remoção, a saber: a) de ofício, no interesse da administração; b) a pedido, a critério da administração; e c) a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da administração: c1) para acompanhar cônjuge ou companheiro, também

servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi deslocado no interesse da administração; c2) por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional, condicionada à comprovação por junta médica oficial; e c3) em virtude de processo seletivo promovido, na hipótese em que o número de interessados for superior ao número de vagas, de acordo com normas preestabelecidas pelo órgão ou entidade em que aqueles estejam lotados.

Especificamente acerca da remoção a pedido, independentemente do interesse da administração, para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi deslocado no interesse da administração, é importante fazer algumas ponderações.

Com efeito, este tipo de remoção refere-se ao pedido do servidor(a) cujo cônjuge ou companheiro(a) foi removido no interesse da administração. Assim, a solicitação do funcionário tem de ser atendida obrigatoriamente pelo Poder Público.

Em função disto, o Tribunal de Contas da União – TCU² decidiu que “a hipótese excepcional de remoção prevista no art. 36, parágrafo único, inciso III, alínea a, da Lei 8.112/1990 – remoção a pedido, independentemente do interesse da Administração, para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público, que foi deslocado no interesse da Administração – só se encontra

² TCU – Acórdão n.º 1209/2023 – Plenário.

legalmente justificada quando o cônjuge ou companheiro tiver sido removido na hipótese do inciso I do mesmo dispositivo, ou seja, de ofício, para atender ao interesse da Administração e independentemente de sua vontade”.

Na situação examinada pela Corte de Contas federal, um servidor, cujo cônjuge foi removido após aprovação em concurso de remoção, teve seu pedido rejeitado, nos termos das razões acima expostas.

Logo, se o conjuge não foi removido no interesse da administração, o servidor poderá ter o seu pedido de remoção para acompanhá-lo negado. Nesta hipótese, a remoção dependerá do interesse da administração (discricionária).

REGISTRO DE APOSENTADORIA DE SERVIDOR QUE ESTAVA EM DESVIO DE FUNÇÃO.

A Constituição Federal determina que compete aos Tribunais de Contas apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (art. 71, inciso III).

Portanto, se constatadas irregularidades praticadas durante a vida funcional do servidor na ativa, a depender do caso, o registro de sua aposentadoria pode ser negado, sem prejuízo de outras medidas corretivas. Ademais, é importante ressaltar que a aposentadoria é um ato administrativo complexo, o qual somente se aperfeiçoa após o julgamento de sua legalidade pela Corte de Contas.

Todavia, algumas impropriedades detectadas quando da atividade podem ser atenuadas, concedendo-se o registro do feio, como é o caso do desvio de função do servidor. Com efeito, o desvio de função consiste, basicamente, no exercício de funções diversas daquelas do cargo formalmente ocupado mediante aprovação em concurso público. Porém, o simples fato de se observar o desvio de função não impede, necessariamente, o registro do ato da aposentadoria.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC³ aduziu que “eventuais problemas relacionados à lotação durante a ativa não necessariamente interferem no registro da aposentadoria quando há regularidade das contribuições previdenciárias baseadas na remuneração do servidor e não se identifica alteração da denominação do cargo ou reenquadramento em cargo diverso, fatos que representariam burla ao concurso público, em afronta à Constituição Federal”.

No caso analisado, a Corte de Contas estadual concedeu registro do ato de aposentadoria de uma professora que estava em desvio de função no Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV).

³ TCE – SC – Decisão n.º 817/2023.

ASPECTOS GERAIS DAS TRANSMISSÕES AO VIVO DAS LICITAÇÕES

Por: Rafaela Mendonça Alves⁴ e Cid Capobiango Soares de Moura⁵

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) dispôs de forma clara e objetiva que as licitações na modalidade pregão devem ocorrer preferencialmente na forma eletrônica, no entanto, quando não for possível essa realização, a lei admite a possibilidade de a licitação ser feita na modalidade do pregão presencial, desde que devidamente motivada, devendo a sessão pública ser gravada em áudio e vídeo (art. 17, § 2º).

Ocorre que muitas entidades da administração direta têm editado normas locais e exigido que além da sessão do pregão ser gravada, também deverá ser transmitida ao vivo. Podemos citar como exemplo a Lei Estadual n.º 10.851, de 22 de março de 2019, que dispõe sobre a gravação em áudio e vídeo do processo licitatório e sua transmissão ao vivo, por meio da internet, no Portal da Transparência do Estado de Mato Grosso.

Essa transmissão é realizada por meio da rede mundial de computadores, permitindo que todos os interessados

⁴Graduada em Direito pela Faculdade de Pará de Minas.

⁵Professor da Faculdade de Pará de Minas, Master em Gestão e Auditoria Ambiental. Especialização em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce, Governador Valadares - MG. Especialização em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campo

acessem o processo remotamente e acompanhem todas as etapas em tempo real. Isso geralmente é feito por meio de plataformas de streaming ou sites específicos para esse fim.

A adoção da transmissão ao vivo das licitações contribui de forma significativa para a transparência e a publicidade dos processos licitatórios, evitando possíveis irregularidades e aumentando a confiança dos cidadãos na Administração Pública.

No entanto, é importante ressaltar que essa prática pode vir a apresentar algumas possíveis dificuldades durante o processo, como o fato do tempo ser restrito, uma vez que as licitações transmitidas ao vivo geralmente possuem um cronograma controlado e o tempo para a análise e tomada de decisões pode ser limitado, o que dificulta inclusive a avaliação completa das propostas e das tomadas de decisões ponderadas.

A conexão de internet também é uma das principais preocupações nas licitações ao vivo, pois a qualidade da conexão deve ser satisfatória. Se uma conexão for interrompida, pode haver continuidade durante o processo de licitação, o que pode causar a perda de lances ou outras informações importantes.

Por fim, outra possível complicação está relacionada ao deslocamento dos provedores dos serviços até o local onde a licitação está sendo realizada, essa situação acaba por muitas vezes se tornar insustentável a depender da distância da localidade, o que prejudica consequentemente a participação e a maior concorrência de fornecedores.

PRAZO MÍNIMO ENTRE O EDITAL DO CONCURSO PÚBLICO E O FIM DA INSCRIÇÃO.

A Constituição Federal assegura o amplo acesso aos cargos públicos a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, conforme dispõe o art. 37, inciso I. Desta forma, ainda que não exista norma local fixando o lapso temporal mínimo entre o lançamento do edital do concurso e o prazo final para realização da inscrição, este tempo deve ser suficiente e razoável para que todos possam concorrer.

Acerca deste tema, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG⁶ decidiu que “a fixação de prazos exíguos para inscrição em procedimentos concorrenciais, ainda que em processo seletivo simplificado, não se compatibiliza com princípio do planejamento nem com o princípio do amplo acesso aos cargos públicos, porquanto pode afetar substancialmente o número de inscritos no certame”. No caso analisado, o instrumento convocatório estipulou o prazo de 01 (um) a 02 (dois) dias para que os candidatos pudessem efetuar as inscrições.

Com efeito, embora seja evidente que o prazo de um ou dois dias viola o transcrito mandamento constitucional, na ausência de norma, qual prazo poder-se-ia considerar razoável?

Como regra geral, quanto maior o prazo para efetuar as inscrições melhor, pois possibilita que mais pessoas tomem conhecimento do certame e tenham tempo de fazer a inscrição.

⁶ TCE – MG – Processo n.º 1092343 – Representação.

Um parâmetro balizador que se pode adotar diz respeito ao prazo mínimo de 04 (quatro) meses entre a publicação do edital e a realização da prova aplicável aos concursos federais, consoante dispõe o art. 41, inciso I, do Decreto n.º 9.739, de 28 de março de 2019. Nesta situação, parece razoável adotar o prazo de 60 dias para realização das inscrições.

Contudo, fixar um prazo de 30 dias está longe de ferir o princípio de acesso aos cargos públicos, pois este limite é adotado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, nos termos da Resolução n.º 75, de 12 de maio de 2009. Segundo a referida norma, “constarão do edital, obrigatoriamente, o prazo de inscrição, que será de, no mínimo, 30 (trinta) dias, contados da última ou única publicação no Diário Oficial” (art. 13, inciso I).

Abaixo de 30 dias, dependendo das peculiaridades do certame, corre-se o risco do edital ser impugnado, notadamente quando inexistir regulamentação sobre a matéria.

Por fim, também é importante destacar que o prazo de inscrição deve ser igual para todos os candidatos, inclusive para aqueles que pleiteiam a isenção da taxa de inscrição, sob pena de violar o princípio da isonomia.

DADOS DO CAGED SERVEM PARA APURAR SOBREPREGO EM CONTRATO PÚBLICO.

Da mesma forma que existe sobrepreço ou superfaturamento em contratos administrativos celebrados para aquisições de bens, também é possível ocorrer prejuízo ao erário nas contratações de mão de obra.

No caso de produtos, a apuração de eventual sobrepreço normalmente se baseia em informações constantes de banco de dados públicos, contratos anteriores, notas fiscais ou pesquisa publicada em mídia especializada. Já no caso de contratação de mão de obra, que envolva o pagamento de salários por parte do Poder Público, é possível utilizar como referência os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED.

O CAGED constitui importante fonte de informação do mercado de trabalho de âmbito nacional e de periodicidade mensal. Foi criado como instrumento de acompanhamento e de fiscalização do processo de admissão e de dispensa de trabalhadores regidos pela CLT, com o objetivo de assistir os desempregados e de apoiar medidas contra o desemprego. A base de dados é formada por um conjunto de informações que possibilita o cálculo do índice de emprego, taxa de rotatividade e a flutuação de emprego, desagregados em nível geográfico, setorial e ocupacional. Permite igualmente a obtenção de dados sobre os atributos dos empregados admitidos e desligados: gênero, grau de escolaridade, faixa etária, salários e tempo de emprego.⁷

⁷ Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/o-que-e-caged>

Logo, devido as suas características e as informações nele constantes, o CAGED pode ser usado para averiguar se os custos da mão de obra contratada pelo Município estão condizentes com os praticados no mercado e, por conseguinte, constatar possível prejuízo ao erário.

Por fim, cabe destacar que o Tribunal de Contas da União – TCU utiliza o CAGED para apurar eventual dano. Segundo a Corte de Contas federal⁸, “é possível a utilização do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) como referência de custos de mão de obra em contrato de obra pública, pois o cadastro possui abrangência nacional, com desagregação por estados e municípios, e capta os salários de admissão e demissão, assim como os aumentos decorrentes de promoção do empregado”.

DESTINAÇÃO DAS RECEITAS DE VENDA DE INGRESSOS DE SHOWS E EVENTOS GERADAS COM RECURSOS DE CONVÊNIOS.

Como é sabido, as receitas oriundas de aplicação financeira dos recursos dos convênios devem ser aplicadas no objeto do ajuste e evidenciadas na prestação de contas. Esta disposição consta expressamente no parágrafo quinto do art. 116 da Lei Nacional n.º 8.666/93, a qual assevera que as receitas financeiras serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade,

⁸ TCU – Acórdão n.º 2142/2022 – Plenário.

devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

Além dos recursos repassados pelo órgão concedente, também fazem parte das receitas dos convênios os recursos oriundos da contrapartida, das aplicações financeiras e outros obtidos em função do convênio.

Especificamente quanto à última fonte de recurso citada, é possível identificar diversas categorias de receitas, dentre as quais aquelas oriundas da cobrança de ingressos em shows e eventos realizados com os recursos dos convênios. Assim, estas receitas, como são oriundas da exploração do objeto do convênio, também deverão ser aplicadas no mesmo ou devolvida aos cofres públicos, conforme orientação do Tribunal de Contas da União - TCU.

Para o TCU⁹, “os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro”. Em outra assentada o Tribunal¹⁰ decidiu que “os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em razão de projetos beneficiados com recursos de convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos ao erário e, adicionalmente, integrar a prestação de contas do ajuste. A ausência de prestação de contas dessas receitas quebra o nexo de causalidade entre os recursos federais e aqueles

⁹. TCU – Acórdão n.º 11552/2018

¹⁰ TCU - Acórdão n.º 4514/2023 – Segunda Câmara

necessários para o custeio do objeto, acarretando débito no valor total dos recursos transferidos”.

Essa posição deriva do fato do convênio possuir como pressuposto o interesse comum entre as partes. Logo, o conveniente não pode angariar recursos oriundos da exploração do convênio em proveito pessoal.

A Corte de Contas Federal¹¹ ainda afirma que “o instituto do convênio pressupõe a existência de interesses recíprocos entre concedente e conveniente, ou seja, o ajuste deve ser firmado para a consecução de interesses comuns entre os partícipes sem que haja a previsão de lucro por uma das partes, tampouco a prestação de um serviço mediante pagamento pela outra parte”.

Portanto, as receitas advindas da arrecadação de ingressos ou venda de bens e serviços em razão da exploração do objeto do convênio deverão ser utilizadas no próprio convênio ou, alternativamente, devolvidas aos cofres públicos. Saliente-se que todos estes recursos devem compor a prestação de contas.

PREFEITO TAMBÉM PODE SER RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE.

Em que pese a direção do Sistema Único de Saúde - SUS ser única, no âmbito municipal a gestão é realizada pela Secretaria de Saúde ou por outro órgão equivalente (Fundo Municipal de Saúde - FMS, Fundação de Saúde, Consórcios, etc). Ademais, também é bem comum o

¹¹. TCU – Acórdão nº 936/2007.

próprio secretário da pasta ser o gestor do FMS ou da entidade equivalente responsável pela administração dos recursos do sistema.

Portanto, em geral, o secretário de saúde é o agente encarregado pela boa e regular aplicação dos recursos do sistema único de saúde na esfera municipal¹². Contudo, como a gestão envolve a efetiva prática de atos administrativos, para que reste configurada a efetiva responsabilização do secretário deve-se evidenciar a atuação concreta dele. Ou seja, a mera competência formal (legal) pela gestão dos recursos do SUS não é suficiente para caracterizar a responsabilização do gestor, sendo necessário identificar quem, de fato, gerencia os recursos.

Ao analisar a prestação de contas de determinado Fundo Municipal de Saúde, o Tribunal de Contas da União - TCU chegou a afastar a responsabilidade do gestor formal do fundo, porquanto quem de fato assinava os documentos e tomava as decisões era o prefeito. Assim, segundo o TCU¹³, “a presunção de corresponsabilidade do secretário municipal de saúde em relação à mal versação de recursos do SUS (art. 9º, inciso III c/c art. 32, § 2º, da Lei 8.080/1990) é relativa e deve ser afastada na presença de evidências de que o gestor local de saúde não teve participação efetiva na gestão dos recursos”.

Em outra oportunidade, o Tribunal¹⁴ decidiu que “embora a direção do Sistema Único de Saúde (SUS) no município seja de competência da respectiva secretaria de saúde ou órgão equivalente (art. 9º, inciso III, da Lei 8.080/1990),

¹². TCU – Acórdão nº 6851/2020 – Primeira Câmara

¹³. TCU – Acórdão nº 500/2020 – Primeira Câmara

¹⁴ TCU – Acórdão n.º 4559/2023 – Segunda Câmara.

o prefeito responde caso tenha participado de atos irregulares na aplicação dos recursos”.

Esta posição da Corte de Contas federal aplica-se a qualquer outro caso em que reste evidente que o gestor formal dos recursos é distinto da pessoa que de fato pratica atos de gestão. Noutras palavras, a responsabilidade sempre recairá sobre o gestor de fato, ainda que o administrador formal (legal) também possa ser responsabilizado por omissão, negligência ou culpa “in vigilando”.

PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO AO FISCAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) determina que a administração deverá designar um representante para acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos, permitindo-se a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (art. 67).

No mesmo sentido, a Nova Lei de Licitação e Contrato (Lei Nacional n.º 14.133/2021), além de ratificar o mencionado dispositivo, asseverou que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de

terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição (art. 117).

A função de fiscal de contratos demanda conhecimento específico e atribuições e responsabilidades diferentes das geralmente exercidas pelo servidor público no cargo de origem. Por isso, entende-se que é possível o pagamento de gratificação extra para o servidor que for designado para fiscalizar contratos administrativos, salvo se esta função já estiver prevista nas atribuições do cargo que ocupa.

O pagamento de gratificação extra ao fiscal do contrato assemelha-se ao recebimento da verba adicional concedida ao servidor designado para exercer função em comissão de licitação. Nesta última hipótese, os Tribunais de Contas¹⁵ consideram que não há impedimento para o pagamento de gratificações, desde que exista amparo legal.

Com efeito, especificamente acerca da matéria em apreço, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES¹⁶ respondeu consulta nos seguintes termos: a) é possível que haja remuneração pelo exercício da função de fiscal de contrato. A forma dessa remuneração consiste em gratificação; b) é possível que servidor comissionado exerça a função de fiscal de contrato; e c) há possibilidade do pagamento de gratificação pelo exercício da função de fiscal de contrato a servidor ocupante de cargo em comissão, desde que previsto em lei.

¹⁵. TCE-SP – Processo nº 2652/026/12. TCE-MT – Processo nº 47589/2016. TCE-PR – Acórdão nº 1144/12.

¹⁶ TCE – ES – Parecer em Consulta TC-012/2023.

Saliente-se que o pagamento de gratificação ao servidor público designado para exercer a função de fiscal de contrato administrativo pressupõe o exercício desta função sem prejuízo das atribuições originais do cargo. Ou seja, além de realizar as atribuições do seu cargo, o servidor também exercerá as funções de fiscal de contratos.

Em resumo, caso as atribuições do cargo do servidor sejam diversas das funções de fiscal de contrato e este acumule ambas, é possível o pagamento de gratificação pelo exercício desta última função, desde que exista amparo na legislação.

SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO PODE SER FISCAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO.

A Constituição Federal estabeleceu que os cargos comissionados são destinados para as funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF/88). Como as atribuições do fiscal de contratos de administrativos são eminentemente técnicas, espera-se que esta função seja exercida por servidores com vínculo permanente com o poder público.

Apesar de a Lei Nacional n.º 8.666/1993 não dispor expressamente que a função de fiscal do contrato deve ser exercida por um servidor efetivo, infere-se que, pela natureza das atribuições do fiscal, é recomendável a designação de um servidor com vínculo permanente.

Ademais, o servidor designado para o acompanhamento e fiscalização do contrato será o responsável pelo recebimento do objeto contratual (art. 73, I, a, da Lei nº 8.666/93). Logo, com o intuito de evitar pressões para o recebimento do objeto do contrato em troca da manutenção do cargo do servidor, recomenda-se evitar a designação de servidores com vínculo precário com o Poder Público.

Outrossim, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) determinou que caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, sendo, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública (art. 7º, inciso I). Percebe-se que o novo marco regulatório não rechaça a designação de servidores ocupantes de cargos em comissão, embora privilegie os efetivos.

Ademais, não se pode olvidar que os municípios poderão regulamentar a matéria e prever expressamente a possibilidade de designar servidor comissionado para a função de fiscalização dos contratos, desde que adote preferência pelos efetivos, conforme previsão na aludida norma. Além disso, alguns regulamentos locais¹⁷ estabelecem restrições para o exercício da função de fiscal do contrato por servidor ocupante de cargo comissionado, prevendo que contratos superiores a determinado valor deverão ser fiscalizados

¹⁷. Decreto nº 32.753/11-DF.

obrigatoriamente por um funcionário com vínculo permanente.

Acerca desta matéria, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO¹⁸, ao regulamentar a gestão e fiscalização dos contratos administrativos, estipulou que a fiscalização dos mesmos deve ser atribuída a servidor efetivo e, excepcionalmente, a ocupante de cargo em comissão. Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE/MT¹⁹ admite a possibilidade do servidor comissionado ser responsável pela fiscalização dos contratos administrativos.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES²⁰, ao responder consulta sobre o tema, aduziu que é possível o servidor comissionado exercer a função de fiscal de contrato, inclusive com pagamento de gratificação pelo exercício da função, desde que previsto em lei.

Para o Tribunal de Contas da União- TCU²¹, os gestores devem evitar de designar servidores comissionados para exercerem a função de fiscal dos contratos quando estes pratiquem atos de gestão sobre o contrato ou sejam beneficiados por estes atos, em homenagem ao princípio da segregação de funções.

Por fim, destaca-se que, no caso de existir um setor específico de contratos, não há óbice para que o chefe deste setor seja um servidor comissionado, uma vez que

¹⁸. TCE-RO – Resolução nº 151/2013.

¹⁹. TCE-MT – Fiscalização dos Contratos Administrativos. Cuiabá. Publicontas. 2015. pág. 49.

²⁰ TCE – ES – Parecer Consulta TC – 012/2023.

²¹. TCU – Acórdão nº 2146/2011-2C.

é da natureza dos cargos em comissão a função de direção e chefia.

Portanto, podemos concluir que apesar de não existir proibição expressa da Lei n.º 8.666/1993 e da Lei n.º 14.133/2021, recomenda-se a designação preferencial de um servidor com vínculo permanente com a administração pública para exercer a função de fiscal do contrato. Não obstante, é possível designar um servidor comissionado para tal função, observados os impedimentos e proibições previstos em normas locais e o princípio da segregação de funções.

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 Industrias do Estado de Pernambuco
- Prefeitura do Município de Campinópolis
- Câmara Municipal de São João do Araguaia



www.consultordoprefeito.org