

Revista

Gestão Pública Municipal

Revista Técnica sobre os principais temas da gestão pública municipal na visão do Poder Judiciário e Tribunais de Contas. O manual essencial para prefeitos, vereadores, servidores públicos advogados, contadores e demais profissionais que atuam nas Prefeituras e Câmaras Municipais.

João Alfredo Nunes da Costa Filho

Revista

Gestão Pública Municipal

Revista Técnica sobre os principais temas da gestão pública municipal na visão do Poder Judiciário e Tribunais de Contas.
O manual essencial para prefeitos, vereadores, servidores públicos, advogados, contadores e demais profissionais que atuam nas Prefeituras e Câmaras Municipais.

João Alfredo Nunes da Costa Filho

2020

ASSINATURA GRATUITA:
www.consultordoprefeito.org

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

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

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública
Municipal - v.4, n. 29, abr. 2020. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

1. Administração Pública Municipal - Periódico. 2. João
Pessoa (PB). 3. Técnico-Científico. 4. Gestão Pública Municipal.

CDD 352.16
CDU 35.073.526(05)“540.1”

Bibliotecária responsável
Elany Cristina Moreira da Silva CRB 11/863

APRESENTAÇÃO

A Revista de Gestão Pública Municipal é uma publicação técnica que visa propiciar aos profissionais que atuam no setor público municipal conhecimento suficiente e adequado para o exercício das funções públicas.

Voltada principalmente para as demandas dos municípios de pequeno porte, a Revista de Gestão Pública Municipal apresenta os principais temas da administração pública, especialmente:

- Licitações e Contratos;
- Direito Financeiro;
- Planejamento e Orçamento Público;
- Responsabilidade Fiscal;
- Câmara de Vereadores;
- Contabilidade Pública;
- Dívida Municipal;
- Gestão Previdenciária;
- Agentes Políticos;
- Servidores Públicos;
- Concurso Público;
- Gestão da Saúde;
- Gestão da Educação;
- Convênios;
- Prestação de Contas.

A Revista destina-se a todos os profissionais que militam no âmbito municipal, especialmente os prefeitos, secretários, vereadores, advogados, contadores, administradores,

assessores, servidores públicos e ocupantes de cargos de chefia e direção.

De abrangência nacional, a Revista de Gestão Pública Municipal possui leitores em todos os Estados da Federação e em quase todos os 5.561 municípios brasileiros.

Nosso principal objetivo é trazer informação relevante e atual para auxiliar nas decisões dos gestores públicos, sempre abordando a visão que o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas possuem sobre a matéria.

Espero que gostem desta edição,

João Alfredo Nunes da Costa Filho
Coordenador da Revista
Auditor de Prefeituras e Câmaras
Prof. Msc. em Gestão Pública



SOBRE O AUTOR

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

Nos órgãos públicos por onde passei exerci as funções de Gerente de Planejamento e Controle Interno, Presidente de Comissão de Licitação, Pregoeiro Oficial, Gestor Público, Auditor de Contas Públicas e Administrador.

Durante minha vida profissional tornei-me especialista em identificar e resolver os problemas das prefeituras e câmaras de vereadores, graças as mais de 500 (quinhentas) auditorias que realizei nas áreas de contabilidade pública, licitações e contratos, convênios, gestão fiscal, orçamento público, planejamento, endividamento público, programas sociais, concursos, previdência e gestão da educação e saúde.

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

DEPOIMENTOS DOS ASSINANTES

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

Luiz Francisconi
Prefeito

“A Revista Gestão Pública Municipal é de grande valor para nossa vida como funcionário público. Nos agrega conhecimentos, e nos permite cometer menos erros na aplicação das leis que regem a administração pública. Agradeço de coração o trabalho de vocês. Que continuem assim!”

Maximiniano Gomes
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

“Muito importante, é uma ferramenta que todos os gestores públicos deveriam utilizar e está sempre se atualizando, parabéns aos organizadores e que continuem com a publicação”.

Ronaldo Melo
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian
Prefeitura de Ribeirão do Sul

“A melhor coisa foi a aparição do Consultor do Prefeito, leio todos os artigos. Eles são de grande valia para quem atua no setor público”

Cláudio Barros
Advogado e Contador

“Gostaria de parabenizá-los pela Revista, a qual acompanho todo mês e as matérias são de fato extramente pertinentes a quem se dedica ao setor público.

Martha Cristina

“O Consultor do Prefeito e a Revista Gestão Pública Municipal tem me ajudado bastante. As informações são muito esclarecedoras”

Flávio Anastácio
Setor de Convênios

“Sou muito grato pelo material que venho recebendo da Revista Gestão Pública Municipal”

Nildomar

“Estou admirado com o conteúdo da Revista e quero aproveitar e parabenizá-lo pela iniciativa. Tenho todas as edições e venho intercalando minhas leituras com assuntos que tenho trabalhado na Câmara Municipal”

Félix Savi
Controlador da Câmara de Campo Largo

SUMÁRIO

Prazo para revisão de aposentadoria de servidor é de cinco anos.....	11
Exemplos de “impedimentos de ordem técnica” nas emendas impositivas.....	12
Devolução antecipada do duodécimo da câmara municipal.....	14
Quando usar a menor cotação na pesquisa de preços da licitação?.....	15
Verba indenizatória ao vereador pode configurar salário indireto.	17
Cobrança de taxa de inscrição em processo seletivo público... .	18
Responsabilidade do Secretário de Saúde pelos recursos do SUS.....	20
Qual o prazo da cessão do servidor público?.....	22
Como dividir os recursos das emendas individuais entre os vereadores?.....	24
Sobra de duodécimo e a redução do orçamento da câmara.....	25
Licença-saúde entra no limite de despesa com pessoal?.....	26
Teto remuneratório no âmbito do Tribunal de Contas do Município.....	28
TCE-PR: motorista de transporte escolar pode ter horário de trabalho diferenciado.....	29
Critérios de classificação para a escolha de licitantes em credenciamento é ilegal.....	30
Índice complementar diferenciado e a revisão geral anual.....	31
Diferença entre emenda parlamentar individual e coletiva.....	33
Edital de concurso não pode barrar candidato que responde a processo criminal.....	34
Excesso de arrecadação autoriza o aumento do duodécimo?..	35
Uso média ou mediana na pesquisa de preços da licitação?....	37
Teto do subsídio do vereador deve ser o do início da legislatura.	39

Terceirização da dívida ativa é operação de crédito?	41
Desvio de função do servidor público cedido.....	43
Onde estão nossos leitores.....	45

PRAZO PARA REVISÃO DE APOSENTADORIA DE SERVIDOR É DE CINCO ANOS.

Uma das atribuições dos Tribunais de Contas brasileiros é analisar se as aposentadorias dos servidores públicos foram concedidas dentro da legalidade (art. 71, III da CF/88). Em função desta competência, a jurisprudência entende que a concessão da aposentadoria é um ato administrativo complexo, o qual só se concretiza (completa) após o exame da legalidade pelos Tribunais de Contas.

Porém, devido ao grande volume de aposentadorias concedidas anualmente, algumas Cortes de Contas demoram a proceder a análise do benefício, gerando, inclusive, insegurança jurídica para os servidores públicos. Não é raro encontrar casos em que o servidor aposentado tem o valor da sua aposentadoria contestado após 5, 10 ou 15 anos da concessão do benefício.

Diante deste panorama, a fim de preservar a segurança jurídica e a presunção de legalidade dos atos da administração pública, o Supremo Tribunal Federal¹ definiu a seguinte tese de repercussão geral (Tema 445): “os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima”.

Portanto, após o Instituto de Previdência encaminhar a aposentadoria do servidor para a análise no respectivo Tribunal

1. STF – RE 636553

de Contas, este tem o prazo máximo de 5 (cinco) anos para apreciá-la. Caso a Corte perca este prazo, não poderá, em regra, haver revisão do benefício concedido pelo Instituto de Previdência. Contudo, devemos salientar que isto não impedirá a responsabilização do gestor acerca de possíveis impropriedades na concessão de benefícios notadamente irregulares.

EXEMPLOS DE “IMPEDIMENTOS DE ORDEM TÉCNICA” NAS EMENDAS IMPOSITIVAS.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 previu que é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações das emendas individuais, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Ou seja, as emendas individuais impositivas apresentadas pelos vereadores são de execução obrigatória (§11 do art. 166).

Entretanto, a própria Carta Maior prever uma exceção ao mencionar que as programações orçamentárias das emendas impositivas não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. Isto é, se restar evidenciada impossibilidade técnica de execução da emenda, ela poderá não ser implementada até que se corrija a falha. Porém, o que significa “impedimento de ordem técnica”?

Os casos de impedimento de ordem técnica podem ser variados, mas para fins de exemplificação, citamos algumas

hipóteses elencadas pela Portaria Interministerial nº 40, de 6 de fevereiro de 2014. Segundo a referida norma, serão considerados impedimentos de ordem técnica:

- I - a não indicação do beneficiário e do valor da emenda;
- II - a não apresentação do plano de trabalho ou não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto;
- III - a desistência da proposta por parte do proponente;
- IV - a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- V - a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- VI - a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- VII - a não aprovação do plano de trabalho; e
- VIII - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

Portanto, no caso específico em que as emendas impositivas dependam da celebração de convênios para sua execução e restar evidenciado qualquer dos problemas acima relatados, não será possível obrigar o investimento dos recursos da emenda parlamentar.

Por fim, cumpre frisar que há diversos outros tipos de impedimentos técnicos que podem impossibilitar a execução orçamentária da emenda impositiva. De todo modo, a não execução resultante de impedimento de ordem técnica deve estar devidamente justificada.

DEVOLUÇÃO ANTECIPADA DO DUODÉCIMO DA CÂMARA MUNICIPAL.

A sobra de recursos do duodécimo da câmara de vereadores poderá ser devolvida ao Poder Executivo, notadamente quando a legislação assim determinar. Geralmente, o saldo final de caixa somente é devolvido quando o Presidente da Câmara projeta que todas as obrigações do Legislativo já foram atendidas. Por isso, normalmente a devolução da sobra do duodécimo só ocorre nos últimos dias do exercício.

Entretanto, se após o planejamento orçamentário-financeiro, o gestor perceber que sobrará recursos, nada obsta que ele opte por devolver o duodécimo antecipadamente.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais², “não há óbice legal à devolução antecipada do saldo em caixa da Câmara Municipal ao respectivo Poder Executivo, desde que respeitados os princípios da contabilidade pública, e, evidentemente, os princípios da Administração”. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Mato Grosso³ decidiu que “a devolução do repasse poderá acontecer durante ou no final do exercício”.

Portanto, infere-se que “a fixação da periodicidade de devolução das economias dos duodécimos (não comprometidos), se mensal e antecipado ou anual, é de caráter discricionário do ordenador, respeitados, contudo, o interesse, a oportunidade e a conveniência do Poder Legislativo⁴”.

². TCE-MG – Consulta nº 809485.

³. TCE-MT - Resolução de Consulta nº 21/2009

⁴. TCE-RO – Parecer Prévio nº 11/2010.

Por fim, devo ressaltar que mesmo não havendo óbice para devolução antecipada do duodécimo, a fim de evitar riscos fiscais desnecessários, recomendo que esta transferência somente ocorra ao final do exercício, salvo disposição legal em sentido diverso.

QUANDO USAR A MENOR COTAÇÃO NA PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO?

Apesar da média e mediana das cotações obtidas na pesquisa de preços da licitação serem as medidas estatísticas que melhor representam os preços mercadológicos, em casos específicos a prefeitura deverá utilizar a menor das cotações.

Esta possibilidade é prevista na Instrução Normativa SEGES/MP 03/2017, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Segundo a referida norma, “serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o **menor dos valores obtidos na pesquisa de preços**, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados”.

Não obstante a norma precedente não se aplicar aos municípios, deve-se ressaltar que o Tribunal de Contas da União

entende que em mercados compostos por poucas empresas, estruturado em concorrência imperfeita (setores oligopolizados), o preço de referência deve ser embasado na menor cotação obtida pela pesquisa de preços. Segundo o TCU⁵, “na elaboração do orçamento estimativo, deve ser adotada a cotação mínima, não a mediana, para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, oligopolizado, em que dificilmente os menores valores decorrem de situações excepcionais, como promoções”.

Na decisão supramencionada, a Corte de Contas Federal entendeu que a cotação para a aquisição de equipamentos da estação de tratamento compacto de esgoto devia ter por base a cotação mínima, ao invés da mediana das cotações.

Por fim, cumpre ressaltar que a decisão de usar a menor das cotações da pesquisa de preços deve ser devidamente fundamentada. Ademais, não se deve olvidar que “a definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração⁶”.

Portanto, os responsáveis pela pesquisa de preços têm de atentar para os casos em que a menor das cotações servirá de base para a formação do termo de referência. No caso de inexistir servidores com a competência necessária, recomenda-se consultar um especialista na matéria a fim de averiguar se o caso concreto demanda o uso da média, mediana ou a menor cotação.

⁵. TCU – Acórdão nº 1639/2016 e 7290/2013-2C.

⁶. TCU – Acórdão nº 4952/2012.

VERBA INDENIZATÓRIA AO VEREADOR PODE CONFIGURAR SALÁRIO INDIRETO.

A remuneração dos vereadores é paga através de subsídio, o qual é fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (art. 39, § 4º da CF/88). Contudo, o fato de ser remunerado por subsídio, não impede o vereador de receber verba de natureza indenizatória.

A verba indenizatória visa reparar, repor, compensar ou reembolsar alguma despesa que o servidor (vereador) teve quando em serviço para a administração pública (despesas necessárias para o pleno exercício do mandato). Devido a esta natureza, a verba indenizatória dificilmente será fixa e permanente, pois é incomum que o fato gerador desta verba seja constante e perene.

Em função disto, o estabelecimento de verba indenizatória de modo fixo e permanente pode configurar remuneração indireta para o vereador.

Ao realizar auditoria de conformidade em uma câmara municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais⁷ assentou que: “a continuidade e a periodicidade mensal dos pagamentos a título de verba indenizatória, de forma generalizada aos vereadores, os quais alcançam o valor máximo fixado na resolução regulamentadora, sem a apresentação de documentos que atestem a pertinência, a excepcionalidade e a vinculação das despesas com o exercício da vereança, evidenciam o caráter remuneratório dos pagamentos. Desse

⁷. TCE-MG - Auditoria nº 1007854.

modo, tais dispêndios resultam em pagamento de subsídio indireto aos edis, em flagrante afronta ao art. 39, § 4º, da CR/88, ensejando, por conseguinte, o ressarcimento do dano provocado ao erário”.

Portanto, cabe o alerta aos vereadores e presidentes de câmaras para que evitem o pagamento de verbas indenizatórias de forma fixa e perene, sob pena de caracterizar remuneração indireta e possível condenação de reparação ao erário, caso não reste comprovada a despesa.

COBRANÇA DE TAXA DE INSCRIÇÃO EM PROCESSO SELETIVO PÚBLICO.

O processo seletivo simplificado é um instrumento normalmente utilizado para a seleção de profissionais mediante contrato temporário, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Apesar de possuir a mesma finalidade do concurso público (selecionar os melhores profissionais), o processo seletivo é um procedimento mais simples, podendo ser, inclusive, constituído apenas por análise de títulos.

Não obstante as distinções entre os institutos, o processo seletivo também possui similaridade com o concurso público, notadamente quanto à possibilidade de cobrança de taxa de inscrição. Na esfera federal, a Secretaria Especial de Desburocratização previu expressamente a necessidade de cobrança de taxa de inscrição na seleção⁸.

⁸. Instrução Normativa nº 01 de 27 de agosto de 2019.

Portanto, não há óbice legal para que os municípios cobrem taxas de inscrição no processo seletivo para contratação temporária por excepcional interesse público, sendo pertinente estabelecer casos de isenção, especialmente para candidatos de baixa renda.

Por fim, cito decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais que ratificou a legalidade da cobrança de taxa de inscrição em processo seletivo simplificado. Segundo o TCE-MG⁹, “é possível a cobrança de taxa para a inscrição em processo seletivo simplificado, a fim de custear as despesas para a realização do certame, observados os princípios administrativos, inclusive a necessidade de previsão em edital, a desvinculação da receita dela decorrente, a modicidade dos valores, a possibilidade de restituição do valor pago pelo candidato em caso de cancelamento, suspensão e adiamento do concurso, bem como o estabelecimento de hipóteses de isenção para hipossuficientes, entendidos como aqueles que não possam arcar com o pagamento sem comprometer o sustento próprio e de sua família, independentemente de estarem empregados ou não”.

RESPONSABILIDADE DO SECRETÁRIO DE SAÚDE PELOS RECURSOS DO SUS.

Em que pese a direção do Sistema Único de Saúde (SUS) ser única, no âmbito municipal a gestão é realizada pela Secretaria

⁹. TCE-MG – Consulta nº 1012057.

de Saúde ou por outro órgão equivalente (Fundo Municipal de Saúde, Fundação de Saúde, Consórcios, etc). Ademais, também é bem comum o próprio secretário de saúde ser o gestor do fundo municipal de saúde ou da entidade responsável pela gestão dos recursos do SUS.

Portanto, em geral, o secretário de saúde é o responsável pela boa e regular aplicação dos recursos do sistema único de saúde na esfera municipal. Contudo, como a gestão envolve a efetiva prática de atos administrativos, para que fique configurada a responsabilidade de fato 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 configurar a responsabilização do gestor, sendo necessário identificar quem, de fato, gerencia os recursos.

Ao analisar a Prestação de Contas de um Fundo Municipal de Saúde, o Tribunal de Contas da União chegou a afastar a responsabilidade do gestor formal do fundo pois quem de fato assinava os documentos e tomava decisões era o prefeito. Assim, segundo o TCU¹⁰, “a presunção de corresponsabilidade do secretário municipal de saúde em relação à mal verção 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”.

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

¹⁰. TCU – Acórdão nº 500/2020-1C.

gestor de fato, ainda que o administrador formal (legal) também possa ser responsabilizado por omissão, negligência ou culpa “in vigilando”.

QUAL O PRAZO DA CESSÃO DO SERVIDOR PÚBLICO?

O instituto da cessão consiste no afastamento temporário do servidor público do órgão de origem para ter exercício em outro órgão ou entidade da União, Estado ou Município. A cessão também pode ser conceituada como “o ato autorizativo pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem, passa a ter exercício fora da unidade de lotação ou da estatal empregadora” (Art. 2º do Decreto nº 9144/2017).

Um dos objetivos da cessão é readequar o quadro funcional no âmbito da administração pública, de modo a suprir temporariamente eventual necessidade de pessoal. Logo, infere-se que, nesta hipótese, a cessão deveria ter prazo determinado. Entretanto, não é isto que está previsto na legislação federal.

O Decreto nº 9.144/2017, que dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte, prever de forma expressa que a cessão será concedida por prazo indeterminado (art. 4). Do mesmo modo, a Orientação Normativa nº 4/2015 da Secretaria de Gestão Pública do Governo Federal estabelece tempo indeterminado para a cessão (art. 5).

Em que pese a legislação federal estipular prazo indeterminado para a cessão, cumpre ressaltar que o Tribunal de Contas da União já decidiu de modo diverso. Segundo o TCU¹¹, “os institutos da cessão e requisição, por terem caráter nitidamente temporário e de exceção, devem ser utilizados tão somente pelo tempo necessário ao atendimento do interesse público específico e pontual que motivou a requisição, não podendo servirem como forma de preenchimento permanente dos quadros funcionais dos órgãos cessionários/requisitantes, cujos cargos devem ser providos por meio de concurso público”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia entendeu que a cessão por prazo indeterminado é irregular. Segundo o TCM-BA¹², “para a cessão ser considerada regular, devem ser observados alguns requisitos formais, quais sejam: previsão legal; formalização em convênio ou instrumento congêneres; **fixação de prazo determinado** para a permanência do servidor cedido no órgão ou entidade cessionária; cumprimento da finalidade específica e outorga da autoridade máxima do órgão ou entidade cedente”.

O fato do prazo da cessão do servidor público federal não ter sido previsto em lei (foi fixado pelo Decreto nº 9144/2017) gera ainda mais dúvidas quanto à legalidade, especialmente quando o Estatuto Federal dos Servidores Públicos estabelece “mediante autorização expressa do Presidente da República, o servidor do Poder Executivo poderá ter exercício em outro órgão da Administração Federal direta que não tenha quadro próprio de pessoal, para fim determinado e **a prazo certo**” (art. 93, § 4º da Lei nº 8.112/93).

¹¹. TCU - Acórdão nº 1571/2008.

¹². TCM-BA - Processo nº 04583-17

Diante dos elementos acima expostos, recomendo aos municípios que a lei local fixe um prazo certo para a cessão dos servidores públicos, evitando inclusive prejuízos ao próprio funcionário que, após muito tempo cedido (fixa residência e constrói toda sua vida pessoal), é chamado para retorno ao cargo de origem.

COMO DIVIDIR OS RECURSOS DAS EMENDAS INDIVIDUAIS ENTRE OS VEREADORES?

As emendas individuais de execução obrigatória propostas pelos vereadores para alteração do orçamento público devem atender algumas condições, dentre as quais, a limitação do montante dos valores. É que a Constituição Federal determina que “as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo” (§ 9º do art. 166).

Logo, supondo que a Receita Corrente Líquida prevista no projeto orçamentário seja de 10.000.000,00 (dez milhões), o total das emendas individuais não poderá superar 120.000,00 (cento e vinte mil). Assim, se existirem 10 vereadores no município, cada um poderá propor emendas individuais no valor de 12.000,00 (doze mil).

Lembrando que destes 12.000,00 (doze mil), ao menos 6.000,00 (seis mil) deverão ser destinados obrigatoriamente para “ações e serviços públicos de saúde”.

Por fim, cumpre ressaltar que a Lei Complementar nº 141/2012 define no seu art. 3º o que são “ações e serviços públicos de saúde”. Logo, investimentos em limpeza urbana, remoção de resíduos, ações de assistência social, obras de infraestrutura (ainda que realizadas para beneficiar diretamente a rede de saúde) não são considerados investimentos em saúde.

SOBRA DE DUODÉCIMO E A REDUÇÃO DO ORÇAMENTO DA CÂMARA.

Os Órgãos e Poderes que possuem autonomia orçamentária dependem dos recursos previstos na LOA para manutenção de suas atividades. Se por um lado é verdade que o duodécimo de alguns destes órgãos não é suficiente para custear suas atividades, por outro lado muitos deles apresentam superavit recorrente.

Como a legislação local pode determinar que a sobra de recursos da Câmara Municipal deve ser devolvida ao município, há quem defenda que se esta sobra ocorrer com frequência (ano após ano) significa que o duodécimo do Poder Legislativo está superestimado. Nesta hipótese, a solução seria reduzir o orçamento da câmara de vereadores a fim de adequar as receitas e despesas, de modo a sobrar mais recursos para a prefeitura investir nos serviços públicos essenciais.

Este entendimento foi defendido pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso¹³ quando asseverou que “se as sobras orçamentárias do duodécimo ocorrem reiteradamente, é recomendável proceder-se a adequação orçamentária, alterando o orçamento da Câmara para menos”.

Também considero que o duodécimo dos Poderes e Órgãos autônomos não pode ser excessivo de modo a sobrar reiteradamente recursos financeiros. Entretanto, isto não significa, necessariamente, que a sobra recorrente de recursos do duodécimo indica superestimativa do orçamento. Pois, não se pode olvidar que o gestor sabe de antemão a sua receita e ele pode administrar o orçamento de modo a não gastar mais do que arrecada.

Em suma, não podemos inferir automaticamente que a sobra ano após ano de recursos do duodécimo indica a necessidade de reduzir o orçamento da câmara de vereadores. Somente a análise do caso concreto indicará se estamos diante de superestimativa orçamentária ou de uma boa gestão fiscal.

LICENÇA-SAÚDE ENTRA NO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL?

É bastante comum os estatutos dos servidores públicos municipais preverem a possibilidade do funcionário afastar-se do cargo para tratamento de saúde, sem prejuízo da remuneração.

¹³. TCE-MT - Resolução Consulta nº 21/2009.

Historicamente, os desembolsos com a licença para tratamento da saúde (ou auxílio-doença) eram escrituradas no elemento de despesa nº 05 (outros benefícios previdenciários do servidor). Em razão disto, estas despesas não eram contabilizadas no limite legal de despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, com as alterações efetuadas pelo artigo 9º da EC nº 103/2019, não existirá mais “Outros Benefícios Previdenciários”, o que terá como consequência a alteração da Portaria Interministerial da STN com a exclusão do elemento de despesa 05 – Outros Benefícios Previdenciários. É que a referida Emenda Constitucional determinou que os únicos benefícios do regime próprio de previdência são as aposentadorias e a pensão por morte. Logo, a licença-saúde deverá ser custeada com recursos da prefeitura.

Com estas modificações, o auxílio-doença passa a ser contabilizado no elemento de despesa nº 11 (vencimentos e vantagens fixas). Assim deverão ser computados no limite legal de despesas com pessoal.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional¹⁴, o auxílio-doença (ou licença para tratamento de saúde) e o salário-maternidade (ou licença maternidade) devem ser classificados no elemento de despesa “11 - Vencimentos e Vantagens Fixas” (classificação 3.1.90.11). Como consequência, essas despesas continuam sendo consideradas no cômputo da despesa bruta com pessoal, mas não poderão ser deduzidas, pois serão custeadas pelo ente e não mais pelo RPPS.

¹⁴. STN – Nota Técnica SEI nº 193/2020/ME

TETO REMUNERATÓRIO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO.

Ao tratar do limite remuneratório dos funcionários públicos, a Constituição Federal prever alguns parâmetros de comparação (remuneração do prefeito, governador, desembargador, deputado estadual, ministro do supremo, etc), sendo no âmbito municipal a remuneração do prefeito (art. 37, XI da CF/88).

Entretanto, especificamente no caso do município de São Paulo e Rio de Janeiro, existem alguns órgãos que possuem autonomia constitucional, como é o caso dos Tribunais de Contas destas cidades (TCM-SP e TCM-RJ). Estes Tribunais auxiliam a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro e São Paulo no exercício do controle externo, conforme dispõe o art. 31, § 1º da CF/88.

Contudo, o fato de encontrar-se na esfera do município e de auxiliar o Poder Legislativo não significa dizer que os servidores do TCM-SP e TCM-RJ estão sujeitos necessariamente ao teto remuneratório do prefeito. Pois, segundo o Supremo Tribunal Federal¹⁵, “a autonomia e a independência asseguradas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal resulta a inexistência de subordinação à estrutura administrativa do Poder Legislativo. Assim, a limitação do padrão remuneratório dos auditores do Tribunal de Contas estadual ao subsídio percebido por conselheiro – cargo de maior hierarquia dentro do Tribunal – não ofende a Constituição”.

Logo, devido a autonomia dos Tribunais de Contas, eles podem prever como limite remuneratório dos seus servidores, para fins

¹⁵. STF – ADI 3977

do teto constitucional, o subsídio dos Conselheiros e não o salário do prefeito do município.

TCE-PR: MOTORISTA DE TRANSPORTE ESCOLAR PODE TER HORÁRIO DE TRABALHO DIFERENCIADO

Em resposta à consulta acerca da possibilidade de o município fixar jornada de trabalho diferenciada para os motoristas de transporte escolar, o Tribunal de Contas do Paraná entendeu que não há óbice, mesmo que estes profissionais sejam remunerados com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O TCE-PR¹⁶ assentou que em razão da sua autonomia e capacidade de autoadministração, o município pode implantar horário diferenciado de trabalho aos servidores públicos ocupantes do cargo de motorista da área da Educação, desde que a medida seja fundamentada por razões de interesse público e pelos princípios que devem reger a atuação da administração pública, como os da economicidade e da eficiência.

A Corte de Contas Paranaense ainda ponderou que os incisos I, II, V e VI do artigo 30 da CF/88 estabelecem que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou

¹⁶. TCE-PR - Acórdão nº 4200/19.

permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; e manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Portanto, para melhor atender as necessidades da rede de ensino municipal, é possível que o gestor fixe jornada de trabalho diferenciada para os motoristas de transporte escolar.

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO PARA A ESCOLHA DE LICITANTES EM CREDENCIAMENTO É ILEGAL.

O credenciamento consiste num “chamamento público” que a administração faz para selecionar diversos fornecedores para lhe prestar serviços. Nesse tipo de procedimento não há possibilidade de competição, pois qualquer empresa que preencha os **requisitos** do Poder Público estará apta para contratação.

“Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/1993, admite-se o credenciamento como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as **condições** por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. Para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da

igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido¹⁷.

Ressalte-se que as condições ou requisitos estabelecidos pela administração não podem visar selecionar uma proposta mais vantajosa ou classificar¹⁸ os melhores fornecedores.

Segundo o Superior Tribunal de Justiça¹⁹, “sendo o credenciamento modalidade de licitação inexigível em que há inviabilidade de competição e admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública, os critérios de pontuação exigidos no edital para desclassificar a contratação de credenciado já habilitado mostra-se contrário ao entendimento doutrinário e jurisprudencial”.

ÍNDICE COMPLEMENTAR DIFERENCIADO E A REVISÃO GERAL ANUAL

A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos prevista no art. 37, X da Constituição Federal distingue-se do reajuste ou readequação dos salários do funcionalismo. Enquanto esta visa aumentar o poder de compra, aquela objetiva mantê-lo. Noutras palavras, a revisão geral anual é concedida para preservar o poder aquisitivo em razão da correção inflacionária.

¹⁷. TCU - Acórdão nº 351/2010.

¹⁸. TCU - Acórdão nº 408/2012 e 141/2013.

¹⁹. STJ - Resp 1747636-PR – 03/12/2019.

Esta distinção é importante pois a revisão geral anual deve adotar o mesmo índice para todos os servidores, enquanto o reajuste/aumento dos salários poderá ser diferenciado. Isto significa que a lei poderá fixar um índice geral aplicável a todos os servidores e um percentual complementar diferenciado para categorias distintas.

“Embora a revisão anual de vencimentos seja geral e o texto constitucional impeça distinção de índices, é possível que determinada categoria receba efetivamente revisão diferenciada de outra, caso essa distinção reflita reajuste anterior. É preciso, então, que tais situações sejam tratadas expressamente pelo Poder Executivo na norma proposta, mercê de sua maior expertise e acesso à informação, necessárias ao cômputo dos reajustes já concedidos no período²⁰”.

Esta situação foi verificada na Lei nº 15.512/2007 do Estado do Paraná que fixou um percentual de 3,14% a título de revisão geral anual para todos os servidores e um índice complementar para algumas categorias (variação entre 3,14% a 30,29%). Na prática, houve aumento de salário diferenciado.

Entretanto, este procedimento foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Segundo a Corte Suprema²¹, “a revisão geral anual sem distinção de índices não impede que determinadas categorias recebam efetivamente revisão diferenciada de outras, caso essa diferenciação reflita reajustes anteriores, de forma a evitar o desvirtuamento dos reajustes setoriais e a necessidade de redução do índice de revisão, em prejuízo das categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento salarial”.

²⁰. STF – ADI 3968

²¹. STF – ADI 3968

Em suma, “a consideração dos reajustes setoriais anteriores, de forma a fixar patamar equânime de revisão geral das remunerações de todos os servidores, não contraria a ratio do disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal²²”.

DIFERENÇA ENTRE EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL E COLETIVA.

As emendas parlamentares ao orçamento público são, em geral, um instrumento que permite a participação do Poder Legislativo na alocação dos recursos públicos. Como a competência para elaboração do orçamento pertence ao Poder Executivo, em regra, este detém a prerrogativa de decidir onde os recursos públicos serão investidos.

A proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo deverá ser encaminhada ao Legislativo para que este aprove ou vete o projeto. Contudo, além de deliberar acerca da proposta orçamentária, os parlamentares poderão propor modificações no projeto original (emendas), desde que atendidas as regras constitucionais e legais.

Quando a emenda for proposta por uma bancada parlamentar, uma comissão ou um grupo de deputados, denomina-se emenda coletiva. Por outro lado, quando um único parlamentar propõe uma modificação no orçamento, tem-se a emenda individual. Esta última também é denominada de emenda

²². STF – ADI 3968

parlamentar individual de execução obrigatória, ou simplesmente emenda impositiva.

Em suma, existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e da relatoria. As emendas individuais são de autoria de cada senador, deputado ou vereador. As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado são também coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas²³.

As regras para a proposição das emendas parlamentares (individuais ou coletivas) serão estabelecidas no regimento de cada casa legislativa (Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa, Congresso Nacional), desde que respeitadas as normas constitucionais e a legislação sobre direito orçamentário-financeiro.

EDITAL DE CONCURSO NÃO PODE BARRAR CANDIDATO QUE RESPONDE A PROCESSO CRIMINAL.

Em razão do princípio constitucional da presunção de inocência, a exclusão de candidato a concurso público apenas em razão da tramitação de processo penal contraria o entendimento do Supremo Tribunal Federal. O STF²⁴ fixou tese de repercussão geral no sentido de que “sem previsão constitucionalmente

²³. Fonte: Agência Senado.

²⁴. STF – RE 560900

adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal”.

Entretanto isto não significa que candidatos condenados penalmente não possam, eventualmente, ser excluídos de certames. Porém, para que isto aconteça é necessário existir lei compatível com a Constituição Federal, condenação por órgão colegiado (ou definitiva) e que o crime praticado seja incompatível com o exercício do cargo objeto do concurso.

Logo, caso não atendidas as condições supramencionadas, o edital do concurso público não pode prever cláusulas que excluam candidatos com processo criminal em curso.

EXCESSO DE ARRECAÇÃO AUTORIZA O AUMENTO DO DUODÉCIMO?

Quando o município apresenta queda na arrecadação, todos os Poderes devem promover limitação de empenho e movimentação financeira com vistas à adequação da despesa ao novo patamar de receitas. Inclusive, nesta situação o Poder Judiciário pode autorizar o desconto uniforme no duodécimo dos Poderes. Ou seja, todos devem ter sua cota de sacrifício orçamentário-financeiro em razão da arrecadação não se comportar conforme o esperado.

No entanto, e se a situação for inversa? Isto é, se a receita arrecadada for superior ao montante previsto no orçamento,

pode-se aumentar o repasse do duodécimo da câmara municipal? Entendo que não automaticamente.

Primeiramente, devemos recordar que o parâmetro constitucional para a fixação do duodécimo é a receita tributária mais transferências realizadas no exercício anterior (art. 29-A da CF/88). Inclusive, se o prefeito repassar mais do que esse limite, ele incorrerá em crime de responsabilidade (Art. 29-A, §2º, I). Portanto, não é possível aumentar automaticamente o valor do duodécimo pelo simples fato de existir excesso de arrecadação, haja vista o limite constitucional mencionado.

Entretanto, também não se pode esquecer que é possível que o duodécimo do Poder Legislativo tenha sido subestimado e fixado abaixo do limite constitucional. Nesta hipótese, em caso de excesso de arrecadação, o orçamento da câmara de vereadores poderá ser majorado mediante a abertura de créditos adicionais.

Sobre esta questão, o Tribunal de Contas do Mato Grosso²⁵ assentou que “caso o orçamento da Câmara Municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional. A ocorrência de aumento de arrecadação durante o exercício não autoriza o aumento do valor do duodécimo fixado no orçamento, pois a base para o repasse é composta de receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior”.

Portanto, podemos concluir que o incremento da arrecadação não implica necessariamente no aumento do duodécimo da câmara, cabendo ao gestor demonstrar que o orçamento não é suficiente para manutenção das atividades do Poder Legislativo

²⁵. TCE-MT - Acórdão nº 1785/2001.

e propor a suplementação, desde que seja respeitado o limite constitucional previsto no art. 29-A da CF/88.

USO MÉDIA OU MEDIANA NA PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO?

Para que uma pesquisa de preços seja válida, além de consultar diversas fontes, o gestor deverá saber como identificar o preço de referência da contratação, uma vez que dificilmente as cotações coletadas no mercado serão idênticas. Noutras palavras, diante da posse de diversas cotações, qual critério devemos utilizar para definir um valor único que servirá de base para a contratação?

Na esfera federal a Instrução Normativa SEGES/MP nº 03/2017, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, prever que “serão utilizadas como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços”.

Em que pese a referida norma prever o uso do menor dos valores para definir o preço de referência, recomenda-se que os municípios utilizem, em regra, a média ou mediana, pois o

Tribunal de Contas da União²⁶ entende que o preço de mercado é mais bem representado por essas medidas.

Porém, uma questão frequente colocada pelos alunos do curso “como elaborar a pesquisa de preços da licitação” diz respeito a qual metodologia utilizar na pesquisa de preços. Ou seja, quando usar a média ou mediana? Para responder esta dúvida sempre cito o seguinte exemplo.

Suponha que em uma pesquisa de preços obtenha-se 7 (sete) cotações para um determinado produto: R\$ 35, R\$ 36, R\$ 36, R\$ 37, R\$ 38, R\$ 40 e R\$ 100. Quando utilizamos a média destas cotações chegamos a um preço de referência de R\$ 46. Nota-se que este valor é superior a 6 (seis) dos 7 (sete) preços coletados. Logo, nesta hipótese, o uso da média parece não refletir o valor mercadológico. Como a média é influenciada por todos os preços coletados, se tivermos valores muito discrepantes a média é substancialmente alterada.

Quando utilizamos a mediana para o mesmo conjunto de preços, chegamos a um valor de R\$ 37. Percebe-se que esse valor é maior que 3 (três) cotações, mas também é menor que outras três. Assim, nesta situação a mediana representa melhor o preço mercadológico.

Em suma, quando os preços coletados na pesquisa possuem pequenas variações, pode-se utilizar a média. Contudo se os orçamentos obtidos forem bastante discrepantes, a mediana é a medida mais indicada. Obviamente, haverá casos em que o uso de uma ou outra medida central não fará grande diferença.

²⁶. TCU - Acórdão nº 3068/2010.

TETO DO SUBSÍDIO DO VEREADOR DEVE SER O DO INÍCIO DA LEGISLATURA.

Como é sabido, os subsídios dos vereadores devem ser fixados em atenção ao princípio da anterioridade. Isto significa que a fixação da remuneração será feita numa legislatura para vigorar na outra. Esta regra visa coibir que os edis legislem em causa própria, sendo beneficiados por aumento de salários promovidos por eles mesmos.

Além desta limitação, os subsídios dos vereadores também possuem um teto constitucional, que corresponde a um determinado percentual dos subsídios dos deputados estaduais (o percentual varia de acordo com o número de habitantes do município) (art. 29, VI da CF/88).

Por fim, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal²⁷, os subsídios dos vereadores não poderão ser reajustados durante a legislatura, ainda que através da revisão geral anual prevista no art. 37, X da CF/88.

Diante de tantas limitações, algumas câmaras encontraram uma forma de “driblar” estas restrições. A manobra consiste em fixar o subsídio no início da legislatura maior que o teto constitucional. Ou seja, se o limite do subsídio corresponde a R\$ 10.000,00 mês, o legislativo fixa em R\$15.000,00. Como o edil não poderá receber o valor definido (R\$ 15.000,00), no momento do pagamento desconta-se uma parcela do subsídio até o limite do teto. Isto é, no contracheque desconta-se R\$ 5.000,00 de abate-teto para que o vereador não receba acima do teto (R\$ 10.000,00).

²⁷. STF – RE 800617

Porém, se no decorrer da legislatura houver majoração do teto nacional (subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal) e, conseqüentemente, aumento dos subsídios dos desembargadores e dos deputados estaduais, os vereadores terão, na prática, um aumento salarial, em razão do desconto referente ao abate-teto ser menor. Observa-se que esta artimanha viola o princípio da anterioridade, pois tem-se aumento líquido de salário em função da majoração do teto constitucional.

Atentos a este procedimento, alguns Tribunais de Contas²⁸ vêm decidindo que o teto constitucional dos subsídios dos vereadores corresponde ao do momento da fixação dos salários (início da legislatura). Assim, evita-se que os vereadores estabeleçam salários acima do teto constitucional e sejam beneficiados quando este for aumentado.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal²⁹ decidiu em caso similar que “a fixação do subsídio dos deputados estaduais no limite máximo previsto na Constituição Federal somente pode ter como paradigma o valor do subsídio dos deputados federais vigente ao tempo da edição da lei estadual, vedados posteriores reajustes automáticos”.

Por fim, cumpre ressaltar que o ato de fixar o subsídio acima do teto constitucional já é irregular, seja porque descumpre as regras constitucionais ou por falta de adequação orçamentária.

Portanto, o legislativo não poderá prever em lei um subsídio superior ao teto constitucional. Caso isto ocorra, o parâmetro para aferição do limite constitucional será o subsídio do

²⁸. TCE-PB - Ofício Circular nº 021 de 15/07/2016

²⁹. STF – ADI 5856.

deputado estadual do início da legislatura, em virtude do princípio da anterioridade e da proibição do vereador ter revisão geral anual.

TERCEIRIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA É OPERAÇÃO DE CRÉDITO?

Sem adentrar ao mérito da legalidade da terceirização da dívida ativa, poderíamos considerar que a transferência da cobrança dos créditos a receber da prefeitura para terceiros com recebimento antecipado dos valores constitui uma operação de crédito? Noutras palavras, se a prefeitura entregar a dívida ativa para uma instituição financeira efetuar a cobrança e em troca receber a antecipação do crédito restaria configurada uma operação de crédito?

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a operação de crédito consiste no compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (art. 29, III da Lei Complementar nº 101/2000).

A terceirização da cobrança da dívida envolve (uma das possibilidades) a “venda” dos créditos a receber a terceiro (que pode ser uma instituição financeira) para que este realize a cobrança. Em troca, o terceiro “compra” a dívida ativa com

deságio (devido ao risco de crédito) e entrega antecipadamente os recursos para a prefeitura.

Exemplificando: suponha que uma prefeitura tenha R\$ 100.000,00 a receber (dívida ativa) e pretenda terceirizar a cobrança para uma instituição financeira. Após analisar o risco de inadimplência da dívida ativa da prefeitura, o banco oferece R\$ 70.000,00 antecipado. Para a prefeitura há a vantagem de receber os recursos antecipados e a desvantagem do deságio. Para a instituição financeira existe a possibilidade de lucrar na operação, caso ela consiga recuperar mais do que pagou pela carteira da dívida ativa.

Este tipo de operação, no meu entender, não configura uma operação de crédito, desde que haja apenas a troca da dívida ativa pela receita antecipada sem quaisquer outras obrigações para o poder público.

Por fim, cumpre salientar que este assunto foi objeto de debate no Supremo Tribunal Federal³⁰ onde a maioria dos ministros entendeu que a cessão da dívida ativa para instituições financeiras não constitui uma operação de crédito (vencido o Min. Marco Aurélio Melo).

DESVIO DE FUNÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO CEDIDO.

O instituto da cessão consiste no afastamento temporário do servidor público do órgão de origem para ter exercício em outro

³⁰. STF - ADI 3786 e 3845.

órgão ou entidade da União, Estado ou Município. A cessão também pode ser conceituada como “o ato autorizativo pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem, passa a ter exercício fora da unidade de lotação ou da estatal empregadora” (Art. 2º do Decreto nº 9144/2017).

As regras e critérios para a cessão normalmente são estabelecidas nos estatutos dos servidores públicos, haja vista a inexistência de norma nacional regulamentado a matéria. Porém, algumas regras podem ser extraídas dos princípios da administração pública, sendo de aplicação para todos os entes da federação. É o caso da necessidade do servidor cedido exercer atribuições/competências similares as do cargo de origem.

Como a Constituição Federal somente permite o ingresso em cargo público efetivo mediante concurso público, há quem defenda que a cessão do servidor para ter exercício em outro cargo deve guardar similaridade com a função de origem, sob pena de desvio de função e violação da moralidade administrativa.

Esta tese foi defendida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina³¹ quando assentou que “a cessão de servidor público municipal, ocupante de cargo efetivo, para outro órgão da Administração Pública somente é possível quando as atribuições de ambos os cargos se equivalem, sob pena de caracterizar desvio de função”. Igualmente, o Tribunal de Contas da União³² alertou a Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região no sentido de que “a cessão de servidores para atuação no órgão em desacordo com os

³¹. TCE-SC - Prejulgado 1513

³². TCU - Acórdão nº 3149/2019

princípios da impessoalidade ou eivadas por desvio de função e ocupação indevida de cargo efetivo caracteriza grave infração à norma legal ou regulamentar, sujeitando os responsáveis à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992”.

Não obstante as decisões supramencionadas, ressalto que um servidor público não pode ser cedido para ocupar cargo efetivo em outro órgão/poder, pois além de desvio de função, há o ingresso irregular no cargo, em virtude da ausência de aprovação em concurso público.

Ou seja, a regra é que o servidor somente deve ser cedido para ocupar um cargo comissionado³³. E nesta hipótese entendo que não há necessidade de similaridade de atribuições entre o cargo de origem e o de provimento em comissão, bastando que o funcionário cedido preencha os requisitos para exercer o cargo comissionado.

³³. Esta regra está prevista no art. 16 do Decreto nº 9144/2017.

ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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



www.consultordoprefeito.org