

Revista

Gestão Pública Municipal

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

João Alfredo Nunes da Costa Filho



www.consultordoprefeito.org

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

2022

ASSINATURA GRATUITA:
www.consultordoprefeito.org

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

REDES SOCIAIS:
Instagram/consultordoprefeito

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública
Municipal - v.6, n. 58, out 2022. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16
CDU 35.073.526(05)“540.1”

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Espero que gostem desta edição,

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

SOBRE O AUTOR



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

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

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

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

DEPOIMENTOS DOS ALUNOS E LEITORES

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

Luiz Francisconi
Prefeito

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

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

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

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

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

Maximiniano Gomes
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Ronaldo Melo
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian
Prefeitura de Ribeirão do Sul

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

Cláudio Barros
Advogado e Contador

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

Martha Cristina

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

Flávio Anastácio
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi
Controlador da Câmara de Campo Largo

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

Raphael Costa de Azevedo
Consultor

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

Ezequiel de Paula Castro
Assessor Parlamentar

SUMÁRIO

Cancelamento de restos a pagar entra no superávit financeiro do ano da baixa?.....	12
Devolução do lucro da empresa decorrente de contrato irregular com o Município.....	13
Prazo de validade dos preços da pesquisa de mercado da licitação.....	15
Pensão recebida com posterior comprovação da não dependência econômica.....	17
O orçamento do Município está vinculado aos resultados da audiência pública?.....	19
Como o Município deve registrar os recursos da EC n.º 123/22 (redução ICMS combustíveis).....	20
Servidor efetivo de licença pode ser substituído por temporário?	22
A pandemia justifica a geração de despesa no final do mandato do Prefeito?.....	24
Como saber se a multa aplicada pelo Tribunal de Contas é adequada?.....	27
Termo de Ajustamento de Conduta com cláusula irregular e a responsabilidade do Prefeito.....	28
Instrumento normativo para delegação de competência nos convênios.....	30
Professores do Município podem receber abono oriundo dos precatórios do FUNDEF.....	32
Contratação indiscriminada de comissionados para atividades rotineiras é erro grosseiro.....	34
Afastamento da responsabilidade solidária da empresa no convênio com o Município.....	36
Falecimento do gestor após findo o prazo de defesa no Tribunal de Contas.....	38

Servidor Público é obrigado a informar dados sobre bens e evolução patrimonial.....	40
Qual é o prazo para o Prefeito prestar informações à Câmara Municipal.....	42
Procurador do Município pode receber gratificação por dedicação exclusiva.....	43
Incapacidade técnica ou falta de experiência não afasta a responsabilidade do Prefeito.....	45
Recurso contra decisão do TCE que não descreveu o cálculo do débito imputado ao Prefeito.....	47
Onde estão nossos leitores.....	50

CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR ENTRA NO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO ANO DA BAIXA?

Os restos a pagar consistem, em geral, em despesas públicas que foram empenhadas, mas, por alguma razão, não foram pagas ao final do exercício financeiro. Ao efetuar a inscrição dos restos a pagar, em geral, no ano subsequente, uma vez cumpridas as exigências, os restos a pagar devem ser pagos. Todavia, se por algum motivo os restos inscritos forem cancelados o saldo financeiro destacado para sua quitação ficará “livre”. Deste modo, questiona-se a possibilidade dessa fonte de recursos compor o superavit financeiro do mesmo ano do cancelamento.

Ao responder consulta acerca da matéria, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG¹ decidiu que “o valor do cancelamento de restos a pagar de uma determinada fonte não pode servir como recurso de superávit financeiro no ano em que houve o cancelamento dos restos a pagar, uma vez que a apuração do resultado é realizada no balanço patrimonial do exercício anterior, conforme dispõe o § 1º, inciso I, do art. 43 da Lei n. 4.320/1964”.

Com efeito, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, aduz que o superávit financeiro é a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. Ademais, a referida norma também estabeleceu que,

¹ TCE – MG – Processo n.º 1114733.

dentre outras, são fontes de recursos para abertura de créditos suplementares e especiais os recursos oriundos do superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

Portanto, infere-se que os saldos financeiros dos cancelamentos dos restos a pagar, embora computados no superavit financeiro, não podem fazer parte do resultado do exercício do cancelamento, devendo compor, sopesando as demais obrigações, o superavit para o ano subsequente.

DEVOLUÇÃO DO LUCRO DA EMPRESA DECORRENTE DE CONTRATO IRREGULAR COM O MUNICÍPIO

Nos contratos administrativos celebrados entre os particulares e os Municípios, quando constatada a ocorrência de superfaturamento ou sobrepreço, o contratado e/ou o gestor devem restituir os cofres públicos na proporção do dano.

Nesse sentido, a Lei Nacional n.º 8.666/1993 aduz que a nulidade do contrato não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa (parágrafo único do art. 59). Percebe-se que a condenação de reparação

do dano não afasta a necessidade da empresa receber pelos serviços que tiver efetivamente prestado, sob pena de enriquecimento ilícito do Poder Público.

Todavia, um fator que pode passar despercebido diz respeito ao pagamento dos serviços executados, posto que, quando da prestação dessas serventias, a contraprestação pecuniária paga a sociedade contratada abarca tanto os custos como o lucro da firma. Noutras palavras, no valor pactuado o particular embute a sua parcela de lucro. Logo, é possível afirmar que a condenação de reposição ao erário deve abarcar também o lucro? Isto é, a restituição da administração ao particular deve limitar-se aos custos da execução dos serviços?

Ao examinar o caso de empreiteiras envolvidas na operação Lava Jato, o Tribunal de Contas da União – TCU² decidiu que possui competência para assinar prazo para que o órgão ou a entidade pública adote as providências necessárias (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal), administrativas ou judiciais, visando ao não pagamento ou à restituição de lucro ilegítimo obtido por empresa contratada por meio de fraude à licitação, a fim de buscar, com base nos efeitos retroativos da nulidade contratual (art. 59 da Lei 8.666/1993 e arts. 148 e 149 da Lei 14.133/2021), na vedação ao enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil) e no princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza, a restauração do status quo ante.

A decisão a Corte de Contas federal fundamentou-se, dentre outros elementos, em precedente do Superior

² TCU – Acórdão n.º 1842/2022 – Plenário.

Tribunal de Justiça – STJ que reconheceu o direito do contratado à indenização pelos serviços executados, mas, tendo havido má-fé do contratado, referida indenização deve ser limitada aos custos incorridos na consecução do objeto, sem, portanto, os lucros ilegítimos, em respeito ao princípio da vedação do enriquecimento sem causa.

Desta feita, ao ser analisada a execução de um contrato administrativo, caso se verifique a ocorrência de superfaturamento/sobrepço sem a evidenciação de vícios de nulidade contratual, o dano ao erário equivalerá ao superfaturamento/sobrepço. Porém, se o ajuste houver sido firmado com comprovado vício nulificante na origem, provocado com a concorrência do particular no cometimento do ato ilícito, caracterizará dano ao erário não só o superfaturamento/sobrepço identificado, mas também o lucro ilegítimo indevidamente recebido.

PRAZO DE VALIDADE DOS PREÇOS DA PESQUISA DE MERCADO DA LICITAÇÃO

A coleta de cotações de preços no mercado visa evidenciar a média do valor do produto/serviço que a administração pública pretende contratar, pois a Lei Nacional n.º 8.666/1993 exige em diversos dispositivos que os preços pactuados sejam compatíveis com os praticados no mercado.

Como os preços do mercado variam consideravelmente com o decurso do tempo, quanto mais próxima a pesquisa mercadológica for do momento da contratação,

maior a probabilidade de os valores refletirem a realidade do mercado. Ou seja, as pesquisas de preços devem possuir um prazo de validade razoável, sob pena de não serem úteis para fundamentar o preço de referência da licitação.

Acerca dessa matéria, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) estabeleceu um prazo máximo de validade de preços para algumas fontes de apoio à sondagem. Segundo a referida norma, os contratos anteriores celebrados pelo Poder Público somente poderão ser utilizados como fonte para pesquisa se estiverem em execução ou concluídos no período de 01 (um) ano da data da pesquisa de mercado, observado o índice de atualização correspondente (art. 23, § 1º, inciso II).

Do mesmo modo, o novo estatuto das contratações públicas preconizou que as cotações efetuadas junto aos fornecedores que visaram formar o orçamento estimativo da administração somente terão validade se obtidas com 06 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital (art. 23, § 1º, inciso IV).

Embora a Lei Nacional n.º 14.133/2021 não tenha mencionado expressamente o prazo de validade dos preços para as outras fontes da pesquisa (Banco de dados públicos, mídia especializada, base nacional de notas fiscais, sítios eletrônicos, etc.), é razoável adotar a vigência de 06 (seis) meses.

De todo exposto, recomenda-se que, se os municípios não possuírem regulamento próprio acerca das pesquisas de preços, deve-se utilizar a prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para validade dos orçamentos que

embasarão a pesquisa, respeitados os sobreditos limites estipulados pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

PENSÃO RECEBIDA COM POSTERIOR COMPROVAÇÃO DA NÃO DEPENDÊNCIA ECONÔMICA

Inobstante a comprovação da dependência econômica de alguns beneficiários das pensões seja presumida, como no caso do filho menor ou inválido, em outras circunstâncias a dependência deve ser demonstrada para fins de percepção do auxílio securitário. Por exemplo, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei n.º 8.112/1990) aduz que podem ser beneficiários das pensões, dentre outros, o pai, mãe ou irmão que comprove a dependência econômica do servidor (art. 217, incisos V e VI).

A dependência econômica pode ser evidenciada por diversos documentos, tais como a informação constante do imposto de renda do servidor, escritura declaratória, extrato bancário, comprovante de pagamento de despesas, etc. Todavia, a apresentação destes documentos não significa que de fato, o dependente faz jus ao auxílio, posto que a análise do caso concreto pode demonstrar que não existia, efetivamente, dependência.

Ao analisar uma situação específica de uma tia-avó que pleiteou a percepção de pensão de uma servidora pública federal, alegando que seus filhos menores dependiam da

ex-funcionária, o Tribunal de Contas da União – TCU, embora tenha considerado o benefício legal inicialmente, em momento posterior, ao reanalisar o feito, diante da constatação de que a referida tia-avó já percebia outra pensão mais antiga, anulou o ato concessório do registro, como também condenou a beneficiária a restituir os valores percebidos de má-fé.

Com efeito, é importante estabelecer que o objetivo da pensão não é manter um determinado padrão de vida, mas preservar uma sobrevivência condigna. Outrossim, deve-se destacar que pensão não é herança, não sendo automaticamente transferida aos eventuais beneficiários. Assim, no caso acima transcrito, o fato da tia-avó já possuir uma renda capaz de manter seus filhos, descaracteriza a dependência econômica da servidora federal, sendo, portanto, indevido o benefício.

Nesse sentido, a Corte de Contas federal³ asseverou que “configura má-fé do interessado a omissão de informação sabidamente relevante com a intenção de induzir a erro a Administração na concessão de benefício pensional. Nesse caso, não se aplica a Súmula TCU 106, ensejando a obrigatoriedade de devolução ao erário de toda a importância indevidamente recebida”.

³ TCU – Acórdão n.º 4477/2022 – Primeira Câmara.

O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO ESTÁ VINCULADO AOS RESULTADOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA?

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) afirma que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos essenciais de transparência na gestão fiscal, devendo haver um incentivo à participação popular, através da realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração destes instrumentos (art. 48).

No mesmo sentido, o Estatuto das Cidades (Lei Nacional n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) aduz que, no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (art. 44).

As audiências públicas são reuniões realizadas pelas prefeituras ou câmaras de vereadores com o objetivo de escutar as demandas da população a fim de que estas sejam contempladas nas leis de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais. Entretanto, o fato da sociedade ser ouvida ou “aprovar” previamente a destinação dos recursos públicos, não significa dizer que o prefeito está obrigado a investir os recursos do orçamento no destino “aprovado” nas audiências públicas.

Inclusive, essa questão já foi objeto de debate no Supremo Tribunal Federal -STF⁴, o qual assentou que a

⁴. STF – ADI 2680

vinculação da vontade popular na elaboração de leis orçamentárias contraria a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para confecção das peças orçamentárias. Noutras palavras, é inconstitucional norma local que determina a execução obrigatória de orçamento elaborado com participação popular.

Segundo a Procuradoria-Geral da República – PGR, a “participação popular na elaboração dos orçamentos anuais deveria revestir-se de carácter meramente indicativo, e não determinante – a ponto de violar a iniciativa do Poder Executivo, que o constituinte originário quis exclusiva”.

Não obstante a jurisprudência supracitada, ainda que não exista obrigação de executar o orçamento “decidido” pelo povo, o prefeito deve ter senso republicano e fazer o possível para destinar os recursos do orçamento para atender as demandas “aprovadas” pela própria sociedade, posto que a participação social não deve ser meramente formal.

COMO O MUNICÍPIO DEVE REGISTRAR OS RECURSOS DA EC N.º 123/22 (REDUÇÃO ICMS COMBUSTÍVEIS)

A Emenda Constitucional n.º 123, de 14 de julho de 2022, estabeleceu, dentre outros aspectos, algumas regras para mitigação dos impactos decorrentes da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados. A referida norma previu

dois tipos de transferências de recursos da União aos estados, Distrito Federal e aos municípios.

Assim, a União deverá repassar recursos aos municípios que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semiurbano. Para que seja possível o acompanhamento da aplicação desses recursos, as receitas recebidas deverão ser registradas na Fonte ou Destinação de Recursos 717 – Assistência Financeira Transporte Coletivo – Art. 5º, inciso IV - EC nº 123/2022. Essa classificação, criada pela Portaria STN nº 1.566, de 31/08/2022, tem a finalidade de controlar os recursos provenientes das transferências da União a título de assistência financeira a serem utilizados no custeio da garantia prevista no §2º do art. 230 da CF, de gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos, conforme prevê o inciso IV, art. 5º, da Emenda Constitucional nº 123/2022.

Outrossim, os recursos relativos ao auxílio financeiro (cota parte dos municípios) decorrente da redução do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), deverão ser registrados contabilmente de forma similar à repartição das receitas do ICMS, devendo, contudo, destacar a origem dos recursos. Desse modo, os municípios, ao receberem as receitas transferidas pelos Estados, deverão efetuar o registro na rubrica "6.2.1.2.x.xx.xx – Receita Realizada", também nas classificações específicas criadas para essa finalidade, ou seja, na Natureza da receita 1.7.1.9.61.0.0 - Auxílio Financeiro – Outorga Crédito Tributário ICMS – Art. 5º, Inciso V, EC nº 123/2022 e na Fonte de Recursos 718 –

Auxílio Financeiro – Outorga Crédito Tributário ICMS – Art. 5º, Inciso V, EC nº 123/2022.

Nota-se, como sempre, que o objetivo da escrituração contábil é identificar ou apartar as origens dos recursos, seja para fins de controle pela União, ou pelos órgãos de fiscalização. Por fim, informamos que maiores detalhes técnicos acerca desta contabilização podem ser obtidos na Nota Técnica SEI n.º 40082/2022/ME emitida pela Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

SERVIDOR EFETIVO DE LICENÇA PODE SER SUBSTITUÍDO POR TEMPORÁRIO?

A licença para tratar de interesses particulares é um benefício previsto em diversos estatutos de servidores públicos. No âmbito federal, a Lei n.º 8.112/1990 prever que “a critério da Administração, poderão ser concedidas ao servidor ocupante de cargo efetivo, desde que não esteja em estágio probatório, licenças para o trato de assuntos particulares pelo prazo de até três anos consecutivos, sem remuneração” (art. 91).

Diante deste dispositivo legal e considerando que o município tem autonomia para definir em lei local as hipóteses que autorizam a contratação por tempo determinado para atender necessidade de excepcional interesse público, é possível afirmar que o afastamento do servidor público para tratar de assuntos particulares autoriza o município a contratar temporários a fim de

substituir o funcionário licenciado? Ou, no caso de necessidade do serviço, a Administração tem que necessariamente chamar o servidor licenciado para retornar à atividade?

Segundo entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC⁵, “por se encontrar na seara da discricionariedade administrativa, o licenciamento para trato de interesse particular de servidor público não constitui motivo razoável para a contratação por tempo determinado para sua substituição, posto que a liberação do servidor não se coaduna com a necessidade do serviço”.

Com efeito, o argumento da Corte de Contas Catarinense é razoável, uma vez que se há necessidade imperiosa da permanência do servidor, por qual motivo a administração concedeu a licença? Conforme visão do TCE/SC, cabe ao Poder Público requisitar o servidor afastado, fazendo cessar os efeitos do ato administrativo concessivo caso verifique a premência do exercício das suas atribuições, em vez de manter a licença e celebrar um contrato temporário. De fato, na esfera da União, a Lei n.º 8.112/1990 assevera que a licença para tratar de interesse particular poderá ser interrompida, a qualquer tempo, a pedido do servidor ou no interesse do serviço (art. 91, parágrafo único).

Não obstante a referida decisão, cumpre-nos ressaltar que o Supremo Tribunal Federal - STF⁶ possui entendimento no sentido da permissividade de contratar por tempo determinado nos casos de afastamento transitório de servidor efetivo por gozo de benefício legal.

⁵. TCE-SC - Prejulgado n.º 2046.

⁶. STF - STP 149/PE. ADI 3247/DF. ADI 3237/DF.

Contudo, nas decisões da Suprema Corte estavam em questão afastamentos que não envolviam a discricionariedade do gestor, tais como, o auxílio-doença, licença maternidade e a licença prêmio.

Outrossim, cabe destacar que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG⁷ deliberou que “é possível a contratação temporária por excepcional interesse público em substituição a servidor licenciado, sem remuneração, para tratar de interesses particulares, desde que exista previsão de tal hipótese em lei local do respectivo ente, observados os demais requisitos previstos na Constituição da República de 1988 e na legislação de regência para tal contratação”.

Diante das supracitadas deliberações, infere-se que os afastamentos concedidos aos servidores de forma vinculada, quando não cabe o juízo de conveniência e oportunidade do gestor, autorizam a contratação por tempo determinado, enquanto as licenças discricionárias não permitem, em regra, a substituição do funcionário mediante contrato precário, salvo se existir previsão na lei local de regência.

A PANDEMIA JUSTIFICA A GERAÇÃO DE DESPESA NO FINAL DO MANDATO DO PREFEITO?

O exercício de 2020, além de ser marcado pela pandemia decorrente da COVID-19, também foi o último ano do mandato dos gestores municipais. Como é sabido, no

⁷ TCE – MG – Processo n.º 1114748 – Consulta.

último ano da gestão dos prefeitos existem regras específicas acerca dos gastos públicos estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/2000).

De outra banda, não se pode olvidar que a pandemia acarretou na necessidade de geração de despesas imprevisíveis e necessárias para o enfrentamento da situação de calamidade em saúde coletiva. Assim, pode-se sopesar essa circunstância especial afastando a regra do art. 42 da LRF atinente à vedação do prefeito, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa?

Com efeito, parece razoável considerar a situação peculiar do ano de 2020 para fins de verificação do impedimento preconizado no citado art. 42, todavia, essa análise não pode ser subjetiva, devendo ser feita à luz da legislação de regência. Nesse sentido, se por um lado a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou restrições no final do mandato, por outro, a norma flexibilizou o cumprimento das obrigações nos casos de calamidade pública reconhecida pelas Assembleias Legislativas. Desta forma, a própria norma aduziu que deveriam ser dispensados os limites, vedações e sanções do art. 42, notadamente para a destinação dos recursos ao combate à calamidade (art. 65, § 1º, inciso II).

Desse modo, no exercício de 2020, as receitas, despesas e os compromissos assumidos para o enfrentamento da COVID-19 devem ser sobrelevados para efeitos de

verificação da vedação imposta no art. 42 da transcrita Lei Complementar n.º 101/2000.

Ao analisar um caso concreto envolvendo esta temática, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG⁸ ponderou a calamidade para verificação do cumprimento do art. 42, contudo, não afastou completamente as restrições nele exposta. Segundo o relator, Conselheiro Wanderley Ávila, “embora o responsável invoque as dificuldades de gestão no exercício de 2020 em função da pandemia, o legislador procurou, naquele exercício, mitigar os impactos orçamentários e financeiros do contexto econômico vivido em função da Covid-19, bem como sua influência na avaliação dos resultados da gestão dos agentes públicos. Essa é a razão de ser da Lei Complementar n. 173/2020, que incluiu à LRF o art. 65, § 1º, II, que previu o afastamento da vedação do art. 42, **caso fosse demonstrado que os recursos utilizados o fossem no combate à calamidade**”.

Portanto, excepcionalmente, no exercício de 2020, o prefeito poderia nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa para o enfrentamento da pandemia, mesmo que não pudesse ser quitada integralmente no próprio ano ou que inexistisse disponibilidade de caixa para pagamento no ano seguinte.

⁸ TCE – MG – Processo n.º 1109977 - Segunda Câmara.

COMO SABER SE A MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS É ADEQUADA?

Em geral, o julgamento irregular das contas, o ato administrativo ilegal, o ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, o descumprimento de decisão, a sonegação de documentos, dentre outras impropriedades, acarretam a aplicação de multa pelos Tribunais de Contas aos administradores públicos. No entanto, diferentemente da esfera penal, no processo de controle externo não existe elementos legais precisos e objetivos para fixação do valor da penalidade. Diante disso, como saber se o valor da multa está adequado?

Com efeito, no âmbito federal, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992) em conjunto com o Regimento Interno da Corte aduzem que a coima deve ser modulada percentualmente consoante o resultado do julgamento das contas (regulares com ressalvas ou irregulares), a gravidade da infração legal, a reincidência da conduta, considerando-se, também, os agravantes e atenuantes.

Embora existam alguns elementos balizadores do valor da multa, observa-se que ainda resta margem subjetiva para definição da importância, podendo o gestor público questionar o montante da penalidade. Para isso, um dos elementos imprescindíveis diz respeito à comparação com casos análogos, ponderando-se, obviamente, as peculiaridades do caso concreto.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU⁹ decidiu que “não configura omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que, no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido”.

Nota-se que, diante da carência de uma dosimetria objetiva, conforme explicitado pela própria Corte de Contas federal, a forma mais eficaz do gestor contestar o valor da multa é comparando com outros casos e informando acerca dos elementos atenuantes que podem ensejar a alteração do valor da penalidade.

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COM CLÁUSULA IRREGULAR E A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO.

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC é um acordo extrajudicial celebrado entre as partes interessadas com vistas a regularizar alguma situação irregular na gestão do município. Exemplificando, se o Ministério Público constata que o Município está reiteradamente contratando servidores temporários em detrimento do concurso público, o *Parquet* pode, ao invés de punir

⁹ TCU – Acórdão n.º 1967/2022 – Plenário.

imediatamente o gestor, celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta fixando prazo visando substituir os temporários por efetivos.

Todavia, malgrado a celebração do TAC, notadamente quando uma das partes é o Ministério Público, pressupor que suas cláusulas são regulares, podem existir ocasiões, embora atípicas, onde o TAC preveja dispositivos destoantes com o ordenamento jurídico, a doutrina majoritária ou a jurisprudência. Nesta circunstância, a responsabilização do gestor signatário do TAC deve ser mitigada.

O Tribunal de Contas da União – TCU, ao analisar um caso concreto de pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, não obstante tenha considerado irregular a conduta do Prefeito, atenuou a eiva ao detectar que o ato foi baseado em Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público.

De acordo com a Corte de Contas federal¹⁰, “a adoção de procedimentos decorrentes de termo de ajustamento de conduta (TAC), ou nele amparados, em desacordo com a jurisprudência do TCU, mitiga a reprovabilidade da conduta do responsável, haja vista a presumida boa-fé do compromissário e a presunção de legitimidade da interpretação normativa endossada pela autoridade signatária, representante do Poder Público; porém não impede a expedição de determinações corretivas pelo Tribunal. A competência do TCU, de matriz constitucional, não se vincula a cláusulas pactuadas em termos ou compromissos de ajustamento de conduta”.

¹⁰ TCU – Acórdão n.º 1969/2022 – Plenário.

Portanto, o estrito cumprimento de determinações oriundas do TAC não deve ter o condão de reprovar integralmente a conduta do Prefeito, especialmente quando ele agir de boa-fé e presumir, face a legitimidade e competência da outra parte, que as disposições do TAC estão em consonância com as disposições normativas do ordenamento jurídico pátrio.

INSTRUMENTO NORMATIVO PARA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA NOS CONVÊNIOS.

A delegação de competências, em conjunto com o planejamento, coordenação, descentralização e controle, constitui um princípio fundamental da administração federal estabelecido no Decreto-Lei n.º 200/1967 (art. 6º). Segundo a referida norma, “a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender” (art. 11).

Em função da finalidade da delegação de competências, é pertinente em certas circunstâncias que o Prefeito delegue aos Secretários Municipais as atribuições para celebração de convênios, cabendo a estes, inclusive, assinar o acordo. Esta transferência de competências acarreta, por conseguinte, ao menos formalmente, o deslocamento da responsabilidade da autoridade delegante para o agente delegado.

Entrementes, para que a delegação de competências tenha validade no mundo jurídico, é necessário que ela seja efetivada através de lei municipal, ao invés de portaria ou decreto. De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU¹¹, “a delegação de competência a secretário realizada por **decreto municipal** é insuficiente para afastar a responsabilidade do prefeito pela utilização de recursos federais. Se não houver lei municipal dispendo diferentemente, o ordenador de despesas é o prefeito, titular máximo da administração pública local”.

No mesmo sentido, a Corte de Contas federal¹² assentou que “a delegação de competência a secretário municipal realizada por **portaria** é insuficiente para afastar a responsabilidade do prefeito pela utilização de recursos federais. Se não houver lei municipal dispendo diferentemente, o ordenador de despesas é o prefeito, titular máximo da administração pública local”.

Portanto, além da necessidade da delegação de competências, especificamente nos convênios, demandar a edição de lei em sentido estrito, deve-se atentar para efetiva prática dos atos administrativos do convênio, porquanto a materialidade do ato prevalecerá sobre a forma. Noutras palavras, “a comprovação de que os atos de gestão do convênio foram praticados por secretário municipal, conforme competência prevista em lei municipal, afasta a responsabilidade do prefeito pela utilização dos recursos transferidos, mesmo que, na condição de agente político, figure como signatário do ajuste”¹³.

¹¹. TCU - Acórdão n.º 10397/2021 – Segunda Câmara.

¹² TCU – Acórdão n.º 4485/2022 – Segunda Câmara.

¹³. TCU – Acórdão n.º 8674/2021 – Segunda Câmara

PROFESSORES DO MUNICÍPIO PODEM RECEBER ABONO ORIUNDO DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF

Os precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. Assim, os precatórios do FUNDEF/FUNDEB são recursos oriundos de sentenças judiciais, os quais devem ter, via de regra, a mesma destinação dos recursos ordinários.

Todavia, o Tribunal de Contas da União – TCU possuía entendimento no sentido de que não era possível destinar recursos dos precatórios do fundo para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério (subvinculação de 60% dos recursos). Ou seja, “a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007¹⁴”. A Corte de Contas federal¹⁵ também assentou que os precatórios “não podiam ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação”.

¹⁴. TCU - Acórdão nº 1962/2017.

¹⁵ TCU – Acórdão n.º 2866/2018 – Plenário.

Na mesma direção se posicionou o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso¹⁶, ao assentar que o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos “recursos anuais”, sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários, como seriam os recursos de precatórios. Além disso, o magistrado também afirma que “a previsão legal expressa é de que os recursos sejam utilizados para o pagamento da “remuneração dos professores no magistério”, não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo”.

Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB¹⁷ também decidiu que “os recursos recebidos a título de complementação da União no FUNDEF, reconhecidos judicialmente, não estão submetidos à subvinculação de 60% prevista no artigo 22, da Lei nº 11.494/2007, e não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação”.

Não obstante os sobreditos entendimentos, o Tribunal de Contas da União – TCU¹⁸, em recente assentada, emitiu posicionamento no sentido de que “a destinação de 60% do montante dos precatórios relativos à complementação da União ao Fundef para os profissionais do magistério só é admitida nos casos em que o pagamento do respectivo precatório tenha ocorrido após a promulgação da EC 114/2021, vedada qualquer outra hipótese; e deve seguir

¹⁶. STF - MS 35.675/DF.

¹⁷. TCE-PB – Processo nº 16033/19.

¹⁸ TCU – Acórdão n.º 1893/2022 – Plenário.

as disposições da Lei 14.325/2022, inclusive quanto à necessidade de regulamentação pelos entes federativos, por meio de leis específicas, sem as quais não pode haver a efetivação dos repasses aos referidos profissionais”.

Segundo a Lei Nacional n.º 14.325, de 12 de abril de 2022, “serão utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal dos Fundos os recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos do FUNDEF/FUNDEB”. Terão direito ao rateio os profissionais do magistério que estavam no cargo no período em que ocorreram os pagamentos a menor, devendo o valor ser proporcional à jornada de trabalho.

Em resumo, atendidas, dentre outras, as condições acima citadas, os professores tem direito à percepção do denominado abono/rateio do FUNDEF/FUNDEB, mesmo nos casos de os recursos serem oriundos de decisões judiciais (precatórios) relativas a exercícios pretéritos.

CONTRATAÇÃO INDISCRIMINADA DE COMISSIONADOS PARA ATIVIDADES ROTINEIRAS É ERRO GROSSEIRO

Conforme art. 37, inciso V, da Constituição Federal, “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira

nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”. Logo, os cargos comissionados não se destinam a funções meramente rotineiras, técnicas, operacionais ou burocráticas.

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF¹⁹, a criação de cargos em comissão deve atender os seguintes requisitos, a saber: I - a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; II - tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; III - o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e IV - as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Como visto, a criação de cargos comissionados para atividades rotineiras, além de violar o princípio constitucional do acesso aos cargos através de concurso público, vai de encontro ao que preceitua o entendimento da Corte Suprema. Ademais, tal conduta pode, inclusive, ser considerada como erro grosseiro do administrador público, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942).

¹⁹ STF – RE 1.041.210/SP

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU²⁰ decidiu que “para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a contratação indiscriminada de comissionados para realização de atividades rotineiras da entidade, as quais prescindem da relação de confiança atinente aos cargos em comissão, por estar em desconformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade que regem a Administração Pública”.

AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA EMPRESA NO CONVÊNIO COM O MUNICÍPIO

Uma vez constatadas irregularidades nos convênios celebrados entre os particulares e os municípios, a responsabilização pelos desvios, além de ser atribuída ao gestor público, também poderá recair de modo solidário com o administrador da sociedade privada, notadamente nas hipóteses em que a entidade concorrer para o dano ou for indevidamente beneficiada.

É farta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU²¹ acerca da responsabilização solidária, cabendo frisar que “deve ser imputado débito, de forma solidária, à empresa contratada para a realização de eventos no caso de o TCU não reconhecer a execução do objeto conveniado. É inerente às contratações celebradas sob o regime jurídico administrativo a

²⁰ TCU – Acórdão n.º 1918/2022 -Plenário.

²¹ TCU – Acórdão n.º 1927/2019 – Plenário.

necessidade de a contratada que recebe recursos federais manter, sob sua guarda, documentação comprobatória da execução avançada, considerando a possibilidade de vir a ser exigida pelo Tribunal”.

Não obstante a regra acima estabelecida, é importante destacar que a responsabilidade solidária poderá ser excepcionalmente afastada, desde que, dentre outras circunstâncias, reste evidenciado que a empresa adotou medidas para punir o sócio ou administrador responsável pelo ato irregular.

Ao examinar esse tema, o Tribunal de Contas da União – TCU²² decidiu que “a responsabilização solidária entre pessoa jurídica de direito privado conveniente e seu administrador por dano causado ao erário (Súmula TCU 286) pode ser excepcionalmente afastada, respondendo apenas o administrador faltoso, quando há mudança no comando da entidade e ela ingressa com ação judicial de ressarcimento contra o ex-dirigente, em analogia ao teor da Súmula TCU 230”.

Outrossim, em outra assentada, a Corte de Contas federal²³ afastou o débito solidário, pois: “estando a imputação de débito ao gestor conveniente fundamentada na não comprovação do nexo de causalidade entre o uso dos recursos do convênio e os serviços executados, torna-se incerto o recebimento dos referidos recursos por parte das empresas contratadas, o que afasta a responsabilidade solidária destas pelo débito”.

Portanto, malgrado a regra seja a responsabilização solidária da empresa e dos responsáveis particulares,

²² TCU – Acórdão n.º 4186/2022 – Segunda Câmara.

²³ TCU – Acórdão n.º 1137/2017 – Primeira Câmara.

percebe-se, a exemplo dos casos acima transcritos, que existe a possibilidade da exclusão da responsabilização.

FALECIMENTO DO GESTOR APÓS FINDO O PRAZO DE DEFESA NO TRIBUNAL DE CONTAS

Os processos administrativos dos Tribunais de Contas são pautados, dentre outros, pelos princípios basilares do contraditório e da ampla defesa, devendo o administrador público que tiver supostamente incorrido em conduta irregular ser regularmente notificado para apresentação de contrarrazões.

Desse modo, em virtude destes postulados, o falecimento da autoridade responsável impossibilita a apresentação de refutações, gerando, na esfera dos processos de controle externo, em geral, a impossibilidade de julgar as contas. Sobre este assunto, assim decidiu o Tribunal de Contas da União – TCU²⁴: “o falecimento de responsável arrolado em processo de contas antes da realização de sua audiência (art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992) enseja o trancamento das suas contas, considerando-as iliquidáveis (arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992), em decorrência da impossibilidade de julgá-las no mérito, uma vez inviabilizado o exercício do contraditório e da ampla defesa diante do caráter personalíssimo da audiência”.

Outrossim, é importante destacar os casos da inviabilidade de notificar os sucessores, posto que

²⁴ TCU – Acórdão n.º 3142/2020 – Plenário.

“quando houver falecimento do responsável antes da citação e não existir inventário aberto ou indicação de bens deixados pelo falecido, bem como inexistir representante legal do espólio e tampouco identificação de sucessores, de modo a viabilizar a citação e a persecução do ressarcimento administrativo ou judicial, arquiva-se o processo de tomada de contas especial por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo²⁵”.

Inobstante as transcritas deliberações, tem-se que o processo deverá prosseguir se o falecimento do gestor ocorrer após terminado o prazo legal para a apresentação de arrazoado defensivo, mesmo que o interessado não tenha apresentado refutações. Senão vejamos o entendimento a Corte de Contas federal²⁶ acerca da matéria: “quando o falecimento do responsável ocorre após o término do prazo para o encaminhamento da defesa, tendo ela sido apresentada ou não, considera-se válida a citação e satisfeito o princípio do contraditório e da ampla defesa, sem prejuízo à validade do julgamento das contas do falecido”.

Por fim, cabe destacar que a continuidade processual após o falecimento da autoridade responsável, com o chamamento do espólio ou dos herdeiros, deve ser sopesada com o transcurso do tempo, a fim de não prejudicar o contraditório e a ampla defesa, *in verbis*: “o decurso de mais de dez anos entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação de seus herdeiros, sem que tenham dado causa à demora processual, acarreta a nulidade de decisão condenatória dos sucessores a

²⁵ TCU – Acórdão n.º 5893/2016 – Primeira Câmara.

²⁶ TCU – Acórdão n.º 4974/2022 – Primeira Câmara.

ressarcimento de débito, em razão do comprometimento da ampla defesa e do contraditório²⁷”.

SERVIDOR PÚBLICO É OBRIGADO A INFORMAR DADOS SOBRE BENS E EVOLUÇÃO PATRIMONIAL

Por: Cid Capobiango Soares de Moura²⁸

Conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça - STJ e do Supremo Tribunal Federal - STF os servidores públicos estão, por lei, obrigados anualmente, a prestar informações sobre seus bens e evolução patrimonial.

Cumprir afirmar que a obrigação estabelecida no art. 13 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992), determinando que a posse do agente público fica condicionada à apresentação de declaração de imposto de renda, não se limita ao âmbito federal, alcançando também Estados e Municípios em todos os níveis de Governo. Esta é intenção do legislador, a *mens legis*.

Na ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n.º 411 de relatoria Ministro Edson Fachin a Suprema Corte assentou que a abrangência do

²⁷ TCU – Acórdão n.º 176/2021 – Plenário.

²⁸ Advogado especialista em Direito Administrativo. Professor Universitário de Direito Administrativo. Mestrado Internacional em Auditoria e Gestão

art. 13 da transcrita Lei Nacional n.º 8.429/1992 alcança todos os entes e decorre da tutela da probidade.

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

Além disso, conforme consta na norma supracitada, é dever dos servidores, anualmente, disponibilizarem informações sobre seus bens e evolução patrimonial (art. 13, § 2º, da Lei n. 8.429/1992), *in verbis*:

*§ 2º A declaração de bens a que se refere o **caput** deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função.*

Por fim, cabe ressaltar que a entrega dos dados patrimoniais dos funcionários públicos à Administração não significa dizer que eles serão divulgados ao público em geral. A Administração Pública deverá observar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e respeitar o tratamento nela conferido.

QUAL É O PRAZO PARA O PREFEITO PRESTAR INFORMAÇÕES À CÂMARA MUNICIPAL

Conforme dispõe o art. 31 da Constituição Federal, “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. Assim, para exercer esse mister, a Câmara de Vereadores, independentemente da competência dos Tribunais de Contas, poderá pedir documentos ou informações ao Poder Executivo.

Consoante o transcrito dispositivo, a forma de fiscalização deverá ser regulamentada através de lei. Contudo, especificamente quanto ao prazo para que o Poder Executivo e demais entidades da administração indireta enviem as informações necessárias para fiscalização, deve-se atentar que o prazo é de 30 (trinta) dias, senão vejamos.

Com efeito, norma do Estado de Santa Catarina que previa a redução do prazo de 30 (trinta) dias para 72 (setenta e duas) horas para respostas a pedidos de informações sobre a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira de medidas relacionadas ao enfrentamento da pandemia da covid-19, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF²⁹.

A Suprema Corte adotou como fundamento principal o fato de que o disposto no § 2º do art. 50 da Carta Maior era de reprodução obrigatória para Estados e Municípios. O referido dispositivo aduz que “a Câmara dos Deputados

²⁹ STF – ADI 6489

e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada". "As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, **no prazo de trinta dias**, bem como a prestação de informações falsas".

Desta forma, as solicitações de documentos e informações feitas pela Câmara Municipal, no exercício da sua função constitucional de fiscalização, devem ser respondidas no prazo de 30 (trinta) dias, independentemente do termo estabelecido na legislação local, posto que o lapso temporal estabelecido no § 2º do art. 50 da CF/88 (30 dias), por simetria, deve ser observado pelos Municípios.

PROCURADOR DO MUNICÍPIO PODE RECEBER GRATIFICAÇÃO POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

O Supremo Tribunal Federal - STF manteve a validade de gratificação instituída para compensar a opção pelo Regime de Dedicção Exclusiva dos procuradores do Estado do Espírito Santo. Por unanimidade, o Plenário julgou improcedente o pedido formulado na Ação Direta

de Inconstitucionalidade - ADI 6784 pelo procurador-geral da República, Augusto Aras.

A Lei Complementar estadual objeto da ação previu o aumento de 30% (trinta por cento) na remuneração dos procuradores que optassem pelo regime, ainda que a contraprestação dos serviços fosse na forma de subsídio. Embora a PGR tenha alegado que a referida gratificação tinha natureza remuneratória, ofendendo o regime constitucional de subsídio, a Suprema Corte entendeu que era impossível afastar, em relação aos agentes públicos remunerados por subsídio, os direitos inerentes aos trabalhadores de modo geral e que são expressamente aplicáveis aos demais servidores, como 13º salário, adicional noturno e horas extras, além de parcelas de natureza indenizatória.

Outrossim, em outra assentada, o STF³⁰ aduziu que a ampliação de jornada de trabalho sem alteração da remuneração do servidor consiste em violação da regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

A Lei estadual preconizou que a opção pela escolha do regime de dedicação exclusiva implicava na vedação do exercício da atividade advocatícia, administrativa ou judicial, bem como a assessoria e consultoria fora das atribuições institucionais, permitido o exercício de atividade de magistério e mantida a gratificação no caso de cessão a outro órgão ou ente público (Art. 52, § 5º, da Lei Complementar n.º 88/1996).

Por fim, deve-se enfatizar que, no caso examinado, os procuradores estavam sujeitos inicialmente a uma jornada de trabalho de 30h semanais e podiam exercer a

³⁰ STF – ARE 660010

advocacia, exceto contra a fazenda pública. Caso houvesse a opção pelo regime de dedicação exclusiva, os procuradores deveriam laborar por 40h semanais e ficariam impedidos de atuar na advocacia.

INCAPACIDADE TÉCNICA OU FALTA DE EXPERIÊNCIA NÃO AFASTA A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO

Considero a administração pública municipal uma tarefa mais complexa do que a gestão de entidades privadas, haja vista que, devido ao princípio da legalidade, o prefeito somente pode realizar atos se a norma o autorizar. Desta forma, é imprescindível o conhecimento da legislação regulamentadora do setor público, bem como saber como os órgãos de controle externo e da justiça interpretam essas normas. Porém, em um país com excesso de normas e regulamentos, é impossível um gestor público conhecer todas as leis que regulam a atividade administrativa, tampouco como os órgãos de controle interpretam estas normas.

Além da legalidade, o prefeito também deve observar aspectos inerentes ao setor privado, posto que o princípio da eficiência estampado no caput do art. 37 da Constituição Federal indica que os atos administrativos, os programas de governo e as decisões do gestor devem buscar a melhor relação entre resultados pretendidos e recursos aplicados.

Em que pese a complexidade de gerenciar no setor público, não existe restrição de ordem técnica,

profissional ou de experiência na seleção de candidatos para o cargo de chefe do Poder Executivo. Isto significa que é possível um Prefeito ser eleito sem capacidade ou experiência técnica suficiente para desempenhar suas funções. Entretanto, este fato não afastará a responsabilidade por atos administrativos que causem prejuízo ao erário ou descumpram a legislação.

Conforme jurisprudência do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TC/DF³¹, “a incapacidade técnica ou administrativa, em virtude de nível de escolaridade ou experiência profissional, não afasta a responsabilidade do gestor por prejuízo causado ao erário, ainda que este não tenha auferido vantagens pessoais ou agido com dolo ou má-fé”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU³² decidiu, especificamente no caso da administração dos convênios, que “a inaptidão ou a falta de experiência do gestor do convênio não afasta a sua responsabilidade por irregularidades verificadas na execução do ajuste, uma vez que incumbe àqueles que recebem recursos públicos provar a sua boa e regular aplicação”.

No tocante aos agentes públicos em geral, o TCU³³ aduziu que “a falta de capacitação do agente público para a realização de tarefa específica a ele atribuída não impede sua responsabilização por eventual prejuízo causado ao erário”. A Corte de Contas Federal ainda orienta que, “ciente de sua falta de capacidade para o exercício da tarefa, deve o agente reportar a situação aos seus superiores para se liberar da atividade, uma vez que, ao

³¹. TC-DF - Decisão nº 150/2018 e 3241/2017.

³² TCU – Acórdão n.º 5235/2022 – Primeira Câmara.

³³. TCU – Acórdão nº 2449/2018.

executá-la, assume os riscos inerentes aos resultados produzidos”.

Desse modo, a inexperiência ou ausência de formação adequada não servirão como justificativa para a prática de atos que causem dano ao erário ou sejam irregulares, ainda que estes atos sejam praticados com boa-fé, devendo, contudo, a intenção da conduta do gestor ser ponderada para efeitos de aplicação das sanções³⁴.

RECURSO CONTRA DECISÃO DO TCE QUE NÃO DESCREVEU O CÁLCULO DO DÉBITO IMPUTADO AO PREFEITO

Dentre os diversos tipos de recursos previstos na legislação que regulamenta os sistemas de controle externo contra as deliberações dos Tribunais de Contas, existe o denominado “embargos de declaração”. Este remédio jurídico visa, em suma, corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida.

Normalmente, o trâmite dos processos dos gestores municipais, notadamente as prestações de contas, passa pela instrução inicial, que consiste na opinião técnica sobre as contas, parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPjTC, voto do relator e deliberação pelo órgão colegiado (Câmaras ou Plenário).

³⁴. TCU - Acórdão nº 207/2002.

Percebe-se que, em geral, quando um processo chega ao colegiado para decisão, ele está instruído com a opinião da unidade técnica (auditoria) e do *parquet* especializado. Assim, é possível que os conselheiros adotem, nas razões da decisão, os mesmos fundamentos elencados por estes órgãos, sem a necessidade de repeti-los integralmente no voto.

Portanto, quando o relator ou colegiado adota os mesmos fundamentos, por exemplo, do Ministério Público de Contas, não há necessidade de reproduzi-los na deliberação, bastando a indicação de que as razões foram as mesmas. Logo, este procedimento não configura omissão suficiente para interposição de embargos de declaração.

Acerca desta matéria, citamos entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU³⁵, palavra por palavra: “Não incorre em omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração o acórdão que incorpora às razões de decidir do relator, sem as repetir no voto, as análises empreendidas pela unidade técnica ou pelo Ministério Público, constantes do relatório integrante da deliberação, que trataram dos argumentos trazidos pelo responsável”.

Especificamente sobre a metodologia ou o detalhamento da memória de cálculo que embasou a imputação de débito ao Prefeito, a Corte de Contas federal³⁶ decidiu que “não caracteriza omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração a ausência, no voto do relator, de detalhamento dos cálculos para a quantificação do débito. Não sendo necessário tratar de qualquer aspecto jurídico ou controvérsia ligada a esse cálculo, é suficiente

³⁵. TCU - Acórdão n.º 55/2022 – Plenário.

³⁶ TCU – Acórdão 5040/2022 – Segunda Câmara.

a remissão à peça processual, disponível previamente à parte, em que consta o detalhamento do débito”.

Portanto, os advogados do gestor não poderão impetrar embargos de declaração contra decisão do Tribunal de Contas sob a alegação de que o aresto não especificou o valor da dívida, posto que, conforme visto alhures, a deliberação poderá fazer referência ao método adotado pela unidade técnica de instrução.

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
- Câmara Municipal de Balneário Piçarras



www.consultordoprefeito.org