

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

2023

ASSINATURA GRATUITA:
www.consultordoprefeito.org

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

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública
Municipal - v.7, n. 68, ago 2023. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16
CDU 35.073.526(05)“540.1”

APRESENTAÇÃO

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

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

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

A Revista destina-se a todos os profissionais que militam no âmbito municipal, especialmente os prefeitos, secretários, vereadores, advogados, contadores, administradores, assessores, servidores públicos e ocupantes de cargos de chefia e direção.

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

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

Espero que gostem desta edição,

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

SOBRE O AUTOR



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

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

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

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

DEPOIMENTOS DOS ALUNOS E LEITORES

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

Luiz Francisconi
Prefeito

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

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

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

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

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

Maximiniano Gomes
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Douglas Nonnemacher
Contador da Prefeitura de Campinópolis

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

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

Cláudio Barros
Advogado e Contador

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

Martha Cristina

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

Flávio Anastácio
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi
Controlador da Câmara de Campo Largo

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

Raphael Costa de Azevedo
Consultor

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

Ezequiel de Paula Castro
Assessor Parlamentar

SUMÁRIO

A parcela da remuneração que ultrapassar o teto constitucional não pode ser considerada indenizatória.....	12
STF: Despesas com inativos e IRRF entram no limite de gastos de pessoal da LRF.....	13
Itens contratuais relevantes devem ser reajustados por índices específicos.....	16
Pagamento antecipado de compras públicas pela internet.....	17
Exclusão dos restos a pagar da programação orçamentária das emendas impositivas.....	20
Vereador pode receber diária em razão de reunião com deputado?.....	22
Aproveitamento de concurso público para realizar contratação temporária.....	24
Exigência de Certificado de Regularidade de Obras (CRO) na licitação.....	26
Edital da licitação deve prever casos de insalubridade ou periculosidade.....	27
Imputação de débito em razão da subcontratação total dos serviços licitados.....	29
Pagamento de serviços prestados através de contrato verbal, sem licitação e com subcontratação total.....	31
Servidor no exercício de mandato de vereador pode ter progressão funcional?.....	33
Criação de cargo posterior pode gerar direito de nomeação aos aprovados fora das vagas do concurso.....	35
Município pode firmar contrato administrativo de risco (êxito)?.....	37
Reajuste do contrato administrativo deve contar a partir da assinatura do pacto?.....	41

Recebimento de abono de permanência por uma regra não impede a aposentadoria em outra.....	42
TCU: ato de apuração de fato interrompe a prescrição, mesmo sem identificação do responsável.....	44
Novas regras da dispensa de licitação para manutenção de veículos do Município (Lei n.º 14.133/21).....	45
Exigência de certidão do IBAMA nas licitações de pneus.....	48
As regras da liquidação da despesa não se aplicam ao repasse de recursos do convênio.....	50
Declaração de inidoneidade de empresa que oferece cotação para pesquisa de preços viciada.....	52
Onde estão nossos leitores.....	54

A PARCELA DA REMUNERAÇÃO QUE ULTRAPASSAR O TETO CONSTITUCIONAL NÃO PODE SER CONSIDERADA INDENIZATÓRIA.

Os servidores públicos, além de receberem a remuneração do cargo de origem, também podem perceber gratificação em razão do exercício de uma função comissionada. Nesta situação, para fins de cálculo do limite remuneratório, deverá ocorrer o somatório de todas as parcelas. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal – STF¹ assentou que “a acumulação de função comissionada com vencimento de cargo efetivo no âmbito de um mesmo órgão público deve estar em conformidade com o teto constitucional, consoante dispõe o art. 37, XI, da Carta Magna”.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas da União - TCU² decidiu que “a remuneração pelo exercício de função de confiança ou cargo em comissão está sujeita ao teto remuneratório constitucional em qualquer situação, e não apenas se superar, por si só, aquele limite”.

Nesse sentido, por se tratar de verbas essencialmente de natureza remuneratória, a legislação local do Município não pode estabelecer que “caso a soma da remuneração de agentes públicos efetivos com o valor decorrente do exercício de cargo ou função comissionados resultar em patamar superior ao teto remuneratório (previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição), a parcela excedente será considerada de natureza indenizatória”.

¹. STF – MS 32.492.

². TCU – Acórdão nº 6710/2018-1C.

Ao analisar matéria correlata, o Ministro da Suprema Corte, André Mendonça, suspendeu dispositivos de 05 (cinco) leis goianas que autorizam agentes públicos estaduais a receberem remunerações acima do teto previsto na Constituição Federal.

De acordo com o referido ministro, “para que um pagamento assuma a natureza indenizatória não basta que a lei assim a defina, formalmente. É preciso que a forma guarde relação, minimamente aceitável, de correspondência com o conteúdo”. Portanto, “não há razão jurídica apta a amparar a cambialidade de uma dada parcela a partir do atingimento de um determinado montante, classificando-se a verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite”³.

STF: DESPESAS COM INATIVOS E IRRF ENTRAM NO LIMITE DE GASTOS DE PESSOAL DA LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000) conceitua despesas com pessoal como “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações,

³ STF – ADI 7402 MC/GO.

horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (art. 18). Ademais, o estatuto da responsabilidade fiscal enumera no art. 19 os gastos que não devem ser computados no limite legal.

Não obstante as referidas previsões, alguns Tribunais de Contas por meio de decisões administrativas, consultas, pareceres, regulamentos, entre outros, excluíram do conceito de despesa total com pessoal estabelecido na mencionada norma os gastos com Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF e/ou com o pagamento de inativos e pensionistas.

Malgrado o órgão central de contabilidade (Secretaria do Tesouro Nacional) possuisse entendimento divergente, certas Cortes de Contas e alguns Estados e Municípios mantinham o posicionamento acerca da exclusão das sobreditas despesas.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal - STF⁴, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade, considerou que os Estados e Municípios não podem deduzir o IRRF do índice de despesas com pessoal estipulado pela Lei Complementar n.º 101/2000, ainda que exista previsão na Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

A Suprema Corte considerou inconstitucional o dispositivo previsto na Constituição do Estado de Goiás o qual asseverava que “na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao

4. STF – ADI 6129/GO.

imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais” (art. 113, § 8º da CE/GO).

Em nova assentada, desta feita apreciando uma Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC, o Supremo Tribunal Federal – STF⁵ decidiu que “a exclusão do imposto de renda retido na fonte (IRRF) e dos valores pagos a inativos e pensionistas, salvo as exceções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, contraria diretamente os arts. 18 e 19 da Lei Complementar 101/2000 e, conseqüentemente, o art. 169 da Constituição Federal”.

De acordo com a Suprema Corte, “no plano financeiro, a Constituição estabeleceu, em seu art. 169, caput, que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios respeite os limites estipulados em lei complementar de caráter nacional, atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)”. Outrossim, os Estados e Municípios não podem usurpar matéria reservada à competência legiferante da União, assentando novos conceitos ao disciplinamento que já se encontra previamente definido e impondo novas limitações à gestão fiscal.

⁵ STF – ADC 69/DF.

ITENS CONTRATUAIS RELEVANTES DEVEM SER REAJUSTADOS POR ÍNDICES ESPECÍFICOS.

A Lei Nacional n.º 8.666/1993 aduz que o edital da licitação conterá obrigatoriamente critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela (art. 40, inciso XI).

Outrossim, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) estabelece que o reajustamento contratual em sentido estrito constitui uma forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais (art. 6º, inciso LVIII).

Da análise dos referidos dispositivos, percebe-se que mais importante do que adotar um índice geral ou um índice específico é que o indicador reflita ou se aproxime da efetiva variação do custo de produção. Ademais, a utilização de um índice geral não impede que alguns itens do contrato sejam reajustados por um índice específico, notadamente quando o item representar um valor relevante do ajuste.

A respeito deste assunto, trazemos à baila entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU⁶ asseverando que “no reajuste de contratos de execução de obras públicas, devem ser utilizados índices específicos para itens contratuais relevantes que não guardam correlação direta com índices gerais (art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 e art. 2º, § 1º, do Decreto 1.054/1994)”.

No caso analisado, a Corte de Contas federal considerou irregular que no contrato de execução de obras em um aeroporto os itens “insumos asfálticos” e “ar condicionado central”, representando, respectivamente, 4,30% e 4,11% do total do pacto, fosse reajustado pelo Índice Nacional de Custo da Construção - INCC, sendo mais apropriado o uso de índices específicos de reajustamento.

PAGAMENTO ANTECIPADO DE COMPRAS PÚBLICAS PELA INTERNET.

A Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, aduziu que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (art. 62). Outrossim, a referida norma também asseverou que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e

⁶ TCU – Acórdão n.º 1413/2023 – Plenário.

documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63).

Embora esta seja a regra, não se pode olvidar que alguns fornecedores exigem o pagamento antecipado integral, notadamente nos tempos modernos de compras através de sites da internet. Nesses novos modelos de negócios um dos principais diferenciais é que, geralmente, os preços são mais baratos do que no comércio tradicional.

Atentos a esse novo cenário, alguns Tribunais de Contas estão formando entendimento acerca da possibilidade excepcional de pagamento antecipado da despesa pública, desde que sejam adotadas algumas medidas. Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC⁷ assentou que “o ordenamento jurídico não trata especificamente da aquisição pública por meio do comércio eletrônico tradicional, sendo, portanto, excepcionalidade. Primeiro por ser meio de contratação direta, afastando-se, conseqüentemente, do dever de licitar; segundo, por inverter o procedimento para a realização do pagamento, normalmente executado após a devida liquidação”.

A Corte de Contas estadual também afirmou que nos excepcionalíssimos casos em que a Administração entender que a contratação por meio da internet se mostra a mais benéfica ao interesse público, deverá atentar para fazer constar no processo administrativo as exigências legais e jurisprudências, em especial o seguinte: a) justificativa da dispensa de licitação; b) estudo fundamentado sobre a necessidade e economicidade da antecipação do pagamento; c) cotação Eletrônica de Preços ou justificativa para sua dispensa

⁷ TCE – SC – CON 22/00269808.

(art. 75, §3º, da Lei n. 14.133/21); d) justificativa de preço (art. 72, VII, da Lei n. 14.133/21); e) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, V, da Lei n. 14.133/21); e f) exigência de garantias pelo contratado ou a justificativa de sua dispensa (art. 145, 2º, da Lei n. 14.133/21).

Por fim, o TCE/SC aduziu que “em qualquer caso, o pagamento precedido da devida diligência para se determinar, de forma objetiva, a idoneidade e capacidade das empresas “beneficiadas” por essa antecipação, preferencialmente, realizado por comitê de gerenciamento de risco do órgão/entidade, respeitado o princípio da segregação das funções. É recomendado que tal procedimento excepcional se limite às hipóteses de contratação direta de pequenas compras de pronto pagamento, em situações nas quais o benefício advindo da sensível economia supere os riscos, segundo a prudente avaliação do gestor, amparada, se possível, em normativa do ente”.

De mais a mais, cumpre ressaltar que o art. 38 do Decreto n.º 93.872/86 autoriza, em caráter excepcional, a antecipação parcial do pagamento, desde que seja feito mediante as indispensáveis cautelas ou garantias e haja previsão contratual. Além do mais, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) assinalou que a antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.

Para isto, a administração pública poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado, devendo o mesmo ser devolvido em caso de não execução do objeto no prazo fixado (art. 145).

EXCLUSÃO DOS RESTOS A PAGAR DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS.

Ao dispor sobre as emendas individuais impositivas dos parlamentares ao orçamento público, a Constituição Federal asseverou que “os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo **poderão** ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal”.

Em linhas gerais, a Carta Maior aduziu que os restos a pagar “poderão” ser computados para fins de cumprimento da programação orçamentária das emendas impositivas. Porém, devido a expressão “poderão” não denotar um caráter obrigatório, abriu-se a possibilidade de não inclusão dos restos a pagar.

Diante disso, o art. 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020, assentou que “a execução orçamentária e financeira obrigatória prevista no § 8º deste artigo deve ocorrer dentro do exercício financeiro da respectiva Lei Orçamentária Anual, **sendo vedado, para o cumprimento da referida execução orçamentária e financeira obrigatória, o cômputo de qualquer percentual de restos a pagar das programações orçamentárias**”.

Entrementes, ao examinar a normalidade do referido dispositivo, o Supremo Tribunal Federal – STF⁸ o considerou inconstitucional. Segundo a Suprema Corte, “a Constituição Federal determina que é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local. Ademais, as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal (arts. 163 e 165 da CF)”.

Nesse sentido, o constituinte sergipano, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, inovou ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe

⁸ STF – ADI 7060/SE

(§ 12 do art. 151 da CE). *In casu*, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa.

VEREADOR PODE RECEBER DIÁRIA EM RAZÃO DE REUNIÃO COM DEPUTADO?

O pagamento de verbas indenizatórias, incluindo diárias, para os vereadores é possível desde que exista previsão legal⁹ e dotação orçamentária¹⁰. Além dessas regras basilares, a concessão de diárias deve atender a fins de interesse público e está relacionada com a atividade do parlamentar. Assim, a participação em eventos, cursos e reuniões que não estejam relacionados com a função parlamentar ou que não agregue valor à atuação do edil, pode ser entendida como sem finalidade pública¹¹. Outrossim, o ato concessório da diária deve ser justificado e evidenciar o motivo do afastamento provisório do parlamentar da sede do município (representação, participação em evento, reunião de trabalho, visita técnica, etc).

Portanto, além dos aspectos formais elementares para o pagamento de diárias, é imprescindível que o fato

⁹. TCE-SC – Prejulgado nº 0018.

¹⁰. TCE-MT – Processo nº 14.264-6/2016.

¹¹. TCE-PR – Processo nº 102223/16, Acórdão nº 5764/16 – Primeira Câmara.

gerador da diária possua natureza pública e pertinência com as atividades do parlamento mirim. Ademais, é importante ressaltar que o fato ensejador da verba indenizatória conste do processo de pagamento, juntamente com os outros documentos formais essenciais.

Especificamente acerca da possibilidade de pagamento de diárias ao vereador em razão de reunião com deputado em local diferente da sede da Câmara Municipal, cabe destacar, conforme dito alhures, que o objeto da reunião deve ter finalidade pública e estar relacionado com as atividades do Poder Legislativo Municipal.

Sobre este tema, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR¹² elencou alguns requisitos necessários para justificar o recebimento da verba. De acordo com a Corte de Contas estadual, “é possível a concessão de diárias a vereador nos deslocamentos para cumprimento de agenda com deputados estaduais e federais na busca de recursos para o município, desde que seja comprovado nos autos que os deslocamentos se deram com a finalidade de obter recursos financeiros para o município e guardam relação estrita com as atividades exercidas pelos agentes políticos; a quantidade de viagens respeite o princípio da razoabilidade e não se caracterize complemento salarial; existência de efetiva regulamentação dos gastos através de documentos comprobatórios das despesas e relatórios de atuação do agente político no exercício da atribuição definida em lei e em benefício do município, demonstrando a indispensabilidade do deslocamento do agente a serviço do interesse público, sob pena de ilegalidade do ato e caracterização de dano ao erário”.

¹² TCE – PR – Acórdão n.º 2065/23 – Tribunal Pleno.

APROVEITAMENTO DE CONCURSO PÚBLICO PARA REALIZAR CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA.

Apesar da Constituição não exigir a realização de concurso público para os contratos temporários, a fim de preservar os princípios constitucionais da impessoalidade e eficiência, é de bom alvitre que a legislação municipal que regule os contratos temporários preveja a obrigatoriedade de realização de um processo seletivo simplificado, sempre que este instrumento não prejudique o interesse público.

No âmbito federal, a Lei n.º 8.745/93 estabelece que "o recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público" (art. 3º). Embora norma federal preveja como regra a realização de processo seletivo simplificado, ela afirma que "a contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública, de emergência ambiental e de emergências em saúde pública prescindirá de processo seletivo" (§1º do art. 3º).

Portanto, a realização de um processo seletivo simplificado é, em geral, o meio adequado para a seleção de candidatos para ocupar funções por tempo determinado. Todavia, partindo-se do pressuposto de que o concurso público é um procedimento mais amplo, é possível aproveitar os candidatos classificados em

concurso ainda vigente para exercer funções temporárias?

De acordo com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná – MPJTCE/PR, “na vigência de concurso público para cargos cujas atribuições sejam compatíveis com as funções que devem ser supridas com a contratação temporária, de forma excepcional, é regular o aproveitamento da lista de candidatos classificados em concurso público, por representar escolha impessoal precedida de seleção pautada por critérios objetivos, em atenção aos princípios da eficiência e da economicidade”.

Não obstante o entendimento do MPJTCE/PR, a decisão da Corte de Contas estadual¹³ foi em sentido diverso, face o descumprimento dos princípios constitucionais da isonomia, transparência, publicidade e acesso aos cargos públicos.

Com efeito, malgrado o aproveitamento de certame público traga benefícios econômicos ao Município, aproveitar o concurso restringiria o acesso às funções temporárias apenas aos candidatos que participaram da seleção. De acordo com o Conselheiro Fábio de Souza Camargo, “os candidatos por exemplo, que se encontravam impedidos de participar naquele momento oportuno do concurso público, ou que não obtiveram uma boa classificação, não terão a chance de participar do processo seletivo simplificado/teste seletivo que será realizado para a contratação de temporários”.

¹³ TCE – PR – Acórdão n.º 1867/23 – Tribunal Pleno

EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE DE OBRAS (CRO) NA LICITAÇÃO.

O Certificado de regularidade de Obras ou Certidão de Regularidade de Obras consiste, basicamente, no documento emitido por alguns municípios atestando a normalidade de determinada obra realizada pelas empresas contratadas. Ou seja, a firma executa a obra e o município certifica que aquela obra está regular.

Contudo, como é cediço, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo da licitação. Dessa forma, os documentos de habilitação dos licitantes devem estar previstos na legislação, sendo, em geral, proibido exigir documentos outros, ainda que estejam previstos na lei local.

Dessa forma, não se pode exigir do licitante, como condição de habilitação, a certidão de regularidade de obras por ele já executadas. Com efeito, o Tribunal de Contas da União – TCU¹⁴ decidiu que “são ilegais as exigências, como critério de habilitação em licitação, de certificado de regularidade de obras e de comprovação de adimplência junto a conselho de fiscalização profissional por parte das empresas participantes, uma vez que o rol de documentos constante dos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é taxativo”.

No mesmo sentido, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Dr. José Euler Potyguara Pereira

¹⁴ TCU – Acórdão n.º 8019/2023 – Primeira Câmara.

de Mello, emitiu medida cautelar¹⁵ suspendendo editais licitatórios que previam a mencionada exigência. Ao proferir seu voto, o relator asseverou: “no caso, entendo, em sede de cognição não exauriente, que as exigências de “Certidão de Regularidade de Obras”, em ambos os Editais de Tomadas de Preços, e de “Certidão Negativa de Protesto”, em um desses Editais, porque não dispostas na lei, violam o seu caráter competitivo”.

EDITAL DA LICITAÇÃO DEVE PREVER CASOS DE INSALUBRIDADE OU PERICULOSIDADE.

Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os trabalhadores a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos. O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos, assegura a percepção de adicional do salário-mínimo da região, segundo se classificarem nos graus máximo, médio e mínimo (art. 189 e 192 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

Outrossim, em geral, os servidores públicos que trabalhem com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida, fazem jus a um adicional sobre o

¹⁵ TCE – RO – Denúncia. Decisão Monocrática. Documento 3256/19.

vencimento do cargo efetivo (art. 68 da Lei n.º 8.112/1990).

Essas regras também são aplicáveis aos prestadores de serviços contratados pela administração pública. Dessa forma, nos editais de licitações, especialmente naqueles que visam a contratação de mão de obra, o Poder Público deve deixar evidente, se for o caso, que o local de execução do trabalho é insalubre ou perigoso, inclusive demonstrado o grau de risco.

Com efeito, de acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU¹⁶ “em licitação que envolva prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra em ambientes possivelmente sob condições insalubres ou de periculosidade, o órgão ou a entidade contratante deve identificar, mediante laudo pericial, os casos de incidência dos respectivos adicionais. Tais elementos são imprescindíveis não só como elemento de composição do edital para balizar as propostas dos licitantes, como também para mitigar os riscos de responsabilização subsidiária da própria Administração”.

Portanto, se a administração pública não evidenciar o caso, não caberá ao licitante informar o adicional na sua proposta de preços. Por conseguinte, o Poder Público não poderá desclassificar proposta de preços de empresa que não incluiu os adicionais de insalubridade e periculosidade, se o instrumento convocatório não mencionar que o local da prestação de serviços envolve esse tipo de ambiente nocivo ou perigoso.

¹⁶ TCU – Acórdão n.º 1496/2023 - Plenário

IMPUTAÇÃO DE DÉBITO EM RAZÃO DA SUBCONTRATAÇÃO TOTAL DOS SERVIÇOS LICITADOS.

A Lei Nacional n.º 8.666/1993, assevera que o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração (art. 72). Além disso, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) aduziu que regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação (art. 122, § 2º).

Percebe-se que, embora as normas admitam a possibilidade da empresa vencedora da licitação subcontratar terceiros para executar o objeto do certame, esta terceirização é parcial. Com efeito, acerca desta temática, o Tribunal de Contas da União – TCU¹⁷ se manifestou no seguinte sentido: “de acordo com o art. 72 c/c o art. 78, VI, da Lei 8.666/ 1993, a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante”.

Embora reste evidente que a subcontratação total do objeto licitatório é irregular, o fato relevante é que a diferença entre o valor pago pela Administração Pública

¹⁷ TCU – Acórdão n.º 1151/2011 – Segunda Câmara. Acórdão n.º 3378/2012 – Plenário.

ao contratado e o montante desembolsado por este à firma subcontratada poderá ser imputado.

Destarte, “a subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. Pelo débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores que permitiram a subcontratação total”¹⁸.

Em um dos casos analisados pela Corte de Contas federal¹⁹, imputou-se o débito com base em amostra de pagamentos efetuados, correspondente a 4% (quatro por cento) do montante total pactuado, pela empresa contratada ao subcontratado (diferença de 57,62% atinente à taxa de intermediação).

De todo o exposto, nota-se que o fato da subcontratação estar prevista nas Leis Nacionais n.º 8.666/1993 e n.º 14.133/2021 não impede que este procedimento seja reputado inapropriado, notadamente quando a execução e transferida totalmente. Ademais, a previsão no instrumento convocatório e no contrato não atenuam a mácula.

¹⁸ TCU – Acórdão n.º 4808/2016 – Segunda Câmara.

¹⁹ TCU – Processo 040.377/2018-0. Acórdão n.º 8403/2023 – Primeira Câmara.

PAGAMENTO DE SERVIÇOS PRESTADOS ATRAVÉS DE CONTRATO VERBAL, SEM LICITAÇÃO E COM SUBCONTRATAÇÃO TOTAL.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) aduz que “é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento” (art. 60, parágrafo único). Ademais, como é cediço, a regra das aquisições públicas é serem efetuados mediante o procedimento licitatório.

Todavia, o fato de o município não ter feito licitação prévia, tampouco formalizado o ajuste por via de instrumento de contrato, não significa que os pagamentos ao contratado sejam indevidos, ainda que este tenha terceirizado a execução das serventias (subcontratação). Nesta hipótese, o mais importante para fins de indenização é verificar se a administração pública foi beneficiada, sem prejuízo da aplicação de penalidades aos responsáveis pelas irregularidades.

Com efeito, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ²⁰, “no caso de contrato verbal e sem licitação, o ente público tem o dever de indenizar, desde que provada a existência de subcontratação, a efetiva prestação de serviços, ainda que por terceiros, e

²⁰ STJ – STJ – REsp 2.045.450-RS. Segunda Turma. Julgado em 20/06/2023.

que tais serviços se reverteram em benefício da Administração”.

Sem embargo da possibilidade de indenizar o contratado, cabe destacar, conforme entendimento da Corte Superior de Justiça, que, “ainda que ausente a boa-fé do contratado e que tenha ele concorrido para nulidade, é devida a indenização pelo custo básico do serviço, sem margem alguma de lucro. Assim, a inexistência de autorização da Administração para subcontratação, não é suficiente para afastar o dever de indenizar”.

Desta feita, malgrado a contratação tenha sido efetivada sem licitação, verbalmente e com subcontratação total, permanece o dever de indenizar os serviços prestados pelo custo básico. Caso ocorra o pagamento de lucro ou de taxa de intermediação, cabe a imputação do débito, posto que o Tribunal de Contas da União – TCU²¹ entende que “a subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. Pelo débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores que permitiram a subcontratação total”.

²¹ TCU – Acórdão n.º 8403/2023 – Primeira Câmara.

SERVIDOR NO EXERCÍCIO DE MANDATO DE VEREADOR PODE TER PROGRESSÃO FUNCIONAL?

A Constituição Federal prever que ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, deverá afastar-se do cargo, podendo optar pela remuneração (art. 38). Além disso, a Carta Maior aduz que em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.

Preliminarmente, observa-se que, em tese, o servidor investido no mandato de vereador poderá progredir na carreira, notadamente quando o critério para progressão funcional for o tempo de serviço. Todavia, e quando o estatuto jurídico estabelecer outros requisitos? Por exemplo, avaliação de desempenho, a qual exige aferição da assiduidade, habitualidade, cumprimento de metas, etc.

Especificamente acerca da necessidade de o servidor afastado do cargo para o exercício da vereança ter que realizar avaliação de desempenho para progredir na carreira, o Superior Tribunal de Justiça – STJ²² decidiu que “é prescindível a exigência de avaliação de desempenho para a ascensão funcional de servidores no

²² STJ – Resp 1.979.141-AC

período em que estiverem afastados do cargo para exercício de mandato eletivo federal”.

De acordo com a Corte Superior de Justiça, “o servidor afastado para o exercício de mandato eletivo federal está, lícitamente, usufruindo de um direito previsto em lei. Ainda que no plano jurídico o afastamento do cargo seja lícito, no plano material não houve desempenho concreto das funções inerentes ao cargo pelo servidor durante o período de lícito afastamento. Por consequência lógico-jurídica, não se pode impor ao servidor, para fins de obtenção da pretendida progressão funcional, o preenchimento de um requisito legal que apenas formalmente é passível de cumprimento por todo e qualquer servidor, mas que, materialmente, é irrealizável por aquele que se encontra em gozo do legítimo direito de afastamento”.

Deste modo, sem adentrar as particularidades da legislação local dos servidores, percebe-se que o servidor investido no mandato de vereador pode, em geral, progredir na carreira, especialmente quando a progressão depender apenas do tempo de serviço ou de outro parâmetro impossível de aferir materialmente, face o afastamento lícito previsto constitucionalmente.

CRIAÇÃO DE CARGO POSTERIOR PODE GERAR DIREITO DE NOMEAÇÃO AOS APROVADOS FORA DAS VAGAS DO CONCURSO.

Normalmente os editais dos concursos públicos estabelecem a quantidade de vagas disponíveis, podendo também indicar a formação de cadastro de reserva. Quando o instrumento convocatório fixa o quantitativo de vagas, os candidatos aprovados dentro desse número devem ser nomeados, podendo os demais serem ou não convocados.

Todavia, se o município criar novos cargos após a realização do certame, os candidatos aprovados fora das vagas poderão ser convocados, consoante entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG²³. Com efeito, a Corte de Contas estadual, ao responder consulta sobre o tema, decidiu que “é possível o aproveitamento de concurso público vigente e nomear candidatos aprovados fora do número de vagas previsto inicialmente no certame, com a finalidade de prover novas vagas criadas por lei superveniente para os cargos previamente disponibilizados no edital do concurso, em atenção aos princípios da eficiência e da economicidade, cabendo tal decisão à autoridade administrativa competente”.

De fato, com o surgimento de novas vagas, sejam elas criadas posteriormente ou geradas face a vacância de cargos, os candidatos que não foram aprovados dentro

²³ TCE – MG – Processo n.º 1120023 – Consulta – Tribunal Pleno.

das vagas do certame podem ser convocados, desde que estejam aptos (classificados).

Outrossim, em outra assentada, o TCE/MG²⁴ considerou que os candidatos aprovados fora do quantitativo de vagas do edital tinham direito à nomeação, porquanto o Município, além de ter criado novas vagas, contratou uma organização da sociedade civil para atuar na mesma área (assistência social). O relator do feito, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, verificou a comprovação da existência de concurso público vigente, bem como identificou que novos cargos de assistente social foram criados, mas somente foram ocupados após a celebração do Termo de Colaboração com a uma associação.

Consoante a referida deliberação, “constitui preterição arbitrária dos candidatos aprovados fora do número de vagas a contratação temporária de profissionais para o exercício de atividades inerentes aos cargos previstos em concurso público vigente, quando demonstrado o surgimento de novas vagas e a necessidade inequívoca da Administração Pública”.

Por fim, é importante ressaltar que a possibilidade de nomeação não se confunde com o direito a ela, posto que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF²⁵, “o surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital, ressalvadas as hipóteses de preterição arbitrária e imotivada por parte da administração, caracterizada por comportamento tácito

²⁴ TCE- MG – Processo 1101594.

²⁵ STF – RE 837.311. Tema 784.

ou expresso do Poder Público capaz de revelar a inequívoca necessidade de nomeação do aprovado durante o período de validade do certame, a ser demonstrada de forma cabal pelo candidato”.

MUNICÍPIO PODE FIRMAR CONTRATO ADMINISTRATIVO DE RISCO (ÊXITO)?

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

Na mesma direção, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) estabeleceu como uma cláusula essencial em todo contrato administrativo a que preveja o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (art. 92, inciso V).

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

Acerca dessa matéria, cabe destacar decisão do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM/GO²⁶ o qual afirmou que os contratos celebrados pela Administração Municipal devem obedecer às normas financeiras e orçamentárias, inclusive conter as cláusulas essenciais previstas em lei, como valor certo, diretamente proporcional aos serviços prestados, observados os indicadores de mercado.

Para o TCM-GO²⁷, é “inadmissível ao contratado perceber, a título de remuneração, um percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações exitosas promovidas. Todavia, a estipulação de honorários contratuais com a cláusula *ad exitum*, desde que o dispêndio de recursos públicos para pagamento dos honorários se dê em montante fixo ou quando o Poder Público firme contrato de risco puro, de modo que não despenda qualquer valor, sendo a remuneração do contratado exclusivamente os honorários de sucumbência, devidos pela parte vencida, nos montantes determinados pelo juízo na sentença condenatória”.

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC²⁸ assentou que “não é admissível a celebração de contrato pela Administração

²⁶ TCM – GO – Processo n.º 10542/09.

²⁷ TCM-GO – Acórdão n.º 00522/21.

²⁸ TCE-SC – Prejulgado 1199.

Pública onde esteja previsto que o contratado perceberá, a título de remuneração, um percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações administrativas ou judiciais exitosas promovidas pelo contratado, pois neste caso seria imperiosa a inclusão de cláusula contendo o valor do contrato e observância das normas orçamentárias e financeiras, que exigem previsão de receitas e despesas”.

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

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI²⁹ assentou que “a modalidade de cláusula contratual que recebe a denominação de *ad exitum* (taxa de sucesso) é irregular, porquanto condicionada ao êxito da ação. Refere-se, dessa forma a contrato de risco, posto que não estabelece o valor líquido a ser pago. O não estabelecimento do preço certo na avença descumpre o art. 55, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93”.

Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba³⁰ entende que “são requisitos determinantes para as concepções das contratações diretas, quais sejam, apresentação de justificativa fundamentada da administração para tal procedimento, prescrição do preço em moeda nacional compatível com o praticado no

²⁹ TCE/PI – Representação. Processo n.º TC/005575/2020. Acórdão n.º 679/2021.

³⁰ TCE-PB – Parecer Normativo PN TC 016/17.

mercado (vedado o estabelecimento de percentual sobre o valor da causa), determinação da dotação orçamentária pela qual deve ocorrer os gastos, fixação da vigência do contrato de acordo com a validade dos créditos orçamentários e vedação de antecipação de pagamentos ou quitações em face de decisões precárias”.

Por outro lado, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG³¹ decidiu que “é possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, devendo constar no contrato o valor estimado e a dotação orçamentária própria de serviços de terceiros. Para tanto, o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço, conforme entendimento assentado nas Consultas n. 784367 e n. 851549”.

Portanto, ainda que a maioria dos advogados e alguns Tribunais de Contas defendam a possibilidade de fixação de um percentual sobre um valor incerto, cumpre-nos demonstrar para os gestores públicos que existem entendimentos distintos, concorde demonstrado alhures.

³¹ TCE – MG – Processo n.º 1084388. Representação. Deliberado em 25/04/2023.

REAJUSTE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO DEVE CONTAR A PARTIR DA ASSINATURA DO PACTO?

Embora parte dos gestores públicos considerem a data da assinatura do contrato administrativo como o marco inicial para o reajuste dos preços pactuados, a legislação regulamentadora das aquisições públicas indica que o reajuste deve ser aplicado a partir da data da apresentação da proposta ou do orçamento.

Com efeito, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) aduz que o edital do certame deve indicar o “critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela”. (art. 40, inciso XI).

No mesmo sentido, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) assevera que “independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos” (art. 25, § 7º).

Acerca desta matéria, o Tribunal de Contas da União – TCU³² decidiu que “é irregular reajuste contratual com prazo contado da assinatura do contrato, pois o marco a

³² TCU – Acórdão n.º 1587/2023 – Plenário.

partir do qual se computa período de tempo para aplicação de índices de reajustamento é: i) a data da apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta se referir, de acordo com o previsto no edital (art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993); ou então ii) a data do orçamento estimado (art. 25, § 7º, da Lei 14.133/2021 – nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)”.

Desta feita, a previsão de reajuste de preços a partir da data da assinatura, desprezando a eventual perda inflacionária entre a apresentação da proposta e a celebração do pacto, pode ensejar o direito de a contratada pleitear a repactuação do contrato para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

RECEBIMENTO DE ABONO DE PERMANÊNCIA POR UMA REGRA NÃO IMPEDE A APOSENTADORIA EM OUTRA.

O abono de permanência foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 41/03 e consiste no recebimento mensal do valor da contribuição previdenciária do servidor que preencha os requisitos para a aposentadoria voluntária. Noutras palavras, ao invés de ser descontado do servidor o valor da contribuição previdenciária, o mesmo recebe o montante equivalente.

O objetivo do abono de permanência é incentivar o servidor a continuar prestando serviços para o Estado, mesmo quando este atender aos requisitos da aposentadoria voluntária. Para o Poder Público, a permanência do servidor na ativa gera economia de

recursos, pois o Estado deixa de pagar a aposentadoria integral do funcionário, bem como evita ter que contratar outro funcionário para substituí-lo, arcando apenas com os custos do abono de permanência.

Conforme orientação do Supremo Tribunal Federal - STF³³, o termo inicial para o recebimento do abono de permanência ocorre com o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria voluntária. A obtenção do direito à aposentadoria é a única exigência constitucional para que o servidor receba o benefício, mesmo que ele opte posteriormente por aposentar-se em outra regra.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU³⁴ decidiu que “o recebimento do abono de permanência pelo servidor que cumpriu todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária **em qualquer regra**, incluindo a modalidade especial decorrente de efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, **não constitui impedimento à futura concessão de aposentadoria sob outro fundamento** que o segurado entender mais vantajoso, desde que cumpridos os requisitos necessários à concessão, o que abrange as hipóteses do art. 4º, § 6º, inciso I, c/c § 7º, inciso I; e do art. 20, § 2º, inciso I, c/c § 3º, inciso I, da EC 103/2019 (integralidade e paridade de proventos)”.

Portanto, se o servidor público preencher os requisitos para se aposentar por qualquer regra, ele já poderá receber o abono de permanência, ainda que, posteriormente, ele requeira a inativação em outra regra.

³³. STF - ARE 825334. ADI 5.026

³⁴ TCU – Acórdão n.º 1588/2023 – Plenário.

**TCU: ATO DE APURAÇÃO DE FATO INTERROMPE A
PRESCRIÇÃO, MESMO SEM IDENTIFICAÇÃO DO
RESPONSÁVEL.**

Em geral, os processos de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas prescrevem em 05 (cinco) anos, devendo a contagem do prazo ser interrompida em algumas circunstâncias. Com efeito, a Resolução TCU n.º 344, de 11 de outubro de 2022, que regulamentou no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, estabeleceu que a prescrição interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração do fato.

Deste modo, a realização de diligências ou a movimentação processual visando a apuração de alguma eventual irregularidade na gestão interrompe o feito, ainda que não se tenha a identificação do responsável pela conduta ou ato inapropriado.

Acerca desta matéria, embora não esteja prevista expressamente no regulamento da Corte de Contas federal, o TCU³⁵ decidiu que “ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. O art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria”.

³⁵ TCU – Acórdão n.º 8693/2023 – Primeira Câmara.

NOVAS REGRAS DA DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS DO MUNICÍPIO (LEI N.º 14.133/21).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133, de 01 de abril de 2021), apesar de estabelecer um limite geral de valor para dispensas de licitações, estipulou uma baliza específica para os serviços de manutenção de veículos automotores do Município.

Com efeito, a referida norma preconizou que “é dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores” (art. 75, inciso I). Todavia, o novo marco regulatório, embora tenha instituído no §1º do mesmo artigo que o montante da dispensa deve ser apurado considerando o somatório do gasto da unidade gestora ou das despesas com mesmo objeto, aduziu que esta regra não se aplicava às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças (art. 75, §7).

Ao se debruçar sobre a matéria, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG³⁶ entendeu que “a Administração pode, com base no art. 75, I, da Lei Federal n. 14.133/2021, firmar contrato de manutenção de veículos e de fornecimento de peças, por dispensa de licitação até o limite de R\$114.416,65 (cento e quatorze mil quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e cinco

³⁶ TCE-MG – Processo nº 1121074 – Consulta.

centavos) e, com fulcro no § 7º do art. 75, firmar dispensas, no mesmo exercício financeiro, desde que cada uma, considerada individualmente, não ultrapasse o valor de R\$9.153,34 (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), sem que se incorra em fracionamento irregular da despesa”.

De acordo com a Corte de Contas estadual, “ressalvado o previsto no § 7º do art. 75, o fracionamento irregular da despesa deverá ser apurado considerando-se o somatório das despesas realizadas pela mesma unidade gestora, em atendimento aos ditames dos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021”. Por fim, o TCE-MG asseverou que “o limite fixado no § 7º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, que atualmente corresponde ao montante de R\$9.153,34 (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), deve ser considerado por contratação. Ou seja, independente de os serviços de manutenção de veículos da frota do órgão ou entidade, incluído o fornecimento de peças, serem para um ou mais veículos”.

No mesmo sentido, em artigo tratando sobre a “evolução das contratações de manutenção de veículos automotores”, publicado no sitio www.tce.sp.gov.br em 08 de setembro de 2022, o Auditor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Dr. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, aduziu, palavra por palavra:

“É justamente na dispensa por valor que a reforma da lei se fez mais pronunciada, pois inaugurado novo limite abaixo do qual nem mesmo é necessário proceder à mencionada totalização. Vale dizer, o limite se aplica a cada contratação individualmente tomada

em mecanismo que pode ser empregado reiteradas vezes.

Refiro-me ao art. 75, §7º (não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças). Atualmente tal limite é de R\$ 8.643,27 (Decreto 10922/2021).

Portanto, e a fim de deixar bem claro, não basta averiguar se o consórcio (por exemplo) dispendeu mais de R\$ 216.081,64 em contratações diretas de manutenções de veículos para concluir que houve fracionamento. O valor pode ser até mesmo muito maior. Fazse necessário olhar as contratações individuais, cada qual.

Se dois contratos similares de manutenção em um mesmo ano e uma mesma unidade gestora, somados, excederem o limite de R\$ 216.081,64, neste caso, sim, fracionou-se. Mas se são cem os contratos similares, cada qual de R\$ 3.000,00, irrelevante se entabulados de maneira sucessiva (o termo de contrato não se faz necessário a teor do art. 95, I), validamente teremos contabilizado R\$ 300.000,00 em dispensas com veículos sem que se fale em qualquer violação legal. Mais: o limite original do art. 75, I não se terá consumido em nada, pelo que continua disponível para as manutenções de valor mais relevante a serem contratadas diretamente”.

Por fim, devido à sobredita previsão de um limite individual por veículo, é importante que os gestores públicos possuam um sistema de controle das manutenções, preferencialmente com contratos específicos e indicação nos documentos fiscais e notas de empenhos dos automóveis que procederam manutenção, visando a aferição objetiva do limite de dispensa previsto na Lei Nacional n.º 14.133/2021.

EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DO IBAMA NAS LICITAÇÕES DE PNEUS.

O Tribunal de Contas da União – TCU possui jurisprudência pacífica no sentido de que as exigências para habilitação dos licitantes devem se ater ao rol taxativo previsto nos artigos 27 a 31 da Lei Nacional n.º 8.666/1993. Portanto, em regra, qualquer documento não elencado nos referidos dispositivos possui potencial para restringir a competição do certame.

Nesse sentido, a Corte de Contas Federal³⁷ assentou que “a exigência de apresentação de licença ambiental de operação, como requisito para qualificação técnica, é ilegal. O art. 30, e incisos, da Lei 8.666/1993 são claros ao especificar os documentos que podem ser demandados dos licitantes, entre os quais não se encontra a licença de operação”.

Contudo, não se pode olvidar que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos também estabelece, nos

³⁷. TCU – Acórdão n.º 1.010/2015 – Plenário.

requisitos para qualificação técnico-operacional, a prova de que a empresa atenda às exigências fixadas em lei especial, quando for o caso (art. 30, inciso IV). Baseando-se neste dispositivo, especificamente para o caso de aquisição de pneus, alguns editais de licitação preveem a necessidade de os licitantes apresentarem o certificado de regularidade junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Com efeito, o IBAMA possui um cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, constando, dentre outras, a fabricação, recondicionamento e importação de pneumáticos. Ademais, a Resolução CONAMA n.º 416, de 30 de setembro de 2009, que dispôs sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, estabeleceu que os fabricantes e importadores de pneus novos, com peso unitário superior a 2,0 Kg, ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional.

Com base nisso e em outros fundamentos, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG³⁸ decidiu que “nas licitações para aquisição de pneumáticos, a exigência do certificado de regularidade junto ao IBAMA deve atender as determinações do órgão regulamentador ambiental, a exemplo do art. 4º da Resolução/CONAMA n. 416/2009 e do art. 10 da Instrução Normativa/IBAMA n. 13/2021.”

A referida deliberação também citou a jurisprudência de outros Tribunais de Contas, a saber, TCE/PR (Processo nº 10066622014), TCE/SP (Processos nº 017254.989.20-5,

³⁸ TCE – MG – Processo n.º 1141537.

025425.989.18-3, 22030.989.21-4 e 21980.989.21-4), TCE/SC (Acórdão nº 015/2016), bem como TCU (Acórdão nº 2.351/2022).

Por fim, é importante ressaltar que o instrumento convocatório não pode exigir o certificado de regularidade junto ao IBAMA apenas dos fabricantes dos pneus, devendo também estabelecer que o referido documento pode estar em nome do importador.

AS REGRAS DA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA NÃO SE APLICAM AO REPASSE DE RECURSOS DO CONVÊNIO.

Em geral, a liquidação da despesa pública deve atender as regras estabelecidas na Lei Nacional n.º 4.320/1964. De acordo com a referida norma, “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63).

Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar, bem como a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Outrossim, A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho, como também os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. Somente após cumpridas todas essas etapas, pode-se efetuar o pagamento.

Partindo desse pressuposto, os “pagamentos” dos recursos dos convênios aos Municípios (transferências) somente deveriam ocorrer após a comprovação da execução parcial ou total do objeto conveniado. Todavia, as regras atinentes à liquidação não se aplicam aos repasses de transferências voluntárias.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU³⁹, “as regras de liquidação da despesa previstas no art. 63 da Lei 4.320/1964 não se aplicam à sistemática das transferências voluntárias da União, que seguem regramento específico, uma vez que o concedente não realiza pagamentos ao conveniente, mas repasses voluntários de recursos para fim de interesse comum pactuado entre ambos”.

Ainda acerca dessa matéria, também é importante destacar conclusão da Nota Técnica 7/2018/Ccont/Sucon/STN-MF, da Secretaria do Tesouro Nacional, aduzindo, resumidamente, que “a liquidação da despesa de transferências voluntárias deverá ser efetuada somente quando todas as exigências para a liberação dos recursos financeiros forem integralmente satisfeitas, de acordo com a legislação que rege o instrumento celebrado (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, etc.)”.

³⁹ TCU – Acórdão n.º 1612/2023 – Plenário.

DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESA QUE OFERECE COTAÇÃO PARA PESQUISA DE PREÇOS VICIADA..

A declaração de inidoneidade consiste, basicamente, na penalidade imposta ao licitante que praticou qualquer ato irregular visando fraudar de algum modo a licitação. Esta declaração impedirá o responsável de licitar ou contratar com a Administração Pública (art. 156, § 5º, da Lei Nacional n.º 14.133/2021).

Embora este tipo de punição se aplique, em geral, às empresas que participem diretamente do certame, também é possível punir aqueles que de algum modo concorram para o vício do procedimento licitatório. Com efeito, acerca deste tema, o Tribunal de Contas da União – TCU⁴⁰ decidiu que “é aplicável a declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) a empresa que, embora não assuma a condição de licitante ou não seja contratada, participe do processo licitatório com intuito de fraudá-lo, a exemplo do oferecimento de proposta para subsidiar pesquisa de preços viciada”.

É importante destacar que o conceito de licitante vem ganhando amplitude visando, justamente, coibir as firmas que, embora não atuem diretamente no certame, influenciam de algum modo a normalidade da licitação. Assim, as sociedades que desistem de participar da licitação por terem recebido alguma vantagem do concorrente ou as que enviam cotações para a formação do preço de referência da Administração Pública,

⁴⁰ TCU – Acórdão n.º 1616/2023 – Plenário.

inobstante não estejam presentes na sessão, passam a ser consideradas licitantes, notadamente com vistas a sofrerem punições face a interferência indevida na lisura da disputa.

A fim de aclarar o tema em discussão, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133, de 01 de abril de 2021) definiu licitante como a "pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório, **sendo-lhe equiparável, para os fins desta Lei, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta**" (art. 6º, inciso IX).

Ademais, para fins punitivos, a referida norma previu como crimes/infrações: a) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório; b) afastar ou tentar afastar licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; e c) praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação.

Portanto, independentemente da abrangência que se dê ao conceito de licitante, as pessoas, físicas ou jurídicas que praticarem algumas das sobreditas condutas poderão sofrer as devidas punições do Poder Público.

ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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

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



www.consultordoprefeito.org