

Revista

Gestão Pública Municipal

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

João Alfredo Nunes da Costa Filho

Revista
Gestão
Pública
Municipal

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

João Alfredo Nunes da Costa Filho

2019

ASSINATURA GRATUITA:
www.consultordoprefeito.org

PALESTRAS, CURSOS E TREINAMENTOS:
e-mail: consultordoprefeito@hotmail.com

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

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública
Municipal - v.3, n. 15, fev. 2019. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16

CDU 35.073.526(05)“540.1”

Bibliotecária responsável
Elany Cristina Moreira da Silva CRB 11/863

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Espero que gostem desta edição,

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

SOBRE O AUTOR



Com mais de 19 (dezenove) anos de experiência no setor público, Prof. João Alfredo Nunes da Costa Filho é formado em contabilidade e administração com especialização em gestão pública/direito e mestrado em gestão de organizações.

Já trabalhou em diversos órgãos públicos do Governo Federal e Estadual, Concessionárias de Serviços Públicos, Serviço Social Autônomo e Tribunal de Contas.

Nestas entidades exerceu as funções de Gerente de Planejamento e Controle Interno, Presidente de Comissão de Licitação, Pregoeiro Oficial, Gestor Público, Auditor de Contas Públicas e Administrador.

Durante sua vida profissional já realizou mais de 500 auditorias em Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Empresas Estatais 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 auditor, foi nomeado para compor a equipe de Perícia Judicial junto ao Tribunal Regional Eleitoral na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) para cassação de mandato de Governador.

Como professor da área de Gestão Pública Municipal, já capacitou mais de 1.000 servidores públicos de Prefeituras, Câmaras e Governos Estaduais.

DEPOIMENTOS DOS ASSINANTES

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

Luiz Francisconi
Prefeito

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

Maximiniano Gomes
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Ronaldo Melo
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian
Prefeitura de Ribeirão do Sul

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

Cláudio Barros
Advogado e Contador

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

Martha Cristina

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

Flávio Anastácio
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi
Controlador da Câmara de Campo Largo

SUMÁRIO

O que é a Mensagem de envio do projeto da Lei Orçamentária Anual?.....	10
Como o fiscal do contrato verifica a regularidade trabalhista da empresa?.....	12
Acumulação de cargos privativos da área da saúde com profissões regulamentadas.....	15
Direito à nomeação em concurso para cadastro de reserva.....	17
Parcelamento de débito junto ao INSS é operação de crédito? 19	
Ressarcimento de combustível do carro do servidor público em serviço.....	21
Prefeitura pode complementar aposentadoria paga pelo INSS ao servidor?.....	24
Diferença entre fiscal técnico e administrativo do contrato.....	26
Nota fiscal vencida comprova a despesa pública?.....	28
Proibição de punir município que ultrapassou o limite de despesa com pessoal.....	29
Prefeitura pode pagar por serviços médicos acima da tabela do SUS?.....	31
Exige-se dotação orçamentária na ata de registro de preços?..	32
Prazo decadencial na admissão de servidor sem concurso público.....	34
Compatibilidade da LOA do município com as Metas Fiscais...	35
Controle de consumo de combustível nas Prefeituras.....	37
Vereador pode receber adiantamento de salário?.....	40
Gratificação de função de membros de Poder e o teto remuneratório.....	41
Onde estão nossos leitores.....	43

O QUE É A MENSAGEM DE ENVIO DO PROJETO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL?

A proposta orçamentária do município deverá ser encaminhada ao Poder Legislativo para discussão e votação. O projeto da Lei Orçamentária Anual deverá conter vários documentos, dentre os quais a mensagem do Chefe do Poder Executivo (prefeito) apresentando o projeto da LOA para a Câmara Municipal.

Esta mensagem constitui um elemento obrigatório que deve acompanhar a proposta orçamentária, conforme dispõe a Lei nº 4.320/64 (art. 22, I). Neste documento (mensagem) o prefeito deverá expor a situação econômico-financeira do município, evidenciando o montante da dívida flutuante e fundada, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis. Além disso, a mensagem também deverá justificar o montante previsto para as receitas e despesas, especialmente os gastos com investimentos em obras, bens permanentes e imóveis (orçamento de capital).

Percebe-se que o conteúdo da mensagem é eminentemente econômico. Portanto, é possível que o prefeito destaque na mensagem algo relevante do orçamento que impactará os gastos públicos, tais como alguma obra substancial, aumento da remuneração dos servidores ou o surgimento de dívida significativa. Ademais, o gestor poderá evidenciar algumas medidas que estão sendo adotadas para superar dificuldades fiscais ou econômicas.

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal, estabeleceu que a mensagem de encaminhamento do projeto da lei orçamentária anual deverá demonstrar os valores máximos de programação compatíveis

com os limites individualizados para as despesas primárias (§ 3º do art. 107 do ADCT da CF/88). Entretanto, deve-se ressaltar que esta obrigação não se destina aos municípios, uma vez que o novo regime fiscal não se aplica a estes entes da federação.

Além dos aspectos acima relatados, o prefeito poderá utilizar a mensagem para propor alterações no projeto da Lei Orçamentária Anual, desde que ainda não tenha iniciado a votação da proposta na Comissão Mista de Orçamento da parte que se pretende alterar (§ 5º do art. 166 da CF/88).

Durante a apreciação e discussão do projeto da Lei Orçamentária Anual, os parlamentares podem suscitar questões ou esclarecimentos acerca da proposta. Para responder ou esclarecer as dúvidas do Poder Legislativo, o prefeito poderá utilizar a mensagem como instrumento.

Portanto, podemos dizer que a mensagem possui três objetivos principais em termos orçamentários (LOA). O primeiro é expor a situação econômico-financeira do município, evidenciar os pontos mais relevantes da proposta orçamentária e as perspectivas para as finanças municipais. O segundo fim diz respeito à modificação da proposta orçamentária, desde que ainda não tenha iniciado a votação da parte que se pretende alterar. Finalmente, o terceiro objetivo é dirimir dúvidas ou apresentar esclarecimentos aos parlamentares quando da discussão do orçamento.

COMO O FISCAL DO CONTRATO VERIFICA A REGULARIDADE TRABALHISTA DA EMPRESA?

A Lei nº 8.666/93 assevera que a documentação relativa à regularidade trabalhista consistirá na prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante apresentação de certidão negativa (art. 29, V). Portanto, o fiscal do contrato deverá exigir durante a execução contratual a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

A exigência dessa certidão visa comprovar a idoneidade da contratada, evitar a responsabilidade subsidiária da administração pública e viabilizar a quitação das dívidas trabalhistas das empresas, impedindo-as de contratar com o poder público enquanto possuírem débitos trabalhistas.

Especificamente quanto à responsabilidade subsidiária da administração, o Tribunal Superior do Trabalho¹ considera que “os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora”.

Percebe-se que se restar evidenciada a omissão do poder público no dever de fiscalização, a administração poderá responder subsidiariamente pelos débitos trabalhistas da contratada². Desse modo, a atuação efetiva do fiscal do contrato

1. TST - Súmula nº 331.

2. STF - ADC 16. RE 760931.

é demasiado importante a fim de evitar prejuízos ao erário e a responsabilização da entidade pública.

Nesse sentido, a CNDT é o documento hábil para comprovar a regularidade trabalhista da empresa, uma vez que a ausência desse documento indica o “inadimplemento de obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado proferida pela Justiça do Trabalho ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive no concernente aos recolhimentos previdenciários, a honorários, a custas, a emolumentos ou a recolhimentos determinados em lei”. A não apresentação da CNDT também pode apontar que a empresa se encontra “inadimplente com obrigações decorrentes de execução de acordos firmados perante o Ministério Público do Trabalho ou Comissão de Conciliação Prévia”. (art. 642-A da CLT).

Além da CNDT, o fiscal poderá adotar procedimentos adicionais para assegurar a regularidade trabalhista da contratada, uma vez que a referida certidão possui validade de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua emissão (§ 4º do art. 642-A da CLT). Como os contratos administrativos possuem, em regra, vigência de 12 meses, a empresa contratada poderá chegar ao final do contrato com certidão emitida seis meses atrás. Desse modo, o fiscal pode solicitar outros documentos para avaliar o cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada, especialmente nos contratos de terceirização de mão de obra.

Nessa perspectiva, o fiscal do contrato poderá solicitar a relação de empregados, a carteira de trabalho e previdência social dos funcionários que prestam serviços ao poder público através da empresa contratada, exames médicos admissionais, extratos das contas do INSS e FGTS, cópia da folha de pagamento, cópia de contracheques, comprovante de entrega de vale-transporte e vale-alimentação, termos de rescisão de contrato

devidamente homologados pelo sindicato da categoria, dentre outros³.

Com vistas a mitigar os riscos de inadimplementos trabalhistas, o fiscal do contrato também poderá requerer, nos termos contratuais, que a contratada deposite em conta específica pagamentos referentes ao décimo terceiro salário, 1/3 constitucional de férias e a multa do FGTS quando da ocorrência do fato gerador. Este procedimento é adotado pela administração pública federal⁴ e visa evitar que no momento do desembolso destas despesas a contratada não disponha de recursos suficientes para quitação do débito.

Nota-se que a comprovação da regularidade trabalhista não se restringe a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhista, podendo o fiscal solicitar documentos adicionais, conforme as peculiaridades da contratação. Para isso, recomenda-se que esta possibilidade esteja normatizada e prevista no edital e no instrumento contratual.

ACUMULAÇÃO DE CARGOS PRIVATIVOS DA ÁREA DA SAÚDE COM PROFISSÕES REGULAMENTADAS

Uma das hipóteses de acumulação de cargos, empregos e funções públicas previstas na Constituição Federal é o exercício concomitante de 2 (dois) cargos privativos de profissionais da saúde com profissões regulamentadas (art. 37, XVI, c).

³. Instrução Normativa de Serviços nº 05/2017.

⁴. Instrução Normativa de Serviços nº 05/2017.

Podemos dividir a exigência constitucional em duas partes. A primeira diz respeito ao conceito de cargos privativos da saúde, a outra refere-se ao que se considera profissões regulamentadas.

Inicialmente, no tocante aos cargos privativos da saúde, é importante diferenciarmos o “profissional de saúde” do “profissional que atua na área da saúde”, uma vez que este último abrange todos que trabalham no setor (área) da saúde, incluindo os profissionais da área administrativa que não possuem formação específica em saúde. Portanto, o conceito definido na Constituição Federal abarca apenas os profissionais de saúde. Desta feita, a identificação dos cargos privativos da saúde decorrerá da análise da estrutura organizacional do ente, dos requisitos para o exercício da função ou da análise do conjunto das atribuições do cargo definidos na legislação.

Dentre os parâmetros para identificar os profissionais da saúde encontram-se as resoluções do Ministério da Saúde, a exemplo da Resolução nº 218/97, a qual relaciona as seguintes categorias de nível superior da área da saúde: assistentes sociais, biólogos, profissionais de educação física, enfermeiros, farmacêuticos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, médicos, médicos veterinários, nutricionistas, odontólogos, psicólogos, terapeutas ocupacionais e profissionais com graduação em saúde coletiva⁵.

Além da necessidade de cargos privativos da saúde, o texto constitucional exige a regulamentação da profissão. Isto significa que a profissão executada através do cargo público terá de ser reconhecida formalmente e regulamentada pela legislação. Ou seja, aquelas atividades que não são regulamentadas pela lei, ainda que sejam reconhecidas informalmente pela sociedade

⁵. Ministério da Saúde - Resolução nº 569/2017.

como benéficas para a saúde, não poderão ser consideradas para fins de acumulação de cargos públicos.

Por fim, outro fator relevante para a acumulação de cargos da área de saúde é verificar se o profissional está atuando, efetivamente, no setor da saúde. Segundo o Superior Tribunal de Justiça⁶, “a acumulação de cargos públicos por assistente social é possível desde que integrantes do quadro de pessoal da área de saúde”. Ou seja, os cargos devem estar incluídos na estrutura organizacional da área da saúde⁷. Este entendimento decorre do fato de que algumas profissões, apesar de possuírem atribuições específicas da saúde, extrapolam para outros setores, como é o caso dos assistentes sociais. Logo, somente a análise do caso concreto revelará se o profissional atua na área de saúde⁸ e, conseqüentemente, está autorizado a acumular cargos.

De todo o exposto, podemos afirmar que a acumulação de cargos embasada no artigo 37, inciso XVI, alínea “c” da Constituição Federal demanda a identificação de quais cargos são privativos da área de saúde, se a profissão é regulamentada por lei e se o profissional atua, efetivamente, no setor da saúde.

⁶. STJ - RMS 36799/RJ.

⁷. STF - AI 1.693.23/RJ.

⁸. TCU - Acórdão nº 7.859/2013 – 1C.

DIREITO À NOMEAÇÃO EM CONCURSO PARA CADASTRO DE RESERVA.

O concurso público para cadastro de reserva consiste na formação de um banco de dados de candidatos aprovados para futura contratação da administração pública. O poder público utiliza esse procedimento quando não possui certeza de quantos servidores serão necessários no futuro para o seu quadro de pessoal. Apesar desse processo agilizar a contratação de profissionais sempre que surgem vagas, também cria uma expectativa nos candidatos aprovados, os quais podem ou não ser convocados.

Nesse sentido, por não haver vaga específica em aberto no quadro de pessoal da administração pública, os candidatos aprovados no cadastro de reserva não possuem, em regra, direito subjetivo à nomeação. Noutros termos, o “candidato aprovado em concurso público para formação de cadastro reserva é mero detentor de expectativa de direito à nomeação”⁹.

Apesar da regra acima descrita, se durante o prazo de validade do concurso público para formação de cadastro de reserva surgirem vagas, o candidato aprovado pode ter direito à nomeação. No RE 607.590, o Supremo Tribunal Federal, por força da Resolução TSE n.º 21.832/2004, excepcionalmente reconheceu o direito dos reclamantes, integrantes de cadastro de reserva de concurso público para ingresso nos quadros do TRE/PR, o direito à nomeação, devido à criação de cargos durante o prazo de validade do certame.

⁹. STF – MS 31.732 ED.

Do mesmo modo, se a administração pública durante a validade do concurso para formação de cadastro de reserva contratar profissionais temporariamente com preterição dos aprovados no concurso, estes podem pleitear sua nomeação. Saliente-se que o mero surgimento de vagas não é fator absoluto capaz de ensejar o direito subjetivo à nomeação, pois a administração pública pode demonstrar que, devido a algumas circunstâncias novas, não é oportuno convocar os aprovados no cadastro de reserva. Ou seja, o surgimento da vaga deve ser ponderado com a conveniência e oportunidade da administração preenchê-la com aprovados no cadastro de reserva.

Por fim, a publicação de novo edital de concurso público, indicando a necessidade do preenchimento de vagas, durante o prazo de validade do concurso para a formação de cadastro de reserva pode ensejar o direito à nomeação dos candidatos aprovados.

Portanto, percebemos que a realização de concurso público para formação de cadastro de reserva não significa a total ausência de direito à nomeação dos candidatos aprovados, pois dependendo das circunstâncias do caso concreto a mera expectativa de direito pode transforma-se em direito subjetivo à nomeação.

PARCELAMENTO DE DÉBITO JUNTO AO INSS É OPERAÇÃO DE CRÉDITO?

A Lei de Responsabilidade Fiscal conceitua operação de crédito como o “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição

financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros” (art. 29, II da Lei Complementar nº 101/2000). Mais adiante, a referida norma assevera que “equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16” (§1º do art. 29).

Diante do conceito supramencionado, há quem defenda que o parcelamento de débito previdenciário junto ao INSS equipara-se a uma operação de crédito por constituir um reconhecimento ou confissão de dívida. Essa caracterização possui relevância em razão das exigências mais rígidas para a contratação de uma operação de crédito.

O Tribunal de Contas do Espírito Santo corrobora com este entendimento. Segundo o TCE-ES¹⁰, “a celebração de parcelamento de contribuição previdenciária devida por município ao INSS requer autorização específica do poder legislativo, eis que a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas equiparam-se a operações de crédito”.

Apesar do entendimento supramencionado, entende-se que o parcelamento de débitos junto INSS não constitui, automaticamente, uma operação de crédito, pois deve-se considerar as condições dispostas na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Verifica-se que a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, a qual dispôs sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabeleceu que

¹⁰. TCE-ES - Acórdão nº 1652/2017-1C.

não se equipara a operações de crédito o “parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida” (Inciso II do §2 do art. 3).

Desta forma, se o município registrou contabilmente a obrigação previdenciária na época oportuna e por alguma razão não efetuou o pagamento tempestivamente, entende-se que o parcelamento dos valores inadimplidos não constitui operação de crédito, haja vista que não implica elevação do montante da dívida consolidada líquida e que não houve reconhecimento de nova dívida. Noutros termos, o simples atraso no pagamento de obrigações reconhecidas tempestivamente com posterior parcelamento não constitui operação de crédito.

Entretanto, se no momento do fato gerador da obrigação a administração não reconheceu a mesma, o posterior parcelamento desta caracteriza operação de crédito, pois constitui confissão de dívida e implica o aumento do montante da dívida consolidada líquida.

Portanto, apesar de existir posição contrária, entendemos que para que o parcelamento de débito previdenciário junto ao INSS seja caracterizado como operação de crédito é necessário que a administração não tenha reconhecido a obrigação no momento oportuno e que isto acarrete a elevação do montante da dívida consolidada líquida.

RESSARCIMENTO DE COMBUSTÍVEL DO CARRO DO SERVIDOR PÚBLICO EM SERVIÇO

O ressarcimento de combustível em razão da utilização de veículo próprio do servidor público para realizar atividades de interesse da administração pública é um procedimento adotado por algumas prefeituras e câmaras municipais, especialmente nos municípios de pequeno porte que não possuem frota suficiente para atender as demandas dos serviços.

Como o servidor utiliza o seu próprio veículo para atender as necessidades da entidade pública, esta ressarce as despesas de combustível arcadas pelo mesmo. Apesar deste procedimento ser relativamente comum nos municípios com frota insuficiente, salienta-se que o mesmo deve ser excepcional, conforme orientação do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Segundo regulamentação interna do TCE-SC¹¹, “a título excepcional e desde que previamente autorizado, poderá haver ressarcimento de despesas com transporte em veículo particular ou com locação de veículo, nos deslocamentos destinados à realização de serviços externos”.

No caso de implantação do programa de ressarcimento, os gestores públicos devem adotar algumas precauções e mecanismos de controle a fim de comprovar a efetiva utilização do veículo e justificar o valor da indenização.

O primeiro ponto que deve ser observado pelo gestor é a regulamentação do ressarcimento, a qual deve ocorrer preferencialmente por meio de lei. Entretanto, o uso de Portaria não é considerado meio ilegítimo para a regulamentação.

¹¹. TCE-SC - Portaria TCE-SC nº 0434/2017.

Inclusive, alguns Tribunais de Contas normatizaram internamente o ressarcimento através de Portaria, a exemplo do TCU¹² e TCE-SC¹³.

O Tribunal de Contas do Paraná¹⁴ orienta que o veículo do servidor público seja previamente cadastrado na repartição pública competente. Por sua vez, o Tribunal de Contas de Santa Catarina condiciona o uso de veículo particular em serviço à comprovação da propriedade, habilitação do servidor e existência de apólice de seguro contra terceiros e danos pessoais (inciso I do § 2º do art. 19 da Portaria TCE-SC nº 0434/2017).

Antes de iniciar o deslocamento do veículo, o gestor tem que determinar a conferência da quilometragem inicial evidenciada no odômetro do carro do servidor. O mesmo procedimento tem de ser feito ao final do percurso. Ademais, a distância percorrida pelo servidor público evidenciada no odômetro do veículo deverá ser confrontada com as informações prestadas por órgãos oficiais ou com dados de ferramentas de aplicação disponíveis na rede mundial de computadores.

A apresentação de notas fiscais emitidas por postos de combustíveis localizados no trajeto realizado pelo servidor público também é um mecanismo de controle que pode ser adotado pelas órgãos públicos. O Tribunal de Contas da União¹⁵, ao regulamentar o uso de veículo próprio em serviço, previu que “independentemente da distância percorrida, o servidor que utilizar meio próprio de locomoção deve apresentar nota fiscal de combustível na localidade ou no trajeto

¹². TCU - Portaria TCU nº 562/2017.

¹³. TCE-SC - Portaria TCE-SC nº 0434/2017.

¹⁴. TCE-PR - Acórdão nº 3630/18

¹⁵. TCU - Portaria TCU nº 562/2017.

desenvolvido, ou outro documento comprobatório similar, sob pena de devolução do valor recebido a título da indenização”.

Se no percurso realizado pelo servidor existirem pedágios, a administração pública poderá ressarcir este gasto extra, caso o mesmo não esteja previsto no cálculo do valor do quilômetro rodado. No entanto, as despesas com manutenção, acidentes, multas ou avarias durante o percurso não deverão ser custeadas pela administração. Consoante regulamentação interna do Tribunal de Contas da União, “a opção de uso de veículo próprio para realização de serviço externo é de total responsabilidade da autoridade ou do servidor, inclusive quanto a possíveis despesas com a manutenção do veículo, acidentes, ou avarias no percurso” (§ 5º do art. 9 da Portaria TCU nº 562/2017). Quanto a este aspecto, o Tribunal de Contas do Paraná¹⁶ orienta que “o servidor público consinta no uso de seu veículo para deslocamento e declare que isenta a administração pública do pagamento de despesas de manutenção e por danos ocorridos em seu veículo”.

No que concerne ao valor padronizado de ressarcimento de transporte (valor pago por quilometro rodado), a administração tem de demonstrar a memória de cálculo com os parâmetros que foram utilizados para definição do importe a ser pago. Além do mais, o valor padronizado poderá sofrer limites máximos em função do princípio da eficiência administrativa. Este princípio basilar da gestão pública demanda a demonstração de que a opção do ressarcimento pelo uso de veículo próprio é mais vantajosa para administração, considerando as demais alternativas disponíveis.

Por fim, no processo de pagamento da indenização de combustível deve restar comprovada a relação causal entre a

¹⁶. TCE-PR - Processo nº 137705/17.

necessidade de utilização do veículo próprio do servidor com o interesse público da administração.

PREFEITURA PODE COMPLEMENTAR APOSENTADORIA PAGA PELO INSS AO SERVIDOR?

Como é sabido, alguns municípios brasileiros não possuem um regime próprio de previdência, sendo os servidores públicos vinculados ao regime geral administrado pelo INSS. Desse modo, quando atenderem aos requisitos legais, estes servidores públicos receberão suas aposentadorias pelo regime geral (INSS). Diante disto, poderia a legislação municipal estabelecer a possibilidade da Prefeitura ou da Câmara Municipal complementar, com recursos próprios, a aposentadoria destes servidores públicos?

Na prática, não é incomum existir norma local fixando a obrigação do município complementar a aposentadoria dos servidores públicos recebida pelo regime geral. No entanto, entende-se que esta medida descumpra alguns dispositivos constitucionais, especialmente o que estabelece a necessidade de contribuição como requisito básico para a concessão da aposentadoria (art. 40 da CF/88) e o que determina o impedimento do recebimento de benefícios previdenciários diversos dos fixados pelo regime geral.

Esse entendimento é corroborado pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo¹⁷ ao afirmar que “a instituição do direito à complementação da aposentadoria, sem que tenha havido

¹⁷. TCE-ES - Parecer Consulta nº 17/2018.

qualquer contribuição do servidor municipal em contrapartida, viola limitações impostas pelo art. 40 da CRFB/88, em especial o caráter contributivo e solidário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), bem como promove a criação de um benefício previdenciário que não possui correspondência no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), violando limitação imposta pelo art. 5º da Lei Nacional nº 9.717/1998”.

A Lei Nacional nº 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social, estabelece expressamente que “os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal” (art. 5º). Portanto, como a Constituição Federal não fixou um benefício complementar de aposentadoria para os servidores municipais e considerando que o regime geral não prevê este benefício, os municípios não podem fixar esta benesse na legislação local.

Apesar deste entendimento, ressalta-se que existe posição divergente¹⁸ a qual considera que o servidor público municipal efetivo tem direito a se aposentador pelas normas do art. 40 da CF/88, mesmo que o município adira ao regime geral de previdência social. Nesta hipótese, cabe ao município complementar a diferença entre o salário do servidor e o teto do regime geral. Os defensores desta corrente entendem que a complementação do valor das aposentadorias e pensões acima do teto do RGPS tem natureza jurídica de benefício

¹⁸. TCE-MG - Instrução Normativa nº 07/2009. TCE-SC – Decisão nº 835/2009.

previdenciário e constitui direito público subjetivo. Desta forma, na ausência de fundo previdenciário, a complementação do benefício deve ser suportada pelo tesouro municipal.

DIFERENÇA ENTRE FISCAL TÉCNICO E ADMINISTRATIVO DO CONTRATO.

A fiscalização dos contratos administrativos abrange tarefas técnicas, que normalmente estão associadas ao objeto contratual, e funções administrativas que englobam aspectos burocráticos da gestão do contrato. O fiscal do contrato geralmente possui estas duas atribuições, especialmente em prefeituras de pequeno porte. Porém, é possível que a autoridade competente designe servidores distintos para a área técnica e administrativa.

Conforme regulamentação interna do Tribunal de Contas do Paraná¹⁹, a fiscalização técnica do contrato é “o acompanhamento da execução do contrato com o objetivo de avaliar se a execução e a entrega do objeto estão nos moldes contratados, bem como se estão sendo mantidas as condições contratuais”. Já a fiscalização administrativa corresponde ao “acompanhamento da execução do contrato quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, de acordo com a natureza do objeto”.

Além de aferir se a execução do objeto corresponde aos moldes contratuais, a fiscalização técnica do contrato tem a função de

¹⁹. TCE-PR - Instrução de Serviço nº 119/2018.

avaliar a qualidade, quantidade, tempo e modo da prestação dos serviços, conforme critérios estipulados no edital. Portanto, o fiscal técnico do contrato deve conhecer bem o objeto do contrato e as condições da contratação.

Por sua vez, o fiscal administrativo do contrato deverá atuar no suporte ou na área meio da fiscalização contratual, observando se a empresa contratada mantém todas as condições de habilitação exigidas originariamente. Para isso, ele deverá acompanhar a regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, além de verificar a compatibilidade dos documentos apresentados pela empresa para recebimento da contraprestação pecuniária.

Esta diferenciação entre a função técnica e administrativa do contrato é normalmente aplicada em contratos mais complexos ou de grande vulto. Para o servidor, é importante verificar se o ato de designação ou a regulamentação local faz distinção entre estas duas funções, pois, dependendo do tipo de fiscalização, suas atribuições e responsabilidades serão distintas.

NOTA FISCAL VENCIDA COMPROVA A DESPESA PÚBLICA?

A legislação fiscal de cada ente da federação estabelece regras para a regularidade dos documentos fiscais, dentre as quais encontra-se a fixação de um determinado prazo de validade para as notas fiscais. Noutros termos, as notas fiscais de produtos e serviços possuem, via de regra, um determinado prazo de validade, findo o qual restam vencidas.

Apesar da legislação fiscal estabelecer regras para as empresas que emitem os documentos fiscais, a administração pública tem o dever de conhecer estas normas a fim de certificar-se da validade das notas fiscais apresentadas por seus fornecedores.

A Lei nº 4.320/64 assevera que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido do credor e tem por base, dentre outros documentos, os comprovantes de entrega do material ou da prestação efetiva dos serviços. Logo, as notas fiscais constituem um dos documentos indispensáveis para a liquidação da despesa pública.

Em face da sua imprescindibilidade, o Tribunal de Contas da União²⁰ considera que a “nota fiscal com validade expirada não constitui documentação idônea para comprovação da regularidade dos gastos, devendo as respectivas despesas serem glosadas pelo concedente, eis que compete ao conveniente a verificação da validade da documentação apresentada para fins de prestação de contas”.

Portanto, a fim de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos e a regularidade da prestação de contas, os gestores devem verificar, quando da liquidação da despesa, se os documentos fiscais apresentados pelos fornecedores encontram-se regulares nos termos da legislação fiscal aplicável.

²⁰. TCU – Acórdão nº 2633/2018.

PROIBIÇÃO DE PUNIR MUNICÍPIO QUE ULTRAPASSOU O LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL.

A Lei Complementar nº 164 de 18 de dezembro de 2018 alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal vedando a aplicação de sanções a município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda da receita real superior a 10% (dez por cento) em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que se o município ultrapassar o limite legal da despesa com pessoal e não a reconduzir no prazo fixado, o mesmo não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (§ 3º do art. 23).

Porém, as restrições supramencionadas não serão aplicadas aos municípios caso o descumprimento do limite legal de despesa com pessoal seja decorrente da diminuição das transferências recebidas do FPM em função da concessão de isenções tributárias feitas pela União ou da diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais que ocasione queda superior a 10% (dez por cento) de sua receita real.

Noutras palavras, se a União conceder uma isenção tributária que gere queda no repasse do FPM a determinado município e esta queda ocasione uma redução na receita real do município superior a 10% em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, este município não

sofrerá as restrições definidas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000.

Da mesma forma, se ocorrer uma diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais e esta redução acarretar uma queda superior a 10% da receita real do município, ele não sofrerá as sanções previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000.

Por fim, é importante registrar que a vedação de punir os municípios nas hipóteses supramencionadas somente se aplica no caso de descumprimento do limite de despesa com pessoal do ente (60%). Ou seja, se o Poder Executivo ultrapassar o seu limite individual (54% da RCL), mas o ente permanecer dentro do limite legal, a regra definida no § 5º do art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000 não é aplicável, conforme modificação introduzida pelo art. 1º da Lei Complementar nº 164/2018.

Isto significa que se uma prefeitura, isoladamente, ultrapassar o limite legal de despesa com pessoal (54%) não poderá invocar a vedação de punição estabelecida pela Lei Complementar nº 164/2018, pois a proibição de imposição de sanção somente se aplica ao município que ultrapassou o limite total (60%) em razão da queda da receita real superior a 10% decorrente da diminuição do FPM (isenção tributária) ou redução das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

PREFEITURA PODE PAGAR POR SERVIÇOS MÉDICOS ACIMA DA TABELA DO SUS?

O sistema único de saúde estabeleceu, através da Tabela do SUS, a unificação dos valores máximos que devem ser pagos por procedimentos médicos (atendimento, cirurgia, clínica, órtese, prótese, transplantes, etc). Desta feita, as entidades vinculadas ou filiadas ao sistema único de saúde que realizarem procedimentos médicos constantes da Tabela SUS receberão, no máximo, os valores nela constante.

Apesar da tabela do SUS servir como referencial de valor, os municípios podem adotar outro parâmetro para pagamento pelos serviços do SUS. Ou seja, os municípios poderão pagar mais do que os valores fixados na tabela do SUS.

Entretanto, caso adotem valores maiores do que os fixados pelo SUS, os municípios terão que custear a diferença com recursos próprios. A Portaria-MS nº 1606/2001 prevê que os Estados e Municípios que adotarem tabela diferenciada de serviços assistenciais de saúde deverão, para efeito de complementação financeira, empregar recursos próprios estaduais e/ou municipais, sendo vedada a utilização de recursos federais para esta finalidade (art. 1º). Ademais, “a utilização de tabela diferenciada para remuneração de serviços de saúde não poderá acarretar, sob nenhuma circunstância, em discriminação no acesso ou no atendimento dos usuários referenciados por outros municípios” (art. 2º).

O Tribunal de Contas da União entende que não cabe imputação de débito a municípios que adotem tabelas diferenciadas, desde que financiem os valores pagos acima da

Tabela SUS com recursos próprios. Segundo o TCU²¹, “o pagamento pelo ente federado por despesas médicas acima dos valores constantes da tabela do SUS não configura débito quando os preços forem compatíveis com aqueles praticados no mercado. A tabela do SUS fixa o valor máximo a ser custeado com recursos da União, devendo o excedente ser arcado por recursos do ente federado, a serem aportados ao seu próprio fundo de saúde”.

Portanto, atendidas as regras de financiamento do sistema único de saúde, não há impedimento para que os municípios paguem valores superiores aos previstos na Tabela do SUS.

EXIGE-SE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS?

A indicação da dotação orçamentária pela qual ocorrerá a despesa objeto do procedimento licitatório é obrigação, conforme dispõe o art. 14 da Lei nº 8.666/93. Consoante o referido dispositivo, “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento”.

Entretanto, o sistema de registro de preços possui peculiaridades que podem dispensar a indicação prévia da dotação orçamentária, uma vez que o registro de preços é utilizado, dentre outras hipóteses, quando, pela natureza do

²¹. TCU – Acórdão nº 14205/2018-1C.

objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (art. 3º, IV, do Decreto nº 7.892/13).

Na esfera federal, o Decreto nº 7.892/13 afirma expressamente que “na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil” (art. 7º, § 2º). Nota-se que não há a dispensa da indicação das dotações orçamentárias, mas a postergação da sua indicação quando da assinatura do instrumento contratual.

Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas do Espírito Santo²² quando assentou que na licitação para registro de preços a indicação da dotação orçamentária somente é exigida na fase da formalização do contrato.

Desta feita, em função das características do sistema de registro de preço, não há exigência de indicação da dotação orçamentária quando da deflagração do procedimento, mas apenas no momento da formalização do contrato.

PRAZO DECADENCIAL NA ADMISSÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO

A decadência é um instituto do direito que visa preservar a estabilidade das relações entre os administrados e o Poder

²². TCE-ES – Acórdão nº 1165/2018

Público. Noutras palavras, o decurso do tempo gera uma relação de estabilidade e segurança, razão pela qual o ordenamento jurídico tenta garantir essa estabilidade fixando prazos para que a administração pública gere mudanças nestas relações.

Na esfera da União, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estipula que “o direito da administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé” (art. 54). A fixação do prazo de cinco anos para anular os atos administrativos visa justamente garantir a estabilidade das relações entre o administrado e o Poder Público.

Diante desse cenário, é possível afirmar que um profissional que ingresse no serviço público sem o devido concurso está protegido pelo instituto da decadência uma vez findo o prazo para a administração pública anular o ato ilegal? A resposta é negativa, pois nesta situação não se trata apenas de ilegalidade, mas também de inconstitucionalidade.

O Superior Tribunal de Justiça²³ firmou jurisprudência no sentido de que não ocorre a decadência administrativa prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 em situações de evidente inconstitucionalidade, como é o caso de admissão de servidores sem concurso público. Logo, ainda que haja decorrido um longo lapso temporal, o servidor admitido sem concurso não garante o direito a manutenção no cargo, uma vez que nesta situação não se aplica a decadência.

²³. STJ – RMS 56774/PA e 53274/MG.

Este entendimento também vale para o caso de servidores admitidos temporariamente com sucessivas prorrogações dos contratos. Isto significa que a contratação temporária de servidores públicos não é capaz de gerar estabilidade em cargos públicos, mesmo que sucessivamente prorrogada pela administração pública.

Portanto, podemos concluir que, em regra, não existe prazo decadencial para a administração anular atos de admissão de servidores públicos que ingressaram no serviço público sem concurso, em razão da flagrante inconstitucionalidade.

COMPATIBILIDADE DA LOA DO MUNICÍPIO COM AS METAS FISCAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal afirma que o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá conter anexo demonstrando a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas definidos no anexo de metas fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Art. 5, I, da Lei Complementar nº 101/00).

Para assegurarmos a compatibilidade exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal é necessário conhecermos o que prever a LRF acerca do Anexo de Metas Fiscais. Consoante a referida norma, o anexo de metas fiscais deverá estabelecer as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e

montante da dívida pública (art. 4º, § 1). Logo, considera-se que o orçamento do município está compatível com o anexo de metas fiscais, quando ele encontra-se de acordo com as metas de receitas e despesas, o resultado nominal e primário e com o montante da dívida pública.

No tocante às metas de receitas e despesas, o anexo de metas fiscais estabelecerá o valor corrente e o constante (descontado a inflação) para o exercício. Desse modo, o total da previsão das receitas e despesas constantes da proposta orçamentária do município não poderá ser superior as metas estipuladas no anexo de metas fiscais.

Com relação à meta de resultado nominal e primário, as despesas fixadas no orçamento devem ser compatíveis com estes indicadores. O resultado primário, em suma, representa o esforço do governo em economizar para pagar os serviços da dívida e reduzir o endividamento. Noutras palavras, o resultado primário “indica se os níveis de gastos orçamentários dos entes federativos são compatíveis com a sua arrecadação, ou seja, se as Receitas Primárias são capazes de suportar as Despesas Primárias²⁴”. Portanto, se o governo se propõe a atingir um resultado primário de x , as despesas primárias fixadas no orçamento público deverão ser compatíveis com a obtenção deste objetivo.

Por fim, quanto ao resultado esperado da dívida pública consolidada, a proposta orçamentária tem de ser compatível com o objetivo pretendido para a dívida municipal. Isto significa que se o gestor prever no anexo de metas fiscais que reduzirá a dívida consolidada em 50% (cinquenta por cento), o montante das despesas fixadas na LOA tem de ser proporcional ao objetivo pretendido.

²⁴. STN – MDF. 9º edição. Pág. 63.

Do exposto, percebe-se que a compatibilidade do orçamento municipal com as metas fiscais nada mais é do que o ajuste da proposta orçamentária aos objetivos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Anexo de Metas Fiscais) quanto às metas de receitas e despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública.

Assim, quando da elaboração da proposta orçamentária, o gestor deverá enviar um anexo demonstrando a compatibilidade do projeto da LOA com os objetivos e metas previstos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Art. 5, I, da Lei Complementar nº 101/00).

CONTROLE DE CONSUMO DE COMBUSTÍVEL NAS PREFEITURAS

Em muitos municípios brasileiros o gasto com combustíveis é bastante relevante, comprometendo boa parte dos recursos públicos. Em razão da magnitude dessas despesas, os gestores públicos devem adotar medidas a fim de garantir a boa aplicação dos recursos, a eficiência dos gastos e a transparência. Nesse sentido, a existência de um sistema de controle de combustíveis torna-se imprescindível.

Apesar de não existir uma norma nacional obrigando as prefeituras a criarem um sistema de controle de consumo de combustível, este procedimento é essencial para comprovar efetivamente a despesa pública. Como é sabido, a comprovação do gasto público não se faz apenas através de documentos

formais (nota fiscal, recibo, cópia de cheque, comprovante de transferência, etc.), é indispensável também que o administrador público demonstre que a despesa realmente existiu. Nesse contexto, o sistema de controle de combustível evidencia a ocorrência da despesa na prática, além de demonstrar o nexo causal entre a aquisição dos combustíveis e os documentos formais da despesa.

Sabendo da necessidade de comprovar efetivamente os gastos públicos, frequentemente os Tribunais de Contas exigem dos prefeitos a implantação de um sistema de controle de consumo de combustíveis.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais²⁵ considera que a “falta de controle sobre o abastecimento de combustíveis, pneus, peças e manutenção de veículos e máquinas, sem a devida comprovação, é irregular, sendo passível de aplicação de multa”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Paraná²⁶ entende que “configura irregular liquidação da despesa e, conseqüentemente, dano ao erário, o pagamento pela aquisição de combustível sem a devida comprovação de abastecimento na frota oficial da administração”. O TCE-PR²⁷ também já decidiu que “configura dano ao erário por falhas no controle do abastecimento de combustíveis quando houver omissão, nos instrumentos de gestão do abastecimento, de informação que inviabilize o controle da despesa e da destinação do combustível, tal como a impossibilidade de identificação do veículo ou equipamento abastecido”.

²⁵. TCE-MG – Representação nº 848144.

²⁶. TCE-PR – Decisão APL-TC – 00393/17.

²⁷. TCE-PR – Decisão APL-TC – 00058/17.

O Tribunal de Contas de Pernambuco também considera essencial um sistema de controle de consumo de combustível. Segundo o TCE-PE²⁸, “deverá ser disciplinado, por meio de instrumento normativo adequado, o devido controle, estabelecendo os requisitos a serem observados em relação aos veículos, limites, atividades e beneficiários, contemplando as necessárias informações e registros que permitam o devido acompanhamento e fiscalização (tanto no que diz respeito ao controle interno, quanto ao controle externo), a exemplo da correta e precisa identificação (nas notas fiscais e demais documentos) quanto aos veículos abastecidos, registro da quilometragem, indicação das datas, atividades a serem realizadas e pessoas beneficiadas, dentre outros aspectos relevantes. O controle interno deve garantir a adequação e a efetividade dos mecanismos de controle adotados”.

Por fim, o Tribunal de Contas do Mato Grosso²⁹ orienta os prefeitos no sentido de promover “o registro analítico da frota e faça o controle individualizado dos custos de manutenção e de abastecimento de cada veículo, bem como deixe de efetuar a liquidação de despesa referente ao abastecimento de veículos somente com base em nota fiscal e passe a adotar também outros meios acessórios que complementem a comprovação do direito adquirido pelo credor”.

Percebe-se que um sistema de controle de combustível é fundamental para a liquidação da despesa e comprovação dos gastos públicos. A ausência de controle pode ensejar ao prefeito a aplicação de multa, imputação de débito por despesas não comprovadas e até mesmo a emissão de parecer contrário a aprovação de suas contas.

²⁸. TCE-PE – Acórdão nº 571/12.

²⁹. TCE-MT – Processo nº 23.567-9/2016.

VEREADOR PODE RECEBER ADIANTAMENTO DE SALÁRIO?

O adiantamento salarial consiste no recebimento antecipado do salário por parte do empregado. Ou seja, antes de findo o prazo para que a empresa deposite a remuneração do trabalhador, este solicita que a companhia lhe adiante determinado valor. Na esfera privada não é incomum os trabalhadores solicitarem um adiantamento salarial para suprir algumas necessidades imediatas. A depender do acordo ou convenção coletiva de trabalho, o adiantamento salário pode ocorrer inclusive mensalmente.

Desta feita, pode o vereador solicitar um adiantamento salarial como ocorre com os trabalhadores do setor privado? Em razão das normas específicas que regem a administração pública, este procedimento não encontra amparo na legislação.

Ademais, o adiantamento salário corresponde a uma espécie de empréstimo ao empregado, uma vez que o mesmo ainda não realizou completamente a sua contraprestação dos serviços. Nesse sentido assentou o Tribunal de Contas de Minas Gerais³⁰ que “o adiantamento de salário ou remuneração dos agentes públicos, por caracterizar empréstimo pessoal, não pode ser realizado pela Administração Pública, que não está autorizada em lei a praticar ato de gestão dessa natureza”.

O adiantamento salarial além de configurar uma espécie de empréstimo irregular, também descumpre as normas de direito financeiro, especialmente as fases da despesa pública. Consoante entendimento do Tribunal de Contas do Mato Grosso

³⁰. TCE-MG – Sumula nº 90. Denúncia nº 1007585.

do Sul³¹ “a concessão de adiantamento do subsídio aos vereadores é irregular por inverter as fases da despesa pública”. Nos termos da Lei nº 4.320/64, o pagamento da despesa somente ocorrerá após a sua regular liquidação.

Portanto, nota-se que, diferentemente da prática adotada na iniciativa privada, os vereadores não podem receber adiantamento dos subsídios, dentre outras razões, pelos fundamentos acima expostos.

GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO DE MEMBROS DE PODER E O TETO REMUNERATÓRIO.

O teto constitucional do funcionalismo público abrange qualquer espécie remuneratória, incluindo as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, exceto as verbas de caráter indenizatório (art. 37, XI). Ademais os subsídios dos membros de Poder também estão sujeitos ao teto remuneratório.

Apesar da regra constitucional, alguns membros de Poder percebem verbas remuneratórias adicionais que não fazem parte da base de cálculo do teto. Ou seja, os membros de Poder, tais como juízes, promotores, desembargadores e conselheiros de tribunais de contas, além de receberem o subsídio mensal auferem outras verbas pelo exercício de funções extras.

³¹. TCE-MS – Auditoria 159572015 MS 1629468.

Estes adicionais, verbas ou gratificações de funções normalmente são pagos quando o membro de Poder exerce cumulativamente suas funções com a presidência de órgão colegiado, corregedoria geral, direção de escola, etc. Nestas hipóteses, estas verbas são excluídas dos subsídios e não são computadas no teto constitucional do funcionalismo público.

Em função desta prática, algumas categorias profissionais, a exemplo dos servidores públicos da Câmara dos Deputados, apartaram as funções típicas do cargo das atividades extras ou adicionais, a exemplo das funções de direção e representação. A intenção foi adotar a mesma prática dos membros de Poder. Isto é, a retribuição pelo exercício das funções típicas do cargo (remuneração ou subsídio) seriam computadas para efeitos do teto constitucional, enquanto os valores recebidos por funções extras seriam excluídos.

Porém, ao analisar a prática adotada na Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União³² considerou que todas as parcelas percebidas pelos servidores públicos (salvo as de natureza indenizatória) deveriam compor a base de cálculo do teto remuneratório, ainda que fossem pagas fora do contracheque.

Esta decisão do TCU deve servir de parâmetro para aplicação do teto constitucional no âmbito municipal. Noutras palavras, as parcelas remuneratórias percebidas por servidores públicos municipais em razão de atividades diferentes das atribuições típicas do cargo devem ser consideradas para fins do teto do funcionalismo público, ainda que exista ato administrativo normativo interno em sentido contrário.

³². TCU – Acórdão nº 14041/2018-1C

ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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



Consultor
do
Prefeito