

**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](http://www.consultordoprefeito.org)

Revista

# Gestão Pública Municipal

Revista técnica sobre os principais temas da gestão pública municipal na visão do Poder Judiciário e Tribunais de Contas.

O manual essencial para prefeitos, vereadores, servidores públicos, advogados, contadores e demais profissionais que atuam nas Prefeituras e Câmaras Municipais.

**João Alfredo Nunes da Costa Filho**

2022

**ASSINATURA GRATUITA:**  
www.consultordoprefeito.org

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

**REDES SOCIAIS:**  
Instagram/consultordoprefeito

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

---

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública  
Municipal - v.6, n. 51, mar 2022. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16

CDU 35.073.526(05)“540.1”

---

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**

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

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

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

## DEPOIMENTOS DOS ALUNOS E LEITORES

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

Luiz Francisconi  
Prefeito

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

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

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

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

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

Maximiniano Gomes  
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Ronaldo Melo  
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente  
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian  
Prefeitura de Ribeirão do Sul

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

Cláudio Barros  
Advogado e Contador

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

Martha Cristina



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

Flávio Anastácio  
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi  
Controlador da Câmara de Campo Largo

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

Raphael Costa de Azevedo  
Consultor

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

Ezequiel de Paula Castro  
Assessor Parlamentar

## SUMÁRIO

A carreira do servidor público frente às imposições da Lei Complementar n.º 173/2020.....	12
Aumento de despesa com pessoal na LC 173/2020: Tese nominal ou proporcional?.....	15
Apuração de sobrepreço com base no Banco de Preços em Saúde – BPS.....	18
O carona deve fazer pesquisa antes de aderir a ata de registro de preços?.....	20
Cheque nominal à prefeitura e prestação de contas do convênio. ....	22
Objeto da licitação pertinente com o atestado de capacidade e incompatível com o contrato social.....	23
Responsabilidade do Município nos subconvênios.....	24
Responsabilidade subsidiária trabalhista nos municípios.....	25
O parecer jurídico na dispensa de licitação por valor é obrigatório?.....	27
Servidor reintegrado ao cargo tem direito a receber todas as vantagens?.....	29
Nova lei de licitações acabou com a singularidade dos serviços para fins de inexigibilidade?.....	31
Município pode contratar médico como pessoa jurídica (CNPJ) .....	33
Recurso contra decisão do TCE fundamentada em relatório da instrução.....	35
Servidor não age de boa-fé quando conhece a irregular acumulação de cargos.....	36
Pagamento de obra pública baseado nos resultados alcançados. ....	38
Teto remuneratório no caso de acumulação de pensão e remuneração antes da EC 19/1998.....	39

Fiscalização dos bens públicos municipais construídos ou adquiridos com recursos federais.....	41
Uso de sistema privado de custos na pesquisa de preços da licitação.....	42
Pesquisa de preços da licitação junto a empresas com sócios em comum.....	44
Pode ocorrer a nomeação após o prazo de validade do concurso público?.....	45
MEI deve apresentar demonstrações contábeis na licitação.....	47
Cargos públicos em comissão e a terceirização de mão de obra. ....	49
Onde estão nossos leitores.....	51

## A CARREIRA DO SERVIDOR PÚBLICO DIANTE DAS IMPOSIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR N.º 173/2020

Por: Juliane Mayer Grigoletto<sup>1</sup> e Vanessa Brachtvogel<sup>2</sup>

Os servidores públicos de qualquer das esferas (federal, estadual, municipal) possuem Plano de Carreira, os quais disciplinam os requisitos para a promoção, que pode ser horizontal ou vertical. Em geral, encontra-se como critério para a promoção, o quesito temporal.

A pandemia da Covid-19, reduziu a arrecadação dos entes públicos e o Governo Federal acudiu os Estados e Municípios, porém determinou o cumprimento de algumas medidas, a partir da alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei Complementar n. 173/2020.

Com o advento da aludida norma, os pedidos de progressão funcional devem ser analisados, concomitantemente, com a Lei Complementar n. 173/2020 e, no caso dos municípios do Estado do Paraná, com a Nota Técnica n. 9/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR, *in verbis*:

*Consoante Nota Técnica exarada pela Corte de Contas estadual, as progressões e promoções cujas condições especificadas na legislação anterior à LC 173/2020 podem ser*

---

<sup>1</sup> Advogada no Município de Matelândia. Professora e Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Uniguaçu de São Miguel do Iguazu – PR. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG

<sup>2</sup> Procuradora-Geral no Município de Matelândia. Professora do Curso de Direito da Faculdade Uniguaçu de São Miguel do Iguazu – PR. Especialista em Direito Constitucional e Tributário pela Uniderp

*concedidas. Deste modo, se o servidor implementou as condições até 27 de maio de 2020, ainda que o processo administrativo ocorra durante o denominado período de suspensão, as progressões e promoções podem ser concedidas. E não há vedação de sua concessão pela lei eleitoral.*

*O que está expressamente vedado é não ter implementado as condições para fins de progressão e/ou promoções e utilizar o período de tempo após o advento da LC 173/2020 para fins de contagem de tempo para implementar os requisitos legais.*

*Nesta contextualização, importa em observamos o inciso IX do art. 8º da referida LC 173/2020 assim redigido:*

*IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.  
[grifamos]*

Portanto, a contagem do prazo remanescente para fins de implementar requisitos legais para as promoções, progressões e quinquênios, ficam suspensos de 27 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021, voltando a fluir o que falta em 1º de janeiro

de 2022. Por questão lógica de que tais importam em aumento de despesa e não há direito adquirido.

E a Nota Técnica n. 9/2020 assim disciplina:

*4. Por outro lado, a concessão de progressões e/ou promoções cuja previsão legislativa já era vigente na data de decretação da calamidade pública decorrente da Covid-19 – Decreto Legislativo n° 03/2020 do Congresso Nacional e LC n° 173/2020 –, mesmo que implique acréscimo remuneratório, não sofrem qualquer restrição quanto à sua eficácia e aplicabilidade frente ao contido na LC n° 173/2020.*

Logo, é preciso esclarecer que aliando todos os conteúdos normativos: Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 173/2020 e Nota Técnica n. 9/2020 tem-se que:

*a) Se até 27/05/2020 o servidor implementou todas as condições para fins de progressão funcional é permitido conceder a elevação de nível, pois, em geral os entes públicos possuem leis acerca desta matéria promulgadas antes do período de vedação;*

*b) Se faltar tempo para implementar as condições para fins de progressão funcional, quinquênio e licença prêmio, esta contagem fica suspensa até 31/12/2021, voltando a fluir em janeiro de 2022;*

*c) Não é permitido fazer alteração nos critérios e nem na legislação referente à carreira até 31/12/2021.*

## **AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NA LC 173/2020: TESE NOMINAL OU PROPORCIONAL?**

O art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020, definiu que, em geral, a despesa com pessoal não deveria ser aumentada até o dia 31 de dezembro de 2021. Embora a restrição seja compreendida de maneira abrangente, não restou claro o parâmetro de comparação para fins de verificação da majoração dos gastos. Diante disto, como as Cortes de Contas iniciam a fiscalização desta regra, começa a surgir dúvidas acerca de qual critério deve ser adotado a fim de examinar eventual aumento.

Nesse sentido, uma corrente advoga que a proibição imposta pela antevista norma se refere ao dispêndio nominal com pessoal. Um dos defensores dessa teoria é o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR. Segundo a Corte de Contas estadual<sup>3</sup>, “o aumento de despesa com pessoal previsto nos incisos II, III e IV do artigo 8º da Lei Complementar (LC) n.º 173/2020 (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus/Covid-19), os quais proíbem o aumento desses gastos até o fim de 2021, refere-se ao aumento nominal do montante utilizado para esse tipo de despesa”.

De acordo com esta corrente, se determinado município gastava 10 milhões com pessoal antes do advento da Lei Complementar

---

<sup>3</sup> . TCE-PR - Acórdão n.º 3255/20

n.º 173/2020, esse valor deveria se manter constante, mesmo diante de um aumento da receita, observados, obviamente, as exceções elencadas pela referida norma complementar.

Não obstante esta posição, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) definir limites gerais de despesas com pessoal, inclusive estabelecendo um conceito sobre o que é considerado gastos de pessoal, alguns Tribunais de Contas defendem o entendimento segundo o qual a proibição fixada pelo art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020 se refere à proporção de gastos em relação à receita corrente líquida.

Corroborando com esta tese, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM/GO<sup>4</sup> assentou que: “para o cumprimento do art. 8º da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, deve ser usado como parâmetro e critério de mensuração do aumento de despesa, em regra, a tese proporcional, ou seja, o percentual em relação à receita corrente líquida apurado, para as despesas com pessoal, ao final do primeiro quadrimestre do exercício de 2020 (período móvel dos últimos doze meses, contados a partir de maio/2019), em conformidade com as normas fiscais estabelecidas na Lei Complementar nº 101/00, sem prejuízo de posterior avaliação por este Tribunal de Contas de eventuais casos concretos, cuja aplicação do critério indicado não reflita de forma adequada o valor da referida despesa sob a vigência da Lei Complementar nº 173/20”.

Ao fundamentar sua decisão, o TCM-GO citou trecho do Parecer Conjunto SEI n.º 36/2020/ME (SEI 8432013) elaborado pelo Coordenador-Geral de Assuntos Orçamentários e pelo Coordenador-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais

---

<sup>4</sup> . TCM-GO - Acórdão-Consulta n.º 00012/21.



desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos seguintes termos:

*32. De início, é essencial assinalar que a interpretação literal do art. 21, o que se estende para o p. u., torna claro que a vedação não alcança atos de admissão de pessoal, mas tão somente atos que resultem aumento da despesa com pessoal, sendo plenamente possível admitir servidores sem necessariamente importar em aumento desta, a exemplo das nomeações de servidores para ocuparem os cargos de outros que foram exonerados no período anterior ao vedado (art. 21, p.ú., LRF e 73, V, c, LE).*

*33. Essa dinâmica vem ao encontro da tese proporcional do aumento de despesa com pessoal, que considera a receita corrente líquida, ou seja, o cotejo é percentual. A tese nominal, por sua vez, entende que qualquer incremento no gasto com servidores públicos contraria a norma fiscal.*

Com efeito, parece que a decisão do TCM-GO é bem razoável, pois, embora permita o incremento nominal do gasto com pessoal, defendendo a tese proporcional, faz ressalvas quanto as circunstâncias do caso concreto que pode revelar desrespeito as restrições impostas pela LC 173/20.

## **APURAÇÃO DE SOBREPREGO COM BASE NO BANCO DE PREÇOS EM SAÚDE – BPS.**

Conforme já discorremos em diversas oportunidades, as aquisições públicas devem vir precedidas de ampla pesquisa de mercado visando averiguar a compatibilidade dos preços praticados no mercado com os contratados.

Todavia, a existência de uma sondagem mercadológica não significa, necessariamente, que inexistente sobrepreço ou superfaturamento, notadamente quando a pesquisa é mal elaborada e baseada em fontes inadequadas.

Em função disto, os órgãos de controle e fiscalização utilizam parâmetros próprios para avaliar a normalidade dos preços contratados. Especificamente no caso da saúde coletiva, as Cortes de Contas usam os dados constantes do Banco de Preços em Saúde – BPS do Ministério da Saúde.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>5</sup> assentou que “é válida a utilização do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (BPS) como referência de preços para aquisição de medicamentos e, conseqüentemente, para fins de quantificação de superfaturamento e sobrepreço, desde que balizada por critérios adequados, que aproximem a pesquisa à contratação analisada”.

Porém, a simples distinção de preços entre a pesquisa de mercado e o BPS não pode acarretar na imputação de débito, pois deve-se sopesar se a sondagem foi

---

<sup>5</sup> . TCU - Acórdão n.º 527/2020 – Plenário

feita com base em parâmetros pertinentes. Ademais, os valores do BPS devem ser adequados às peculiaridades locais.

Outrossim, não se pode desprezar uma pesquisa que utiliza como critério as fontes definidas pela legislação, conforme art. 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021). Porém, deve-se ressaltar que a referida norma cita expressamente que devem ser considerados os preços constantes de bancos de dados públicos (caput do art. 23).

Dessa forma, para evitar sobrepreços ou superfaturamentos é essencial a consulta a essas fontes, sob pena de eventual imputação de débito, nos termos da deliberação do TCU<sup>6</sup> transcrita a seguir: “a realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993, que estabelece que as compras devem balizar-se também pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, os quais, no caso de medicamentos e correlatos, estão disponíveis no Banco de Preços em Saúde (BPS), do Ministério da Saúde, entre outros bancos de dados”.

---

<sup>6</sup> . TCU - Acórdão n.º 247/2017 – Plenário.

## **O CARONA DEVE FAZER PESQUISA ANTES DE ADERIR A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS?**

No sistema de registro de preços, previsto no art. 15, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), existe ao menos duas figuras importantes: o órgão gerenciador e o denominado carona.

O órgão gerenciador é a entidade responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente. Por sua vez, o carona, em suma, é o ente (município) que não participou da licitação para registro de preços, mas que, após consultar o órgão gerenciador, celebra contratos valendo-se da ata de registro deste.

Como é sabido, o sistema de registro de preços deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado (art. 15, § 1º, Lei Nacional n.º 8.666/1993), devendo haver a atualização constante dos mesmos, sendo a responsabilidade pela realização da sondagem mercadológica do órgão gerenciador (art. 5º, inciso IV, do Decreto Federal n.º 7.892/2013).

Disto isto, sabendo que a entidade gerenciadora do registro de preços deve fazer a pesquisa de mercado, bem como manter os valores do sistema atualizados, seria obrigatório o carona realizar outra pesquisa a fim de atestar que os preços estão condizentes com o mercado?

Embora o Estatuto das Contratações Públicas seja omissivo quanto a este aspecto, a jurisprudência do Tribunal de Contas

da União – TCU<sup>7</sup> é pacífica no sentido de que “a adesão a ata de registro de preços está condicionada à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à **vantagem do preço registrado** em relação aos preços praticados no mercado onde serão adquiridos os bens ou serviços”.

Como a demonstração da vantagem do preço registrado na ata pressupõe a comparação com os preços praticados na região do carona, infere-se que este deve elaborar uma pesquisa comprovando a vantajosidade.

Outrossim, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14133/2021) é explícita ao estabelecer, como um dos requisitos dos órgãos não participantes (carona) aderirem a ata de outros entes, a comprovação da compatibilidade dos preços com os do mercado, devendo fazer uma pesquisa de preços para isto (art. 86, § 2º, inciso II).

Do exposto, percebe-se que, sem embargo do órgão gerenciador ser obrigado a fazer uma ampla pesquisa de mercado antes de efetuar o registro de preços, o carona também deve realizar a sua sondagem, a fim de averiguar a compatibilidade dos valores registrados com os praticados na sua localidade, demonstrando, assim, a vantajosidade da contratação.

---

<sup>7</sup> . TCU - Acórdão n.º 1202/2014 – Plenário.

## **CHEQUE NOMINAL À PREFEITURA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO.**

Conforme disposição constitucional, compete aos Tribunais de Contas fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres (art. 71, inciso VI, da CF/88). Para exercer essa atribuição, as Cortes de Contas exigem dos municípios a demonstração, através da prestação de contas, de que os recursos transferidos foram regularmente aplicados.

Nesse diapasão, uma das formas de evidenciar a normalidade dos investimentos do dinheiro recebido é demonstrando o nexo de causalidade entre os recursos e a despesa efetuada. Por isso, a Lei n.º 13.019/2014 estipulou que “toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária” (art. 53).

A referida norma pontua, entretanto, que “demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie”. Percebe-se que a quitação de obrigações do convênio através de dinheiro “vivo” é um procedimento de exceção.

De igual modo, não se pode adotar outras formas de pagamento aos fornecedores do convênio que inviabilize o rastreamento do dinheiro. Logo, deve-se evitar o procedimento de emissão de cheques em nome da prefeitura e o posterior saque em

espécie dos recursos a fim de quitar os compromissos com dinheiro vivo.

Esse entendimento foi ratificado pelo Tribunal de Contas da União – TCU<sup>8</sup> ao assentar que “a emissão de cheques nominais à própria entidade beneficiária dos recursos do convênio e o saque em espécie impedem a comprovação do nexos causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas”.

Com efeito, além deste artifício mascarar o caminho dos recursos, levanta suspeitas acerca da intenção do gestor, pois não se vislumbra razão para tal conduta.

## **OBJETO DA LICITAÇÃO PERTINENTE COM O ATESTADO DE CAPACIDADE E INCOMPATÍVEL COM O CONTRATO SOCIAL.**

O Tribunal de Contas da União – TCU deliberou sobre um caso de uma licitação em que o licitante apresentou um atestado de capacidade técnica compatível com o objeto do certame, porém o contrato social da firma não previa atividade econômica condizente com o objeto licitatório.

Na oportunidade, além de considerar regular a desclassificação da empresa, a Corte de Contas federal aduziu que, embora não seja imprescindível a compatibilidade rigorosa do objeto com a atividade econômica da empresa, deve haver minimamente pertinência, seja com a atividade principal ou secundária.

---

<sup>8</sup> . TCU - Acórdão n.º 204/2022 – Plenário.

Com efeito, deve-se atentar que em caso de dúvidas acerca da referida compatibilidade, a comissão permanente de licitação pode utilizar da faculdade de diligência estampada no art. 64 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021).

Segundo o TCU<sup>9</sup>, “não são considerados válidos para fins de habilitação atestados de prestação de serviços incompatíveis com as atividades econômicas previstas no contrato social do licitante. Os atestados devem não apenas demonstrar uma situação de fato, mas, necessariamente, uma situação fática que tenha ocorrido em conformidade com a lei e com o contrato social”.

## **RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NOS SUBCONVÊNIOS.**

Quando a União celebra um convênio com um determinado Estado o ajuste pode prever a possibilidade do ente federativo regional fazer subconvênios com os Municípios, situação em que os recursos federais serão transferidos ao Estado e este repassa aos Municípios subconvencionados.

Embora este procedimento seja permitido, não se pode eximir a responsabilidade direta do Município em prestar contas perante o Estado, bem como a possibilidade dele ser responsabilizado solidariamente pela má gestão dos recursos federais.

---

<sup>9</sup> . TCU – Acórdão n.º 2939/2021 – Plenário.



Como é sabido, os recursos federais são fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União – TCU, o qual pode imputar responsabilização solidária, tanto ao convenente (Estado, no nosso exemplo) como aos seus subconvenentes (Municípios).

Nesse sentido, a Corte de Contas federal<sup>10</sup> decidiu que “a ocorrência de dano ao erário por inadimplemento de subconvenente conduz à responsabilização solidária deste e do convenente, pois a celebração de subconvênios não afasta a responsabilidade do convenente pela execução do objeto pactuado e pela prestação de contas dos recursos federais transferidos”.

Nesta assentada, além de julga irregular a prestação de contas dos municípios subconveniados, o TCU imputou o respectivo débito, bem como aplicou multa aos prefeitos responsáveis pela gestão dos recursos da União.

## **RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA TRABALHISTA NOS MUNICÍPIOS**

m geral, o inadimplemento de verbas trabalhistas das empresas contratadas pela administração pública não transfere para esta a responsabilidade por sua quitação. Conforme prever o art. 71 da Lei Nacional nº 8.666/93, “o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”. A referida norma também assevera que “a inadimplência do contratado, com referência

---

<sup>10</sup> . TCU – Acórdão n.º 2951/2021 – Plenário.

aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento” (art. 71, §1º).

Por sua vez, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) aduz que “exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado”.

Esta regra geral foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>11</sup> ao decidir que “o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário”.

Quando o STF afirma que a responsabilidade subsidiária do município por débitos trabalhistas das empresas contratadas não é automática, significa que deve-se comprovar a negligência ou culpa do Poder Público<sup>12</sup>.

Ainda acerca desta temática, o Ministro da Suprema Corte, Alexandre de Moraes, cassou<sup>13</sup> parcialmente decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4) que havia responsabilizado subsidiariamente um Município por encargos trabalhistas decorrentes de parceria com uma organização da sociedade civil.

---

<sup>11</sup> . STF – RE 760931.

<sup>12</sup> . STF – Rcl 40505.

<sup>13</sup> . STF – Rcl 51483.

O ministro Alexandre de Moraes assentou que não houve a comprovação real de um comportamento sistematicamente negligente do município em relação aos terceirizados. Também não havia prova do nexo de causalidade entre a conduta do poder público e o dano sofrido pelo trabalhador que pudesse levar à presunção de sua responsabilidade, como exige a jurisprudência do STF firmada na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 16 e no Recurso Extraordinário (RE) 760931, com repercussão geral (Tema 246).

Por esta razão, o município deve redobrar os cuidados acerca da fiscalização dos contratos administrativos, especialmente na averiguação da regularidade trabalhista da empresa contratada, notadamente quando se tratar de contratos de mão de obra. Esta fiscalização indica, a priori, que a administração não está sendo negligente e que não poderá ser responsabilizada subsidiariamente pelos débitos da contratada.

## O PARECER JURÍDICO NA DISPENSA DE LICITAÇÃO POR VALOR É OBRIGATÓRIO?

A Lei de Licitações e Contratos afirma que o “procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente atuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente”, dentre outros documentos, o **parecer técnico ou jurídico emitido sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade** (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93).

Mais adiante, a referida norma afirma que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes **devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração**” (parágrafo único do art. 38).

Percebe-se que a Lei nº 8.666/93 determina a obrigatoriedade da análise dos atos do procedimento licitatório pela assessoria jurídica da administração pública, com vistas a evitar ou diminuir os riscos de decisões que contrariem o ordenamento jurídico. Portanto, a regra é que o parecer jurídico não pode ser dispensado, ainda mais quando é considerado item imprescindível no processo.

Entretanto, em razão do princípio da eficiência e da celeridade processual, é sabido que alguns setores jurídicos das prefeituras elaboram pareceres padronizados para compras recorrentes, especialmente nas aquisições fundamentadas em dispensa por valor. Este procedimento geralmente é adotado quando existe um modelo padrão de edital e minuta contratual.

Nesta situação, algumas Cortes de Contas consideram que o parecer jurídico poderá ser dispensado. Segundo o Tribunal de Contas do Espírito Santo<sup>14</sup>, “somente é obrigatória a manifestação nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 24, I ou II, da Lei Federal nº 8.666/93, quando houver minuta de contrato não padronizada ou o administrador haja suscitado dúvida jurídica sobre tal contratação. Aplica-se o mesmo entendimento às contratações fundadas no art. 25 da mesma lei, desde que seus valores subsumam-se aos limites previstos nos incisos I e II do art. 24”.

---

<sup>14</sup> . TCE-ES – Acórdão nº 779/2020.

Em suma, na visão do TCE-ES, se a administração pretende adquirir algo de pequeno valor (nos termos do art. 24, I e II da Lei nº 8.666/93) e já existir um modelo padronizado de contrato, não há necessidade do setor jurídico se manifestar, salvo se for provocado pela autoridade responsável.

Por fim, deve-se destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) prever a possibilidade de dispensa do parecer jurídico em algumas situações, *in verbis*: “é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o **baixo valor**, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico” (art. 53, § 5º).

## **SERVIDOR REINTEGRADO AO CARGO TEM DIREITO A RECEBER TODAS AS VANTAGENS?**

Nos termos do estatuto dos servidores públicos federais (Lei n.º 8.112/1990), cujas disposições são replicadas em diversos estatutos municipais, a reintegração “é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens” (art. 28).

Não obstante o sobredito dispositivo mencionar que o funcionário público reintegrado em função de demissão irregular ter direito ao recebimento de “todas as vantagens”, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ aponta no sentido da não percepção dos benefícios decorrentes do efetivo exercício do cargo.

Segundo a Corte Superior de Justiça<sup>15</sup>, “certo é que determinadas rubricas pecuniárias, mesmo em caso de reintegração ao cargo, não poderão ser pagas ao servidor reintegrado à conta do tão só exercício ficto das funções do cargo público, uma vez que reclamam o atendimento a requisitos específicos, como sucede em relação ao auxílio-transporte e ao adicional de insalubridade”.

Com efeito, sabe-se que o auxílio-transporte e o adicional de insalubridade estão intimamente relacionados ao efetivo exercício do cargo, logo, não seria razoável o município ressarcir o transporte de servidor que não estava se locomovendo para o local de trabalho, tampouco estava em atividade insalubre.

Por outro lado, o STJ entende que “a anulação da demissão do servidor implica para a Administração o dever de lhe pagar, relativamente ao período em que esteve indevidamente afastado do cargo público, as parcelas remuneratórias referentes às férias indenizadas, acrescidas de 1/3 (um terço), bem como aquelas alusivas ao auxílio-alimentação, além de seus respectivos reflexos”.

Do mesmo modo, além do direito ao recebimento retroativo da remuneração, é possível afirmar que as contribuições previdenciárias que deixaram de ser recolhidas no período de

---

<sup>15</sup> . STJ - Resp 1.941.987-PR

afastamento do funcionário deverão ser integralmente repassadas a autarquia previdenciária, com o fito de garantir os futuros benefícios securitários do funcionário.

Portanto, percebe-se que, sem embargo do estatuto prever o ressarcimento de todas as vantagens do funcionário demitido injustamente, deve-se atentar para a natureza da verba, pois nem todos os benefícios deverão ser restituídos.

## NOVA LEI DE LICITAÇÕES ACABOU COM A SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS PARA FINS DE INEXIGIBILIDADE?

Desde seu advento, a Lei Nacional n.º 14.133, de 01 de abril de 2021, suscita discussões acerca das inovações e diferenças com a sua antecessora (Lei Nacional n.º 8.666/1993), destacando-se a questão da singularidade dos serviços técnicos especializados para efeitos de contratação direta mediante inexigibilidade de licitação.

Com efeito, o estatuto anterior (Lei Nacional n.º 8.666/1993) previu de forma expressa, em resumo, que, dentre outras hipóteses, a licitação era inexigível para a contratação de serviços técnicos, **de natureza singular**, com profissionais ou empresas de notória especialização (art. 25, inciso II).

A interpretação jurisprudencial majoritária<sup>16</sup> do antevisto dispositivo dispunha que a contratação direta de serviços

---

<sup>16</sup> . STF - Inq 3074.

singulares (advocatícios, por exemplo) necessitava do preenchimento cumulativo de alguns requisitos, quais sejam: a) existência de e procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) **natureza singular do serviço**; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

Todavia, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) foi omissa quanto a necessidade de demonstração da singularidade das serventias, porquanto seu art. 74 estabeleceu, em suma, que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial, dentre outros casos, na contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização. A omissão da predita norma levou alguns doutrinadores a defender o fim da necessidade da evidenciação da singularidade nas contratações diretas mediante inexigibilidade.

Esta omissão do legislador também ocorreu com a regulamentação do estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 30 da Lei Nacional n.º 13.303/2016), reforçando o entendimento acerca da prescindibilidade da configuração da natureza singular das serventias.

Corroborando com os defensores desta corrente, o Superior Tribunal de Justiça – STJ<sup>17</sup>, embora não estivesse analisando diretamente a questão, asseverou que “com o advento da Lei Nacional n.º 14.133/2021, nos termos do art. 74, III, **o requisito da singularidade do serviço advocatício deixou de ser**

---

<sup>17</sup> . STJ - AgRg no HC 669.347-SP – Informativo de Jurisprudência n.º 723, de 7 de fevereiro de 2022.



**previsto em lei**, passando a ser exigida a demonstração da notória especialização e a natureza intelectual do trabalho. Essa interpretação, aliás, é reforçada pela inclusão do art. 3º-A do Estatuto da Advocacia pela Lei n. 14.039/2020, segundo o qual “os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei”.

Embora a discussão ainda seja embrionária, percebe-se um importante indicativo da Corte Superior de Justiça. De todo modo, não se pode olvidar que ainda existem importantes defensores da necessidade, mesmo que indireta, da demonstração dos serviços singulares, pois o caput do art. 74 aduz, como requisito básico para inexigibilidade, a comprovação da inviabilidade de competição, fato este que nos leva a inferir que serviços corriqueiros (não singulares) não podem ser contratados diretamente, face a possibilidade de competição.

## **MUNICÍPIO PODE CONTRATAR MÉDICO COMO PESSOA JURÍDICA (CNPJ)**

Nos últimos anos vários municípios vêm substituindo os médicos contratados na pessoa física por acordos celebrados através da pessoa jurídica (CNPJ). Este fenômeno, conhecido como “pejotização” dos médicos, não ocorre apenas no setor público, mas também na iniciativa privada.

Porém, considerando que a administração pública é regida por regras e princípios próprios, é possível afirmar que o município pode contratar médico como pessoa jurídica? Em geral, atendidas as normas que norteiam a administração pública, pode haver este tipo de ajuste.

Acerca desta temática, o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM-BA<sup>18</sup> assentou que “em conformidade com a Constituição Federal, o atendimento de necessidades permanentes da Administração deve ser prestado por pessoal integrante do quadro de servidores do Ente Municipal, admitidos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos. Permite-se, em caráter excepcional, a contratação de pessoas jurídicas para prestação de serviços de médicos, de forma complementar (não se trata de substituição de mão de obra), por intermédio do credenciamento, cabendo ao Gestor avaliar, no caso concreto, o preenchimento dos requisitos estabelecidos legalmente para tanto, à luz do interesse público e com observância aos princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade, economicidade, eficiência e competitividade”.

Ademais, ao analisar o caso concreto da contratação de médicos (CNPJ) por uma organização social que prestava serviços em hospitais públicos, o Supremo Tribunal Federal – STF<sup>19</sup> decidiu pela licitude do pacto.

Consoante entendimento do Ministro Alexandre de Moraes, a pejetização é permitida pela legislação brasileira, e somente poderia ser considerada imprópria em situações que envolvessem trabalhadores hipossuficientes, o que não é o caso

---

<sup>18</sup> . TCM – BA - Processo n.º 17541e19

<sup>19</sup> . STF - RCL 47843

dos médicos. Deve-se ressaltar, contudo, que a citada decisão não envolveu diretamente o Poder Público.

Portanto, sopesadas, dentre outras, as questões do concurso público, da impessoalidade, da licitação, bem como da prestação dos serviços da saúde de forma complementar pelo setor privado, é razoável consentir com este tipo de vínculo.

## **RECURSO CONTRA DECISÃO DO TCE FUNDAMENTADA EM RELATÓRIO DA INSTRUÇÃO.**

Dentre os diversos tipos de recursos previstos na legislação contra as deliberações dos Tribunais de Contas (TCE), existe o denominado embargos de declaração. Este remédio jurídico visa, em suma, corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida.

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

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

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

Acerca desta matéria, citamos entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>20</sup>, palavra por palavra: “Não incorre em omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração o acórdão que incorpora às razões de decidir do relator, sem as repetir no voto, as análises empreendidas pela unidade técnica ou pelo Ministério Público, constantes do relatório integrante da deliberação, que trataram dos argumentos trazidos pelo responsável”.

## **SERVIDOR NÃO AGE DE BOA-FÉ QUANDO CONHECE A IRREGULAR ACUMULAÇÃO DE CARGOS.**

O estatuto dos servidores públicos federais (Lei Federal n.º 8.112/1990) estabelece que, uma vez detectada a acumulação indevida de cargos públicos, a autoridade competente deverá notificar o servidor para que este apresente a opção por um dos cargos. Em caso de inércia, deverá ser instaurado procedimento administrativo disciplinar para apuração da conduta do funcionário (art. 133).

---

<sup>20</sup> . TCU - Acórdão n.º 55/2022 – Plenário.

Em seguida, a citada norma assevera que “a opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo” (art. 133, § 5º).

Em razão destes dispositivos, alguns gestores consideram que se o servidor, mesmo acumulando cargos públicos de maneira irregular, optar por uma das funções, agirá de boa-fé e não sofrerá qualquer punição. Em razão deste entendimento, que na prática não acarreta qualquer punição, alguns servidores públicos, embora saibam da impossibilidade geral de acumular cargos, optam por acumular face a carência de penalidade disciplinar efetiva.

Todavia, deve-se ressaltar que existem órgãos públicos que penalizam o funcionário, mesmo ele tendo optado por um dos cargos, notadamente quando constatado que o agente detinha conhecimento acerca da vedação.

Este caso ocorreu no âmbito do próprio órgão federal de controle externo (TCU), que aplicou penalidade de suspensão de 45 dias, após o devido processo administrativo disciplinar, a um funcionário que exercia irregularmente dois cargos públicos, não obstante o servidor ter alegado que exerceu a opção por um deles antes da notificação da Corte de Contas federal.

Na visão do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>21</sup>, “a presunção de boa-fé de que trata art. 133, § 5º, da Lei 8.112/1990 aplica-se apenas a servidor que desconhece o caráter ilícito da acumulação. Quando as circunstâncias do caso concreto demonstram a intenção de burlar a vedação constitucional de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas,

---

<sup>21</sup> . TCU - Acórdão n.º 2879/2021 – Plenário.

ocultando-a da Administração, afasta-se a presunção relativa de boa-fé, com a consequente responsabilização do servidor”.

## **PAGAMENTO DE OBRA PÚBLICA BASEADO NOS RESULTADOS ALCANÇADOS.**

O pagamento dos serviços de engenharia prestados com fulcro nos resultados alcançados é decorrente do princípio constitucional da eficiência estabelecido no caput do art. 37 da Carta Maior. Este procedimento visa evitar dano ao erário oriundo de dispêndios efetuados pela mera disponibilização de máquinas ou mão de obra.

Mesmo possuindo base constitucional mais abrangente, o pagamento feito em virtude do alcance de metas ou etapas da obra restou expressamente previsto na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021). A referida norma assevera que os regimes de execução das obras e serviços de engenharia adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários (art. 46, § 9º).

Este entendimento já vinha sendo adotado pelo Tribunal de Contas da União – TCU<sup>22</sup>, sendo reforçado em recente assentada, nos seguintes termos: “os critérios de pagamento

---

<sup>22</sup> . TCU - Acórdão n.º 2889/2021 – Plenário.

para serviços de supervisão e gerenciamento de obras de construção devem prever a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, evitando-se a previsão de pagamentos por homens ou relacionados à mera permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos”.

Assim, diante da previsão legal e da posição jurisprudencial acima evidenciada, percebe-se que o planejamento das obras públicas, bem como a fase preparatória da contratação, são fases imprescindíveis, porquanto nestas etapas são definidos os critérios e metas que ensejarão o pagamento dos serviços.

### **TETO REMUNERATÓRIO NO CASO DE ACUMULAÇÃO DE PENSÃO E REMUNERAÇÃO ANTES DA EC 19/1998.**

Acerca do teto remuneratório dos servidores que acumulam lícitamente cargos públicos, o Supremo Tribunal Federal – STF<sup>23</sup> assentou que "nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”.

---

<sup>23</sup> . STF - RE 602043 e 612975

Todavia, no voto condutor daquela decisão, o Ministro Marco Aurélio expôs que no caso da acumulação de remuneração ou provento com pensão por morte, o cômputo individual do teto abrangia apenas aquelas que foram instituídas em data anterior à Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, ou seja, os benefícios que foram instituídos posteriormente deviam considerar, para efeitos de teto remuneratório, o somatório dos valores percebidos.

A referida autoridade adotou como fundamento para a exceção acima prevista, deliberação consubstanciada no Recurso Extraordinário – RE 602584, cuja ementa aduz: “TETO CONSTITUCIONAL - PENSÃO - REMUNERAÇÃO OU PROVENTO - ACUMULAÇÃO - ALCANCE. Ante situação jurídica surgida em data posterior à Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, cabível é considerar, para efeito de teto, o somatório de valores percebidos a título de remuneração, proventos e pensão”.

Com base nisso, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>24</sup> decidiu que “o servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, envolvidos ou não entes federados, fontes ou Poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inciso XI, da Carta Magna, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de enquadramento ao teto remuneratório. **Esse entendimento não é válido para os casos de acumulação de proventos ou remunerações com pensão por morte ocorridos posteriormente à EC 19/1998, em que deve ser considerado, para efeito do teto, o**

---

<sup>24</sup> . TCU - Acórdão n.º 2895/2021 – Plenário.



**somatório de valores percebidos a título de remuneração, proventos e pensão”.**

## **FISCALIZAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS CONSTRUÍDOS OU ADQUIRIDOS COM RECURSOS FEDERAIS.**

A jurisdição do Tribunal de Contas da União – TCU abrange, dentre outras hipóteses, a competência para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (art. 71, inciso VI, da Constituição Federal).

Portanto, os recursos dos convênios celebrados entre a União e os Municípios são fiscalizados pela Corte de Contas federal, salvo quanto à contrapartida municipal, cuja apreciação pode ser feita pelo Tribunal de Contas regional ou local.

Todavia, uma vez concluso o convênio entre a União e o Município, com a entrega ou finalização da construção dos bens, a competência por eventual depredação deste patrimônio recai sobre o Tribunal de Contas da jurisdição do município.

Esta é a visão que o TCU<sup>25</sup> tem acerca da matéria, nos termos de deliberação assim proferida: “a ocorrência de danos a bens construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, em momento posterior a sua regular incorporação ao patrimônio da

---

<sup>25</sup> . TCU - Acórdão n.º 18892/2021 – Primeira Câmara.

entidade pública conveniente, não está sujeita à jurisdição do TCU, e sim às instâncias de controle locais, a quem compete adotar as providências que julgarem pertinentes”.

## **USO DE SISTEMA PRIVADO DE CUSTOS NA PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO.**

Embora a utilização de sistemas privados de preços como parâmetro para formação do termo de referência da licitação não seja necessariamente irregular, recomenda-se o seu uso de modo complementar ou quando inexistam cotações públicas para o produto a ser adquirido, dando-se preferência aos sistemas públicos oficiais.

Não se pode olvidar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) é expressa ao mencionar que “o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, **considerados os preços constantes de bancos de dados públicos** e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto” (art. 23).

Outrossim, a referida norma, ao elencar as fontes da sondagem mercadológica, cita variadas bases públicas, quais sejam: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), contratações similares feitas pela administração pública, sistema de custos referenciais de obras (SICRO) e sistema nacional de pesquisa de custos e índices de construção civil (SINAPI). Infere-se que

o novo estatuto das contratações públicas dá prevalência destas fontes sobre os bancos de dados privados.

Inclusive, sobre este assunto, especificamente quanto às obras e serviços de engenharia, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>26</sup> assentou que “é irregular a utilização de sistemas privados como referência de custos para contratação de obras e serviços de engenharia sem avaliação de sua compatibilidade com os parâmetros de mercado, e sem a realização de adequadas pesquisas de preços, para fins comparativos, uma vez que está em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea f, da Lei 8.666/1993, e com os princípios da eficiência e da economicidade”.

Em outra oportunidade, a Corte de Contas federal<sup>27</sup> decidiu que “um sistema referencial privado, que não goza da legitimidade e da oficialidade do Sinapi, deve ser objeto de avaliação minuciosa e crítica”.

Assim, os gestores públicos devem dar preferência ao uso de sistemas públicos, todavia, caso usem um banco de dados privado, além de justificar a utilização, deve-se analisar os preços de forma crítica, como também compará-los com outras bases.

---

<sup>26</sup> . TCU - Acórdão n.º 2595/2021 – Plenário.

<sup>27</sup> . TCU - Acórdão n.º 157/2009 – Plenário.

## **PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO JUNTO A EMPRESAS COM SÓCIOS EM COMUM.**

Não obstante a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) tenha especificado melhor o procedimento para a elaboração da pesquisa de preços, notadamente quanto às fontes que devem ser consultadas, alguns aspectos ainda necessitam de esclarecimentos, por exemplo, se a sondagem pode contemplar cotações feitas em empresas com sócios em comum.

Com efeito, como a pesquisa mercadológica objetiva buscar os preços praticados pelo mercado, pressupõe-se que orçamentos coletados em sociedades do mesmo grupo econômico ou com sócios comuns podem não refletir as condições de mercado, porquanto há grande probabilidade dessas entidades não competirem entre si. Deste modo, os responsáveis pela confecção da pesquisa de preços da licitação devem buscar coletar orçamentos em firmar concorrentes.

Embora essa disposição possa não estar prevista em regulamento do Município, já existe precedente do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>28</sup> considerando irregular a solicitação e/ou utilização de orçamentos para abertura de procedimento licitatório junto a firmas quem possuam sócios em comum, bem como a coleta de preços em empresas com mesmo endereço.

De fato, pelas razões ditas alhures, o entendimento da Corte de Contas federal visa coibir a presença de orçamentos não competitivos, por conseguinte, o sobrepreço das cotações com

---

<sup>28</sup> . TCU - Acórdão n.º 2585/2021 – Plenário. Processo n.º 027.968/2014-

possível contratação com preços fora da realidade mercadológica.

De todo modo, entendo que este tipo de mácula pode ser mitigada caso o agente público responsável tenha consultado fontes alternativas, destacadamente as de origem pública oficial, e reste caracterizado que a presença de orçamentos de empresas com mesmos sócios não comprometeu o termo de referência da administração pública.

## **PODE OCORRER A NOMEAÇÃO APÓS O PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO PÚBLICO?**

Antes de adentrar na questão da permissividade do gestor público realizar a nomeação dos candidatos após o prazo máximo de validade do concurso, que é de 2 (dois) anos prorrogável por igual período, é importante distinguir os termos “convocação” e “nomeação”

Grosso modo, a nomeação é o ato pelo qual a autoridade competente atribui os cargos disponíveis aos candidatos aprovados em concurso público, conforme ordem de classificação. Por sua vez, a convocação consiste no chamamento do candidato para apresentar-se ao órgão público com vistas a assumir o cargo, após a apresentação de documentos, a realização de exames admissionais, etc.

A convocação é prevista na Constituição Federal nos seguintes termos: “durante o prazo improrrogável previsto no edital de

convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira” (art. 37, inciso IV).

Com base nessa disposição constitucional, há quem defenda que a convocação é que deve ocorrer no prazo de validade do certame, podendo a nomeação, posse e exercício virem posteriormente. Essa visão é corroborada pelo Professor Jacoby Fernandes em sua obra “Tribunais de Contas do Brasil, 4. Ed. Balo Horizonte: Forum, 2016”.

Segundo o referido autor, “a convocação é consequência prática do concurso, e esgota a incidência deste, vale dizer, o concurso serve para que a Administração Pública tenha candidatos hábeis a serem convocados. Após a convocação, os atos administrativos posteriores deixam de ter relação direta com o certame, passando a integrar a atividade da Administração. Em outras palavras, a influência do concurso se encerra com a convocação; a posse e nomeação não são etapas de concurso e não sofrem, pois, objeção de prazo”.

Outrossim, ainda que não tenha mencionado diretamente a nomeação, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>29</sup> decidiu que “a posse, a celebração do contrato de trabalho ou o efetivo exercício não precisam ocorrer dentro do prazo de validade do concurso público, mas apenas a convocação do aprovado, nos termos do art. 37, inciso IV, da Constituição Federal”.

No caso concreto, a Corte de Contas federal concedeu registros a dois atos admissionais cujas posses ocorreram cerca de 20 (vinte) dias após a expiração da vigência do concurso, porém as

---

<sup>29</sup> . TCU - Acórdão n.º 18137/2021 – Segunda Câmara.

convocações foram feitas dentro do prazo de validade do certame.

Por fim, sem embargo do sobredito entendimento, bem como da presença de posições divergentes, o administrador público tem que ser razoável quanto ao lapso temporal entre a convocação, nomeação e posse, pois já houve casos em que efetivou-se a convocação, porém a nomeação e posse somente sobreveio 6 (seis) meses após. *In casu*, o município estava acima do limite legal de despesas com pessoal, mas, mesmo assim, optou por fazer a convocação, tendo nomeado os aprovados somente após a recondução dos gastos com pessoal ao teto permitido.

## **MEI DEVE APRESENTAR DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS NA LICITAÇÃO.**

O Microempreendedor individual – MEI é um pequeno empresário que atende alguns requisitos legais e cuja formalização é bem mais simplificada do que outras modalidades empresariais. Em função desta simplificação, o MEI está dispensado da elaboração das demonstrações contábeis tradicionais (Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício, etc), nos termos do Código Civil Brasileiro.

Em geral, o microempreendedor pode participar de procedimentos licitações, notadamente daqueles destinados às microempresas e empresas de pequeno porte. Todavia, diante da exigência da Lei de Licitações e Contratos Administrativos

(Lei Nacional n.º 8.666/1993) de apresentação, como requisito para qualificação econômico-financeira, do Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, estaria o MEI dispensado de disponibilizar estes documentos?

Com efeito, além da disposição do art. 1.179, § 2º, da Lei 10.406/2002, a Lei Complementar n.º 123/2006 aduz que “as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional poderão, **opcionalmente**, adotar contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, conforme regulamentação do Comitê Gestor” (art. 27).

Inobstante as referidas normas serem evidentes quanto à desobrigação do microempreendedor elaborar demonstrativos contábeis, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>30</sup> entendeu que “para participação em licitação pública, regida pela Lei 8666/1993, o MEI, mesmo que esteja dispensado da elaboração do balanço patrimonial, deverá apresentar, quando exigido para fins de comprovação de sua boa situação financeira, o referido balanço e as demonstrações contábeis do último exercício social, conforme previsto no art. 31, inciso I, da Lei de Licitações”.

Isto posto, deve-se ressaltar que em outra deliberação a Corte de Contas federal<sup>31</sup> asseverou que “as microempresas e as empresas de pequeno porte somente devem ser liberadas da apresentação do balanço patrimonial do último exercício se o certame envolver fornecimento de bens para pronta entrega, conforme previsto no art. 3º do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015”.

---

<sup>30</sup> TCU - Acórdão n.º 133/2022 – Plenário.

<sup>31</sup> TCU - Acórdão n.º 5221/2016 – Segunda Câmara



Portanto, consoante jurisprudência do TCU, o microempreendedor individual deve, em regra, apresentar os documentos exigidos para a qualificação econômico-financeira, nos termos do preconizado na Lei Nacional n.º 8.666/1993, bem como na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021).

## **CARGOS PÚBLICOS EM COMISSÃO E A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA.**

Embora a Constituição Federal seja cristalina quanto à regra de ingresso no serviço público mediante aprovação em concurso (art. 37, inciso II), ainda há espaço, tanto para a terceirização de mão de obra no setor público, quanto para ocupação de cargos comissionados sem processo de seleção.

Especificamente quanto à terceirização de serviços na administração pública, sem embargo da permissividade, deve-se atender alguns requisitos e condições, haja vista a antevista regra de acesso aos cargos públicos. Normalmente, funções não essenciais e de suporte aos serviços administrativos podem ser terceirizadas. Já no tocante aos cargos comissionados, conforme disciplinado na Carta Maior, destinam-se apenas as funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, inciso V).

Portanto, diante da natureza dos cargos em comissão, bem como de sua finalidade, infere-se que as funções públicas que podem ser terceirizadas, em tese, não podem ser objeto de ocupação por cargos comissionados.

Em recente assentada, ao constatar que no Senado Federal existiam garçons ocupando cargos em comissão, o Tribunal de Contas de União – TCU considerou irregular o exercício destas funções. De acordo com a Corte de Contas federal<sup>32</sup>, “é irregular o exercício de atividades tipicamente operacionais, notadamente aquelas que são objeto de terceirização, por servidor ocupante de cargo em comissão, pois essa espécie de cargo se destina ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento”.

---

<sup>32</sup> . TCU - Acórdão n.º 2952/2021 – Plenário.

## ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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



[www.consultordoprefeito.org](http://www.consultordoprefeito.org)