

**Revista**

# Gestão Pública Municipal

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

*João Alfredo Nunes da Costa Filho*

Revista

# Gestão Pública Municipal

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

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

**João Alfredo Nunes da Costa Filho**

2020

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

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

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

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

---

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública  
Municipal - v.4, n. 27, fev. 2020. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16  
CDU 35.073.526(05)“540.1”

---

Bibliotecária responsável  
**Elany Cristina Moreira da Silva CRB 11/863**

## APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Espero que gostem desta edição,

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



## **SOBRE O AUTOR**

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

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

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

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

## DEPOIMENTOS DOS ASSINANTES

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

Luiz Francisconi  
Prefeito

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

Maximiniano Gomes  
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Ronaldo Melo  
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente  
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian  
Prefeitura de Ribeirão do Sul

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

Cláudio Barros  
Advogado e Contador

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

Martha Cristina

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

Flávio Anastácio  
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi  
Controlador da Câmara de Campo Largo



## SUMÁRIO

Compensação de duodécimo pode superar o limite constitucional?.....	10
A pesquisa de preços é referência para vários atos da licitação. ....	11
Conceito de despesa primária discricionária.....	13
Hora extra para servidor que acumula cargo de vereador.....	15
Servidor designado leiloeiro pode receber comissão?.....	16
Exigência de nota fiscal junto com atestado de capacidade técnica.....	18
Compensação no ano posterior de duodécimo repassado a menor.....	20
Falta de credenciamento inabilita o licitante?.....	21
STN: salário-maternidade entra no limite de despesa com pessoal.....	22
Porque consultar os contratos anteriores na pesquisa de preços da licitação?.....	24
Regime previdenciário do servidor público contratado por tempo determinado.....	26
Subsídio vitalício para ex-vereador.....	27
Agente Público não deve ser presenteado.....	28
Divulgo ou não o preço estimado no edital do pregão?.....	31
A CIDE entra na base de cálculo do duodécimo da Câmara? ...	33
Pesquisa de preço por telefone na licitação.....	35
Efeito retroativo da lei que altera o orçamento público.....	36
Como fixar salário variável no edital do concurso?.....	39
Emenda impositiva e o limite de despesa com pessoal do município.....	41
Município pode terceirizar a função de motorista?.....	42
JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	44
Onde estão nossos leitores.....	48

## **COMPENSAÇÃO DE DUODÉCIMO PODE SUPERAR O LIMITE CONSTITUCIONAL?**

Quando a Câmara Municipal receber, sem justificativa, duodécimo em valor menor do que o fixado no orçamento, sabe-se que é possível ocorrer a compensação no ano posterior, especialmente quando o repasse menor do que o fixado acarretar dificuldades financeiras na câmara e/ou endividamento do referido Poder para compensar a queda em suas receitas.

Isto é, pode ocorrer situações em que a câmara de vereadores receberá o valor do duodécimo do exercício mais um complemento de receitas referente a repasses inferiores realizados no ano anterior. Diante desta situação hipotética, pode-se afirmar que o valor da compensação será computado para fins do limite constitucional previsto no art. 29-A da CF/88?

Como sabemos, a câmara de vereadores não poderá receber mais do que 3,5% a 7,00% (dependendo da população do município) da receita tributária mais transferências efetivamente realizada no exercício anterior (art. 29-A). Ademais, se o prefeito transferir o duodécimo em valores superiores aos referidos limites ele incorrerá em crime de responsabilidade.

Entendo que os limites previstos no art. 29-A da CF/88 devem ser verificados ano a ano. Ou seja, eventuais diferenças de duodécimos de exercícios anteriores, reconhecidamente devidos ao Poder Legislativo, não entrarão no limite constitucional.

Noutros termos, a verificação do cumprimento do limite constitucional previsto no art. 29-A deve ser feita comparando-se a receita tributária do exercício anterior com o valor do duodécimo previsto para o ano atual, sem considerar eventuais repasses de recursos decorrentes de compensação.

Opcionalmente, caso a Câmara de Vereadores não queira correr o risco do Tribunal de Contas de sua jurisdição possuir entendimento diverso, recomenda-se firmar convênio/acordo com a Prefeitura para que esta quite dívidas do Legislativo (decorrente da ausência de repasse integral do duodécimo) com os recursos da compensação.

## **A PESQUISA DE PREÇOS É REFERÊNCIA PARA VÁRIOS ATOS DA LICITAÇÃO.**

A pesquisa de preços é um instrumento que não pode ser negligenciado pelos administradores públicos, pois ela servirá de referência para diversos atos do procedimento licitatório. Por isso, sempre afirmamos que ela não pode se resumir a mera coleta de 3 (três) orçamentos no mercado.

Como é sabido, o valor das cotações de preços coletadas junto a possíveis fornecedores embasará a estimativa do valor do contrato e servirá de referência para a escolha da modalidade licitatória (convite, tomada de preços ou concorrência). Assim, uma pesquisa mal elaborada poderá resultar na opção por uma modalidade indevida. Tal fato pode acarretar a responsabilização da autoridade competente, especialmente

quando houver dispensa de licitação fundamentada em pesquisa de preços infundada.

Se a pesquisa de preços evidenciar valores inferiores aos praticados pelo mercado, provavelmente resultará em um procedimento licitatório fracassado, tendo em vista a ausência de interessados em participar do certame ou a inabilitação das propostas de preços. Nenhuma empresa aceitará fornecer produtos/serviços obtendo prejuízo.

Por outro lado, nunca é demais recordar que a pesquisa de preços definirá a estimativa do valor da contratação e, conseqüentemente, o critério para aceitabilidade das propostas dos licitantes. Ou seja, em regra, propostas acima do termo de referência (definido pela pesquisa de preços) serão consideradas fora da realidade mercadológica e certamente serão descartadas pela comissão permanente de licitação.

Outrossim, como a pesquisa de preços estabelecerá a estimativa do valor da contratação, ela também servirá de base para a reserva de créditos orçamentários que financiarão o futuro contrato, haja vista que a Lei nº 8.666/93 assevera que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa” (art. 14). Assim, uma pesquisa mal elaborada poderá resultar na destinação de mais créditos orçamentários restringindo os recursos para outras áreas do setor público.

Por fim, a Lei de Licitações e Contratos em diversos dispositivos afirma que os preços contratados pela administração deverão estar condizentes com os valores praticados no mercado. Isto significa que se a pesquisa de preços não representar a

realidade mercadológica, o poder público comprará produtos/serviços superfaturados, gerando prejuízo ao erário. É bastante comum observamos diversas imputações de débitos aos gestores aplicadas pelos Tribunais de Contas em razão da celebração de contratos superfaturados por falhas nas pesquisas de preços.

Da análise dos parágrafos precedentes, percebe-se a importância da pesquisa de preços para as aquisições no setor público. A ausência de preparo dos responsáveis pelas pesquisas poderá resultar em prejuízos irreparáveis para a administração pública e na responsabilização das autoridades/servidores envolvidos.

## **CONCEITO DE DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA.**

Com as novas mudanças no orçamento público brasileiro introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86, 100, 102 e 105, alguns termos técnicos passaram a fazer parte do texto constitucional, gerando dúvidas quanto ao seu significado.

Por exemplo, o art. 165, §10º da Constituição Federal prever que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Porém, a obrigação de executar a programação do orçamento depende de algumas condições/requisitos e não se aplica a todos os gastos públicos. Por exemplo, a execução obrigatória somente se aplica às despesas primárias

discricionárias (art. 165, §11, III). Mas, o que significa “despesas primárias discricionárias”?

As despesas primárias são gastos governamentais destinados ao financiamento de atividades relacionadas com a oferta de serviços públicos (políticas públicas), investimentos e manutenção da máquina administrativa (ex: pessoal, investimento, custeio, etc). Noutros termos, as despesas primárias são os gastos não-financeiros do governo (serviços da dívida, juros, etc).

As despesas primárias podem ser obrigatórias ou não (discricionárias). Os gastos obrigatórios se referem aos compromissos estabelecidos pela própria legislação, tais como a manutenção dos direitos individuais (aposentadoria, assistência social, seguro desemprego, etc), mínimos constitucionais (saúde, educação, etc), salários e benefícios dos servidores públicos e precatórios. Já as despesas discricionárias consistem nos gastos em que o administrador possui certo poder de decidir onde o recurso será investido.

Portanto, em suma, despesas primárias discricionárias são desembolsos que visam financiar atividades não financeiras do governo e que podem ser utilizadas em áreas de livre escolha do gestor público.

## **HORA EXTRA PARA SERVIDOR QUE ACUMULA CARGO DE VEREADOR.**

A Constituição Federal somente permite a acumulação do cargo do servidor público com o mandato de vereador se houver compatibilidade de horário (art. 38, III). Acrescente-se que a Carta Maior também admite que o servidor público receba horas extras, uma vez que o art. 39, § 3º afirma que a remuneração do serviço extraordinário referente aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, XVI) aplica-se ao servidor público.

Portanto, o fato do servidor público acumular o mandato de vereador não o impede de receber hora extra, tampouco realizar compensação de trabalho extraordinário (banco de horas). Conforme decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Paraná<sup>1</sup>, “é lícita a percepção de horas extras e/ou a participação em Banco de Horas de servidor efetivo eleito Vereador, desde que não haja prejuízo ao exercício regular de ambas as funções”.

Nota-se que a percepção de hora extra pelo servidor público em regime de acumulação de cargo pressupõe que não haverá prejuízo da outra função, sob pena de inviabilizar a compatibilidade de horário, a qual é requisito essencial para a acumulação lícita de cargo público.

Ainda segundo o TCE-PR, “o não comparecimento do servidor efetivo sob o pretexto de participação em atividades inerentes ao cargo de Vereador não deve ser admitido, estando sujeito às sanções administrativas previstas no regulamento próprio do Órgão ou Entidade ao qual esteja vinculado”.

---

<sup>1</sup>. TCE-PR - Acórdão nº 3162/19

Por fim, destaca-se que “não se mostra possível a utilização de saldo de banco de horas derivado do cargo efetivo para a realização de atividades relacionadas ao exercício da vereança”. Ou seja, a realização de serviço extraordinário no cargo efetivo não pode ser compensado com a redução da jornada do mandato eletivo (ou outro cargo público acumulável).

Atendidas estas condições, a legislação de regência dos cargos e as normas locais (estatuto do servidor), não há óbice para que o servidor efetivo que exerce mandato eletivo receba hora extra.

## **SERVIDOR DESIGNADO LEILOEIRO PODE RECEBER COMISSÃO?**

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da Lei nº 8666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A condução do leilão pode ser feita por um leiloeiro oficial ou por um servidor público designado pela administração (art. 53º da Lei nº 8.666/93). Apesar da discricionariedade de escolha entre o leiloeiro oficial e um servidor, o gestor deverá preferir a opção mais vantajosa para o Poder Público, conforme orientação da Auditoria do Tribunal de Contas da União<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>. TCU - Processo nº 030.070/2013-9



Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, “a Administração poderá valer-se de dois tipos de leilão: o comum, privativo de leiloeiro oficial, onde houver, e o administrativo propriamente dito. O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas as condições específicas podem ser estabelecidas pela Administração interessada, observados os princípios básicos da licitação; o leilão administrativo, feito por servidor público, que antes só era admitido para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários, nas repartições públicas em geral, pode, agora, ser utilizado em qualquer caso. É o que se infere da Lei nº 8.666, de 1993, que, ao cuidar do leilão como modalidade licitatória, permite seja cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração”.

Portanto, existe diferença entre o leiloeiro oficial (profissional registrado na junta comercial e submetido à regulamentação do Decreto nº 21.981/32) e o servidor público designado para conduzir o leilão administrativo. Uma das distinções reside na forma da remuneração.

O leiloeiro oficial é remunerado através de comissão, que consiste na aplicação de um percentual (geralmente 5%) sobre o valor dos bens arrematados no leilão. Porém, no caso da designação de servidor público para conduzir o leilão, não se pode fixar uma taxa de comissão, haja vista que o servidor já tem sua remuneração paga pela administração pública.

Conforme decisão do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>, “o impedimento para a percepção da comissão de leilão reside na excepcional circunstância de que os leiloeiros atuantes no

---

<sup>3</sup>. Licitação e Contrato Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 91

<sup>4</sup>. STF - MS 33327 AgR-ED/DF.

TJ/AM são servidores concursados e, por essa razão, já recebem a devida remuneração para o exercício do cargo, diferentemente do que ocorre com os demais leiloeiros públicos, cuja remuneração depende inteiramente do seu êxito”.

Portanto, o servidor público não fara jus à taxa de comissão sobre os bens arrematados no leilão administrativo, pois já é remunerado nos termos da legislação administrativa pertinente e se submetem à norma do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

### **EXIGÊNCIA DE NOTA FISCAL JUNTO COM ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA.**

O atestado de capacidade técnica é um documento imprescindível para demonstrar que a empresa licitante possui experiência (qualificação técnica) para executar o objeto da licitação. Este documento evidencia que o licitante já forneceu serviço/produto igual/similar para outra entidade pública/privada. Portanto, “garante” ao Poder Público a contratação de uma empresa com capacidade técnica, evitando a seleção de “aventureiros”.

Por se tratar de um documento declaratório, não é incomum que este não reflita necessariamente a realidade. Noutros termos, pode acontecer da declaração ser meramente formal, não refletindo a capacidade da empresa (sem mencionar os casos de declarações falsas).

Em virtude desta possibilidade, alguns órgãos públicos exigem que o atestado de capacidade técnica esteja acompanhado de outros documentos que comprovem, de fato, a capacidade técnica (experiência) da empresa, a exemplo das notas fiscais.

Entretanto, ainda que outros documentos além do atestado de capacidade técnica sirvam para comprovar com maior veracidade a qualificação técnica da empresa, a Lei nº 8.666/93 não prever a exigência de notas fiscais como requisito para evidenciar a capacidade do licitante.

Nesse sentido decidiu o Tribunal de Contas da União<sup>5</sup> quando considerou que “é indevida a exigência de que atestados de qualificação técnica sejam acompanhados de cópias das respectivas notas fiscais, visto não estarem estes últimos documentos entre os relacionados no rol exaustivo do art. 30 da Lei 8.666/1993”.

Inobstante este entendimento, o TCU<sup>6</sup> considera que é faculdade da comissão de licitação ou do pregoeiro realizar diligências para verificar a fidedignidade dos documentos (atestados) apresentados pela licitante.

Desta feita, a prefeitura e câmara de vereadores não podem exigir nos editais de licitações que os atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de notas fiscais, sem prejuízo da possibilidade da CPL e do pregoeiro adotarem medidas para comprovar a autenticidade dos documentos do licitante.

---

<sup>5</sup>. TCU – Acórdão nº 944/2013

<sup>6</sup>. TCU – Acórdão nº 1385/2016.

## **COMPENSAÇÃO NO ANO POSTERIOR DE DUODÉCIMO REPASSADO A MENOR.**

Ainda que o duodécimo deva, via de regra, ser repassado nos termos constantes do orçamento, sabe-se que, devido a circunstâncias especiais (crise econômica, por exemplo), a prefeitura poderá transferir um valor a menor do que o previsto na Lei Orçamentária Anual.

A questão que ora se coloca é se há possibilidade do Poder Legislativo Municipal recuperar no ano subsequente os valores do duodécimo repassados em desconformidade com a LOA.

Entendo que não há óbice para isto, desde que no ano subsequente exista previsão orçamentária para tal feito. Acerca dessa matéria, o Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>7</sup> já respondeu consulta no sentido de que “em obediência ao art. 168, caput, da CF/88, o Executivo deve fazer o acerto de duodécimos repassados a menor ao Legislativo, mesmo que se refiram a exercício financeiro pretérito”.

Registre-se que o TCE-MG entende que só deverá haver a compensação de duodécimo repassado a menor no ano anterior caso reste demonstrado que os valores do exercício corrente foram insuficientes para cobrir todas as despesas da Câmara. Ou seja, se houver sobra de caixa, não há motivo para a prefeitura compensar o duodécimo repassado a menor.

---

<sup>7</sup>. TCE-MG – Consulta nº 896488 e 898307.

De todo modo, nada obsta que mediante acordo entre os chefes dos Poderes Executivo e Legislativo haja o repasse complementar do duodécimo transferido a menor.

## **FALTA DE CREDENCIAMENTO INABILITA O LICITANTE?**

O credenciamento consiste no procedimento de identificação das pessoas que estão aptas a representar determinada empresa durante a reunião de abertura dos envelopes de habilitação e das propostas de preços.

Normalmente a comprovação de que a pessoa pode representar a empresa na licitação é feita através de procuração ou do estatuto/contrato social. Porém, ainda que se exija estes documentos para evidenciar a possibilidade de a pessoa representar determinada empresa, a falta de credenciamento não impossibilita o representante de praticar alguns atos concernentes à licitação em nome da empresa licitante. Isto é, a falta de credenciamento não inviabiliza a participação em todos os atos do procedimento.

Por exemplo, a ausência de credenciamento de uma pessoa não impede que esta apresente a proposta da empresa e os documentos de habilitação. Contudo, pode impedi-la de oferecer novas ofertas na fase de lances verbais ou de assinar declarações em nome da empresa.

A Lei nº 10.520/02 afirma que “no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se

e, **se for o caso**, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame” (art. 4º, VI). Percebe-se que a Lei do Pregão não prevê o credenciamento como algo obrigatório e que implica a exclusão do licitante.

Acerca deste assunto, o Tribunal de Contas da União<sup>8</sup> entendeu que o “credenciamento não constitui condição para participar da licitação. Apenas impede que a licitante se manifeste durante as sessões relativas à abertura de envelopes. Mesmo no pregão presencial, em que a presença do representante credenciado é condição para que os lances da licitante sejam aceitos, o TCU admite que a empresa, caso não tenha interesse em participar da fase de lances verbais, pode remeter os envelopes ao órgão ou entidade licitadora da melhor forma que encontrar”.

Portanto, a previsão editalícia de credenciamento prévio de representante da licitante, sob pena de exclusão do certame, não encontra fundamento nas Leis que regulamentam as Licitações Públicas e se constitui em mais um instrumento de restrição à participação no certame.

## **STN: SALÁRIO-MATERNIDADE ENTRA NO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL.**

O salário-maternidade ou auxílio-maternidade foi historicamente um benefício previdenciário concedido pelos regimes geral e próprio de previdência. Devido a natureza previdenciária do benefício, as despesas que custeavam o referido auxílio não

---

<sup>8</sup>. TCU – Acórdão nº 1183/2017.

eram computadas no limite legal de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, “o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte” (art. 9º, §2º). Desta feita, como o salário-maternidade perdeu a natureza previdenciária, caso o município pretenda manter o benefício deverá custeá-lo com recursos do tesouro.

Em função desta alteração constitucional, a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>9</sup> entendeu que “como consequência, essas despesas continuam sendo consideradas no cômputo da despesa bruta com pessoal, mas não poderão ser deduzidas, pois serão custeadas pelo ente e não mais pelo RPPS”.

Segundo a STN, a contabilização do auxílio-maternidade pago pela prefeitura deverá ocorrer no elemento de despesa nº 11 (vencimentos e vantagens fixas) em subelemento específico. A contabilização como vencimentos e vantagens fixas não poderá ser deduzida para efeitos de cálculo do limite legal de despesas com pessoal.

---

<sup>9</sup>. STN - Nota Técnica SEI nº 193/2020/ME

## **PORQUE CONSULTAR OS CONTRATOS ANTERIORES NA PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO?**

O termo de referência é o documento da licitação que contém informações obtidas a partir dos levantamentos feitos pela administração no tocante ao objeto a ser contratado. Dentre essas informações, consta a estimativa do custo financeiro da contratação, o qual é obtido através de uma pesquisa de preços. Noutras palavras, a pesquisa de preços fundamentará a estimativa do valor da contratação constante do termo de referência.

Em função de servir de parâmetro para a definição do valor da contratação, a pesquisa de preços não pode se limitar a coleta de 3 (três) orçamentos no mercado, ainda que esse procedimento seja o usualmente aceito pela doutrina e jurisprudência<sup>10</sup>.

Em que pese a consulta mercadológica realizada junto a possíveis fornecedores ser uma fonte para aferir a compatibilidade dos preços contratados junto ao mercado, bem como evidenciar mais fidedignamente os valores atuais dos produtos/serviços, ela também possui limitações.

Uma das principais limitações da consulta de preços junto aos fornecedores reside no fato do orçamento ofertado por estas empresas não refletir todas as condições da execução do objeto licitatório. Geralmente, os preços dos produtos/serviços coletados no mercado refletem as condições usuais de transação das empresas. Isto significa que características específicas do objeto licitatório e das condições de execução do

---

<sup>10</sup>. TCE-MG - Representação nº 932455.



contrato, que geralmente são expostas no termo de referência ou projeto básico, podem não ter sido considerados na cotação de preços. Isso pode gerar divergências significativa entre os preços coletados no mercado e os que seriam ofertados pelas empresas caso conhecessem todas as condições de execução do contrato.

Em razão disto, é imprescindível que os responsáveis pela pesquisa de preços também consultem os valores efetivamente contratados pelo Poder Público (contratos anteriores), pois nestes preços provavelmente estão embutidos alguns custos que não são visíveis quando o fornecedor oferece um orçamento básico em resposta a um pedido da prefeitura ou câmara municipal.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>11</sup> orienta que a administração pública utilize como fontes para as pesquisas de preços os valores constantes em atas de registros, os preços para o mesmo objeto com contrato vigente no órgão promotor da licitação e contratações similares de outros entes públicos em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços.

Portanto, com o intuito de dar maior credibilidade à pesquisa de preços e, conseqüentemente, maior compatibilidade dos preços de mercado com o objeto da licitação, recomenda-se que o órgão promotor do certame consulte os preços praticados nos contratos administrativos vigentes ou nos já encerrados.

---

<sup>11</sup>. TCE-MG - Consulta nº 924244.

## **REGIME PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO CONTRATADO POR TEMPO DETERMINADO.**

O servidor público ocupante de cargo efetivo poderá estar vinculado ao regime geral de previdência social (INSS) ou ao regime próprio previdenciário do município. Porém, se o profissional for contratado temporariamente em razão de excepcional interesse público, ele deverá ser vinculado obrigatoriamente ao regime geral da previdência (INSS), ainda que exista instituto próprio no município.

Antes da Emenda Constitucional nº 20/1998, o servidor temporário também poderia estar vinculado a regime próprio que assegurasse, no mínimo, aposentadoria e pensão por morte, nos termos definidos em lei do respectivo ente federativo. No entanto, por força da EC nº 20/1998, esses servidores não puderam continuar mais vinculados a regimes próprios de previdência, passando a ser segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Ademais, cumpre anotar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>12</sup> firmou-se no sentido de que a autonomia municipal para organizar o regime previdenciário de seus servidores não é irrestrita. Logo, a legislação local não pode submeter os servidores temporários ao regime próprio de previdência do município.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 103/2019 foi clara ao afirmar que “aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive

---

<sup>12</sup>. STF - ADIN 2024, MS 23047, AI 514486.

mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social” (art. 40, § 13 da CF/88).

## **SUBSÍDIO VITALÍCIO PARA EX-VEREADOR**

Durante a vigência da Constituição Federal de 1967, havia a possibilidade de ex-presidentes da República receberem um subsídio mensal e vitalício que corresponderia ao vencimento do cargo do Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 184 da CF/1967 – EC nº 01/1969).

Com base neste dispositivo, algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais previram que ex-governadores, deputados, prefeitos e vereadores também fariam jus a um salário para o resto da vida. Entretanto, mesmo que tal prática fosse considerada legal sob o regime constitucional pretérito, atualmente não se pode mais prever este tipo de benesse, ainda que a lei tenha sido aprovada e publicada durante o regime constitucional anterior.

É que o Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup> julgou inconstitucional norma do município de Corumbá (MS) que estabeleceu subsídio vitalício (ou pensão) para ex-vereador. Segundo a Suprema Corte, o subsídio não é previsto como espécie remuneratória no artigo 39, parágrafo 4º, para quem não mais ocupa mandato.

---

<sup>13</sup>. STF - RE 638307

Assim, ainda que o parlamentar tenha exercido diversos mandatos eletivos e que exista lei municipal anterior ao atual regime constitucional prevendo o subsídio vitalício, entende-se que não há direito adquirido ao referido benefício, por ausência de recepção do art. 184 da Constituição Federal de 1967.

## **AGENTE PÚBLICO NÃO DEVE SER PRESENTEADO**

*Por: Cid Capobiango S de Moura<sup>14</sup>*

Em 01 de agosto de 2013 entrou em vigor a lei anticorrupção número 12.846. Esta norma contempla a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

A lei estabeleceu no artigo 5º que constitui ato lesivo ao patrimônio público, oferecer ou dar vantagem indevida ao servidor público.

Pois bem, os regimentos internos, manuais de corregedoria de entidades da Administração Pública já dispõem há muito que é vedado aos servidores públicos aceitar qualquer tipo presente.

A lei 8.112 de 1990, estatuto do servidor público federal, determina que é proibido ao servidor público valer-se do cargo

---

<sup>14</sup>Advogado De Associação Profissional De Servidores Públicos, Professor Universitário, Mestre Em Gestão E Auditoria, Consultor Em Licitações E Contratos Administrativos, Especialista Em Direito Público

para receber presente em razão de suas atribuições. Caso esta prática venha a ocorrer, a pena aplicada ao servidor será demissão, conforme determina o artigo 131, XIII da mesma norma.

Infelizmente, em datas tais como Páscoa, Natal, dia do Servidor Público é muito comum chegar às repartições públicas: cestas, caixas de chocolates, canecas, canetas e outros tantos presentes endereçados aos servidores públicos.

Dada esta situação, muitos servidores rejeitam os presentes e notificam a quem ofereceu para retirada do objeto do local público. Contudo, esta conduta não é seguida por todos os agentes públicos, muitos aceitam. As justificativas para o aceite são as mais variadas, alguns dizem que é somente uma lembrancinha, um mimo.

Pois bem, qual seria a justificativa para uma empresa oferecer ao setor de fiscalização de um órgão público uma cesta de brindes?

E ainda, qual seria a justificativa para o servidor aceitar os brindes?

Nas relações privadas é comum a troca de presentes entre as partes. O hábito de agraciar aqueles com que se faz negócios é algo antigo e desempenhado no mundo inteiro.

Entretanto, em se tratando de Serviço Público, os presentes recebidos de destinatários do ato administrativo irão caracterizar uma violação à lei e aos códigos de conduta que devem ser implementados em toda a Administração Pública (regras de integridade).

Recentemente, em 2015, o Superior Tribunal de Justiça entendeu no Mandado de Segurança 2109/MS que é prudente a destituição de cargo em comissão daquele que recebe vantagem, propina ou presente. Vejamos a ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDORA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. ACUSAÇÃO DE PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E RECEBIMENTO DE PROPINA, COMISSÃO, PRESENTE OU VANTAGEM DE QUALQUER ESPÉCIE EM RAZÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES. PENA APLICADA: DESTITUIÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PAD EM RAZÃO DA SUSPEIÇÃO DA PRESIDENTE DA COMISSÃO DISCIPLINAR E POR TER A PENA SIDO APLICADA DE FORMA CONTRÁRIA À PROVA DOS AUTOS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA O QUE, CONTUDO, É DEFESO NA VIA DO MANDADO DE SEGURANÇA. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. SEGURANÇA DENEGADA.

Este Mandado de Segurança foi julgado quando já estava em vigor a Lei 12.846/13.

Por todo o exposto, podemos concluir que apesar da “festejada” Lei Anticorrupção determinar que oferecer ou dar vantagem indevida a servidor público constitui ato lesivo ao patrimônio, tal sorte de conduta já é vedada há muito tempo nos estatutos de Servidores Públicos.

Sendo assim, fica claro que o Servidor não deve arriscar a estabilidade de seu cargo por presentes, regalos ou mimos.

## **DIVULGO OU NÃO O PREÇO ESTIMADO NO EDITAL DO PREGÃO?**

Quando se trata de licitações nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite, não restam dúvidas quanto a obrigatoriedade de divulgação do preço estimativo nos anexos do edital, haja vista que a Lei nº 8.666/93 determina que o orçamento estimado é parte integrante do instrumento convocatório (art. 40, §2º, II).

Entretanto, no que diz respeito à modalidade pregão, a Lei nº 10.520/02 foi omissa, pois não mencionou expressamente que o orçamento estimativo faz parte dos anexos do edital e, conseqüentemente, deveria ser divulgado.

Em função disto, o Tribunal de Contas da União<sup>15</sup> firmou entendimento no sentido de que a autoridade administrativa possui discricionariedade (no caso do pregão) para decidir se mantém o orçamento estimado apenas nos autos do processo administrativo ou se o inclui como anexo do edital.

Contudo, o próprio TCU faz uma ressalva quanto ao seu entendimento. Segundo a Corte de Contas Federal, a fim de preservar o julgamento objetivo da proposta de preços, sempre que o edital definir que a proposta poderá ser desclassificada com base no preço estimado, a administração deverá divulgar qual é o valor de referência. Ora, sem a informação do preço estimado o licitante não saberá se sua proposta foi elaborada nos termos pretendidos pela administração.

---

<sup>15</sup>. TCU – Acórdão nº 531/2007

Nas palavras do Ministro do TCU<sup>16</sup>, “é claro que, na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a divulgação no edital é obrigatória. E não poderia ser de outra maneira. É que qualquer regra, critério ou hipótese de desclassificação de licitante deve estar, por óbvio, explicitada no edital, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993”. Quando erigido a critério de aceitabilidade, o preço de referência deve ter divulgação prévia e obrigatória, na forma da lei e como corolário, mesmo, do princípio do julgamento objetivo.

Saliente-se que, em âmbito federal, o Decreto nº 10.024/19, que regulamentou a licitação na modalidade pregão eletrônico, previu que o valor estimado para contratação poderá ou não ser divulgado. Conforme disposição do art. 15 da referida norma, “o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno”. A mesma norma ainda afirma que “o caráter sigiloso do valor estimado ou do valor máximo aceitável para a contratação será fundamentado no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012”.

Em suma, há necessidade de divulgação do preço de referência no edital do pregão, quando o aludido preço for adotado como critério de aceitabilidade da proposta, em consonância com a jurisprudência do TCU<sup>17</sup>.

Por fim, não podemos esquecer que o objetivo primário do preço de referência não é desclassificar do certame empresas que

---

<sup>16</sup>. TCU - Acórdão nº 392/2011.

<sup>17</sup>. TCU - Acórdão nº 10051/2015-2C



ofereçam preços acima dos praticados pelo mercado, ainda que esta atue de má-fé. A razão do orçamento estimativo é informar aos licitantes que a administração sabe qual é o valor praticado no mercado e que a sua proposta deve ser adequada a este parâmetro.

## **A CIDE ENTRA NA BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO DA CÂMARA?**

Há muita divergência quanto às receitas públicas que compõem a base de cálculo para o repasse do duodécimo das Câmaras Municipais. Uma destas discordâncias é se a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) deve ser computada para fins de transferência da receita do Poder Legislativo.

Ao relacionar as receitas que devem compor a base de cálculo do duodécimo, o art. 29-A da CF/88 cita o art. 159. Por sua vez, este dispositivo afirma que, do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, 29% (vinte e nove por cento) deve ser destinado aos Estados. Desse montante, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados ao município (art. 159, §4º, CF/88).

Tomando-se por base os dispositivos supramencionados, a CIDE deve integrar a base de cálculo. Além do mais, a doutrina tributarista classifica a CIDE como espécie do gênero “tributo”. Logo, em razão da natureza tributária da CIDE e em virtude da citação expressa do art. 29-A (o qual menciona o art. 159),

deve-se considerar a referida contribuição na base de cálculo para o duodécimo da câmara de vereadores.

Entretanto, do ponto de vista contábil e orçamentário, o Ementário da Classificação por Natureza da Receita Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>18</sup> determina que a CIDE deve ser escriturada como receitas de contribuições. Assim, por ser classificada como receita de contribuição (e não receita tributária), a CIDE não deveria compor a base de cálculo do duodécimo.

A controvérsia acentuou-se quando a STN emitiu a nota técnica nº 194/2005 afirmando que a CIDE não compõe a base de cálculo para aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e nas ações e serviços públicos de saúde.

Desse modo, em razão da classificação contábil não tributária da CIDE, do entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional acerca da sua exclusão da base de cálculo da MDE e Saúde e tendo em vista a destinação vinculada destas contribuições, alguns doutrinadores entendem que a CIDE não deve compor a base de cálculo do duodécimo

Controvérsias a parte, devemos ressaltar que a grande maioria dos Tribunais de Contas, a exemplo do TCE-MA<sup>19</sup>, TCE-RO<sup>20</sup>, TCE-SP<sup>21</sup> e TCE-PB, computam a CIDE na base de cálculo para repasse ao Poder Legislativo Municipal.

---

<sup>18</sup>. STN – Ementário da Receita Pública. 2020. Versão junho 2019.

<sup>19</sup>. TCE-MA – Instrução Normativa 04/01

<sup>20</sup>. TCE-RO - Parecer Prévio nº 21/2010

<sup>21</sup>. TCE-SP – O Tribunal e a Gestão Financeira das Câmaras de Vereadores. Fevereiro/2012. Pág. 13 de 36.

Em suma, considerando a jurisprudência destas Cortes de Contas e tendo em vista que a Constituição Federal menciona expressamente a referida contribuição, entendemos que ela deve compor a base de cálculo para fins de repasse do duodécimo. Contudo, isto não significa dizer que parte dos recursos da CIDE devem ser destinados para as Câmaras Municipais.

### **PESQUISA DE PREÇO POR TELEFONE NA LICITAÇÃO.**

O objetivo principal da pesquisa de preços na licitação é ter um parâmetro para que a administração averigue a compatibilidade mercadológica das propostas de preços dos licitantes.

Como a licitação é um procedimento formal e tendo vista que a regra na administração pública é a motivação e justificativa dos atos, a pesquisa de preços deve estar devidamente comprovada. Ademais, a confirmação da compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado pressupõe a comparação entre o valor contratual e os preços constantes da pesquisa. Logo, é imprescindível o registro formal das cotações ofertadas pelas empresas.

Desta feita, a pesquisa de preços realizada por telefone não é necessariamente irregular, desde que o responsável pela consulta demonstre que efetuou a consulta ao fornecedor. O Tribunal de Contas da União<sup>22</sup> somente aceita a pesquisa de

---

<sup>22</sup>. TCU – Acórdão nº 8095/2012-2C

preços por telefone se houver comprovação documental da realização deste procedimento.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça<sup>23</sup> permite internamente que a pesquisa de preços seja feita por telefone, desde que “presente nos autos comprovante de sua realização constando o nome e a matrícula do servidor responsável pela pesquisa, o nome da empresa e dos empregados que forneceram o orçamento, além do número do telefone, da data e do horário da pesquisa”.

Portanto, em regra, não há óbice para que as prefeituras e câmaras municipais realizem as cotações de preços nos procedimentos licitatórios através de telefone, desde que consigam evidenciar formalmente a realização do procedimento. Caso contrário, orienta-se que o contato telefônico seja apenas um instrumento para colheita futura dos preços dos fornecedores.

## **EFEITO RETROATIVO DA LEI QUE ALTERA O ORÇAMENTO PÚBLICO.**

Normalmente as alterações orçamentárias são realizadas com o objetivo de autorizar a suplementação de dotações ou inserir novos gastos no orçamento. Conforme previsto na Lei nº 4.320/64, “os créditos suplementares e especiais serão

---

<sup>23</sup>. STJ - Manual de Orientação: Pesquisa de Preços. Secretaria de Controle Interno. Pág. 23 de 36.

autorizados por lei e abertos por decreto executivo” (art. 42). Portanto, primeiro deve-se ter autorização legislativa para em seguida abrir os créditos adicionais por decreto.

Esta ordem sequencial é prevista na Constituição Federal ao vedar “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” (art. 167, II). A Carta Maior também afirma que é proibida “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes” (art. 167, V). Ou seja, as despesas somente poderão ser realizadas se houver prévia autorização legislativa, seja na Lei Orçamentária Anual ou na lei de créditos adicionais. Desse modo, o decreto que abre o crédito adicional deve estar fundamentado nestas normas.

Nesse sentido, quando o gestor altera o orçamento (mediante a abertura de créditos adicionais) sem autorização prévia do Poder Legislativo, ele está usurpando a competência da Câmara de Vereadores em aprovar previamente todas as despesas públicas. No entanto, e se o Legislativo aprovar posteriormente uma lei com efeitos retroativos convalidando as despesas não autorizadas?

Segundo decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>24</sup>, “a aprovação posterior da norma autorizadora tem o condão de ratificar os decretos que promoveram a abertura de créditos. Isso porque o órgão que a aprovou é o mesmo que possuía competência para editá-la em momento oportuno e para julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Ressalte-se, além disso, que inexistente vedação expressa à edição de lei com efeito retroativo ratificando decretos de abertura de créditos adicionais suplementares”.

---

<sup>24</sup>. TCE-MG - Pedido de Reexame nº 838778.

De modo similar, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás<sup>25</sup> firmou entendimento no sentido de que “na ocorrência de abertura de créditos adicionais suplementares cujos valores excedam o autorizado na Lei Orçamentária Anual – LOA, havendo edição de Lei Municipal posterior, com efeito retroativo, aprovada no mesmo exercício financeiro, admite-se a ressalva dessa irregularidade em Parecer Prévio, independentemente da aplicação de penalidades cabíveis no caso”.

Portanto, ainda que seja evidente que é vedada a abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legislativa, alguns Tribunais de Contas consideram que a edição de lei municipal, com efeito retroativo, que autoriza suplementação de dotação orçamentária do exercício descaracteriza a irregularidade.

De todo modo, cumpre salientar que este entendimento não é uníssono, pois há Cortes de Contas que refutam tal prática<sup>26</sup>.

Segundo posição do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia<sup>27</sup>, “a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, conforme claro comando constitucional esculpido no art. 167, V da Constituição Federal, assim como lei posterior, nesse contexto, que busca retroagir seus efeitos para convalidar o vício pretérito, encontra óbice de um lado, nos contornos da teoria do direito, e de outro, nas entranhas da política, haja vista que essa medida de regularização tomada a posteriori é mais suscetível de ser barganhada, de ficar ao talante de ajustes, acordos e negociatas políticas que não se coadunam com a

---

<sup>25</sup>. TCM-GO - Enunciado de Súmula 02/2019.

<sup>26</sup>. TCE-ES - Parecer MPJTCE no Proc. 3275/2014.

<sup>27</sup>. TCM-BA - Processo nº 33658-16. Parecer nº 00355-16.

eskorreita condução dos assuntos de Estado, além de tornar ineficaz o basilar princípio fundamental da República Federativa do Brasil, que é o da Separação dos Poderes e seus controles recíprocos”.

De igual modo, o Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>28</sup> pondera que a lei que altera o orçamento somente produzirá efeitos a partir da data de sua publicação em veículo de comunicação oficial, não se aplicando neste caso as regras de retroatividade do direito tributário.

Diante da controvérsia, recomendo que o gestor somente abra crédito adicional se houver prévia autorização legislativa. Não obstante, em caso de inexistência de autorização prévia e posterior convalidação de lei com efeitos retroativos, o gestor poderá expor a controvérsia sobre a matéria e pleitear a ausência de repercussão negativa nas suas contas.

## **COMO FIXAR SALÁRIO VARIÁVEL NO EDITAL DO CONCURSO?**

Nem sempre a remuneração do servidor público é fixada por subsídio (parcela única), pois normalmente envolve diversas parcelas (vencimentos + gratificações). A remuneração do servidor também pode ser dividida em parte fixa e variável.

Neste último caso, a parcela variável aumenta ou diminui dependendo de algum fator, que pode ser, por exemplo, a

---

<sup>28</sup>. TCE-MT - Processo nº 69051/2012 e Acórdão nº 2986/2006.

produtividade ou cumprimento de metas. Ou seja, quanto mais o servidor produzir, mas ele receberá. Se a produção for zero ele somente fará jus a parcela fixa do salário.

Quando estamos diante desta hipótese (remuneração variável) não há como saber de antemão qual o valor do salário do servidor no próximo mês, haja vista que dependerá do cumprimento de metas (produção). Porém, isso não impede que o edital do concurso esclareça como é composta a remuneração do cargo.

Como é sabido, quanto maior o salário do cargo, maiores são as chances de bons profissionais se interessarem pelo processo de seleção. Portanto, no caso da remuneração variável, não se pode fixar no edital apenas a parcela fixa, tampouco pressupor que a parte variável será zero.

Assim, se o salário de determinado cargo corresponder a R\$ 2.500,00 de parcela fixa e R\$ 2.500,00 variável (correspondendo a 100% de cumprimento da meta ou produção), o edital deve informar que o salário do cargo é de R\$ 5.000,00. Porém, deve restar explícito que este valor pressupõe o cumprimento total da meta (produção) do servidor.

Ao informar o máximo da remuneração, aumenta-se a probabilidade de seleção dos melhores profissionais sem, contudo, deixar de informar as condições para o recebimento da parcela total do salário variável.



## **EMENDA IMPOSITIVA E O LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL DO MUNICÍPIO.**

As emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária passaram a ser de execução orçamentária e financeira obrigatória (em regra). Ou seja, caso um deputado consiga aprovar uma emenda ao orçamento da união destinando recursos a determinado município, o Governo Federal terá obrigação de transferir estes recursos, nos termos do §11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal.

Embora algumas emendas sejam destinadas para financiar despesas de capital, não há obrigação constitucional de todas elas possuírem o mesmo destino. Isto significa que algumas emendas poderão ser classificadas contabilmente como receitas correntes.

Em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal conceituar Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, teoricamente os recursos das emendas impositivas deveriam compor a RCL (caso não destinados à despesa de capital).

Logo, em tese, os municípios que recebem recursos de emendas impositivas para custear despesa corrente devem classificar estes recursos como receita corrente. Nesta hipótese, estas receitas são computadas como Receita Corrente Líquida, aumentando o limite para gastos com pessoal.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 105/2019 previu que os recursos das emendas individuais não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo. Inclusive, a referida proíbe que os recursos das emendas sejam destinados ao pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos, inativos e pensionistas.

Portanto, quando os recursos das emendas individuais impositivas forem transferidos aos municípios e classificados como receitas correntes eles não serão computados na receita corrente líquida para fins de cálculo do limite de despesa com pessoal.

## **MUNICÍPIO PODE TERCEIRIZAR A FUNÇÃO DE MOTORISTA?**

A terceirização no serviço público sempre foi um tema muito polêmico, principalmente devido a utilização abusiva deste instrumento como forma de fugir da regra obrigatória de ingresso nos cargos públicos através de concurso.

Contudo, houve uma nítida evolução no debate acerca da matéria, especialmente a partir da reforma trabalhista implementada pelas Leis nº 13.429/17 e 13.467/17. Diante deste novo cenário, o Governo Federal editou o Decreto nº 9.507/18, o qual dispôs sobre a execução indireta de serviços no âmbito da administração pública federal. A referida norma previu, dentre

outras hipóteses, que os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios poderão ser executados de forma indireta (art. 3º, § 1º).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Paraná<sup>29</sup> considerou legal a terceirização da função de motorista, por considerá-la auxiliar, instrumental ou acessória. Isto é, em virtude de o motorista não exercer atividade finalística da administração, pode-se terceirizar.

No entanto, alguns cuidados devem ser observados neste processo de terceirização, pois o TCE-PR entendeu que deve haver correspondência com o plano de cargos da entidade, a fim de evitar a contratação de mais terceirizados do que servidores concursados.

De fato, ainda que não se aplique aos municípios, o Decreto nº 9507/18 assentou que não podem ser terceirizadas “atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal” (art. 3, IV).

Em suma, apesar da possibilidade da prefeitura ou câmara terceirizar a função de motorista, deve-se atentar para que este processo não constitua burla ao concurso público, além de atender às disposições legais e a jurisprudência dos órgãos de controle externo da administração pública.

---

<sup>29</sup>. TCE-PR – Acórdão nº 3367/19

# **JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA**

## STF invalida lei paulista que aumentava repasse de ICMS para municípios com restrição ambiental

Por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado de São Paulo que alterou os critérios de repasse do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) de forma a aumentar a cota destinada aos municípios que tenham áreas com restrição ambiental. A decisão ocorreu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2421

---

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito Constitucional. Art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais. não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente

1. O Princípio de Publicidade dos Atos da Administração Pública caracteriza-se como preceito fundamental para fins de cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem. 3. Os tratados internacionais e a própria Constituição Federal convergem no sentido de se reconhecer não apenas a ampla liberdade de acesso às

informações públicas, corolário, como visto, do direito à liberdade de expressão, mas também a possibilidade de restringir o acesso, desde de que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional. 4. O art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, embora veiculado em norma jurídica, não foi recepcionado pela Constituição da República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente.

STF-ADPF 129.

---

Tribunal de Contas do Município de São Paulo - TC 1.013/2012 (Análise, Relator Maurício Faria) Licitação. Pesquisa de preços.

A consulta de preços diretamente ao mercado, mesmo havendo número significativo de empresas, não é considerada uma fonte que espelha o real valor praticado, se desacompanhada de outros instrumentos de verificação de preço. Sempre que possível, deve-se preferir o banco de preços de referência mantido pela Prefeitura, conforme dispõe o art. 4º, Dec. Mun. n.º 44.279/2003.

---

Tribunal de Contas do Espírito Santo – TCE-ES – Decisão TC  
Nº 3100/2019-Segunda Câmara

Contrato administrativo. A mudança de regime tributário da empresa contratada não é suficiente, por si só, para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, devendo o particular demonstrar, por meio de planilha de custos, que o evento tenha repercutido diretamente na relação contratual originária, ocasionando o aumento de encargos.

## 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)