

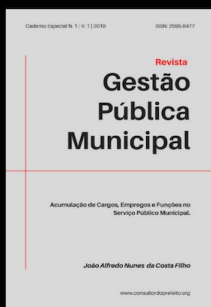
**Revista**

# 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*

# Acumulação de cargos públicos



Ed. Especial da Revista  
Gestão Pública Municipal  
sobre acumulação de cargos



Curso online sobre  
acumulação de cargos



Tira dúvidas direto no whatsapp  
do Prof. João Alfredo Nunes

**R\$ 11,84** mês

Clique aqui para saber mais  
ou acesse: [www.consultordoprefeito.org](http://www.consultordoprefeito.org)

Revista

# Gestão Pública Municipal

Revista Técnica sobre os principais temas da gestão pública municipal na visão dos Tribunais de Contas Brasileiros.

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

**João Alfredo Nunes da Costa Filho**

2019

**ASSINATURA GRATUITA:**

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

**PALESTRAS, CURSOS E TREINAMENTOS:**

e-mail: [consultordoprefeito@hotmail.com](mailto:consultordoprefeito@hotmail.com)

**REDES SOCIAIS:**

[facebook.com/consultordoprefeito](https://facebook.com/consultordoprefeito)

[twitter.com/consultprefeito](https://twitter.com/consultprefeito)

[Instagram/consultordoprefeito](https://Instagram/consultordoprefeito)

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

---

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública  
Municipal - v.3, n. 18, mai 2019. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16

CDU 35.073.526(05)“540.1”

---

Bibliotecária responsável

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

## APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Espero que gostem desta edição,

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

## **SOBRE O AUTOR**



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

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

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

Durante sua vida profissional já realizou mais de 500 auditorias em Prefeituras, Câmaras de Vereadores e Empresas Estatais nas áreas de contabilidade pública, licitações e contratos, convênios, gestão fiscal, orçamento público, planejamento, endividamento público, programas sociais, concursos, previdência e gestão da educação e saúde.

Como auditor, foi nomeado para compor a equipe de Perícia Judicial junto ao Tribunal Regional Eleitoral na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) para cassação de mandato de Governador.

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

## DEPOIMENTOS DOS ASSINANTES

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

Luiz Francisconi  
Prefeito

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

Maximiniano Gomes  
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Ronaldo Melo  
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente  
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian  
Prefeitura de Ribeirão do Sul



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

Cláudio Barros  
Advogado e Contador

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

Martha Cristina

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

Flávio Anastácio  
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi  
Controlador da Câmara de Campo Largo

## SUMÁRIO

Piso constitucional da saúde: Moradia e alimentação do “Mais Médicos”.....	12
Servidor temporário pode ser designado para cargo em comissão?.....	13
Primeiro critério obrigatório de desempate nos concursos públicos.....	15
Fundamento legal da fiscalização dos contratos administrativos .....	17
Portal de Transparência desatualizado gera multa ao prefeito..	19
Existe nepotismo nos contratos temporários?.....	20
Município pode atualizar valores da licitação?.....	22
Vereador não tem direito à revisão geral anual do subsídio.....	25
Transporte de pacientes é aplicação na saúde?.....	27
Cotas raciais nos concursos: seleção por heteroidentificação..	29
Liquidação da despesa: omissão de lote na nota fiscal de medicamento.....	31
1/3 terço de férias para servidores com mais de 30 dias de férias.....	33
Restrição geográfica na licitação.....	35
Nomeação de namorada(o) é nepotismo?.....	36
Acumulação de cargo efetivo com contrato temporário.....	38
Como fiscalizar contratos de terceirização?.....	40
Prefeito tem obrigação de fazer processo seletivo na contratação temporária?.....	43
Prefeitura pode exigir certidão do IBAMA (CTF/APP) na licitação?.....	45
Aprovado em concurso pode ingressar no último nível da carreira?.....	47
Falta de assinatura em nota de empenho da despesa.....	50
Lei Orgânica Municipal pode fixar percentual de aplicação na saúde?.....	51

Compensação de acréscimo e supressão nos contratos.....	53
O que é cargo público de tempo integral?.....	54
Parcelamento de débito previdenciário equaciona o deficit atuarial?.....	56
O licitante necessita assinar os documentos da dispensa de licitação?.....	58
A Lei Orçamentária Anual foi rejeitada totalmente? O que fazer? .....	59
Execução de despesa superior aos recursos do FUNDEB.....	62
Ajuda financeira a pessoas carentes não é aplicação na saúde. ....	63
Empenho da despesa após o vencimento da Ata de Registro de Preços.....	65
Desconto obtido na licitação deve ser mantido nos aditivos.....	67
Onde estão nossos leitores.....	69

## **PISO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE: MORADIA E ALIMENTAÇÃO DO “MAIS MÉDICOS”**

Uma das obrigações dos municípios no âmbito do programa “Mais Médicos” é fornecer moradia, alimentação, deslocamento e água potável aos médicos participantes do referido programa. O descumprimento destas incumbências pode ensejar o descredenciamento do projeto, conforme regulamentação do programa<sup>1</sup>.

Percebe-se que o fornecimento de moradia, alimentação e deslocamentos aos médicos é condição necessária para a permanência do município no programa. Em função da essencialidade e obrigatoriedade dessas despesas, infere-se que elas são imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos da saúde, nos termos definidos no art. 3º, XI da Lei Complementar nº 141/12.

O enquadramento das despesas com moradia, alimentação e deslocamento na categoria de indispensável para execução dos serviços de saúde acarreta a inclusão destes gastos no piso constitucional da saúde aplicável aos municípios.

Como é sabido, nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, os municípios devem aplicar anualmente no mínimo 15% (quinze por cento) da arrecadação de impostos mais transferências de impostos nas ações e serviços públicos de saúde. Esta mesma norma também relaciona as despesas que são ou não consideradas para fins de cumprimento do

---

<sup>1</sup>. MS - Portaria SGTES nº 30/2014 e Portaria Interministerial nº 1.369/MS/MEC/2013.

percentual mínimo destinado as ações e serviços públicos de saúde.

Apesar da Lei Complementar nº 141/12 asseverar que os programas de alimentação via de regra não são considerados no cálculo do piso constitucional (art. 4º, IV), entende-se que as despesas com alimentação dos médicos do programa “Mais Médicos” não se encaixam nesta categoria, conforme argumentos precedentes.

Desta feita, podemos concluir que os gastos com moradia, alimentação e deslocamento dos médicos do programa “Mais Médicos” são considerados para fins de cálculo do piso constitucional da saúde aplicável aos municípios, pois se enquadram como ações de apoio administrativo imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde (art. 3º, XI, da Lei Complementar nº 141/12).

## **SERVIDOR TEMPORÁRIO PODE SER DESIGNADO PARA CARGO EM COMISSÃO?**

A contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público é hipótese constitucional de ocupação de função pública com vistas a atender situação excepcional de relevante impacto coletivo. Assim, o profissional contratado temporariamente ocupa uma função pública, inclusive para efeitos de acumulação de cargos. Desta feita, para sabermos se um servidor temporário pode ser designado para exercer um cargo em comissão, devemos observar alguns aspectos.

Inicialmente, cumpre salientar que como o cargo em comissão é de livre nomeação e exoneração da autoridade competente, caso o servidor decida afastar-se da função temporária, não haverá óbice para o exercício do cargo comissionado.

Entretanto, caso o servidor decida exercer a função temporária concomitantemente com o cargo em comissão, deve-se observar algumas questões.

A primeira delas se refere às restrições impostas pela Constituição Federal acerca da acumulação de cargos públicos. Ou seja, deve-se observar se a função desempenhada no cargo em comissão e no contrato temporário são compatíveis para fins de acumulação de cargos, pois a Carta Maior somente permite o acúmulo de dois cargos de professor, um cargo técnico/científico com outro de professor e dois cargos de profissionais da saúde com profissões regulamentadas.

Outra questão relevante diz respeito à compatibilidade de horários, pois ainda que este aspecto deva ser apurado no caso concreto, sabe-se que os cargos em comissão, em geral, possuem tempo integral de dedicação ao serviço. Logo, deve-se ter um rigor maior na verificação da compatibilidade de horários.

Por fim, deve-se atentar para as disposições da legislação regulamentadora da contratação temporária, pois esta pode fixar restrições ao acúmulo de outras funções públicas. Por exemplo, a Lei nº 8.745/93, que dispôs sobre a contratação temporária na esfera federal, determina que o pessoal contratado por tempo determinado não poderá ser nomeado ou designado, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 9º, II).

Portanto, atendidas as condições precedentes, pode-se inferir que o servidor contratado por tempo determinado (função pública) pode ser designado para o exercício de um cargo comissionado (cargo público).

## **PRIMEIRO CRITÉRIO OBRIGATÓRIO DE DESEMPATE NOS CONCURSOS PÚBLICOS.**

A seleção de profissionais do mercado para ocupar cargos públicos efetivos deve basear-se na aplicação de provas ou provas e títulos, conforme a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (art. 37, II, CF/88). A presença de critérios objetivos deve permear todo o processo de seleção, inclusive em caso de empate entre dois ou mais candidatos.

Dessa forma, se após a aplicação das provas (ou provas e títulos) persistirem candidatos com a mesma pontuação, a administração pública poderá fixar, no edital do certame, critérios objetivos e razoáveis como forma de desempate.

Como ainda não existe norma legal nacional regulamentando quais critérios de desempate podem ser utilizados nos concursos públicos e em qual ordem devem ser aplicados, os parâmetros adotados variam em função do cargo objeto da seleção, podendo ser idade, pontuação de determinada disciplina, aprovação em concurso, tempo de experiência, ter sido mesário, jurado, doador de sangue, voluntário, número de dependentes, aptidão física, sorteio, dentre outros.

Apesar das bancas de concursos públicos definirem diversos critérios para desempate, deve-se ressaltar que o único parâmetro legal e obrigatório para desempate é a idade<sup>2</sup>. Conforme previsão legal estampada no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03), “o primeiro critério de desempate em concurso público será a idade, dando-se preferência ao de idade mais elevada” (Parágrafo único do art. 27).

Não obstante a idade ser o primeiro critério legal de desempate nos concursos públicos, deve-se ressaltar que sua incidência somente se aplica obrigatoriamente aos candidatos considerados idosos, nos termos do Estatuto do Idoso. Ou seja, inexistindo candidatos enquadrados no conceito de idoso, não há obrigação de aplicação do critério da idade como forma de desempatar o certame.

Conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba<sup>3</sup>, “o primeiro critério para desempate de um certame público é o da idade, tão somente nos moldes delineados no parágrafo único do art. 27 do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003). Pela norma, em casos de empate envolvendo candidato idoso, dar-se-á preferência ao candidato com mais idade. Como está expresso no Estatuto, quer dizer que a aplicação do critério ocorre quando um dos candidatos empatados tiver 60 anos ou mais. Mas ATENÇÃO! Esta regra deve constar no edital como primeiro critério de desempate, porém, a sua aplicação só ocorrerá para abrigar candidatos idosos”.

---

<sup>2</sup>. TCE-PR - Acórdão nº 3751/16.

<sup>3</sup>. TCE-PB - Concurso Público: Principais Aspectos a Serem Observados Quando da Realização de Concurso para Provimento de Cargos e Empregos Públicos. João Pessoa. 2015. Pág. 43.



Esse mesmo entendimento é corroborado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>4</sup>, o qual assentou que “o Estatuto do Idoso, Lei Federal n. 10.741/2003 estabelece que o critério de desempate deve-se aplicar ao idoso envolvido e, havendo mais de um, ao de idade mais avançada, não devendo se estender aos demais candidatos, como se infere da leitura de seu art. 27, parágrafo único”.

Do exposto, podemos asseverar que o primeiro critério legal e obrigatório de desempate nos concursos públicos é a idade, nos termos do Estatuto do Idoso. Porém, deve-se ressaltar que este critério somente deve ser aplicado obrigatoriamente aos candidatos considerados idosos. Inexistindo idoso no certame, a administração pública poderá ou não adotar o critério idade como forma de desempatar a disputa<sup>5</sup>.

## **FUNDAMENTO LEGAL DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

A fundamentação legal específica da fiscalização dos contratos administrativos encontra-se no art. 67 da Lei nº 8.666/93, a qual afirma que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

---

<sup>4</sup>. TCE-MG - Edital de Concurso nº 786.024.

<sup>5</sup>. TCE-MG - Edital de Concurso nº 770.550.

Apesar da determinação expressa da norma no sentido da administração designar um fiscal de contrato para acompanhar o ajuste, pode-se afirmar que essa imposição encontra-se fundamento também no poder-dever da administração pública fiscalizar seus atos, no princípio constitucional da eficiência, na obrigação de implantação de um sistema de controle interno e no dever de todo administrador público prestar contas da regular aplicação dos recursos públicos.

Em função deste arcabouço jurídico, ainda que inexistisse previsão expressa na Lei de Licitações e Contratos, poder-se-ia afirmar que o poder público deveria fiscalizar os contratos por ele celebrados.

Cumpra salientar que a celebração de um contrato administrativo não constitui um fim em si mesmo, mas apenas um instrumento de que a administração pública dispõe para alcançar algum objetivo coletivo. Logo, após o acordo entre as partes, cabe ao poder público observar se as regras formais previstas no ajuste estão sendo atendidas e, principalmente, se o objetivo do contrato (objeto) foi alcançado.

Além da previsão estampada no art. 67 da Lei nº 8.666/93, o art. 58, inciso III, do mesmo diploma legal assevera que “o regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de fiscalizar-lhes a execução”.

Observa-se que a fiscalização dos contratos administrativos constitui uma das denominadas cláusulas exorbitantes. Ou seja, é uma cláusula que seria considerada “anormal” se apostas em contratos particulares, mas que fazem parte do direito administrativo em função da perseguição do interesse coletivo.

Noutros termos, a fiscalização dos contratos administrativos possui fundamento no próprio regime jurídico-administrativo.

Em suma, nota-se que o fundamento legal da fiscalização dos contratos administrativos é bem mais amplo do que apenas a previsão expressa constante da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).

## **PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DESATUALIZADO GERA MULTA AO PREFEITO.**

Um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência pública. Por isso, a referida norma estabeleceu que a transparência será assegurada mediante “a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (art. 48, § 1º, II, da Lei Complementar nº 101/00).

Por sua vez, a Lei de Acesso à Informação assevera que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (art. 8º da Lei nº 12.527/11).

Em função destes dispositivos legais, os municípios criaram os Portais de Transparência constando as informações previstas na Lei de Acesso à Informação e outras de interesse coletivo.

No entanto, cumpre ressaltar que não basta o gestor disponibilizar as informações em local de amplo acesso público (internet), mas também disponibilizá-las tempestivamente. Ou seja, os Portais de Transparências devem ser atualizados oportunamente (em tempo real). Registre-se que a desatualização ou ausência de informação completa no Portal de Transparência pode ensejar aplicação de multa, conforme decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>6</sup>.

Por fim, além da penalidade da multa, a conduta ilícita do agente público quanto à transparência (art. 32 da Lei nº 12.527/11) pode acarretar improbidade administrativa.

## **EXISTE NEPOTISMO NOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS?**

A vedação ao nepotismo decorre diretamente dos princípios constitucionais estampados no art. 37 da Constituição da República, especialmente o da impessoalidade e moralidade administrativa<sup>7</sup>. Em função disto, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13, a qual assevera que “a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal

<sup>6</sup>. TCE-MG – Representação nº 1031278.

<sup>7</sup>. STF – RE 579.951

e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

Embora a referida súmula não mencione expressamente a vedação ao nepotismo nos casos de contratos temporários, entende-se que o teor da súmula não esgota todas as possibilidades de configuração de nepotismo<sup>8</sup>. Portanto, deve-se analisar se o caso específico da contratação por tempo determinado caracteriza nepotismo.

Para identificarmos se há nepotismo na contratação temporária por excepcional interesse público devemos avaliar se houve um processo de recrutamento e se este atendeu aos princípios da administração pública, especialmente o da impessoalidade.

Desta feita, pode-se afirmar que se a contratação temporária for precedida de um processo seletivo simplificado baseado em parâmetros objetivos, impessoais e sem a interferência da autoridade responsável pela nomeação dos aprovados, não há prática de nepotismo, pois nesta hipótese restam preservados os princípios da administração pública.

Entretanto, caso inexistir processo seletivo simplificado ou o mesmo seja embasado em critérios subjetivos e com ingerência da autoridade competente, pode-se configurar nepotismo se algum parente do gestor for contratado.

No âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça previu expressamente que constitui prática de nepotismo “a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos

---

<sup>8</sup>. STF – Rcl 15.451Agr.

membros ou juízes vinculados, bem como de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento” (art. 2 da Resolução nº 7). Entretanto, a referida norma afirma que se a contratação temporária for precedida de processo seletivo, resta afastado o nepotismo.

Por fim, cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal<sup>9</sup> considerou que “tratando-se de contratação temporária em que não se efetuou sequer processo seletivo, encontra-se situação concreta em que a incidência da Súmula Vinculante nº 13 se faz necessária”.

## **MUNICÍPIO PODE ATUALIZAR VALORES DA LICITAÇÃO?**

Antes do advento da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), quem regulamentava as aquisições no setor público era o Decreto-Lei nº 2.300/86 o qual previa expressamente que os municípios não poderiam ampliar os casos de dispensa de licitação nem aumentar os limites máximos de valor fixados para a carta convite, tomada de preços e concorrência (parágrafo único do art. 85 do Decreto-Lei nº 2.300/86).

Apesar de restar claro que na vigência do Decreto-Lei nº 2.300/86 os municípios não poderiam reajustar os limites de licitação, esta regra não ficou transparente quando da vigência da Lei nº 8.666/93, pois a redação original da norma apenas previu que os valores fixados na lei deveriam ser reajustados automaticamente e na mesma proporção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) (redação original do art. 120).

---

<sup>9</sup>. STF – ARE 907727/MG.

Em função da ausência de vedação expressa na Lei nº 8.666/93 aos municípios para corrigirem os valores das modalidades licitatórias, alguns Tribunais de Contas consideraram que a referida norma passou a autorizar o reajuste dos valores. O Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>10</sup> entendeu que “a Lei nº 8.666/1993 revogou integralmente o Decreto-Lei nº 2.300/1986, em especial seu artigo 85, caput, e parágrafo único, extinguindo a vedação a que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, vedação esta não reproduzida pela Lei nº 8.666/1993”.

Ademais, ainda que a alteração do art. 120 da Lei nº 8.666/93 tenha previsto que caberia ao Poder Executivo Federal realizar o reajustar dos valores das aquisições, o TCE-MT considerou que “o artigo 120 da Lei nº 8.666/1993 é norma geral, editada pela União, tão somente na parte em que prescreve o indexador de reajuste dos valores fixados na referida lei, e a periodicidade do reajuste. Os Chefes do Poder Executivo poderão atualizar monetariamente os valores fixados pela Lei nº 8.666/1993, tão somente com base no indexador e na periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº 8.666/1993”.

Em razão destes argumentos, o TCE-MT entendeu que é possível o prefeito reajustar os valores das modalidades de licitação. Essa posição foi ratificada pelo Tribunal de Contas do Piauí<sup>11</sup> o qual assentou que “a jurisprudência pátria admite que os entes Estaduais e Municipais têm autonomia legislativa para corrigirem pelo Índice Geral de Preço – Mercado (IGP-M) os valores da Lei de Licitação”.

---

<sup>10</sup>. TCE-MT – Resolução Consulta nº 17/2014.

<sup>11</sup>. TCE-PI – Processo nº 2909/2016. Acórdão nº 1.496/18.

As posições supramencionadas estão longe de serem unânimes, haja vista que outras Cortes de Contas<sup>12</sup> consideram que a atualização dos valores das licitações é norma geral de competência privativa da União. Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Rondônia<sup>13</sup> assentou que “é vedado aos municípios e ao Estado de Rondônia editarem leis destinadas à atualização os valores das modalidades licitatórias definidas no art. 23, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, por tratar-se de norma de caráter geral, sobre a qual compete privativamente a União legislar, conforme descrito no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal c/c artigos 1º e 120 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos”.

No nosso entender, respeitadas as posições divergentes, não compete aos municípios atualizar os valores das modalidades licitatórias pelo fato de se tratar de norma geral e que a Lei nº 8.666/93 foi expressa ao determinar esta competência para o Poder Executivo Federal (art. 120). Ratificando o entendimento de que este dispositivo é norma geral, destacamos que a atualização promovida pelo Governo Federal, através do Decreto nº 9.412/18, aplicou-se a toda Administração Pública Federal, Estadual e Municipal<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup>. TCE-TO – Resolução Consulta nº 803/2014.

<sup>13</sup>. TCE-RO – Processo nº 474/15.

<sup>14</sup>. TCE-PR – Nota Técnica nº 01/2018.



## **VEREADOR NÃO TEM DIREITO À REVISÃO GERAL ANUAL DO SUBSÍDIO.**

Aos servidores públicos é assegurada a revisão geral anual do salário, sempre na mesma data e sem distinção de índice, conforme previsão constante do art. 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988. Esta revisão visa recompor o poder aquisitivo da remuneração, logo não poderá ultrapassar o valor do índice oficial de inflação.

No que se refere aos agentes políticos, especificamente os vereadores, a Carta Maior afirma que “os subsídios de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” (art. 37, X). Nota-se que o referido dispositivo parece assegurar a revisão geral anual aos vereadores, fato que já foi confirmado por alguns Tribunais de Contas.

Em resposta a consulta sobre o tema, o Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>15</sup> assentou que “no curso da legislatura é possível, apenas, a correção anual do subsídio dos vereadores com base em índice oficial de aferição da inflação no período, a fim de preservar o poder aquisitivo da moeda, observadas as prescrições do art. 37, X, da CR/88, como também os demais limites previstos na Constituição e em legislação infraconstitucional relativos aos subsídios dos edis e às despesas da câmara municipal”.

---

<sup>15</sup>. TCE-MG – Consulta nº 840.508.

A primeira vista, pode-se inferir que os edis também possuem direito à revisão geral anual aplicável aos demais servidores, desde que utilizado o mesmo índice de recomposição. Entretanto, cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal<sup>16</sup> decidiu de maneira diversa ao negar Recurso Extraordinário que pretendia reformar decisão de Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual considerou inconstitucional norma local que estendeu a revisão geral dos servidores aos vereadores.

O Tribunal de Justiça de São Paulo interpretou que a revisão geral anual é incompatível com a regra da anterioridade da legislatura. O fundamento foi que o sistema remuneratório dos vereadores segue regramento próprio diverso do aplicável aos servidores públicos, razão pela qual deve-se interpretar a revisão geral anual em consonância com o dispositivo constitucional que prever a anterioridade da legislatura na fixação dos subsídios dos edis. Por fim, o Órgão Especial do TJ-SP apontou que admitir a regra da revisão geral anual aos vereadores seria promover aumento de salário (ainda que apenas para repor a inflação) na mesma legislatura, fato proibido pela Constituição da República.

Portanto, em função da decisão da mais alta Corte de Justiça do país, podemos concluir que aos vereadores não é assegurada a revisão geral anual por incompatibilidade com a regra da anterioridade da legislatura. Não obstante, não há óbice para que o Parlamento Mirim, ao fixar o subsídio para a legislatura subsequente, promova a recomposição do poder aquisitivo da remuneração dos parlamentares.

---

<sup>16</sup>. STF – RE 800.617.

## TRANSPORTE DE PACIENTES É APLICAÇÃO NA SAÚDE?

O transporte de pacientes para atendimento em outros municípios é fato comum nos pequenos municípios brasileiros, uma vez que estes não possuem a infraestrutura necessária para realizar todos os procedimentos médicos, especialmente os de média e alta complexidade. Em função disso, não é incomum a contratação de serviços de transporte para conduzir os pacientes a outra região que disponibilize o tratamento adequado.

Considerando essa realidade, seria possível considerar as despesas com transporte de pacientes e seus acompanhantes como investimento nas ações e serviços de saúde para fins do limite constitucional aplicável aos municípios (15%)? Entendemos que dependerá da situação concreta, senão vejamos.

A Lei Complementar nº 141/2012, que dispôs sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos municípios na saúde, não foi clara quanto a considerar os gastos com transporte de pacientes como aplicação em saúde, tampouco quanto à excluí-los. Entretanto, a norma afirma que “as ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde” (art. 3º, XI) são consideradas para fins do limite constitucional. Do mesmo modo, a referida lei inclui como despesa na saúde aquelas relacionadas com a “gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde” (art. 3º, XII).

Desta forma, se o transporte de pacientes for realizado através de ambulâncias, precedidos de autorização médica e dentro das

ações do sistema único de saúde, pode-se entender que estas despesas são consideradas para fins do limite constitucional, desde que sejam de acesso universal.

Saliente-se que, antes mesmo da entrada em vigor da Lei Complementar nº 141/2012, o Tribunal de Contas do Mato Grosso entendia que as despesas com transportes de pacientes eram aplicações na saúde. Segundo o TCE-MT<sup>17</sup>, “o transporte de pacientes pode ser enquadrado como programas finalísticos e de apoio de ações e serviços públicos de saúde, desde que sejam destinados às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito, que estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo e que sejam de responsabilidade específica do setor de saúde”.

Não obstante, se o transporte de pacientes for contratado perante terceiros com destinação específica para um ou poucos casos, sem o acesso universal, entende-se que estas despesas não se enquadram como ações e serviços públicos de saúde. Nesta hipótese, trata-se de assistência social e a Lei Complementar nº 141/2012 é expressa ao excluir estes gastos do limite constitucional. Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas do Piauí<sup>18</sup> quando assentou que “a despesa com ações de saúde não contempla o serviço de transporte realizado em veículos de terceiros. Para tanto, a alocação orçamentária correta deveria ser em rubrica própria da assistência social, tendo em vista que o deslocamento de pacientes em tratamento de saúde deve ser realizado por ambulâncias”.

---

<sup>17</sup>. TCE-MT – Processo nº 22.459-6/2010. Parecer nº 129/2010. Resolução Consulta nº 18/2011.

<sup>18</sup>. TCE-PI – Consulta. Processo nº 3078/2016.

Por fim, se na análise concreta da situação restar evidenciado que o município está deixando de investir em infraestrutura própria para atendimento da população e promovendo apenas o transporte de pacientes para assistência em outra região, pode-se entender que estes gastos não são considerados para fins do limite. Pois, nesta situação hipotética o caráter complementar do transporte de pacientes deixou de existir.

Portanto, percebe-se que não é todo gasto com transporte de pacientes e acompanhantes que será considerado como despesa nas ações e serviços públicos de saúde, pois haverá casos em que estes desembolsos poderão ser excluídos para fins do limite constitucional.

### **COTAS RACIAIS NOS CONCURSOS: SELEÇÃO POR HETEROIDENTIFICAÇÃO.**

A Lei Federal nº 12.990/2014 reservou aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal. Apesar da referida norma aplicar-se apenas à administração pública federal, não há impedimento dos municípios editarem leis próprias regulamentando a matéria, uma vez que o Supremo Tribunal Federal<sup>19</sup> decidiu pela constitucionalidade da reserva de vagas para negros e pardos.

Não obstante a declaração de constitucionalidade, persiste o debate acerca da identificação da condição de negro ou pardo

---

<sup>19</sup>. STF – ADC nº 41/2017.

para fins das cotas raciais. Noutras palavras, como adotar um procedimento objetivo capaz de identificar quais candidatos se enquadram na condição de negro ou pardo?

A Lei Federal nº 12.990/2014 prever que o próprio candidato pode se autodeclarar negro ou pardo no ato de inscrição no concurso, conforme quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Contudo, este critério de identificação mostrou-se demasiadamente subjetivo, uma vez que alguns candidatos se autodeclararam negros ou pardos não em função da cor da pele, mas em razão da ancestralidade ou outras características físicas.

Dessa forma, a fim de diminuir a subjetividade na escolha dos candidatos que poderão concorrer as vagas destinadas a negros e pardos e visando suprimir casos de fraude nos certames, o Supremo Tribunal Federal<sup>20</sup> entendeu que, além da autodeclaração, os candidatos poderão passar por uma comissão avaliadora de heteroidentificação a qual apreciará as características físicas dos candidatos, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e ampla defesa.

A heteroidentificação nada mais é do que a identificação por terceiros da condição declarada. Isto significa que a autodeclaração informada pelo candidato no momento da inscrição do concurso goza de presunção relativa de veracidade, podendo ser cotejada pela comissão de heteroidentificação. No entanto, “a presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação<sup>21</sup>”.

---

<sup>20</sup>. STF – ADC nº 41/2017.

<sup>21</sup>. MPOG – Portaria nº 04/2018.

A avaliação feita pela comissão de heteroidentificação não poderá utilizar critérios de ancestralidade, mas de fenotípicos. Entende-se por características fenotípicas o tom da pele, textura do cabelo, formato dos lábios e nariz, traços faciais, dentre outras.

Em suma, a condição de negro ou pardo para fins de cotas em concursos públicos dependerá não apenas de como o candidato se enxerga, mas de como outras pessoas (comissão de heteroidentificação) o percebem. Assim, além da autodeclaração, a comissão de heteroidentificação emitirá parecer acerca da condição do candidato, baseando-se em aspectos fenotípicos.

Por fim, cumpre ressaltar que, apesar do procedimento de heteroidentificação, “na hipótese de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis”.

## **LIQUIDAÇÃO DA DESPESA: OMISSÃO DE LOTE NA NOTA FISCAL DE MEDICAMENTO.**

A nota fiscal da despesa é um dos documentos essenciais para a comprovação da prestação do serviço ou da entrega do bem. Entretanto, o documento fiscal para ser considerado válido deve atender algumas formalidades.

Além das normas emanadas dos órgãos tributários competentes, o documento fiscal deve conter informações específicas para determinados tipos de produtos, a exemplo dos medicamentos.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária determina que as empresas que vendem ou fabricam medicamentos devem evidenciar determinadas informações acerca das mercadorias. O objetivo principal é garantir maior controle sanitário na produção, distribuição, transporte e armazenagem dos produtos farmacêuticos<sup>22</sup>.

Como se trata de mercadoria que impacta diretamente a saúde da população, o órgão de vigilância sanitária exige das empresas um maior controle da cadeia de distribuição. Nesse sentido, a ANVISA estabelece que as empresas responsáveis pela produção, distribuição, transporte e dispensação dos medicamentos são solidariamente responsáveis pela qualidade e segurança dos produtos (parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 802/1998).

A fim de assegurar o controle dos produtos farmacêuticos na cadeia de suprimentos, a ANVISA determinou que os documentos fiscais devem conter, dentre outros elementos, o número do lote do medicamento, data de fabricação e validade (art. 9º da Portaria nº 802/1998). Ademais, as empresas autorizadas como distribuidoras tem o dever de somente efetuar as transações comerciais através de nota fiscal que contenha obrigatoriamente o número do lote dos medicamentos (art. 13, X).

---

<sup>22</sup>. ANVISA - Portaria nº 802/1998.



Portanto, em virtude dessa legislação específica, a regular liquidação da despesa pública de medicamentos pressupõe a verificação no documento fiscal das informações essenciais fixadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Noutros termos, “na compra de medicamentos, a Administração deve exigir que as notas fiscais do fornecedor contenham obrigatoriamente o número dos lotes dos produtos farmacêuticos adquiridos<sup>23</sup>”.

Por fim, é importante ressaltar que o Tribunal de Contas da União não considera como mera formalidade a observância das regras norteadoras dos documentos fiscais. Para o TCU<sup>24</sup>, “não pode ser tomada como mera formalidade a divergência nos números dos lotes dos medicamentos entregues em relação aos constantes dos documentos fiscais, visto que é por meio do número do lote que os medicamentos são monitorados ao longo de toda a cadeia produção-transporte-consumo-descarte. É dado que se relaciona de forma direta com a própria segurança dos usuários”.

### **1/3 TERÇO DE FÉRIAS PARA SERVIDORES COM MAIS DE 30 DIAS DE FÉRIAS.**

A Constituição da República assegura aos trabalhadores, inclusive servidores públicos, o “gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal” (art. 7º, XVII). O adicional de 1/3 de férias possui a finalidade de ampliar a capacidade financeira do trabalhador

---

<sup>23</sup>. TCU - Acórdão nº 1930/2016.

<sup>24</sup>. TCU - Acórdão nº 818/2019-2C.

durante o período de descanso, tendo natureza compensatória/indenizatória. Porém, será que o referido adicional está limitado ao prazo de 30 dias de férias ou poderá ser superior? Noutras palavras, o servidor público que tiver direito a mais de 30 dias de férias receberá o adicional sobre todo o período de férias?

Apesar da grande maioria dos servidores públicos possuírem direito a 30 dias de férias, é possível que algumas categorias gozem do benefício por período superior, como é o caso de alguns professores que possuem férias no início e meio do ano.

Em geral, a Justiça do Trabalho<sup>25</sup> reconhece que o direito ao recebimento do adicional de férias não se limita ao período de 30 dias. Ou seja, se o trabalhador possuir dois períodos de férias (30 dias ao final do ano e 15 dias no meio do exercício) ele fará jus ao adicional sobre ambos os períodos. Nesse sentido assentou a Desembargadora Lígia Maria Teixeira Gouvêa<sup>26</sup>: “ao estabelecer ou conceder o empregador período de férias superior ao mínimo de 30 dias, nem sequer precisa dispor expressamente sobre o acréscimo de um terço na remuneração, porque verba imanente às férias, isto é, inseparável da respectiva remuneração”.

Ainda que a Justiça Trabalhista não possua, via de regra, competência para julgar ações de servidores estatutários, alguns Tribunais de Contas aplicam o mesmo entendimento para os casos dos servidores públicos efetivos, a exemplo do Tribunal de Contas do Mato Grosso. Segundo o TCE-MT<sup>27</sup>, “o adicional de um terço (1/3) a que se refere o artigo 7º, XVII, da

---

<sup>25</sup>. TST - AIRR nº100140- 53.2008.5.04.0801

<sup>26</sup>. TCE-MT - Processo nº 339911/2018. Razões do Voto do Conselheiro Moises Maciel.

<sup>27</sup>. TCE-MT - Processo nº 339911/2018.

Constituição Federal, é extensível aos que fazem jus a período de férias superiores a trinta dias anuais, nos termos do normativo municipal aplicável à respectiva categoria profissional”.

Por fim, é importante registrar que não se deve confundir o período de férias regulamentares com recesso escolar ou recesso geral de final de ano. Nestas duas últimas hipóteses não é devido o pagamento do terço de férias.

Portanto, podemos concluir que os servidores públicos que tiverem direito ao gozo de férias por período superior a trinta dias farão jus ao recebimento do adicional de férias por todo o período, não se limitando ao prazo de 30 dias.

## **RESTRIÇÃO GEOGRÁFICA NA LICITAÇÃO.**

Uma cláusula muito comum nos procedimentos licitatórios é a delimitação da área ou da distância máxima entre a sede da prefeitura (ou da empresa) e o local em que o serviço será executado (restrição geográfica ou de localização).

A depender do caso concreto, a restrição de localização não é necessariamente proibitiva<sup>28</sup>, desde que seja para preservar o interesse público e esteja pautada em critérios objetivos<sup>29</sup>. Ou seja, a administração não pode a seu livre arbítrio e sem

<sup>28</sup>. TCU – Acórdão nº 520/2015 – 2º Câmara. TCE-MG – Denúncia nº 997567. TCE-MT – Processo nº 89036/2013. TC-DF – Decisão nº 4896/2016.

<sup>29</sup>. TCE-SC – Processo nº REP 09/00519983.

justificativas limitar a licitação aos fornecedores de determinada localização geográfica.

O Tribunal de Contas do Espírito Santo<sup>30</sup> já considerou irregular cláusula de edital que estipulou distância máxima entre a sede da empresa de serviços de pavimentação asfáltica e o local da obra. O TCE-ES entendeu que a limitação geográfica não era essencial para a qualidade da prestação dos serviços.

Esse tipo de restrição geralmente visa atender ao princípio da eficiência (relação custo-benefício), pois nem sempre a proposta de menor preço será a de melhor relação custo-benefício para a administração. Porém, cumpre ressaltar que a proposta mais vantajosa para administração não pode ser definida preliminarmente pelo próprio poder público através do estabelecimento de restrições geográficas sem fundamento. Ou seja, a competição do mercado é que definirá a proposta mais vantajosa, consoante critérios definidos no edital

Portanto, a restrição geográfica que vise preservar a relação custo-benefício, a boa execução dos serviços ou a qualidade dos produtos, tem de estar bem definida nos autos (preferencialmente no edital) e deve adotar critérios objetivos que justifiquem a limitação da competição.

## **NOMEAÇÃO DE NAMORADA(O) É NEPOTISMO?**

Normalmente associamos os casos de nepotismo à nomeação de familiares diretos da autoridade nomeante, tais como filho(a),

---

<sup>30</sup>. TCE-ES – Acórdão nº 1333/2018.

cônjuge, irmão(ã), mãe, pai, neto(a), sobrinho(a). No entanto, não se deve olvidar que pode-se enquadrar no conceito de “familiares” pessoas que possuam relação de afinidade com a autoridade nomeante, ainda que não sejam considerados parentes consanguíneos, como é o caso do cunhado, madrastra, enteado ou companheiro(a) do agente público. Diante disto, podemos dizer que a nomeação de namorada(o) do agente público é considerado nepotismo?

Ao discutir a questão do nepotismo na administração pública, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula vinculante nº 13 cujo teor afirma que: “a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

Nota-se que a referida súmula afirma que viola a Constituição Federal a nomeação de companheiro (grau de afinidade) da autoridade nomeante. Desta feita, dependendo da situação concreta, pode-se enquadrar a namorada(o) do agente público no conceito de companheira(o), para fins de configuração do nepotismo.

No âmbito da administração pública federal, o Decreto nº 7.203/10, que dispôs sobre a vedação ao nepotismo, ainda que não tenha previsto expressamente que a namorada do agente público configura caso de nepotismo, estabeleceu que as hipóteses de nomeações ou contratações com indícios de

influência do agente público serão objeto de apuração específica (art. 6º).

Outrossim, cumpre registrar que o próprio Supremo Tribunal Federal<sup>31</sup> já entendeu que a nomeação da companheira do filho do prefeito caracteriza caso de nepotismo em razão do grau de afinidade da nomeada em relação à autoridade nomeante. No caso concreto, a nomeação ocorreu quando a companheira do filho do prefeito ainda era sua namorada. Logo, similarmente, se podemos caracterizar nepotismo a nomeação da companheira do filho da autoridade, o que se dirá da nomeação da companheira do próprio agente público?

Por fim, para fins de demonstração de que a nomeação da namorada(o) do agente público configura caso de nepotismo, citamos decisão do Conselho Nacional de Justiça<sup>32</sup> asseverando que “o simples namoro entre a autoridade e a pessoa indicada, também vulnera os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência e igualdade, não sendo juridicamente válidos, portanto, os atos administrativos que acolhem tal situação”.

## **ACUMULAÇÃO DE CARGO EFETIVO COM CONTRATO TEMPORÁRIO.**

A Constituição da República afirma que a vedação a acumulação de cargos estende-se a empregos e funções. Portanto, os servidores contratados temporariamente, em razão

---

<sup>31</sup>. STF – RcL – 20.114/GO.

<sup>32</sup>. CNJ – Pedido de Providências nº 323.

de exercerem uma função pública, estão sujeitos às restrições impostas pela Constituição Federal.

Assim, pode-se dizer que via de regra o servidor municipal ocupante de cargo efetivo somente poderá exercer uma outra função pública temporária nos casos previstos na Carta Maior (dois cargos de professor; um cargo de professor com outro técnico ou científico; dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas), e desde que exista compatibilidade de horários.

Essa posição é ratificada pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>33</sup>, o qual orienta que “a contratação temporária de servidor efetivo só é possível quando os vínculos decorrentes do cargo efetivo e da função temporária se enquadrarem em uma das hipóteses constitucionais de acumulação de cargos públicos, conforme disciplinado pelo art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, e desde que observados todos os demais requisitos para a contratação temporária”.

Em que pese o entendimento precedente ser a regra geral, a legislação local regulamentadora das contratações por tempo determinado pode restringir ou impedir a acumulação do cargo público com a função temporária. No âmbito Federal, a Lei nº 8.745/93 afirma que “é proibida a contratação, nos termos desta Lei, de servidores da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de suas subsidiárias e controladas” (art. 6º). Isto significa que o servidor efetivo municipal não pode acumular uma função temporária federal, salvo nas hipóteses excepcionais fixadas pela norma federal (§1º, I e II do art. 6º).

---

<sup>33</sup>. TCE-MT - Contratação por Tempo Determinado: orientação para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Cuiabá. PubliContas. 2014. Pág. 28

Do exposto, ainda que a Constituição Federal preveja a possibilidade de acumulação de cargos, empregos e funções, deve-se analisar a legislação local para certificar-se da regularidade do acúmulo.

## **COMO FISCALIZAR CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO?**

Apesar do contrato de terceirização no serviço público ser uma espécie de contrato administrativo, eles possuem algumas particularidades que impactam na forma como são fiscalizados.

Na esfera federal, o Decreto nº 9.507/2018 previu que a gestão e a fiscalização da execução dos contratos de terceirização compreendem o “conjunto de ações que objetivam verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e prestar apoio à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas do contrato a solução de problemas relacionados ao objeto” (art. 10).

Além dos cuidados que o fiscal do contrato deve adotar na fiscalização de qualquer contrato administrativo, na terceirização ele observará também o cumprimento de resultados estabelecidos para a contratada. Ou seja, deve-se comparar as metas fixadas no instrumento contratual com os resultados obtidos pela contratada.



Como os contratos de terceirização envolvem basicamente mão de obra, o fiscal do contrato deve dar atenção especial aos aspectos trabalhistas, a fim de evitar a responsabilização da administração. Desse modo, é importante fazer os seguintes procedimentos de fiscalização:

1. Solicitar a relação de empregados com a indicação dos responsáveis técnicos pela fiscalização dos serviços. Se existir mais de um contrato de terceirização, deve-se identificar os funcionários vinculados a cada contrato;
2. Verificar se o número de empregados postos à disposição da contratante coincide com o previsto no contrato;
3. Determinar que a contratada informe sempre que houver movimentação de funcionários (admissão e demissão);
4. Solicitar os exames médicos admissionais e demissionais dos funcionários que prestaram os serviços;
5. Na hipótese de ambiente de trabalho perigoso ou insalubre, verificar se os adicionais estão sendo pagos, bem como se os funcionários estão utilizando equipamento de proteção individual (EPI);
6. Solicitar sempre que necessário os extratos da conta do INSS e do FGTS dos funcionários. Na hipótese de irregularidades nas contribuições, além das providências de praxe, é recomendado ao fiscal oficial o órgão de fiscalização competente;
7. Verificar a folha de pagamento dos funcionários que prestam serviço para o Poder Público;
8. Solicitar cópia dos contracheques e de transferência bancária dos salários;
9. Verificar se os salários estão compatíveis com o piso da categoria definido em convenção ou acordo coletivo de trabalho, bem como se estão sendo reajustados na data base;
10. Pedir comprovante de pagamento dos demais benefícios (vale-transporte, alimentação, saúde, abono de férias, etc.);

11. Verificar se os trabalhadores estão gozando férias regulamentares tempestivamente;
12. Observar se foram feitas todas as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), confrontando-as com outros documentos;
13. Verificar se os funcionários realizaram curso de capacitação, caso for exigência do contrato;
14. Verificar se a empresa reserva um percentual de suas vagas para deficiente ou reabilitado da Previdência Social, conforme art. 66-A da Lei nº 8.666/93;
15. Certificar se a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante, e estabilidade acidentária);
16. Pedir os termos de rescisão do contrato de trabalho homologado pelo sindicato da categoria.

No caso da empresa contratada ser uma cooperativa, o fiscal do contrato deve observar o cumprimento de obrigações específicas para este tipo de entidade, a exemplo da distribuição de sobras, aplicação em fundo de reserva, recolhimento do INSS do cooperado, etc. Procedimentos adicionais e específicos também deverão ser feitos na hipótese da contratada ser uma Organização Social (OS) ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Como os procedimentos supramencionados são bem amplos e complexos, o fiscal do contrato poderá adotar a técnica da amostragem estatística, especialmente nos ajustes que envolvam número substancial de mão de obra. Além disso, consoante disposição do art. 11 do Decreto nº 9.507/2018 c/c art. 67 da Lei nº 8.666/93, o fiscal poderá solicitar o auxílio de terceiro ou de empresa especializada.

Se após a realização dos procedimentos de fiscalização elencados acima o fiscal detectar qualquer tipo de irregularidade, ele poderá fixar prazo para que a empresa

regularize a situação, caso não identifique má-fé ou incapacidade da empresa corrigir a impropriedade. Uma vez findo o prazo sem que a contratada tenha regularizado a situação, o fiscal deverá solicitar à autoridade competente a rescisão contratual além de comunicar aos órgãos responsáveis as irregularidades ensejadoras da extinção do contrato para que estes adotem as providências cabíveis.

## **PREFEITO TEM OBRIGAÇÃO DE FAZER PROCESSO SELETIVO NA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA?**

A Constituição Federal determina que a regra de investidura nos cargos, empregos e funções públicas é através de concurso público (art. 37, II). Como exceção a regra, a Carta Maior informa que poderá ocorrer contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX). Diante destes dois dispositivos pode-se concluir que a contratação temporária prescinde da realização de concurso público? E de processo seletivo simplificado?

Com relação ao concurso público, o gestor não tem obrigação de realizá-lo na hipótese de contratação temporária<sup>34</sup>. Porém, quanto ao processo seletivo simplificado, há quem defenda a sua imprescindibilidade em algumas situações de contratos por tempo determinado.

Apesar da Constituição não exigir a realização de concurso público para os contratos temporários, a fim de preservar os princípios constitucionais da impessoalidade e eficiência, é de

<sup>34</sup>. STF – ADI 3068 e 3247.

bom alvitre que a legislação municipal que regule os contratos temporários preveja a obrigatoriedade de realização de um processo seletivo simplificado, sempre que este instrumento não prejudique o interesse público. Ou seja, salvo nas hipóteses emergenciais e de calamidade pública, pode-se exigir a obrigação de prévio processo seletivo simplificado.

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

Em que pese a norma federal não se aplicar aos municípios, alguns Tribunais de Contas entendem que ela deve servir como norte para as prefeituras. Consoante entendimento do TCE-MT<sup>35</sup>, “além da existência de lei, da temporariedade da contratação e do excepcional interesse público, a contratação temporária deve ser precedida de processo seletivo simplificado, atendendo ao princípio constitucional da impessoalidade, plasmado no art. 37, caput, da Constituição Federal, a exemplo do que dispõe o artigo 3º da Lei 8.745/93, a qual regulamenta a contratação temporária no âmbito federal e serve como norte na elaboração dos diplomas legais pelos demais entes federados”. Percebe-se que o Tribunal de Contas do Mato Grosso entende

---

<sup>35</sup>. TCE-MT – Cartilha de Orientação para Contratação por Tempo Determinado para Atender Necessidade Temporária de Excepcional Interesse Público. 2013. pág. 9.

que os municípios têm obrigação de realizar processo seletivo simplificado nos casos de contratação temporária.

Inobstante a posição do TCE-MT, entendemos que a legislação local é que determinará a obrigação da realização de processo seletivo simplificado. No entanto, a fim de preservar a impessoalidade e a eficiência administrativa, é de bom grado que o prefeito estabeleça a imposição do recrutamento prévio nos contratos temporários, salvo nas hipóteses em que a urgência da situação impeça a realização deste procedimento.

### **PREFEITURA PODE EXIGIR CERTIDÃO DO IBAMA (CTF/APP) NA LICITAÇÃO?**

A Lei de Licitações e Contratos afirma que para habilitação dos licitantes a administração pública somente poderá exigir, exclusivamente, documentos relativos à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e a comprovação de que a empresa não emprega menores em condições específicas de trabalho (art. 27 da Lei 8.666/93).

Nos artigos seguintes, a referida norma assevera que a documentação comprobatória da qualificação técnica dos licitantes limitar-se-á, dentre outras exigências, à prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso (art. 30, IV).

Nota-se que não há previsão expressa na Lei nº 8.666/93 de se exigir das empresas a certificação de regularidade perante o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), especificamente a inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP). Entretanto, a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, determina que é obrigatório o registro no IBAMA de “pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora” (art. 17, II).

Desta forma, como a Lei de Licitações e Contratos prevê que, para fins de comprovação da qualificação técnica, a empresa deve demonstrar o atendimento de requisitos previstos em lei especial e considerando que a Lei nº 6.938/81 determina o registro obrigatório das empresas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente, infere-se que é possível a prefeitura exigir dos licitantes a apresentação da CTF/APP junto ao IBAMA, quando for o caso.

Este entendimento é corroborado pelo Tribunal de Contas da União<sup>36</sup> ao afirmar que “acerca da exigência de habilitação consistente na apresentação de comprovante de inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP) e de seu respectivo certificado de regularidade, restou esclarecido, de conformidade com as características específicas do objeto da licitação (construção de Laboratório de Sistemas Inerciais), que seguiu o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 (promoção do desenvolvimento nacional sustentável como

---

<sup>36</sup>. TCU – Acórdão nº 2661/2017.

objetivo da licitação) e no art. 17, inciso II, da Lei 6.938/1981”. Esta posição também é ratificada pelo TCE-MG<sup>37</sup> e TCE-ES<sup>38</sup>.

Por fim, para fins de verificação de quais atividades são enquadradas como potencialmente poluidoras do meio ambiente ou utilizadoras de recursos ambientais, o gestor deverá consultar as normas emanadas do órgão de fiscalização ambiental (IBAMA), especialmente as Fichas Técnicas de Enquadramento (FTEs). A título de exemplificação, estas normas enquadram como potencialmente poluidoras do meio ambiente as atividades exercidas pelas indústrias de extração e tratamento de minerais; metalúrgica; mecânica; madeira; papel e celulose; borracha; têxtil; química; transporte; turismo, etc.

Portanto, podemos concluir que dependendo do objeto da licitação e da atividade da empresa é possível exigir dos licitantes a inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP), tendo em vista a previsão em lei especial e o objetivo da licitação de promover o desenvolvimento nacional sustentável (art. 3º da Lei nº 8.666/93).

## **APROVADO EM CONCURSO PODE INGRESSAR NO ÚLTIMO NÍVEL DA CARREIRA?**

A Constituição Federal afirma que os municípios possuem autonomia para instituir o regime jurídico de seus servidores

---

<sup>37</sup>. TCE-MG – Denúncia nº 1007873.

<sup>38</sup>. TCE-ES – Acórdão nº 1394/18.

bem como estabelecer um plano de cargos e carreira (art. 39). Mais adiante, a Carta Maior declara que um dos requisitos para promoção na carreira é a participação em cursos de aperfeiçoamento (art. 39-A, § 2º).

Baseado nestas disposições, diversos municípios regulamentaram o plano de cargos e carreiras de seus servidores, o qual prevê, de forma geral, que a investidura no cargo ocorrerá na classe inicial padrão I da carreira. Normalmente, a carreira do servidor público é dividida em diversas classes (A, B, C, D, E...) e vários padrões (1, 2, 3, 4, 5...) de modo que o profissional ingressa no menor nível (A1) e vai subindo na carreira até alcançar o patamar máximo correspondente ao último padrão da última classe (E5).

A maior parte dos planos de cargos estipulam que a promoção e progressão na carreira ocorrerá segundo critérios de antiguidade e merecimento. Ou seja, depois de ingressar na classe inicial do cargo, o servidor poderá desenvolver-se na carreira em função do tempo de serviço público ou em razão da finalização de um curso de aperfeiçoamento (graduação, especialização, mestrado, etc).

Apesar das disposições precedentes ser a regra da maior parte dos planos de cargos e carreiras, questiona-se se é possível um candidato recém-aprovado em concurso público ingressar no último nível da carreira?

Essa lógica advém do setor privado onde o empresário pode definir que o profissional mais qualificado e mais experiente ingresse na função num padrão superior ao daquele recém-formado e com pouca expertise.

Entretanto, este tipo de previsão não pode ser estabelecido no serviço público em função da isonomia e impessoalidade. Logo,



todos os candidatos aprovados no concurso devem ingressar no cargo no mesmo nível (classe inicial), ainda que seja possível o desenvolvimento mais rápido na carreira daquele profissional mais qualificado e com mais experiência, conforme requisitos previstos em cada plano de cargos e carreira.

Ao analisar questão similar, o Supremo Tribunal Federal<sup>39</sup> considerou inconstitucional dispositivo legal que previa de forma excepcional o ingresso na carreira no último padrão da classe mais elevada do nível superior. Para a Corte Suprema, mesmo que a Constituição não tenha sido expressa ao determinar a obrigatoriedade de investidura no cargo na classe inicial, previsão diversa fere os princípios da administração pública, especialmente a impessoalidade e isonomia. Acrescente-se que a Carta Maior foi expressa para algumas carreiras, como quando fixou que o ingresso na magistratura dar-se-á no cargo inicial de juiz substituto, ainda que o candidato aprovado possua vasto conhecimento jurídico (art. 93, I).

Portanto, podemos afirmar que o ingresso no cargo público dar-se-á no primeiro padrão da classe inicial da carreira, ainda que seja possibilitado ao profissional mais experiente e capacitado desenvolver-se na carreira de modo mais célere, segundo critérios de antiguidade e merecimento definidos no plano de cargos de cada ente.

---

<sup>39</sup>. STF – ADI 1240.

## **FALTA DE ASSINATURA EM NOTA DE EMPENHO DA DESPESA.**

O empenho da despesa é “o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (art. 58 da Lei nº 4.320/64). Ademais, “para cada empenho será extraído um documento denominado nota de empenho que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria” (art. 61 da Lei nº 4.320/64).

Da análise destes dispositivos, percebe-se que a autorização da despesa se processa através da nota de empenho, a qual conterá, dentre outros elementos, a assinatura da autoridade competente (ordenador de despesas). Logo, para que a despesa reste autorizada não é suficiente a emissão da nota de empenho, mas também que esta esteja devidamente assinada pelo ordenador da despesa. Ou seja, a assinatura da autoridade competente ratifica que a despesa está autorizada. Além do mais, pelo fato da nota de empenho constituir um dos documentos essenciais para a liquidação da despesa, é imprescindível a presença da assinatura.

Além de ratificar a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, a assinatura da autoridade na nota de empenho é indispensável para fins de responsabilização, haja vista que se deve evidenciar quem foi o responsável pela autorização do gasto.

Por fim, cumpre ressaltar que a identificação do ordenador de despesas através de sua assinatura na nota de empenho é imprescindível para fins de prestação de contas, pois a

Constituição da República determina que qualquer pessoa física que assuma obrigação de natureza pecuniária em nome do órgão público deverá prestar contas perante o Tribunal de Contas (parágrafo único do art. 70).

Em geral, os Tribunais de Contas consideram irregular a nota de empenho sem a devida assinatura (física ou eletrônica), a exemplo do TCE-SC<sup>40</sup> e TCE-MG<sup>41</sup>. Conforme entendimento do Tribunal de Contas do Piauí<sup>42</sup>, “a ausência de assinatura do ordenador de despesa em notas de empenho demonstra inobservância do art. 58, Lei nº 4.320/64”.

Portanto, diante do exposto, percebe-se que a falta de assinatura da autoridade competente nas notas de empenho, além de descumprir as normas de direito financeiro, prejudica a responsabilização do agente público que autorizou a obrigação de pagamento

## **LEI ORGÂNICA MUNICIPAL PODE FIXAR PERCENTUAL DE APLICAÇÃO NA SAÚDE?**

A Constituição Federal determina que a União, Estados e Municípios devem investir recursos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198). A Carta Magna também afirma que a Lei Complementar estabelecerá os percentuais

---

<sup>40</sup>. TCE-SC - Processo nº 08/00087127. Parecer MPTC/2808/2011.

<sup>41</sup>. TCE-MG - Processo nº 434429.

<sup>42</sup>. TCE-PI - Acórdão nº 3150/2017.

mínimos da receita de impostos mais transferências que os municípios deverão investir na saúde (art. 198, § 3º, I).

Regulamentando a questão, a União editou a Lei Complementar nº 141/12 a qual determinou que os municípios devem investir no mínimo 15% (quinze por cento) da arrecadação de impostos mais transferências em ações e serviços públicos da área da saúde (art. 7º). Ademais, a referida norma também previu expressamente que os Estados e Municípios deverão “observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados na Lei Complementar nº 141/12 para aplicação em ações e serviços públicos de saúde” (art. 11).

Diante desta previsão, infere-se que a Lei Orgânica Municipal poderá estabelecer percentual superior aos 15% (quinze por cento) previstos na Lei Complementar nº 141/12.

Entretanto, cumpre ressaltar que o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes<sup>43</sup>, considerou, em sede de liminar, que compete à União legislar, mediante Lei Complementar, sobre percentuais de alocação e critérios de rateio de recursos públicos para o financiamento do Sistema de Saúde. Com base nesse fundamento, o Ministro considerou inconstitucional norma prevista em Constituição Estadual que ampliou a base de cálculo para as aplicações em saúde (vedação da vinculação das receitas de impostos) e majorou o percentual mínimo de investimentos no setor (competência da União).

Saliente-se que na decisão liminar do referido Ministro não houve menção ao disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 o qual prever que os Estados e Municípios devem

---

<sup>43</sup>. STF - ADI 6059 MC/RR

observar as respectivas Constituições e Leis Orgânicas em caso de percentual superior.

Diante disto, resta-nos aguardar a decisão final da Corte Suprema acerca da possibilidade das Leis Orgânicas dos Municípios fixarem percentuais de investimento em saúde superior a 15% (quinze por cento), consoante previsão estampada no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

## **COMPENSAÇÃO DE ACRÉSCIMO E SUPRESSÃO NOS CONTRATOS.**

Em função da presença de elementos imprevisíveis nas aquisições do setor público, a Lei de Licitações e Contratos estabeleceu uma margem de variação dos quantitativos inicialmente previstos nos contratos administrativos. Ou seja, o valor inicialmente acordado poderá variar para mais ou para menos até determinado limite, sem que o contratado possa questionar.

O dispositivo legal afirma que “o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos” (§1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93).

Desta feita, se a administração contratar 100 quantidades dos produtos A e B, ela poderá adquirir efetivamente entre 75 e 125

unidades da cada produto (25% de acréscimo ou supressão). Entretanto, não poderá haver a compensação entre os acréscimos e supressões. Noutras palavras, a administração não poderá compensar a aquisição do produto A superior ao limite com a redução maior na compra do produto B.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>44</sup> afirma que “o limite de 25% (ou de 50%, no caso de reforma de edifício ou de equipamento) refere-se individualmente às supressões e aos acréscimos e, portanto, não é legítima a compensação entre um e outro percentual para cômputo da máxima alteração permitida por lei”.

Por fim, é importante ressaltar que, no caso específico das supressões, pode haver ultrapassagem do percentual definido na legislação, caso exista o consentimento do contratado (inciso II do §2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93).

## **O QUE É CARGO PÚBLICO DE TEMPO INTEGRAL?**

O regime de dedicação integral ao cargo, emprego ou função pública consiste na previsão legal de que o servidor deverá se dedicar totalmente às suas atribuições, sendo, via de regra, impedido de exercer funções estranhas às definidas no cargo que ocupa.

Esta previsão legal remonta a 1936 quando a Lei nº 284/36 estabeleceu que “a juízo do Governo, e quando permitirem as condições financeiras do País, será estabelecido, para o

---

<sup>44</sup>. TCU – Acórdão nº 50/2019.

exercício de certos cargos técnicos, científicos e de magistério, o regime do tempo integral” (art. 29). A referida norma ainda previa que o funcionário sob o regime de tempo integral faria jus a um salário superior.

O regime de tempo integral poderá ser obrigatório pela legislação ou posto à disposição do servidor para opção. Caso o funcionário escolha este regime ele receberá uma gratificação ou salário maior que os demais ocupantes do cargo que não optaram pelo tempo integral.

A carga horária mínima do servidor em regime de tempo integral também será fixada na legislação. Por exemplo, o Decreto nº 60.091/67 determinou que o funcionário público de tempo integral teria que cumprir uma jornada mínima de 40h semanais, além de horas extras de 10h (art. 6º). Por sua vez, o Decreto-lei nº 200/67 estabeleceu que o servidor de tempo integral deveria prestar serviços em dois turnos, quando sujeito à expediente diário (art. 108).

Em razão da fixação de uma jornada de trabalho diferenciada, os ocupantes de cargos com tempo integral não podem acumular outro cargo, emprego ou função pública. Nesse sentido, o Decreto nº 60.091/67 previu que “ao funcionário sujeito a regime de tempo integral e dedicação exclusiva é proibido exercer cumulativamente outro cargo, função ou atividades particulares de caráter empregatício profissional ou público de qualquer natureza” (art. 4).

Por fim, não obstante a legislação possa limitar a acumulação de cargos para funcionários com dedicação integral ao serviço, há entendimento segundo o qual a verificação da compatibilidade de horário para fins de acumulação de cargos deverá ser observada no caso concreto, sendo desarrazoado

supor que a dedicação integral pressupõe incompatibilidade de horários.

Em suma, pode-se afirmar que cargo público de regime integral é aquele que requer do servidor maior dedicação de tempo ao trabalho, seja em razão da essencialidade da função, da sua complexidade ou da dificuldade de recrutamento de profissionais no mercado. Em virtude da dedicação extra, normalmente o funcionário fará jus a uma gratificação ou salário diferenciado.

## **PARCELAMENTO DE DÉBITO PREVIDENCIÁRIO EQUACIONA O DEFICIT ATUARIAL?**

A ausência de pagamento tempestivo das contribuições previdenciárias, além de acarretar o aumento do endividamento público e a incidência de juros e multa, pode gerar o desequilíbrio nas contas do Instituto Próprio de Previdência do Município, uma vez que uma das fontes para pagamento dos benefícios atuais e futuros é a arrecadação destas contribuições. Portanto, o atraso no recolhimento pode originar um desequilíbrio atuarial.

A Constituição Federal afirma que o regime de previdência social será financiado pelos servidores ativos, inativos e pensionistas e pelo respectivo ente público, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 e 201). Por sua vez, a Lei nº 9.717/98 assevera que o regime próprio de previdência deve garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial observando a cobertura de um número mínimo de segurados,



de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios (art. 1, IV).

A fim de garantir o equilíbrio atuarial, o administrador público deve elaborar estudos onde se constate qual quantidade de recursos o regime previdenciário deve arrecadar atualmente para garantir a cobertura dos benefícios atuais e futuros, considerando os riscos envolvidos (número de segurados, quantidade de benefícios, taxa de natalidade e mortalidade, expectativa de vida, idade média de aposentadoria, etc).

Nota-se que o conceito de equilíbrio atuarial é mais amplo do que a mera estabilidade financeira, de modo que o atraso no pagamento das contribuições previdenciárias possui mais impacto financeiro do que atuarial, ainda que possa comprometer este último.

Desta feita, quando o gestor atrasa o pagamento das contribuições previdenciárias e realiza um parcelamento destas não significa, necessariamente, que ele restaurou o equilíbrio atuarial do instituto quando efetuou o parcelamento do débito. O Tribunal de Contas do Piauí<sup>45</sup> já se posicionou acerca do tema afirmando que “a realização de parcelamento dos débitos não é solução para o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sobretudo, quando os mesmos não são honrados em sua totalidade”.

Em resumo, podemos dizer que, não obstante a ausência de pagamento tempestivo das contribuições previdenciárias possa vir a acarretar um desequilíbrio atuarial, não há uma relação causal direta, necessária e suficiente entre estas duas variáveis, uma vez que o conceito de equilíbrio atuarial é mais abrangente do que a estabilidade financeira.

---

<sup>45</sup>. TCE-PI – Acórdão nº 1561/18.

## **O LICITANTE NECESSITA ASSINAR OS DOCUMENTOS DA DISPENSA DE LICITAÇÃO?**

A Lei de Licitações e Contratos determina que “todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão” (art. 43, §2º da Lei nº 8.666/93). Este procedimento, longe de ser meramente formal, visa comprovar que os licitantes estiveram presentes na sessão, tomaram conhecimento dos documentos constantes do processo e concordaram com o desenvolvimento dos trabalhos descrito na ata da sessão.

Ademais, a obrigação de rubricar todos os documentos do certame também possui a finalidade de evitar que novos documentos sejam acostados aos autos depois de encerrada a licitação. Ou seja, trata-se de um procedimento que assegura a própria lisura da disputa.

Porém, será que a obrigação de assinar todos os documentos também se aplica no caso de dispensa de licitação, haja vista que nesta modalidade há somente um interessado?

Apesar do procedimento de dispensa de licitação não seguir todas as etapas das contratações normais (concorrência, tomada de preços, convite, pregão, etc), ele não foge da característica do formalismo da licitação (parágrafo único do art. 4º). Não é à toa que a Lei nº 8.666/93 determina que a dispensa de licitação deve ser instruída, dentre outros elementos, com a especificação da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa; razão da escolha do fornecedor; justificativa de preços e documento de aprovação dos projetos (parágrafo único do art. 26).

Desta forma, é importante que o licitante assine os documentos da dispensa a fim de demonstrar que a proposta de preços corresponde a que ele ofertou, que conhece a situação circunstancial que ensejou a dispensa da licitação e para garantir que apresentou todos os documentos necessários para sua contratação.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>46</sup> entendeu que “a exigência de assinatura dos representantes das empresas nas propostas aplica-se também aos casos de dispensa de licitação, por atestarem o compromisso assumido perante a Administração e a submissão às condições de contratação impostas pelo Poder Público”.

Logo, em função dos fatos acima expostos, orienta-se que os licitantes rubriquem ou assinem todos os documentos do certame, inclusive quando se tratar de contratação direta mediante dispensa e inexigibilidade.

## **A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL FOI REJEITADA TOTALMENTE? O QUE FAZER?**

Normalmente a Câmara Municipal aprova o orçamento integralmente ou o confirma com alterações parciais. Porém, existem alguns casos, principalmente quando há uma relação conflituosa entre o Prefeito e o Poder Legislativo, que a proposta orçamentária é integralmente rejeitada. Não entraremos aqui no debate jurídico acerca da possibilidade de rejeição total do

---

<sup>46</sup>. TCE-MG – Representação nº 912152.

Projeto de LOA, mas apenas nas alternativas que o gestor pode adotar caso essa situação excepcional se concretize na prática.

Apesar da rejeição total da LOA não ser um dos pontos de controle dos Tribunais de Contas, as consequências da ausência de aprovação pode entrar no raio de ação do controle externo. Pois, corre-se o risco de executar despesas sem autorização legislativa.

Caso o Poder Legislativo rejeite integralmente a proposta, o gestor público pode adotar algumas medidas para se resguardar de futuros problemas nas Cortes de Contas. A primeira é negociar com o Legislativo e enviar novo projeto com ausência dos pontos divergentes.

A segunda alternativa é enviar um projeto de créditos adicionais<sup>47</sup>. A CF/88 determina que “os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”. Percebe-se que a CF/88 menciona “rejeição do projeto” da LOA, afirmando que os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados mediante créditos adicionais. Entendemos que essa solução dada pelo constituinte é inexequível na prática, haja vista que se o Poder Legislativo rejeitou a LOA, porque aprovaria uma lei de créditos adicionais? A menos que a Lei de créditos seja inteiramente diferente do projeto rejeitado. Nesse caso, seria melhor enviar um novo projeto de LOA.

---

<sup>47</sup>. TCE-RS Consulta Processo nº 7719-02-00/99-3. TCE-PB – Proc. 00052/10.

Caso nenhuma das alternativas surta efeito, diante do impasse, o gestor deve acionar o Poder Judiciário para solução da divergência. É importante ressaltar que a rejeição total da LOA (ainda que alguns juristas entendam ser impossível) pelo Legislativo deve ser devidamente justificada e embasada em regras que norteiam a administração pública. Caso contrário, o gestor poderá adotar as medidas judiciais cabíveis, haja vista ocasionar consequências graves na prestação dos serviços públicos. Inclusive, já houve decisões judiciais autorizando o Executivo a executar o projeto de LOA que foi rejeitado (TJ-PB – AI nº 001.2007.035710-6/001).

O que o gestor não deve fazer é promulgar o Projeto de LOA rejeitado, pois é obrigatoriamente necessário o aval do Poder Legislativo. Nesse sentido já se posicionou o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco<sup>48</sup>.

Para se precaver dessa situação é importante que o gestor público insira na LDO um dispositivo que discipline os casos de rejeição total da LOA. Pode, por exemplo, prever que seja executado o orçamento vigente, ou 1/12 da proposta orçamentária rejeitada. Até mesmo pode-se prever a autorização para execução de algumas despesas inadiáveis, como folha de pagamento, serviços essenciais e obras urgentes.

O impasse quanto à aprovação da LOA pode repercutir na execução orçamentária e sujeitar o gestor público ao cometimento de irregularidades, inclusive incorrendo em crime fiscal. É que enquanto a LOA não for aprovada e, iniciado o novo exercício financeiro, o gestor necessitará de executar as despesas. Porém, a Lei nº 10.028/2000 prevê que constitui crime contra as finanças públicas ordenar despesas não autorizadas em lei (art. 359-D). Daí a importância do gestor

---

<sup>48</sup>. TCE-PE. Decisão TC nº 0073/06.

adotar as medidas cabíveis e se resguardar a fim de evitar o cometimento de infrações.

Além de prejudicar a execução dos serviços públicos, a rejeição total da LOA pelo Legislativo prejudica a própria Câmara Municipal, uma vez que o repasse do duodécimo fica comprometido e, conseqüentemente, a execução das despesas da Câmara. Percebe-se, portanto, que a rejeição total da LOA sem fundamento legal (se é que há), baseada apenas em conflitos políticos prejudica não só o Poder Executivo e a prestação dos serviços públicos, mas também toda estrutura da administração pública.

## **EXECUÇÃO DE DESPESA SUPERIOR AOS RECURSOS DO FUNDEB.**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é formado por diversos impostos (ITCMD, ICMS, IPVA, ITR, IR, IPI, etc.) da competência da União, Estados e Municípios. Após a formação do fundo, os recursos serão distribuídos na proporção do número de alunos matriculados na rede escolar do município (art. 8º da Lei nº 11.494/07).

Os recursos recebidos pelo município serão depositados em conta bancária específica, devendo o setor contábil evidenciar os valores da receita do exercício, inclusive os ganhos decorrentes de aplicação financeira. Este procedimento apartado dos recursos do FUNDEB visa demonstrar que a despesa foi realizada somente nas ações consideradas como

manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 23 da Lei nº 11.494/07.

Portanto, como os recursos do fundo possuem destinação específica, deve-se demonstrar a relação entre o gasto público e a respectiva fonte de recursos de modo que o montante de despesas custeadas com recursos do FUNDEB não ultrapasse as receitas do fundo (considerando-se os saldos da conta bancária e os rendimentos de aplicação). O Tribunal de Contas do Piauí<sup>49</sup> orienta que o “empenho da despesa esteja atrelado à fonte de recurso pagadora e, conseqüentemente, à sua disponibilidade de caixa, a fim de evitar distorções na apuração dos dados do FUNDEB”.

Desta forma, em tese, as despesas do FUNDEB não podem ultrapassar os recursos do fundo. Caso isto ocorra, ou existem receitas diversas financiando despesas contabilizadas como sendo do FUNDEB ou deixaram de ser registrados recursos do referido fundo.

## **AJUDA FINANCEIRA A PESSOAS CARENTES NÃO É APLICAÇÃO NA SAÚDE.**

A Constituição da República determina que os municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 15% do produto da arrecadação dos impostos da sua competência mais transferências recebidas oriundas de impostos. Este percentual representa o mínimo que deverá ser destinado as ações e serviços públicos de saúde. Porém, as

<sup>49</sup>. TCE-PI – Acórdão nº 1.344/18.

Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios podem prever percentuais superiores.

Esse indicador (percentual) é um dos principais itens de verificação dos Tribunais de Contas Brasileiros quando analisam as Prestações de Contas dos Prefeitos. Em muitos casos, a inobservância dessa aplicação mínima enseja emissão de Parecer Contrário à Prestação de Contas do gestor. Portanto, esse deve ser um dos pontos que precisam ser monitorados constantemente pelo Prefeito a fim de evitar repercussão negativa nas suas contas.

O cálculo da aplicação do percentual mínimo considera basicamente duas variáveis: a receita base e as despesas que compõe as ações e serviços públicos de saúde. Acerca desta última variável, alguns gastos geram dúvidas quanto a serem considerados aplicação em saúde, como é o caso da ajuda financeira concedida para pessoas de baixa renda.

Ainda que o auxílio financeiro a pessoas carentes para aquisição de medicamentos ou realização de exames laboratoriais certamente é considerado como uma despesa que promove a saúde pública, para fins de cálculo do limite constitucional este dispêndio não será computado, pelas razões a seguir expostas.

A Lei Complementar nº 141/12, que dispôs sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente na saúde, estabeleceu que somente podem ser considerados aplicações em saúde as despesas que atendam ao princípio do acesso universal e que não estejam relacionadas com políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais. Logo, como a destinação de recursos públicos apenas para a parcela menos favorecida da sociedade não atende o princípio da universalidade, estes



desembolsos não podem ser considerados como ações e serviços públicos de saúde (art. 4º, III).

Ademais, a própria norma supramencionada afirma expressamente que “não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas decorrentes de ações de assistência social” (art. 4º, VIII), ainda que estas ações impactem a saúde de determinado setor da sociedade.

Portanto, como a destinação de recursos públicos para ajudar determinado seguimento social relaciona-se mais com assistencialismo do que com saúde pública coletiva, o legislador entendeu que estes gastos não devem ser considerados para fins do mínimo constitucional, ainda que indiretamente promova a saúde dos beneficiários.

## **EMPENHO DA DESPESA APÓS O VENCIMENTO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.**

Conforme definição do Decreto Federal nº 7.892/2013, a ata de registro de preços é o “documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas” (art. 2º, II). Nota-se que o fornecedor que registrar sua oferta na ata de registro de preços estará obrigado (vinculado) a entregar

os bens nos termos da proposta. No entanto, após a vigência da ata (doze meses), cessará sua obrigação.

Por outro lado, a ata de registro de preços não obriga a administração pública a celebrar contrato, uma vez que um dos requisitos do sistema de registro de preços é justamente a imprevisibilidade do quantitativo a ser demandado pelo órgão público. Ademais, a administração poderá, inclusive, realizar procedimento licitatório específico para adquirir bens constantes da ata, desde seja assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições. (art. 16 do Decreto nº 7.892/2013).

Percebe-se que a ata de registro de preços é um procedimento preliminar à celebração do contrato administrativo. Conforme disposição da norma supramencionada, “a contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil” (art. 15).

Logo, o comprometimento da administração perante o fornecedor somente é efetivado quando da celebração do contrato ou da emissão do empenho. Desta feita, não há óbice à emissão de empenho após o vencimento da ata de registro de preços, uma vez que esta não gera obrigação de pagamento por parte do poder público.

Essa posição é ratificada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal<sup>50</sup>, o qual considerou que “considera-se regular o empenho realizado após o vencimento da Ata de Registro de Preços, uma vez que o registro de preços formaliza a vinculação do licitante ao preço oferecido e às demais condições

---

<sup>50</sup>. TC-DF – Decisão nº 1416/2018.

registradas, sendo o contrato, entretanto, o instrumento responsável por reger as relações jurídicas obrigacionais entre as partes, como as condições de entrega e pagamento e que, por isso, deverá estar vigente quando do cumprimento da obrigação”.

Desta feita, o setor contábil ou a autoridade competente poderá emitir empenho de despesa após a vigência da ata de registro de preços, desde que compatível com o instrumento contratual. No entanto, deve-se ressaltar que se o instrumento do contrato for substituído pelo próprio empenho, este deverá ser emitido no prazo de vigência da ata.

## **DESCONTO OBTIDO NA LICITAÇÃO DEVE SER MANTIDO NOS ADITIVOS.**

Em função dos diversos fatores que influenciam os contratos administrativos e da presença de variáveis imprevisíveis supervenientes, o poder público poderá promover aditamentos contratuais com o fito de readequar os termos iniciais do ajuste à nova realidade vigente. Contudo, em razão da necessidade de manutenção da proposta mais vantajosa para administração e da vinculação ao instrumento convocatório, as alterações posteriores nos contratos devem respeitar as regras originais.

Desta forma, caso uma empresa tenha sagrado-se vencedora graças a um determinado desconto ofertado ao poder público, ela deverá manter este abatimento nos aditivos contratuais, especialmente nas hipóteses de o julgamento da proposta ter sido pelo maior desconto no preço global. Noutros termos, “a

economicidade da contratação alcançada no certame licitatório deve ser preservada em casos de alterações contratuais, por força dos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório e ao contrato<sup>51</sup>.

Segundo orientação do Tribunal de Contas da União<sup>52</sup>, “na realização de eventuais termos aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto obtido pela Administração por ocasião do certame licitatório, em relação ao preço referencial”. Além do mais, cumpre ressaltar que “em aditivos contratuais, ao serem acrescidos quantitativos de serviços já previstos, os preços unitários devem limitar-se, no máximo, pelo valor de mercado; caso o valor do contrato seja inferior ao de mercado, prevalece o da avença (art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993)<sup>53</sup>”.

Logo, nas alterações contratuais o gestor deve observar se as mesmas condições do momento da celebração do ajuste estão sendo preservadas, sem prejuízo da verificação da adequação da proposta às atuais condições mercadológicas, especialmente quanto aos preços praticados.

---

<sup>51</sup>. TCU – Acórdão nº 677/2015.

<sup>52</sup>. TCU – Acórdão nº 2196/2017.

<sup>53</sup>. TCU – Acórdão nº 1874/2007.

## ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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



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