

**Revista**

# Gestão Pública Municipal

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



*João Alfredo Nunes da Costa Filho*

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

Revista

# Gestão Pública Municipal

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

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

**João Alfredo Nunes da Costa Filho**

2021

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

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

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

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

---

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública  
Municipal - v.5, n. 39, fev. 2021. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16  
CDU 35.073.526(05)“540.1”

---

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

## APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Espero que gostem desta edição,

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



## **SOBRE O AUTOR**

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

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

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

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

## DEPOIMENTOS DOS 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

TCU: necessidade de garantia contratual no caso de pagamento antecipado.....	11
Piso Nacional do Magistério pode ser reajustado na pandemia (COVID-19)?.....	12
Servidor pode passar do regime celetista para o estatutário?...14	
Exigência de certificação em programa de qualidade na licitação.....	15
Atividade insalubre em empresa privada conta para aposentadoria pública.....	17
Como fixar o valor mínimo do capital social no edital da licitação?.....	20
Paridade não significa a transferência automática de benefícios do servidor ativo para os inativos.....	23
Exigência de Licença Ambiental Operacional na licitação.....	24
Aposentadoria sem registro do TCE e aplicação retroativa de nova interpretação.....	28
Duplicidade da multa de 30% do salário do Prefeito por infração às leis de finanças públicas.....	30
Férias não gozadas e o direito do servidor à indenização.....	32
Salário do prefeito pode ser aumentado antes das eleições?...35	
Aumento da arrecadação esperada pelo REFIS compensa a renúncia de receita?.....	36
TCE-ES revoga parecer que autorizava a acumulação não remunerada de cargos públicos.....	38
Aumento de salário do servidor durante a pandemia COVID-19.....	40
Verba indenizatória para vereador deve estar prevista em lei...42	
Vereador pode aumentar o próprio salário na pandemia COVID-19?.....	44
Servidor público demitido pode voltar ao serviço público.....	45

Até 30% da receita da COSIP do município pode ser desvinculada.....	47
O que é uma proposta de preços formalmente inexequível?....	49
Onde estão nossos leitores.....	51

## **TCU: NECESSIDADE DE GARANTIA CONTRATUAL NO CASO DE PAGAMENTO ANTECIPADO.**

A regra na gestão pública financeira é que o pagamento da despesa somente ocorra após a sua regular liquidação, ou seja, depois da verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei n.º 4.320/1964).

Não obstante este preceito, admite-se, em casos excepcionais, que a administração pública pague pelo bem/serviço antes de recebê-lo. Contudo, nesta hipótese, o gestor deve adotar mecanismos a fim de preservar os cofres públicos em razão do maior risco assumido neste tipo de transação.

Esta é a orientação costumeira do Tribunal de Contas da União. Segundo o TCU<sup>1</sup>, “a falta de exigência específica e suficiente, na forma de seguros ou garantias, para autorização de antecipações de pagamento previstas contratualmente afronta o disposto no art. 38 do Decreto 93.872/1986; nos arts. 40, inciso XIV, alínea d, e 65, inciso II, alínea c, da Lei 8.666/1993; e nos arts. 31, § 1º, inciso II, alínea d, e 81, inciso V, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais)”.

Com efeito, a ausência de previsão editalícia e contratual de seguros e garantias por antecipação de pagamento majora, consideravelmente, o risco de o Poder Público sofrer prejuízos, seja em virtude do fornecedor não entregar o bem/serviço ou em função de eventual decretação de falência.

---

1. TCU - Acórdão n.º 3.233/2020-Plenário.

O risco de inadimplemento existe na prática, a exemplo dos casos citados pelo Tribunal de Contas da União nos autos do Processo 011.210/2018-4. Nesta oportunidade, o TCU relatou que: “esse risco já foi materializado em algumas oportunidades, por exemplo na Usina Eólica de Casa Nova (TC Processo 007.173/2012-1) e no Complexo Eólico de Fortim (TC Processo 014.791/2018-8) , em que grande parte do valor da obra era relativo ao fornecimento de bens, com critérios de medição prévios à entrega efetiva dos aerogeradores. Antes da conclusão da obra a fornecedora contratada faliu e causou prejuízos vultuosos à Chesf e à Furnas, respectivamente”.

Portanto, a ocorrência de prejuízos ao erário em razão da omissão do gestor na previsão de garantias por antecipação de pagamento poderá ensejar a sua responsabilização, inclusive com condenação à devolução aos cofres públicos do dano gerado.

## **PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO PODE SER REAJUSTADO NA PANDEMIA (COVID-19)?**

A Lei Complementar n.º 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), proibiu qualquer tipo de aumento, vantagem, reajuste ou adequação de remuneração aos servidores públicos até 31/12/2021 (art. 8º, inciso I). Contudo, a parte final do citado dispositivo legal excetua da vedação os aumentos de salários decorrentes de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

Diante destas regras, pode-se afirmar que é possível haver o reajuste dos salários dos professores para adequação ao Piso Nacional do Magistério?

Em resposta à consulta sobre o tema, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás<sup>2</sup> assentou que “a concessão da adequação anual do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica deve ser concedida mediante edição de lei específica e enquadra-se na hipótese excepcional trazida no inciso I do art. 8º da LC nº 173/20, tendo em vista que tal medida decorre de determinação legal anterior à calamidade, tratando-se, portanto, de um direito resguardado decorrente da Lei nº 11.738/08 e vigente no ordenamento jurídico desde o exercício de 2008”.

Na mesma decisão, o TCM-GO ainda entendeu que pode ser dado efeitos retroativos ao aumento concedido visando adequação ao Piso. Segundo a Corte, “a teor do art. 5º da Lei do Piso Salarial da Educação, a atualização deverá ser anual, no mês de janeiro, e que, portanto, ainda que a legislação municipal concretizadora desse comando seja elaborada em outro mês, a efetivação do direito deve retroagir ao mês de janeiro, em obediência à previsão da norma nacional”.

Portanto, segundo entendimento do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, não há óbice legal para aumentar os salários do magistério durante a pandemia, desde que o reajuste vise adequar a remuneração ao Piso Nacional da categoria.

---

<sup>2</sup>. TCM-GO - Acórdão-Consulta n.º 13/2020.

## SERVIDOR PODE PASSAR DO REGIME CELETISTA PARA O ESTATUTÁRIO?

A relação jurídica entre os servidores públicos e a prefeitura pode ser regulada pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ou através de uma lei específica (estatuto). Em que pese caber a administração “decidir” qual regime deve ser aplicado em cada situação (nos termos da Constituição Federal), cumpre-nos ressaltar que a mudança entre os regimes nem sempre pode ser feita de forma automática, devendo observar algumas condições.

Especificamente no caso da transição dos servidores do regime celetista para o estatutário, para que esta modificação seja considerada constitucional, deve-se observar, ao menos, se o funcionário celetista ingressou no serviço público mediante concurso. Pois, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>, o servidor celetista que se vinculou ao setor público sem o devido concurso não poderá tornar-se estatutário.

De acordo com o Ministro Luiz Fux<sup>4</sup>, “a transposição de regimes seria inconstitucional apenas em relação aos servidores celetistas que não tenham sido investidos em empregos públicos por meio de concurso público, sendo, a *contrario sensu*, presumidamente possível a transposição para o regime estatutário de servidores celetistas aprovados por concurso”.

Portanto, se o ingresso no cargo originalmente celetista ocorreu por via do concurso, não há necessidade de se fazer novo certame quando da transformação do regime jurídico, desde que

---

<sup>3</sup>. STF – ADI 1150.

<sup>4</sup>. STF – SL 1402.

não haja modificação das atribuições do cargo, tampouco dos requisitos para investidura.

## **EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO EM PROGRAMA DE QUALIDADE NA LICITAÇÃO.**

Resumidamente, a qualificação técnica do licitante nos processos licitatórios visa averiguar se a empresa possui conhecimento, experiência, aptidão e profissionais habilitados para executar o contrato com o mínimo de qualidade. Noutras palavras, a demonstração da qualificação técnica da empresa deve limitar-se ao indispensável para garantir o cumprimento das obrigações, conforme previsão constitucional estampada no art. 37, inciso XXI.

Ademais, os documentos de comprovação da qualificação técnica devem restringir-se ao rol taxativo elencado no art. 30 da Lei Nacional n.º 8.666/1993. Em função disto, exigir que o licitante possua certificação em programa de qualidade emitido por entidades certificadoras acerca dos processos da empresa parece não ser imprescindível para assegurar o cumprimento das obrigações.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União julgou irregulares diversos procedimentos licitatórios que previam que o licitante comprovasse a certificação em programa de qualidade, senão vejamos.

*É irregular a exigência de certificação ISO e outras assemelhadas para habilitação de licitantes ou como critério de desclassificação de propostas<sup>5</sup>.*

*É ilegal a previsão editalícia para que os licitantes apresentem certificação ISO 9001, IEC 60950, CISPR, registro no INPI e comprovação de estar o equipamento incluído na relação do PPB (processo produtivo básico)<sup>6</sup>.*

*Não se pode exigir o Certificado Brasileiro de Qualidade e Produtividade de Habitat - PBQPH como requisito de habilitação em processo licitatório<sup>7</sup>.*

Em que pese a vedação acima descrita, não se pode olvidar que, em licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço, é possível estabelecer parâmetros previstos por entidades certificadoras de qualidade como forma de atribuir pontos as propostas dos licitantes. Nessa perspectiva, a Corte de Contas Federal<sup>8</sup> assentou que “é ilegal a exigência de certificação PBQP-H para o fim de qualificação técnica, a qual, contudo, pode ser utilizada para pontuação técnica”.

Outrossim, também não há óbice na fixação de resultados de qualidade esperados durante a execução contratual. Noutros termos, “é lícita a inclusão dos resultados esperados na especificação técnica dos serviços a serem realizados, segundo

---

<sup>5</sup>. TCU - Acórdão n.º 1542/2013 – Plenário.

<sup>6</sup>. TCU - Acórdão n.º 512/2009 – Plenário.

<sup>7</sup>. TCU – Acórdão n.º 492/2011 – Plenário.

<sup>8</sup>. TCU - Acórdão n.º 1832/2011 – Plenário.



modelos de qualidade de processo, tais como CMMI ou MPS.BR, para fins de acompanhamento da execução contratual<sup>9</sup>.

Por fim, não se pode confundir exigências excessivas de qualificação técnica com a demonstração de que o produto a ser adquirido pelo Poder Público possui um padrão mínimo de qualidade e segurança. A fim de garantir isto o TCU<sup>10</sup> decidiu que: “é legítima a exigência de certificação, comprovando que o objeto licitado está em conformidade com norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de forma a garantir a qualidade e o desempenho dos produtos a serem adquiridos pela Administração, desde que tal exigência esteja devidamente justificada nos autos do procedimento administrativo”.

De todo o exposto, percebe-se que a vedação de exigências excessivas no tocante à qualificação técnica dos licitantes não inviabiliza a adoção de outros mecanismos para garantir a qualidade dos produtos/serviços adquiridos.

## **ATIVIDADE INSALUBRE EM EMPRESA PRIVADA CONTA PARA APOSENTADORIA PÚBLICA.**

A Constituição Federal estabeleceu um regime diferenciado de aposentadoria para os trabalhadores que laboram em atividades perigosas, penosas ou insalubres. Estes profissionais, por

---

<sup>9</sup>. TCU - Acórdão n.º 3663/2013 – Plenário.

<sup>10</sup>. TCU - Acórdão n.º 1225/2014 – Plenário.

estarem expostos a atividades que impõem risco à saúde, aposentam-se mais cedo.

Considerando esta regra constitucional, poderia o servidor que exerceu atividades insalubres no setor privado, antes do ingresso no serviço público, aposentar-se mais cedo? Noutras palavras, o tempo de serviço em atividade perigosa prestado em empresa privada pode ser majorado e averbado no serviço público visando a aposentadoria prematura?

A posição inicial do Tribunal de Contas da União apontava para a impossibilidade do servidor da esfera privada, após ingresso no serviço público, utilizar-se do tempo de serviço em atividade de risco para fins de aposentadoria pública.

A tese original do TCU foi formada no Acórdão n.º 2008/2006 – Plenário. Segundo o entendimento do relator desta decisão: “admitir-se que um empregado privado, ao prestar serviço sob condições insalubres aproveite esse tempo de forma majorada com o seu ingresso no serviço público após a edição da Lei 8.112/1990 seria empregar tratamento não igualitário em relação ao seu colega que prestou o mesmo serviço insalubre, porém, como estatutário, pois nesse caso, conforme já exposto, não há possibilidade de contagem especial do tempo de serviço”.

Contudo, recentemente o TCU<sup>11</sup> modificou sua jurisprudência passando a admitir, para fins de aposentadoria, a contagem ponderada de tempo de serviço prestado por servidor público em condições de risco, perigosas ou insalubres sob regime celetista, seja em empresa privada ou em empresa pública, em período anterior à sua posse no serviço público sob regime estatutário.

---

<sup>11</sup>. TCU – Acórdão n.º 3247/2020 – Plenário.

Dentre outros fundamentos, a Corte de Contas Federal apontou decisão do Supremo Tribunal Federal<sup>12</sup> no sentido de que “o tempo de serviço exercido alternadamente em atividade que seja ou venha a ser considerada perigosa, insalubre ou penosa é somado, após a respectiva conversão, segundo critérios de equivalência fixados pelo MPAS, para efeito de qualquer espécie de aposentadoria”.

O STF ponderou que a superveniência de novo regime jurídico (Lei n.º 8.112/1990, por exemplo) que, apesar de prever a edição de lei específica para regulamentar a concessão de aposentadoria para agentes públicos que exercerem atividade em condições insalubres, perigosas ou penosas, não desconsiderou nem desqualificou o tempo de serviço prestado nos moldes da legislação anterior (art. 103, V, da Lei n.º 8.112/1990).

Em consonância com a jurisprudência do STF, o Superior Tribunal de Justiça<sup>13</sup> asseverou que “o trabalhador que laborou em condições nocivas à saúde, e que teria direito por isso à aposentadoria especial, faz jus ao cômputo do tempo com acréscimo previsto na legislação correspondente à dificuldade ínsita à prestação do serviço. É certo que o servidor público não tem direito à imutabilidade do regime jurídico, mas no caso a contagem do tempo com acréscimo já se incorporou ao direito do empregado à medida em que trabalhou dentro de condições nocivas. E a prerrogativa concedida à Administração de alterar unilateralmente o regime jurídico dos servidores não vai ao ponto de suprimir direitos adquiridos”.

Portanto, o servidor público que laborou em condições especiais sob a égide da Consolidação da Legislação Trabalhista - CLT em empresa privada ou em empresa pública, antes de assumir

---

<sup>12</sup>. STF – RE-AgR 431200 PB.

<sup>13</sup>. STJ – AgRg no REsp 498654/PB.

como servidor por intermédio de concurso público, tem direito à contagem diferenciada, para fins de aposentadoria, conforme legislação de regência à época dos fatos.

## **COMO FIXAR O VALOR MÍNIMO DO CAPITAL SOCIAL NO EDITAL DA LICITAÇÃO?**

A Lei Nacional n.º 8.666/1993, ao definir os documentos que podem ser exigidos do licitante para fins de qualificação econômico-financeira, asseverou que a administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo (art. 31, §2º).

O primeiro ponto que se pode destacar neste dispositivo é que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União entende que “capital mínimo” deve ser interpretado no sentido de “capital social mínimo” e não “capital social integralizado mínimo”. Segundo TCU<sup>14</sup>, “é vedada a exigência de comprovação de integralização e registro de capital social mínimo”.

Feita esta consideração preliminar, deve-se destacar que a Lei de Licitações e Contratos prever que o capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido não poderá exceder a 10% (dez por cento) do importe estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da

---

<sup>14</sup>. TCU – Acórdão n.º 1533/2011 – Plenário.

proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

A parte final do dispositivo revela que o valor do capital social ou patrimônio líquido pode divergir do demonstrativo contábil da empresa, pois pode haver atualização até a data da proposta. Ademais, percebe-se que exigir percentual superior a 10% (dez por cento) da estimativa da contratação restringe a competição do certame<sup>15</sup>. De todo modo, a indicação de um percentual mínimo deve ser justificada nos autos do processo licitatório, conforme orientação do TCU<sup>16</sup>.

É importante frisar que, como as situações de aquisições no setor público são variadas e muitas vezes únicas, não se pode descartar a possibilidade excepcional de utilizar um percentual de capital mínimo superior a 10% do valor estimado. Nesse sentido, há, inclusive, decisão da Corte de Contas Federal<sup>17</sup>, senão vejamos: “não é cabível exigir capital mínimo ou valor do patrimônio líquido superior a 10% do valor estimado para a contratação, a menos que haja justificativa, a ser devidamente explicitada, que respalde o estabelecimento de exigência mais restritiva”. Em que pese esta decisão do TCU, entendemos que a utilização de percentual superior, além de ser justificada, somente pode ser usado na impossibilidade de se adotar outras garantias previstas na Lei nº 8.666/1993.

Outro fator que merece distinção diz respeito ao parâmetro que deve ser adotado para incidência do percentual de 10%. Ou seja, a norma referiu-se ao valor estimado global da contratação

---

<sup>15</sup>. TCU - Acórdãos n.º 2429/2008 - Primeira Câmara e 8140/2012 – Segunda Câmara.

<sup>16</sup>. TCU - Acórdão n.º 668/2005 – Plenário.

<sup>17</sup>. TCU - Acórdão n.º 2393/2007 – Plenário.

ou ao montante por item? Acerca deste tema, o TCU<sup>18</sup> assentou que a “exigência de capital mínimo deve observar o valor estimado de cada item e não o valor global a ser contratado”. Inference-se que se o certame for por preço global, o percentual de 10% deve incidir sobre o valor total da estimativa da contratação. Caso contrário, se a disputa for por item, basta que a empresa possua capital mínimo de 10% do valor estimado total do item.

Por fim, não se pode olvidar que o Código Civil Brasileiro prever que “a empresa individual de responsabilidade limitada será constituída por uma única pessoa titular da totalidade do capital social, devidamente integralizado, que não será inferior a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País” (art. 980-A). Isto significa que, no caso da EIRELI, além de se averiguar se o capital mínimo atende o percentual previsto na Lei nº 8.666/1993, deve-se observar se a entidade possui capital social mínimo de 100 salários-mínimos<sup>19</sup>.

De todo exposto, pode-se concluir, em suma, que na fixação do valor mínimo do capital social para fins de habilitação no procedimento licitatório deve-se ponderar as questões acima discutidas, bem como atentar para o caso específico da empresa individual de responsabilidade limitada – EIRELI.

---

<sup>18</sup>. TCU – Acórdão n.º 705/2008 – Plenário.

<sup>19</sup>. STF - Na ADI 4637 o Supremo Tribunal Federal considerou este dispositivo constitucional.

## **PARIDADE NÃO SIGNIFICA A TRANSFERÊNCIA AUTOMÁTICA DE BENEFÍCIOS DO SERVIDOR ATIVO PARA OS INATIVOS.**

Normalmente, o instituto da paridade nas aposentadorias é definido como o direito que os servidores públicos inativos têm de receber os proventos no mesmo valor do salário do servidor que está na atividade. Por consequência, os reajustes concedidos aos servidores da ativa devem ser estendidos aos aposentados.

Contudo, esse conceito merece algumas ressalvas, pois não é toda parcela remuneratória que comporá os proventos de aposentadoria. Ou seja, não se pode afirmar, categoricamente, que os proventos dos aposentados serão idênticos ao salário do servidor ativo, pois existem parcelas remuneratórias incompatíveis com a inatividade.

Sabendo da confusão que se faz acerca desta questão, o Tribunal de Contas da União definiu alguns critérios que devem ser observados para se saber quando o benefício concedido ao servidor ativo poderá ser estendido aos aposentados, senão vejamos.

Conforme entendimento do TCU<sup>20</sup>, “as vantagens concedidas aos servidores ativos não são, de pronto, estendidas aos inativos, considerando, tão somente, o instituto da paridade prevista no art. 7º da EC 41/2003. Para que isso ocorra, é preciso que o benefício: a) seja de caráter geral e guarde vinculação com o cargo efetivo; b) não seja pago em decorrência do exercício de atividade de natureza transitória; e

---

<sup>20</sup>. TCU – Acórdão n.º 12458/2020 – Primeira Câmara.

c) não seja condicionado ao preenchimento de requisitos impostos por lei incompatíveis com a inatividade, a exemplo da obrigatoriedade de participação em programa de reciclagem anual”.

Portanto, nota-se que somente após a análise da natureza da verba e da legislação específica poder-se-á concluir que determinado benefício/reajuste concedido ao servidor ativo poderá ser ampliado para os aposentados.

## **EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL OPERACIONAL NA LICITAÇÃO.**

Como é sabido, o Tribunal de Contas da União entende que as exigências para habilitação dos licitantes deve se ater ao rol taxativo previsto nos artigos 27 a 31 da Lei Nacional n.º 8.666/1993. Portanto, em regra, qualquer documento não elencado nos referidos dispositivos possui potencial para restringir a competição do certame.

Nesse sentido, a Corte de Contas Federal<sup>21</sup> assentou que “a exigência de apresentação de licença ambiental de operação, como requisito para qualificação técnica, é ilegal. O art. 30, e incisos, da Lei 8.666/1993 são claros ao especificar os documentos que podem ser demandados dos licitantes, entre os quais não se encontra a licença de operação”.

---

<sup>21</sup>. TCU – Acórdão n.º 1.010/2015 – Plenário.



Contudo, não se pode olvidar que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos também estabelece, nos requisitos para qualificação técnico-operacional, a prova de que a empresa atenda às exigências fixadas em lei especial, quando for o caso (art. 30, inciso IV). Baseando-se neste dispositivo, alguns editais de licitação preveem a necessidade dos licitantes apresentarem a licença ambiental operacional.

Destarte, é notório que algumas atividades empresariais necessitam de autorização prévia do órgão ambiental competente para o funcionamento regular. Esta permissão anterior visa preservar o meio ambiente, em consonância com objetivo da Lei n.º 8.666/1993 de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Diante disto, a solução mais razoável é conciliar a preservação do meio ambiente com o caráter competitivo do certame. Desse modo, entende-se que só se pode exigir a licença ambiental de operação quando compatível com o objeto licitatório e com a legislação reguladora.

Essa parece ser a posição adotada pelo Tribunal de Contas da União. Pois, mesmo possuindo uma interpretação literal e restritiva dos requisitos de habilitação, a Corte Federal<sup>22</sup> já se manifestou, em caso concreto, pela permissividade da licença ambiental de operação, senão vejamos:

*Diante da legislação ambiental, em especial a que disciplina o correto manejo florestal, e considerando que a comprovação da procedência legal da madeira é condição necessária para sua comercialização, a*

---

<sup>22</sup>. TCU – Acórdão n.º 2.995/2013 – Plenário.

*exigência de atestado de certificação ambiental quanto à madeira utilizada não compromete, em princípio, a competitividade das licitações públicas.*

Em outra oportunidade, a egrégia Corte de Contas<sup>23</sup> assentou que:

*A exigência de regularidade ambiental como critério de qualificação técnica é legal, desde que não represente discriminação injustificada entre os licitantes, uma vez que objetiva garantir o cumprimento da obrigação contratual e é essencial para que o objeto da licitação seja executado sem o comprometimento do meio ambiente.*

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo<sup>24</sup> considerou legítimo edital de licitação que determinou a obrigação do licitante apresentar certificado de regularidade perante o IBAMA, *in verbis*:

*Em licitação cujo objeto consista em atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais, a exemplo de serviços de recauchutagem de pneus, é legal a exigência de certificado de regularidade perante o IBAMA (CTF/APP) da empresa fabricante.*

---

<sup>23</sup>. TCU – Acórdão n.º 6.407/2015 – Segunda Câmara.

<sup>24</sup>. TCE-ES – Acórdão n.º 1394/2018.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná<sup>25</sup> asseverou que é legal exigir no edital da licitação a obrigatoriedade do licitante apresentar licenças ambientais quando o objeto licitatório for entregue por empresas cujas atividades estão sujeitas a licença ambiental prévia do órgão responsável.

Por fim, o Ministro do Supremo Tribunal Federal<sup>26</sup> (Gilmar Mendes) negou seguimento de recurso que contestava acórdão assim ementado:

*“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. DECISÃO DE INABILITAÇÃO EM PREGÃO. EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. DECRETO Nº 44.122/05. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. No exercício de sua competência regulamentar, o Poder Executivo poderá exigir a apresentação de licenciamento ambiental para habilitação de empresa em licitação para aquisição de bens móveis, já que se afigura exigência de qualificação técnica que não implica discriminação injustificada entre os concorrentes, assegura a igualdade de condições entre eles e retrata o cumprimento do dever constitucional de preservação do meio ambiente. A Administração Pública, além de observar a igualdade de condições a todos os*

---

<sup>25</sup>. TCE-PR – Processo n.º 412142/2020.

<sup>26</sup>. STF – AI 837832/MG

*concorrentes, também atenderá aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 3º, Lei nº 8.666/93). A aplicação da pena por litigância de má-fé deve ser dada apenas nos casos de indubitosa prática de dolo processual. Recursos conhecidos, mas não providos” (fl. 339).*

De acordo com o Min. Gilmar Mendes, o acórdão recorrida guarda consonância com a jurisprudência do STF, no sentido de que exigências de qualificação técnica e econômica podem ser estipuladas, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Desta feita, com fulcro nas decisões precedentes, pode-se afirmar que o instrumento convocatório poderá exigir licença ambiental operacional (ou correlatos), quando este documento for imprescindível para a autorização de funcionamento da empresa, desde que exista previsão em lei especial e haja compatibilidade com o objeto do certame.

## **APOSENTADORIA SEM REGISTRO DO TCE E APLICAÇÃO RETROATIVA DE NOVA INTERPRETAÇÃO.**

Um dos critérios que deve ser obedecido no âmbito dos processos administrativos federais é que a interpretação da norma administrativa deve ser feita da forma que melhor garanta

o atendimento do fim público a que se dirige, sendo vedada a aplicação retroativa de nova interpretação (art. 2º, parágrafo único da Lei n.º 9.784/1999).

Ou seja, quando a administração pública ou os Tribunais de Contas interpretam a norma de certa forma, a eventual mudança da exegese não pode ser aplicada para atos administrativos completos e perfeitos ou os já transitados e julgados. Isto significa, por exemplo, que novo entendimento do Tribunal de Contas acerca da legalidade dos atos de aposentadoria não pode retroagir para modificar benefícios com registro do TCE.

Contudo, como a aposentadoria é um ato administrativo complexo, que necessita do registro no Tribunal de Contas para tornar-se perfeito, válido e eficaz, possível nova interpretação de norma feita pelo Tribunal de Contas pode retroagir para abranger aposentadorias ainda não registradas na Corte de Contas.

Esse é o entendimento do próprio Tribunal de Contas da União. De acordo com o TCU<sup>27</sup>, “a vedação à aplicação retroativa de nova interpretação (art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999) não incide sobre a apreciação de atos de pessoal que ainda não tenham sido objeto de registro pelo TCU, pois constituem atos complexos, que somente se aperfeiçoam, incorporando-se ao patrimônio jurídico do administrado, quando registrados pelo Tribunal”.

A Corte de Contas Federal também fundamentou sua decisão alegando que “não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência de Tribunal, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria”.

---

<sup>27</sup>. TCU - Acórdão nº 12473/2020 – Primeira Câmara.

Logo, se o ato administrativo da concessão da aposentadoria ainda não foi registrado no Tribunal de Contas, eventual mudança jurisprudencial ocorrida no âmbito do TCE, após a autorização do benefício pelo Órgão Previdenciário, poderá retroagir e aplicar-se aos novos registros.

## **DUPLICIDADE DA MULTA DE 30% DO SALÁRIO DO PREFEITO POR INFRAÇÃO ÀS LEIS DE FINANÇAS PÚBLICAS.**

A Lei Nacional nº 10.028/2000 definiu no artigo 5º que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; b) propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; c) deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; e d) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Consoante a referida norma, o descumprimento dos dispositivos supramencionados é punido com multa de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o

pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. Por fim, a norma estipulou que as infrações deverão ser processadas e julgadas pelos Tribunais de Contas.

Portanto, em tese, a violação dos incisos do artigo 5º da Lei nº 10.028/2000 citados anteriormente acarreta multa de 30% do valor do salário do prefeito. Entretanto, caso o gestor transgrida mais de um dispositivo legal no decorrer do mesmo exercício, estaria ele sujeito a dupla penalidade? Nesta hipótese a punição deveria corresponder a 60% (sessenta por cento) do salário do prefeito?

Segundo entendimento do Tribunal de Contas do Espírito Santo, não. Para o TCE-ES<sup>28</sup>, “a aplicação de nova multa de 30% dos vencimentos anuais do responsável prevista no artigo 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, relativa ao mesmo exercício financeiro, é desproporcional, cabendo nestes casos se restringir à aplicação da sanção prevista na Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES)”.

O relator do processo considerou que “a aplicação de multa, face o caso concreto, deveria levar em consideração os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, eis que o mesmo responsável já havia sido condenado ao pagamento da multa de 30% sobre seus vencimentos anuais em outro processo, já transitado em julgado, referente ao mesmo exercício. Desse modo, asseverou que não seria possível punir o responsável duas vezes com a aplicação de uma multa tão elevada em um mesmo exercício, já que assim estar-se-ia o punindo com 60% dos seus vencimentos”.

Com efeito, na aplicação das penalidades, os Tribunais de Contas devem ponderar os agravantes, atenuantes e as

---

<sup>28</sup>. TCE-ES - Acórdão nº 1290/2020 – Segunda Câmara.

circunstâncias do caso concreto, que podem acarretar em penalidades com valores diversos. Por fim, cumpre ressaltar que o Tribunal de Contas do Paraná<sup>29</sup> já decidiu que diante de infrações administrativas da mesma espécie, é possível a aplicação de apenas uma sanção.

## **FÉRIAS NÃO GOZADAS E O DIREITO DO SERVIDOR À INDENIZAÇÃO.**

Como regra, a cada doze meses de trabalho o funcionário público adquire o direito de usufruir 30 (trinta) dias de férias para descanso físico e mental. Normalmente, as férias são gozadas antes de adquirido um novo direito. Ou seja, em geral o servidor não pode acumular dois períodos de férias.

Não obstante essa regra geral, o estatuto dos servidores públicos federais previu que “o servidor fará jus a trinta dias de férias, que podem ser acumuladas, até o máximo de dois períodos, no caso de necessidade do serviço, ressalvadas as hipóteses em que haja legislação específica” (art. 77 da Lei nº 8.112/90).

Apesar da norma supramencionada prever a possibilidade de acumulação de no máximo dois períodos de férias, na prática administrativa não é incomum encontrarmos servidores acumulando três, quatro ou cinco períodos de férias. Diante disto, questiona-se se o servidor público ganha o direito de ser

---

<sup>29</sup>. TCE-PR - Acórdãos nº 316/18, 4242/14 e 2192/17.



indenizado por períodos de férias não gozadas tempestivamente?

A indenização de férias não gozadas consiste na conversão em pecúnia do período de descanso não usufruído pelo servidor público, a bem do interesse da administração. Ou seja, ao invés de gozar férias, em função do interesse público, a administração “compra” o direito do servidor, pagando-lhe um valor indenizatório.

Em virtude da impossibilidade da administração pública enriquecer-se ilicitamente, entende-se que é possível a conversão em pecúnia de férias não usufruídas pelo servidor público. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal<sup>30</sup> quando afirmou que “é devida a conversão de férias não gozadas bem como de outros direitos de natureza remuneratória em indenização pecuniária por aqueles que não mais podem delas usufruir, seja por conta do rompimento do vínculo com a administração, seja pela inatividade, em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração”.

A Corte Suprema<sup>31</sup> também já decidiu que “se o benefício não é usufruído, porque a Administração indeferiu requerimento tempestivo do servidor, ao argumento de absoluta necessidade do serviço, impõe-se a indenização correspondente, acrescida do terço constitucional”.

Apesar desta possibilidade, deve-se ressaltar que se trata de um procedimento excepcional, pois o objetivo da Constituição foi assegurar ao trabalhador o efetivo gozo das férias, seja para a sua própria qualidade de vida, ou em benefício da eficiência administrativa, uma vez que o trabalhador com desgaste físico/

---

<sup>30</sup>. STF – ARE 721001.

<sup>31</sup>. STF – ARE 762069 Agr e RE 569630 AgR.

mental tende a não exercer suas funções com destreza e produtividade.

À legislação local competirá definir as hipóteses em que se encontram presentes os requisitos que ensejam a indenização de férias, especialmente os casos onde exista interesse da administração, pois não cabe ao servidor público decidir (discricionariedade) se ele quer ou não ser indenizado por suas férias<sup>32</sup>.

Do exposto, podemos concluir que sempre que o servidor público ficar impossibilitado de exercer o direito das férias regulamentares (aposentadoria, demissão, exoneração, interesse da administração, etc), ele fara jus à conversão desse direito em pecúnia, em função da inadmissibilidade do enriquecimento sem causa da administração pública.

Por fim, com o fito de evitar o acúmulo de vários direitos de férias e, conseqüentemente, a despesa para a administração, cabe ao gestor adotar um cronograma/escala de férias de modo a preservar a continuidade dos serviços públicos e o efetivo usufruto das férias. Caso esteja ocorrendo excessivo pagamento de indenização de férias, isto pode ser um indicativo de um quadro de pessoal defasado ou do desvirtuamento do instituto das férias (as férias existem para serem usufruídas e não para serem vendidas ou indenizadas).

---

<sup>32</sup>. STF – ADI 227.

## **SALÁRIO DO PREFEITO PODE SER AUMENTADO ANTES DAS ELEIÇÕES?**

A redação original da Constituição Federal de 1988 previa que a fixação (ou majoração) do subsídio do prefeito, vice-prefeito e vereadores deveriam ser aprovados pela Câmara Municipal em cada legislatura para vigorar na subsequente (art. 29, V da redação original). Entretanto, a Emenda Constitucional nº 19/1998 retirou do texto a obrigatoriedade dos subsídios dos prefeitos e vice-prefeitos obedecerem a regra da anterioridade da legislatura. Dessa forma, a partir da EC nº 19/98 os prefeitos e vice-prefeitos podem ter aumento salarial a qualquer tempo, sem necessidade do reajuste ocorrer na legislatura anterior.

Isto porém, não impede que as Leis Orgânicas Municipais criem a regra da anterioridade para os prefeitos. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema e entendeu que “o fato da Emenda Constitucional n. 19/1998 ter retirado a regra da anterioridade do texto constitucional, tanto para os agentes políticos municipais (art. 29, inciso V e VI), como para os estaduais e federais (arts. 27, § 2º e 49, inciso VII e VIII), não impede que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais determinem a observância a essa regra”<sup>33</sup>.

Esse entendimento do STF foi utilizado pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo como fundamento para julgar regular a fixação do subsídio do prefeito do Município de São José do Calçado/ES. Segundo o TCE-ES<sup>34</sup>, “as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a

<sup>33</sup>. STF - AI 417.936-AgR

<sup>34</sup>. TCE-ES - Acórdão nº 1609/2019 – Plenário.

obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não”.

Portanto, caso a Lei Orgânica Municipal não preveja regra diversa, inexistente óbice para que os subsídios dos prefeitos sejam fixados na mesma legislatura, ainda que a aprovação pela Câmara de Vereadores ocorra antes das eleições. Contudo, é importante que os gestores observem as demais regras acerca do aumento de despesas no último ano do mandato contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

## **AUMENTO DA ARRECAÇÃO ESPERADA PELO REFIS COMPENSA A RENÚNCIA DE RECEITA?**

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina que os atos que resultem em renúncias de receitas, não previstos na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para serem implementados necessitam evidenciar as ações compensatórias. Estas medidas referem-se ao aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 14, II).

Pela literalidade dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, nota-se que a previsão de aumento da arrecadação não constitui medida compensatória para fins de concessão de

renúncia de receitas. Especificamente quanto ao Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) ou Programa de Refinanciamento de Dívidas, nota-se a referida norma não cita expressamente que este tipo de programa constitui medida compensatória para a renúncia fiscal.

O Programa de Recuperação Fiscal ou Programa de Refinanciamento de Dívidas é um instrumento utilizado frequentemente pelos governos que se destina a regularizar créditos tributários. Normalmente, o governo oferece alguma vantagem ao contribuinte (redução ou exclusão de juros e multa) com vistas a recuperar dívidas tributárias.

Em razão do governo conceder um benefício (redução de multa e juros) que implica supressão de rendas públicas, o Programa de Recuperação Fiscal se enquadra no conceito de renúncia de receitas previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14). Nesse sentido, alguns Tribunais de Contas, a exemplo do TCE-SP<sup>35</sup> e TCE-TO<sup>36</sup>, consideram que os programas de refinanciamento de dívidas que impliquem em abstenção de recursos públicos devem atender aos requisitos e condições da renúncia de receitas.

Ou seja, é ilógico conceber que uma renúncia de receita (REFIS) possa servir como medida compensatória para financiar nova renúncia.

Acertadamente, o Tribunal de Contas do Espírito Santo<sup>37</sup> decidiu que “o aumento de arrecadação esperado com programa de recuperação fiscal não pode ser considerado medida de

---

<sup>35</sup>. TCE-SP - Processo nº 001436/026/11

<sup>36</sup>. TCE-TO - Resolução nº 352/2013.

<sup>37</sup>. TCE-ES - Acórdão nº 1164/2020 – 2º Câmara.

compensação para renúncia de receita exigida pelo inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Portanto, mesmo que se preveja o aumento da arrecadação em decorrência de um Programa de Recuperação Fiscal, este aumento somente é esperado, em tese, pela renúncia prévia de receitas (redução de multas e juros). Em virtude disto, não se pode utilizar o “aumento” esperado como fonte para custear nova renúncia fiscal.

## **TCE-ES REVOGA PARECER QUE AUTORIZAVA A ACUMULAÇÃO NÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS.**

Na 34ª edição (set/2020) da Revista Gestão Pública Municipal, publicamos um artigo discorrendo sobre as duas correntes divergentes quando se trata de acumulação não remunerada de cargos públicos. Citamos, inclusive, que o Tribunal de Contas da União<sup>38</sup> defende que “o fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias”.

---

<sup>38</sup>. TCU – Enunciado nº 246.

No final do ano de 2020, o Ministério Público de Contas junto ao TCE-ES apresentou um pedido de reexame em face do Parecer Consulta TC 26/2005, que tinha entendimento pela possibilidade de o servidor licenciado sem vencimentos ocupar outro cargo público ou outra função gratificada ou de confiança, sob o fundamento de que a vedação constitucional seria exclusiva à acumulação remunerada.

Após a análise do pedido de reexame, o Tribunal de Contas do Espírito Santo<sup>39</sup> decidiu revogar o parecer anterior e, no mérito, assentou que o “servidor em gozo de licença sem remuneração não pode acumular cargos, empregos e funções públicos, exceto os expressamente acumuláveis na forma das alíneas do art. 37, XVI, CF”. Além disso, a Corte também asseverou que “o servidor licenciado sem remuneração não pode exercer função gratificada”.

Pode-se afirmar que esta nova posição do TCE-ES é majoritária no âmbito das Cortes de Contas, logo, é prudente que os gestores públicos não permitam a acumulação de cargos públicos fora das hipóteses constitucionais, ainda que o acúmulo ocorra sem benefício pecuniário.

---

<sup>39</sup>. TCE-ES - Parecer em Consulta nº 20/2020.

## **AUMENTO DE SALÁRIO DO SERVIDOR DURANTE A PANDEMIA COVID-19.**

Na edição de setembro de 2020 da Revista Gestão Pública Municipal, defendemos a possibilidade dos municípios que não tivessem sido afetados de maneira mais severa pela pandemia – COVID-19 pudessem reajustar os salários dos servidores, desde que não houvesse decretação de calamidade pública e que o município não tivesse obtido os benefícios advindos da Lei Complementar nº 173/2020.

Informamos, naquela oportunidade, que alguns municípios ainda não tinham registrado casos de covid-19, enquanto outros poucos não sofreram queda na arrecadação<sup>40</sup>. Ou seja, alguns municípios não sofreram danos epidemiológicos/financeiros durante a pandemia. Nesta situação, em homenagem ao princípio da autonomia municipal previsto na Constituição Federal, entendemos que não se poderia impedir o gestor de conceder aumento ao funcionalismo.

Embora continuemos defendendo essa tese, reconhecemos que ela destoa do entendimento majoritário. Contudo, alguns municípios já começam a questionar os dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020 alegando, em parte, a nossa posição, senão vejamos.

O município de Iconha/ES consultou o Tribunal de Contas do Espírito Santo acerca da possibilidade de se conceder aumento

---

<sup>40</sup>. Segundo estudo do TCE-PR, nos primeiros cinco meses de 2020, quatro municípios paranaenses obtiveram aumento da arrecadação, quais sejam: Araucária, Cianorte, Jaguapitã e Palmas.



de salários e alteração de plano de cargos, haja vista a não decretação de calamidade pública em nível municipal. Por sua vez, o TCE-ES<sup>41</sup> respondeu nos seguintes termos, *in verbis*:

*O Decreto Legislativo 06/2020 do Congresso Nacional reconheceu a calamidade pública para todo o território nacional, abrangendo o estado do Espírito Santo e todos os municípios espírito-santenses, para fins do art. 65, Lei de Responsabilidade Fiscal, e do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020.*

*Os entes federativos, mesmo que sujeitos ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM praticar atos que aumentem a despesa relativa à remuneração de membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares quando:*

*a) derivada de sentença judicial transitada em julgado;*

*b) derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, não inserida na proibição de outro inciso E cujo período de aquisição já tenha se completado antes do reconhecimento da calamidade, inclusive para anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*c) derivada determinação legal anterior à calamidade pública E cujo período de aquisição se complete após o reconhecimento da calamidade pública para as vantagens não explicitamente listadas no inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020, dentre as quais as progressões e promoções, observadas as limitações do art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

---

<sup>41</sup>. TCE-ES - Parecer Consulta nº 17/2020.

*Os entes federativos sujeitos ou não ao art. 8º, da Lei Complementar 173/2020, PODEM incondicionalmente fazer modificação em sua legislação para alteração do plano de cargo e carreiras quando a alteração não implicar aumento de despesa*

Nota-se que a resposta do TCE-ES aponta para a obrigatoriedade dos municípios seguirem o estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional. Com relação ao aumento de despesa com pessoal, observa-se que a Corte de Contas entendeu que a majoração somente deve ser feita nos termos da Lei Complementar nº 173/2020.

Portanto, verifica-se que a posição do Tribunal de Contas do Espírito Santo diverge da nossa. Entretanto, cabe ressaltar que a consulta em apreço não abrangeu o caso do município que não recebeu os benefícios fiscais da Lei Complementar nº 173/2020, tampouco abarcou a hipótese da ausência de queda na arrecadação. Estes dois pressupostos são fundamentais na nossa tese.

**VERBA INDENIZATÓRIA PARA VEREADOR DEVE ESTAR  
PREVISTA EM LEI.**

Ainda que a remuneração dos vereadores ocorra através do sistema de subsídios (parcela única), admite-se que os edis também percebam verbas de caráter indenizatório, desde que exista previsão legal e que não reste desconfigurada a natureza da verba.

A legislação municipal deve fixar quais tipos de despesas poderão ser ressarcidas (indenizadas) aos vereadores, devendo estes gastos possuírem natureza indenizatória e estarem relacionados com as funções necessárias para o exercício do mandato. A indenização de despesas não previstas em lei configura gasto irregular, sujeitando o vereador beneficiário à recomposição do erário, sem prejuízo da responsabilidade do Presidente da Câmara como ordenador de despesas.

É comum os Tribunais de Contas julgarem irregulares as despesas com verba indenizatória não prevista em lei. Segundo decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>42</sup>, “é irregular o pagamento de despesas a título de verba indenizatória não previstas no rol da legislação municipal”.

No mesmo sentido, a Corte de Contas do Paraná<sup>43</sup> assentou que “o regime constitucional de subsídios estabelecido aos agentes políticos impede que seja pago qualquer tipo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, à exceção das parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. A verba indenizatória refere-se ao ressarcimento do agente público pela realização de despesa de interesse da administração, custeada diretamente por ele no exercício de suas atribuições”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>44</sup> entendeu que “a verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no

---

<sup>42</sup>. TCE-MG - Auditoria nº 1040726

<sup>43</sup>. TCE-PR - Acórdão nº 3464/2018

<sup>44</sup>. TCE-MT - Processo nº 20.736-5/2010. Parecer nº 122/2010.

interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei”.

Portanto, observa-se que não é todo e qualquer tipo de despesa que poderá ser custeada a título de verba indenizatória, pois somente os gastos que possuírem esta natureza e tiverem previsão legal serão considerados regulares.

## **VEREADOR PODE AUMENTAR O PRÓPRIO SALÁRIO NA PANDEMIA COVID-19?**

Os subsídios (salário) dos vereadores são fixados numa legislatura para vigorar na outra. Em 2020 (final da legislatura), diversas câmaras municipais aprovaram leis aumentando os salários dos edis. Contudo, como é sabido, a Lei Complementar nº 173/2020 proibiu o reajuste dos salários dos membros de Poder e demais servidores públicos até 31/12/2021 (art. 8º). Diante disto, poderiam os vereadores ter aumentado os salários em 2020?

Caso se entenda que os vereadores não poderiam ter aumento os próprios salários no final da legislatura (2020), em razão da vedação prevista na Lei Complementar nº 173/2020, o reajuste somente poderia ser feito em 2022 para vigorar na legislatura seguinte (2025/2028), haja vista o princípio constitucional da anterioridade (art. 29, VI da CF/88). Ou seja, na prática os vereadores somente teriam aumento a partir de 2025.

Entretanto, verifica-se que o entendimento de alguns Tribunais de Contas é no sentido da permissividade dos vereadores reajustarem os salários em 2020, desde que o efeito financeiro ocorra a partir de 2022. Esta posição foi defendida pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte<sup>45</sup> quando decidiu pela permissividade da majoração dos subsídios com efeitos a partir de 2022.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba<sup>46</sup> concedeu medida cautelar contra um Presidente de Câmara de Vereadores determinando que se abstenha de realizar atos e procedimentos voltados ao aumento dos subsídios com eficácia sobre o exercício financeiro de 2021.

Portanto, nota-se que a aprovação de leis reajustando os subsídios dos edis somente é válida caso os efeitos financeiros passem a vigorar a partir de 2022.

## **SERVIDOR PÚBLICO DEMITIDO PODE VOLTAR AO SERVIÇO PÚBLICO.**

A demissão do servidor público consiste na maior penalidade administrativa que pode ser imputada a um funcionário. No âmbito federal, a Lei nº 8.112/90 estabeleceu que “a demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova

---

<sup>45</sup>. TCE-RN – Processo nº 3276/2020

<sup>46</sup>. TCE-PB - MPJTCEPB – Representação Processo nº 00507/21.

investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos” (art. 137).

Em que pese o dispositivo acima estipular o prazo de impedimento do servidor demitido ocupar novo cargo federal (cinco anos), a mesma norma previu hipóteses de demissão sem possibilidade de retorno ao serviço público. Consoante o parágrafo único do art. 137, “não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI”.

Ou seja, caso o servidor pratique crime contra a administração pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, corrupção ou dilapidação do patrimônio nacional, ele será demitido do serviço público sem possibilidade de retorno (na esfera federal).

Entretanto, ao analisar a constitucionalidade do dispositivo supramencionado, o Supremo Tribunal Federal<sup>47</sup> (Min. Gilmar Mendes) entendeu que “embora a vedação à imposição de penas perpétuas (artigo 5º, inciso XLVII, da CF/88) se refira a sanções penais, é possível estender essa garantia às sanções administrativas, em razão do vínculo entre essas duas esferas do poder sancionatório estatal”. Sob este fundamento, o STF julgou inconstitucional o dispositivo do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei 8.112/1990, parágrafo único do art. 37) que proibia o retorno ao serviço público federal do servidor demitido ou destituído de cargo em comissão.

Saliente-se que, como a norma não fixou um prazo máximo para que seja possível o servidor retornar ao serviço público, o STF decidiu oficial o Congresso Nacional para alterar a legislação.

---

<sup>47</sup>. STF – ADI – 2975.

De todo modo, enquanto a Lei nº 8.112/93 não é modificada, o Min. Gilmar Mendes citou outros dispositivos legais que podem balizar o prazo de retorno do servidor demitido, tais como: o prazo de suspensão de direitos políticos por até dez anos para atos de improbidade; a inelegibilidade por oito anos, constante da Lei da Ficha Limpa, para os casos de condenação por crimes cometidos contra a administração pública; ou o prazo de reabilitação penal de dois anos após a extinção da pena (artigo 93 do Código Penal).

## **ATÉ 30% DA RECEITA DA COSIP DO MUNICÍPIO PODE SER DESVINCULADA.**

A Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP – prevista na Constituição Federal (art. 149-A) possui uma destinação específica, qual seja, financiar os serviços de clareamento de logradouros, praças, vias públicas, etc.

Contudo, em que pese a vinculação constitucional das receitas da COSIP, a Emenda Constitucional nº 93/2016 previu que os municípios poderão desvincular “de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes” (art. 76-B do ADCT).

Não obstante o texto constitucional não citar expressamente as receitas da COSIP, entende-se que estes recursos enquadram-se no conceito de “outras receitas correntes”. Inclusive, contabilmente, a receita de contribuição para o custeio de iluminação pública é classificada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) como “receita corrente”. Segundo o MCASP<sup>48</sup>, sob a ótica da classificação orçamentária, a “Contribuição de Iluminação Pública” é Espécie da Origem “Contribuições”, que integra a Categoria Econômica “Receitas Correntes”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>49</sup>, ao responder consulta sobre o tema, assentou: 1) A Desvinculação das Receitas dos Municípios, prevista no art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 93/2016, aplica-se às receitas relativas à Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública; 2) Considerando a natureza da norma e o seu objetivo, sobretudo à luz do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, o art. 76-B do ADCT ostenta eficácia plena, porquanto possui todos os elementos necessários para sua autoaplicabilidade, podendo, portanto, ser operacionalizado via decreto, dispensando edição de lei em sentido estrito para a sua aplicação; 3) A Desvinculação das Receitas dos Municípios operada pelo art. 76-B do ADCT produz efeitos sobre as receitas efetivamente arrecadadas a partir de 01/01/2016, devendo ser estritamente observadas, na realização de eventuais ajustes contábeis, as disposições da Lei n. 4.320/64 e demais normas do Direito Financeiro aplicáveis.

Em resumo, os municípios poderão desvincular até 30% da receita da COSIP, arrecadadas (mês de competência) entre

---

<sup>48</sup>. STN - MCASP – 8º edição. pág. 42

<sup>49</sup>. TCE-MG – Consulta nº 1054122



01/01/2016 até 31/12/2023. A operacionalização deste procedimento poderá estar prevista em Decreto ou Lei Municipal.

## **O QUE É UMA PROPOSTA DE PREÇOS FORMALMENTE INEXEQUÍVEL?**

A Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) fixa alguns parâmetros para averiguação das propostas manifestamente inexequíveis, quais sejam: a) 70% do valor orçado pela administração; b) 70% da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração (art. 48).

O menor dos dois parâmetros servirá de base para que a administração verifique se a proposta é inexequível. Contudo, conforme já decidido pelo Tribunal de Contas da União<sup>50</sup>, “é relativa a presunção de inexequibilidade de preços, devendo a Administração ofertar ao licitante a possibilidade de comprovar sua capacidade de bem executar o contrato com os preços propostos”. A Corte de Contas Federal<sup>51</sup> também já decidiu que: “antes de ter sua proposta desclassificada por inexequibilidade, ao licitante deve ser franqueada oportunidade de defendê-la e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório”.

---

<sup>50</sup>. TCU – Acórdão nº 964/2010 – 1º Câmara.

<sup>51</sup>. TCU – Acórdão nº 1244/2018.

Por se tratar de uma presunção relativa, não se pode afirmar categoricamente que uma proposta com valor abaixo do parâmetro de referência da Lei nº 8.666/93 é necessariamente inexequível, pois o licitante poderá demonstrar a exequibilidade da mesma.

Em função disto, caso o Poder Público não ofereça à empresa a possibilidade de mesma demonstrar a viabilidade da sua proposta, não se saberá, na prática, se o valor ofertado é viável.

Por isto, podemos afirmar que uma proposta de preços formalmente inexequível é aquela inferior ao parâmetro fixado pela Lei nº 8.666/93 (§ 1º do art. 48), sem que tenha sido dada a oportunidade do licitante demonstrar sua exequibilidade.

## ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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



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