

Revista

Gestão Pública Municipal

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

João Alfredo Nunes da Costa Filho



Revista

Gestão Pública Municipal

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

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

João Alfredo Nunes da Costa Filho

2022

ASSINATURA GRATUITA:
www.consultordoprefeito.org

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

REDES SOCIAIS:
Instagram/consultordoprefeito

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública
Municipal - v.6, n. 56, ago 2022. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16
CDU 35.073.526(05)“540.1”

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Espero que gostem desta edição,

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



SOBRE O AUTOR

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

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

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

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

DEPOIMENTOS DOS ALUNOS E LEITORES

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

Luiz Francisconi
Prefeito

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

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

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

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

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

Maximiniano Gomes
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Ronaldo Melo
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian
Prefeitura de Ribeirão do Sul

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

Cláudio Barros
Advogado e Contador

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

Martha Cristina

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

Flávio Anastácio
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi
Controlador da Câmara de Campo Largo

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

Raphael Costa de Azevedo
Consultor

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

Ezequiel de Paula Castro
Assessor Parlamentar

SUMÁRIO

Aposentadoria de servidor com menos de 5 anos no cargo com dedicação exclusiva.....	12
Ausência de repasse tempestivo ao INSS das contribuições previdenciárias.....	13
Exigência de registro em serviços de engenharia e segurança do trabalho nas licitações.....	17
Compra única e integral na licitação para registro de preços....	18
Critérios objetivos e vários fornecedores na inexigibilidade da licitação.....	20
Ausência da assinatura do ordenador na nota de empenho da despesa pública.....	22
Erro grosseiro do fiscal de contratos administrativos.....	24
Ausência do projeto básico da licitação é erro grosseiro.....	25
Servidor temporário municipal deve fazer exame admissional? 27	
Regente de ensino pode se aposentar na regra especial de professor?.....	29
Documentos que comprovam o vínculo do responsável técnico na licitação.....	31
Pagamento ao intermediário em valor superior ao cachê do artista.....	33
Prescrição do PAD após decisão que suspendeu o interrogatório do servidor.....	35
Competência para julgar servidor público de autarquia no PAD.	36
Nomeação de parente para o cargo de Secretário Adjunto do Município é nepotismo?.....	38
STJ confirma prazo de 05 (cinco) anos para o Tribunal de Contas analisar as aposentadorias.....	40
Realizar nova pesquisa de preços na licitação ou corrigir a anterior pelo IPCA?.....	43

Exigência de Certificado de Boas Práticas de Fabricação na licitação.....	45
Indenização de férias do servidor público municipal.....	47
Onde estão nossos leitores.....	51

APOSENTADORIA DE SERVIDOR COM MENOS DE 5 ANOS NO CARGO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA.

O regime de dedicação exclusiva, em geral aplicável aos professores, implica que o servidor está impedido de exercer, em regra, outra atividade remunerada, seja pública ou privada. Visa-se que o funcionário se dedique exclusivamente as funções do cargo em tempo integral. Em virtude da dedicação total e plena às atividades do cargo, a legislação normalmente fixa uma gratificação especial.

Ocorre que, devido à majoração salarial decorrente da gratificação de dedicação exclusiva, observa-se que alguns gestores, a fim de beneficiar a aposentadoria de determinados funcionários, promovem os servidores ao regime de dedicação exclusiva pouco tempo antes da aquisição do direito à inativação. Com isso, a depender do fundamento da aposentação e da forma de cálculo do benefício securitário, o servidor é agraciado com um provento de aposentadoria maior.

Atento a estes casos, o Tribunal de Contas da União – TCU¹ alertou o Ministério da Educação a fim de que adotasse gestões junto às Instituições Federais de Ensino visando incluírem, em seus regulamentos, norma que proibisse mudança de regime de trabalho para o de dedicação exclusiva da carreira de magistério há menos de cinco anos de adquirir o direito à aposentadoria em qualquer das modalidades previstas na legislação em vigor.

¹ TCU – Acórdão n.º 2519/2014 – Plenário.

Após esta determinação, a Corte de Contas federal vem negando registro aos atos de inativações que se enquadrem nesta hipótese. Segundo o TCU², “é ilegal o ato de aposentadoria de professor que contemple mudança de regime de trabalho para o de dedicação exclusiva há menos de cinco anos da aposentação, por frustrar a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial e o caráter contributivo do regime previdenciário”.

AUSÊNCIA DE REPASSE TEMPESTIVO AO INSS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS.

A incidência das contribuições previdenciárias sobre a remuneração dos servidores gera a obrigação do Município recolher a sua parcela (patronal) e a do servidor ao Instituto Próprio de Previdência ou a Autarquia Previdenciária Nacional (INSS). Assim, o atraso no pagamento ou a ausência de recolhimento gera de imediato o aumento da dívida fundada do ente e, conseqüente, a majoração dos serviços da dívida (multa, juros e correção monetária). Portanto, o simples atraso nas obrigações aumenta os encargos do Poder Público, restando menos recursos para investimentos em áreas prioritárias.

Em que pese os Tribunais de Contas não possuírem competência para apurar o montante definitivo e real das obrigações previdenciárias (Incumbência atribuída à Secretaria da Receita Federal do Brasil), as Cortes de

² TCU – Acórdão n.º 2479/2022 – Primeira Câmara.

Contas têm a responsabilidade de verificar o montante da dívida pública, a fidedignidade das informações dos Demonstrativos Contábeis e a comprovação de pagamento das despesas. Assim, quando a Comuna deixa de recolher os valores devidos das contribuições previdenciárias, ou recolhe um valor notadamente inferior, o impacto não é só na questão previdenciária, mas também na real situação patrimonial do ente, no aumento da dívida e na possibilidade de comprometimento das futuras administrações. Por isso, vários Tribunais de Contas do Brasil verificam se há consistência nos valores recolhidos das contribuições previdenciárias.

Os Tribunais, além de verificar a tempestividade dos repasses, examinam se o valor devido foi efetivamente recolhido. O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB³ já reconheceu em alguns julgados que o não recolhimento das contribuições previdenciárias pode ensejar a reprovação das contas. Do mesmo modo, o TCU⁴, TCE-SP⁵, TCE-MA⁶ e TCE-RO⁷ consideram irregulares as ausências de recolhimentos das contribuições previdenciárias.

Saliente-se que o repasse oportuno das contribuições securitárias também é responsabilidade do Chefe do Poder Legislativo Municipal. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG⁸ entendeu ser irregular, cabendo aplicação de multa ao Presidente

³. TCE-PB – Processo nº 02401/12 – Acórdão AC1 01601/2017.

⁴. TCU – Acórdão nº 5037/2010 – 2º Câmara.

⁵. TCE-SP – Processo TC-001746/026/13.

⁶. TCE-MA – Acórdão PL nº 12/2013.

⁷. TCE-RO – Processo nº 05412/12.

⁸ TCE-MG – Processo n.º 1077042 – Representação.

da Câmara, o repasse extemporâneo, sem justificativas, das contribuições previdenciárias dos servidores do Parlamento Mirim, mesmo o Poder Executivo tendo honrado com as obrigações.

Ademais, sob o aspecto eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral - TSE⁹ entende que o não recolhimento de verbas previdenciárias constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa. Além disso, a Corte Superior Eleitoral considera que o saneamento do processo no Tribunal de Contas em virtude da quitação do débito não tem o condão de assentar a boa fé e a ausência de dolo.

Com relação ao saneamento da irregularidade, alguns Conselheiros de Tribunais de Contas defendem que a quitação do débito previdenciário (parcelamento) elide a impropriedade. Consideramos que esse entendimento, quando muito, regulariza a situação previdenciária. Porém, sob o aspecto fiscal, o prejuízo ao ente público não foi sanado, pois o parcelamento das obrigações, além de aumentar o endividamento, gera encargos de multa e juros. Sem falar que o recolhimento intempestivo prorroga a obrigação para administrações futuras e pode comprometer o equilíbrio atuarial do regime previdenciário, inclusive gerando deficit orçamentário no RPPS (a responsabilidade nesse caso é do prefeito e não do Presidente do Instituto¹⁰). Tudo isso acarreta vulnerabilidade para o segurado quanto ao recebimento de benefícios futuros¹¹.

⁹. TSE - REesp. 4366 – ES.

¹⁰. TCE-MG – Processo nº 887550 de 08/11/2017.

¹¹. TCE-MG – Auditoria nº 886467

O Ministério Público de Contas do TCE-PB¹² lembrou que as contribuições previdenciárias patronais possuem natureza jurídica de tributo, não cabendo ao Prefeito fazer juízo de valor no tocante ao mérito, à oportunidade ou à conveniência no perfazer da exação. Trata-se de ato sem margem para discricionariedade.

Portanto o Alcaide e o Presidente da Câmara de Vereadores devem recolher todas as contribuições previdenciárias tempestivamente. O prejuízo decorrente do atraso no recolhimento (juros e multa) pode ser imputado ao próprio gestor caso não se comprove a incapacidade do pagamento, conforme entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCE/MG¹³.

Por fim, cabe destacar, conforme deliberação da referida Corte de Contas¹⁴, que “a ausência de repasses, pelo chefe do Poder Executivo, de contribuições previdenciárias, patronal e funcional, ao instituto de previdência dos servidores públicos municipais, sem a adoção de medidas para sanar o problema ou a indicação da existência de motivo para o descumprimento de seu dever constitucional, configura erro grosseiro, previsto no art. 28 da LINDB, e enseja a aplicação de multa”.

De todo o exposto, percebemos que a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias acarreta para o gestor a possibilidade de Parecer contrário a aprovação das contas, imputação de débito, multa e outras consequências na esfera eleitoral e, inclusive, penal.

¹². TCE-PB – Processo nº02390/12 – Parecer nº 00822/13.

¹³. TCE-MG – Representação – Processo nº 980.573.

¹⁴. TCE-MG - Processo n.º 997672.

EXIGÊNCIA DE REGISTRO EM SERVIÇOS DE ENGENHARIA E SEGURANÇA DO TRABALHO NAS LICITAÇÕES.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), apesar de enumerar os documentos que podem ser exigidos na habilitação dos licitantes, não é raro observamos alguns editais de certames públicos obrigando os interessados apresentarem documentação não prevista nos art. 28 a 31 da mencionada norma.

Acerca dessa matéria, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU¹⁵ é farta e pacífica no sentido de que quaisquer exigências especiais de habilitação devem estar previstas na lei de licitações e justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame.

Embora a Lei Nacional n.º 8.666/1993, bem como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021), estabeleçam que na documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional a empresa deve apresentar, quando for o caso, prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, e não obstante algumas firmas estarem obrigadas pela legislação a possuir serviços especializados de engenharia de segurança e em medicina do trabalho, não se pode exigir prova de registro em serviços especializados.

¹⁵ TCU – Acórdão n.º 1336/2010 – Plenário. Acórdão n.º 2581/2010 – Plenário. Acórdão n.º 3192/2016 – Plenário.

Ao analisar um instrumento convocatório com a referida determinação, a Corte de Contas federal¹⁶ decidiu que “é irregular a exigência de que as licitantes sejam registradas junto aos serviços especializados em Engenharia e Segurança do Trabalho e de que disponham de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e de Programa de Proteção de Riscos Ambientais (PPRA), uma vez que não é possível a inclusão de requisitos de habilitação não previstos em lei (art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993)”.

COMPRA ÚNICA E INTEGRAL NA LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS.

As compras da administração pública, sempre que possível, devem ser processadas através do sistema de registro de preços, o qual deve ser precedido de ampla pesquisa mercadológica. Todavia, esse procedimento é mais indicado em certas circunstâncias, notadamente quando:

- a) pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- b) for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- c) for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

¹⁶ TCU – Acórdão n.º 1381/2022 – Plenário.

d) pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração.

Outrossim, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) previu a possibilidade de o sistema de registro de preços ser utilizado, além nos casos de dispensa e inexigibilidade, para obras de engenharia, desde que sejam atendidas, dentre outros, os seguintes requisitos: existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Nota-se que o sistema de registro de preços deve ser usado em circunstâncias específicas, sendo impertinente utilizá-lo quando o Município pretende adquirir os produtos de uma única vez.

Acerca desta questão, o Tribunal de Contas da União – TCU¹⁷ pontuou que “afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade à utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação”.

A Corte de Contas federal também aduziu que é impróprio constituir uma ata de registro de preços para simplesmente firmar contrato pela totalidade do valor da ata, ainda que a ata pudesse ser utilizada pelos “caronas”, posto que a finalidade precípua deste procedimento é o atendimento das necessidades do “gerenciador” e dos eventuais “participantes”.

¹⁷ TCU – Acórdão n.º 1443/2015 – Plenário.

Desta feita, se a maior parte do objeto do certame vai ser adquirido integralmente, o sistema de registro de preços não é o meio mais adequado para efetivar as aquisições.

CRITÉRIOS OBJETIVOS E VÁRIOS FORNECEDORES NA INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO.

A contratação direta de serviços técnicos especializados mediante inexigibilidade de licitação pode ocorrer quando, dentre outros aspectos, for inviável a competição, as serventias forem singulares e o profissional ou empresa dispor de notória especialização (art. 25 da Lei Nacional n.º 8.666/1993 e art. 74, inciso III, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei Nacional n.º 14.133/2021).

Especificamente acerca da impossibilidade de competição, há quem defenda que este é o pressuposto básico para a contratação direta. Ou seja, se existir várias empresas ou profissionais qualificados para a prestação do serviço, ainda que ele seja singular, deve-se realizar o procedimento licitatório, haja vista a possibilidade de disputa entre eles e, por conseguinte, a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração Pública.

Todavia, em recente deliberação sobre o tema, o Tribunal de Contas da União – TCU entendeu que a referida assertiva não é necessariamente verídica, porquanto o fator primordial para este tipo de contratação direta é a impraticabilidade da fixação de critérios objetivos para aferição da proposta mais vantajosa. De acordo com a

Corte de Contas federal¹⁸, “nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento”.

Da análise da antevista deliberação, percebe-se que existe uma estreita relação entre a singularidade do objeto e a impossibilidade de fixação de critérios objetivos para seleção de proposta mais vantajosa, sendo este o principal elemento, na visão do TCU, autorizador da contratação direta através da inexigibilidade de licitação.

Por fim, não se pode olvidar, consoante voto do Relator da sobredita decisão, Min. Benjamin Zymler, que “o fato da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento, aliada à discricionariedade do gestor na escolha dos profissionais a serem contratados, não autoriza a Administração a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público. A seleção deverá observar os critérios de notoriedade e especialização, sendo devidamente fundamentada no processo de contratação”.

¹⁸ TCU – Acórdão n.º 1397/2022 – Plenário.

AUSÊNCIA DA ASSINATURA DO ORDENADOR NA NOTA DE EMPENHO DA DESPESA PÚBLICA.

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).

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.

Cumprе 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-SC¹⁹ e TCE-MG²⁰. Conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI²¹, “a ausência de assinatura do ordenador de despesa em notas de empenho demonstra inobservância do art. 58, Lei nº 4.320/64”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU²² decidiu que “o ordenador de despesas tem o dever de verificar a legalidade e a legitimidade dos documentos geradores de despesa, não sendo sua assinatura mera formalidade, assim como de acompanhar e fiscalizar a atuação de seus subordinados”.

Portanto, nota-se que a carência de assinatura da autoridade competente nas notas de empenho não é mera formalidade, porquanto, além de descumprir as normas de direito financeiro, prejudica a responsabilização do agente público que autorizou a obrigação de pagamento.

¹⁹. TCE-SC - Processo nº 08/00087127. Parecer MPTC/2808/2011.

²⁰. TCE-MG - Processo nº 434429.

²¹. TCE-PI - Acórdão nº 3150/2017.

²² TCU – Acórdão n.º 3074/2022 – Segunda Câmara.

ERRO GROSSEIRO DO FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB assevera que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”, sendo cada vez mais comum os Tribunais de Contas especificarem quais decisões ou atos se enquadram no conceito de “erro grosseiro” para efeitos de responsabilização do agente público, inclusive dos servidores públicos designados para exercer a fiscalização dos contratos administrativos.

Ainda que a configuração do erro grosseiro dependa das circunstâncias que envolvem o caso concreto, quando se trata da atribuição do fiscal de contratos de examinar os documentos inerentes ao ajuste celebrado com o Poder Público, o Tribunal de Contas da União – TCU²³ entendeu que “pode ser tipificada como erro grosseiro a aprovação, pelo fiscal do contrato de obra pública, de planilha anexa ao termo aditivo do contrato contendo quantitativos de serviços incompatíveis com os quantitativos constantes da planilha orçamentária do projeto executivo, acarretando a desfiguração do projeto básico”.

Com efeito, partindo do pressuposto de que o fiscal possui, minimamente, competência básica para exercer o seu mister, não se pode eximi-lo da responsabilização quanto a uma função essencial de examinar a compatibilidade dos documentos do processo, bem como a congruência destes com a execução física. No caso sob

²³ TCU – Acórdão n.º 1241/2022 – Plenário.

exame, o TCU considerou irregular as condutas dos fiscais de aprovar aditivos contratuais com divergências nos quantitativos previstos no projeto executivo, sem a devida justificativa. Malgrado existisse parecer técnico pela aprovação dos aditivos, houve a responsabilização dos fiscais, face a monta da inconformidade.

Ademais, na referida deliberação, a Corte de Contas federal pontuou que “o fato de a Administração contratar terceiro para auxiliá-la na fiscalização do empreendimento (art. 67 da Lei 8.666/1993) não afasta a responsabilidade daquele agente público por tal irregularidade, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição”.

AUSÊNCIA DO PROJETO BÁSICO DA LICITAÇÃO É ERRO GROSSEIRO.

O leitor atento da Revista Gestão Pública Municipal já deve ter observado as recorrentes decisões do Tribunal de Contas da União – TCU pontuando acerca das irregularidades das condutas dos agentes públicos que configuram o denominado “erro grosseiro” aludido no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) , que, nos termos da jurisprudência do TCU, é aquele decorrente de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave, a justificar a cominação de multa²⁴.

²⁴ TCU – Acórdão n.º 2924/2018 – Plenário.

Esta questão é debatida no âmbito da Corte de Contas federal devido as alegações dos jurisdicionados visando afastar sua responsabilidade, posto que o referido dispositivo menciona que o agente público somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Assim, especificamente acerca do projeto básico da licitação, o TCU²⁵ decidiu que “para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a homologação de dispensa de licitação e a assinatura do contrato sem a existência de projeto básico”.

Com efeito, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) é cristalina ao afirmar, notadamente nos certames de obras e serviços, incluindo as dispensas e inexigibilidades, que a licitação deve conter o projeto básico, *in verbis*: “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório” (art. 7º, § 2º, inciso I).

Na mesma esteira, o novo marco regulatório das contratações públicas (Lei Nacional n.º 14.133/2021) também prever, em certos casos, a obrigação do projeto básico, o qual é definido pela referida norma como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto

²⁵ TCU – Acórdão n.º 2783/2022 – Segunda Câmara.

ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Portanto, em harmonia com o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, é patente que a inexistência de um documento elementar e essencial da licitação como o projeto básico possa eximir a responsabilidade do agente público.

SERVIDOR TEMPORÁRIO MUNICIPAL DEVE FAZER EXAME ADMISSIONAL?

O exame admissional é uma análise médica que visa apurar a aptidão física e mental dos servidores antes que eles tomem posse no cargo. Na esfera federal, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei Federal n.º 8.112/1990) determina que um dos requisitos para a investidura em cargo público é a aptidão física e mental do postulante (art. 5º, inciso VI).

Especificamente acerca do servidor contratado por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, a norma que regulamenta a matéria no âmbito da Administração Pública Federal (Lei Federal n.º 8.745, de 09 de dezembro de 1993), embora tenha estendido algumas regras do estatuto federal aos servidores temporários (art. 11), não estabeleceu expressamente a obrigação do funcionário temporário realizar exame admissional prévio.

Nos municípios, como caberá à norma local regulamentar o estatuto dos servidores temporários, é possível estabelecer a obrigação dos exames médicos antes da investidura. Ademais, se o regulamento municipal fizer remissão à aplicação subsidiária da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, é obrigatória a realização da apuração da capacidade física e mental, conforme art. 168, inciso I, do Decreto-Lei n.º 5.452, de 01 de maio de 1973 (CLT).

Mesmo na hipótese de omissão total da norma local, há quem defenda a obrigação da efetivação dos exames admissionais. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG²⁶ decidiu que “é dever da administração verificar a aptidão física e mental dos candidatos aprovados em processo seletivo, antes de sua efetiva admissão, cuja demonstração observará a regulamentação do ente federativo, ordinariamente realizada por meio de avaliação médica”.

Segundo a Corte de Contas estadual, “enquanto não tenha o contratado temporariamente uma categoria jurídica bem delimitada, em qualquer hipótese, o propósito é receber colaboradores para exercerem atividades para as quais devem apresentar aptidão física e mental, cuja comprovação demanda necessariamente avaliação médica. E a não exigência de atestado admissional antes da posse coloca a Administração em risco de assumir vínculo com contratado sem os predicativos necessários para o exercício das funções a ele atribuídas, além da possibilidade de acometimento de doenças preexistentes que, em momento posterior, possam trazer outras implicações, inclusive quanto ao reconhecimento de moléstias profissionais/ocupacionais”.

²⁶ TCE-MG – Processo n.º 1119782 – Consulta.

Deste modo, é importante que a legislação municipal estipule de forma expressa a obrigação da realização dos exames admissionais para todos os servidores, inclusive os contratados por tem determinado, sendo razoável exigir esse procedimento mesmo na hipótese de omissão nas normas locais.

REGENTE DE ENSINO PODE SE APOSENTAR NA REGRA ESPECIAL DE PROFESSOR?

A aposentadoria especial para os professores consiste basicamente na redução da idade e do tempo de contribuição em 05 (cinco) anos para os profissionais que comprovem tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (art. 40, § 5º, da Constituição Federal).

Como o texto constitucional assevera expressamente que o referido benefício especial deverá ser concedido aos professores, surgem dúvidas quando o cargo do pleiteante à aposentação é de regente de ensino. Todavia, mais importante do que a nomenclatura do cargo, é imprescindível sabermos suas atribuições, pois em diversos municípios os regentes de ensino exercem praticamente as funções de professor.

O regente de ensino, também denominado professor regente ou regente de classe, na maioria das vezes ministram aulas e possuem formação didática e pedagógica, em nada destoando do mister do magistério. Outrossim, em diversos municípios os cargos regentes de

ensino foram enquadrados ou transformados em professor.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal – STF possui entendimento abrangente acerca das atividades que podem exercidas para fins da mencionada inativação especial. Conforme a Suprema Corte²⁷ “a função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal”.

Feitas essas considerações, especificamente sobre a aposentadoria de ocupante do cargo de regente de ensino com base na regra especial, cabe destacar que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, Acórdão AC1 – TC 01623/2021, bem como o TCE/MG, Processo n.º 1041839, já concederam registro a benefício especial outorgado ao regente de ensino.

De todo modo, não se pode esquecer que não são todos os cargos de regente de ensino que possuem atribuições similares às funções do professor, sendo nesta hipótese, especialmente quando o labor é desempenhado em atividade puramente administrativa, inadequado o benefício securitário especial.

²⁷. STF – ADI 3772.

DOCUMENTOS QUE COMPROVAM O VÍNCULO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO NA LICITAÇÃO.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) afirma que um dos requisitos para a habilitação dos licitantes é a comprovação da qualificação técnica (art. 30 da Lei nº 8.666/93). Esta qualificação deve ser evidenciada através da demonstração de que a empresa possui aptidão para o desempenho da atividade a ser contratada.

Em razão disto, a referida norma exige “a comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes” (art. 30, §1º, inciso I).

Não obstante a norma asseverar que a empresa demonstre que possui em seu “quadro permanente” profissional com capacitação técnica, entende-se que isto não significa que este profissional deva possuir vínculo empregatício com a empresa licitante.

Conforme decisão do Tribunal de Contas da União - TCU²⁸, “configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, da demonstração de vínculo societário ou empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da

²⁸. TCU – Acórdão nº 12879/2018 – Primeira Câmara.

disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil”.

Outrossim, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) não mais previu a expressão “quadro permanente”, aduzindo apenas que “a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita, dentre outras, a apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação” (art. 67, inciso I). Mais adiante, o novo marco regulatório estipula que será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico.

Desta feita, em assentada mais recente, o Tribunal de Contas da União – TCU²⁹ foi mais abrangente, posto que decidiu que não é necessário o contrato de prestação de serviços, mas apenas uma declaração de contratação futura com a anuência do profissional, senão vejamos: “para comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve-se admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), cópia do contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio, cópia do contrato de trabalho ou, ainda, declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional”.

²⁹ TCU – Acórdão n.º 1450/2022 – Plenário.

Portanto, a capacitação técnico-profissional poderá ser demonstrada, por exemplo, através dos seguintes documentos: a) carteira de trabalho; b) ficha de empregado; c) contrato de trabalho; d) vínculo societário; e) contrato de prestação de serviço; e f) declaração de contratação futura com anuência do profissional.

PAGAMENTO AO INTERMEDIÁRIO EM VALOR SUPERIOR AO CACHÊ DO ARTISTA.

Geralmente, os shows de artistas contratados pelos municípios são fundamentados no art. 25, inciso III, da Lei Nacional n.º 8.666/1993, que foi repisado no art. 74, inciso II, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021). O referido dispositivo aduz que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial, para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Nota-se que a contratação do artista pode ocorrer diretamente ou por via de um representante (empresário exclusivo), sendo também comum em certas circunstâncias o valor ser desembolsado para uma firma intermediadora responsável pelo show. Assim, para efeitos de prestação de contas dos recursos públicos, quando o pagamento do cachê é feito diretamente ao artista ou ao seu representante não gera maiores questionamentos, desde que o preço esteja devidamente

justificado, consoante art. 26, parágrafo único, inciso III, na mencionada Lei Nacional n.º 8.666/1993. Todavia, quando o desembolso ocorre para a empresa intermediadora e esta fica encarregada de pagar o artista, eventual diferença de preços deve ser esclarecida, sob pena da sociedade ser condenada a ressarcir a diferença.

Ao analisar um caso concreto, relativo a um empresário que recebeu R\$ 103.800,00, enquanto o artista ficou com a quantia de R\$ 60.000,00, o Tribunal de Contas da União – TCU entendeu que a diferença deveria ser devolvida aos cofres públicos, face a carência de justificativas.

Segundo a Corte de Contas federal³⁰, “nos convênios para a realização de eventos, configura débito a diferença entre o valor pago à empresa intermediadora do show e o valor efetivamente repassado ao artista ou a seu representante exclusivo a título de cachê, salvo se comprovados outros custos incorridos pela empresa que justifiquem a divergência e desde que previstos no plano de trabalho”.

Portanto, percebe-se a importância de todos os custos estarem previstos no plano de trabalho do evento, o qual deve ser previamente aprovado pelo órgão financiador, sob pena do gestor e do empresário intermediador serem condenados solidariamente a restituir o erário caso o pagamento ao artista seja inferior ao do recebido pela entidade responsável pela organização do evento.

³⁰ TCU – Acórdão n.º 3349/2022 – Primeira Câmara.

PRESCRIÇÃO DO PAD APÓS DECISÃO QUE SUSPENDEU O INTERROGATÓRIO DO SERVIDOR.

O Processo Administrativo Disciplinar – PAD, procedimento instaurado pela autoridade competente que tiver ciência de possíveis irregularidades no serviço público visando apurar a responsabilidade do servidor público, é composto, em geral, das seguintes fases: instauração, inquérito administrativo e julgamento.

Na fase do inquérito administrativo, que compreende as sub-etapas de instrução, defesa e relatório, a comissão processante do PAD promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos (art. 155 da Lei Federal n.º 8.112/1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Federais).

O interrogatório do funcionário objetiva, além de evidenciar a versão dele sobre os acontecimentos, esclarecer eventuais dúvidas da comissão. Todavia, o agente público poderá não comparecer ao interrogatório, permanecer em silêncio ou ainda conseguir uma decisão judicial impedindo a sua oitiva.

Nesta última hipótese, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, o prazo prescricional deverá ser suspenso. A Corte Superior de Justiça³¹ aduziu que “se, em razão de determinação judicial, a Administração não pode realizar nem concluir o

³¹ STJ – MS 25.318-DF.

interrogatório de servidor em processo administrativo disciplinar, sem que este possa seguir seu curso natural, deve-se considerar, por via transversa, suspenso o prazo prescricional”.

No caso concreto analisado pelo STJ, embora a decisão prolatada no mandado de segurança não tenha expressamente impedido o curso do processo administrativo, mas apenas a realização do interrogatório, ela acabou produzindo, na prática, o efeito de obstar a marcha processual para a fase adiante. Desse modo, o Tribunal considerou que o prazo prescricional deveria ser suspenso, posto que não houve inércia/inação da comissão, porquanto ela ficou impedida de impulsionar o processo a fase seguinte e realizar o último ato de instrução.

COMPETÊNCIA PARA JULGAR SERVIDOR PÚBLICO DE AUTARQUIA NO PAD.

Embora cada Município disponha de competência para regulamentar o processo administrativo disciplinar aplicável aos seus servidores públicos, no âmbito da União, a Lei Federal n.º 8.112/1990 assevera que as penalidades disciplinares serão aplicadas, pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão ou entidade (art. 141, inciso I).

Outrossim, no caso de suspensão superior a 30 (trinta) dias, a penalidade deve ser aplicada pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas anteriormente. Por conseguinte, na hipótese de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos. Por fim, quando a pena for a destituição de cargo em comissão, ela deverá ser aplicada pela autoridade que houver feito a nomeação (art. 141, incisos II, III e IV, da Lei Federal n.º 8.112/1990).

Feitas essas considerações, um ponto que se deve atentar na esfera municipal diz respeito ao agente público responsável pela aplicação de penas mais severas, notadamente a demissão do funcionário. Pois, não obstante o Prefeito seja a autoridade máxima do Poder Executivo, deve-se obedecer a autonomia administrativa das entidades da administração indireta. Ou seja, em geral, o dirigente máximo da autarquia, ainda que vinculada à Administração Direta, possui competência para aplicar a penalidade aos funcionários da entidade autônoma.

De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ³², “cabe ao Chefe do Executivo Estadual aplicar sanções aos servidores vinculados à Administração Direta, ficando a cargo da chefia superior das autarquias e das fundações punir os servidores a elas subordinados”.

Malgrado o referido entendimento da Corte Superior de Justiça, cabe destacar que, no caso concreto analisado,

³² STJ – RMS 43.529-MS

existia norma regional³³ prevendo a incumbência reservada, privativamente, aos Diretores-Presidentes de Agências Estaduais para aplicar as penalidades aos servidores das autarquias e fundações públicas. Assim, em caso de omissão ou de disposição legal contrária, é possível entendimento diferente.

NOMEAÇÃO DE PARENTE PARA O CARGO DE SECRETÁRIO ADJUNTO DO MUNICÍPIO É NEPOTISMO?

Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, conforme Súmula Vinculante n.º 13: “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”.

Não obstante a abrangência da referida súmula, a Suprema Corte considera que não descumpra a Carta Maior a nomeação de parentes para cargos de natureza política, tais como os de Secretários Municipais, desde que a pessoa detenha capacidade técnica para o exercício da função e a nomeação não decorra meramente do vínculo familiar.

³³ Lei do Estado do Mato Grosso do Sul n.º 1.102/1990.

Embora não restem dúvidas quanto à natureza política do cargo de secretário, porquanto as atribuições são advindas diretamente da Constituição Federal, integram a alta cúpula da administração, representam titulares e ocupantes de poderes de Estado, possuem independência funcional e poder de decisão. Todavia, no tocante aos cargos de secretários adjuntos ou executivos, é possível afirmar que eles também possuem natureza política? Ou seja, pode o Prefeito nomear um parente seu para o cargo de secretário adjunto ou executivo sem configurar nepotismo?

Concorde o Supremo Tribunal Federal³⁴, os cargos de Secretário Adjunto não possuem natureza política, mas administrativa, diferentemente dos cargos de Secretário Municipal, posto que estes são submetidos à regime jurídico constitucionalmente previsto. Na visão do STF, o Secretário Adjunto é auxiliar do Secretário Municipal, devendo, portanto, ser considerado agente administrativo e não político.

Sem embargo do entendimento da Suprema Corte, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB³⁵, analisando caso concreto à luz da legislação local, considerou que o cargo de Secretário Executivo (outrora denominado Adjunto) possuía natureza política, notadamente por restar evidenciada a equivalência com os secretários municipais e a posição na estrutura superior da administração pública municipal. Nesse sentido, a Corte de Contas estadual não vislumbrou nepotismo quando o Prefeito do Município de João

³⁴ STF – RE 1.261.128/SE

³⁵ TCE-PB – Processo n.º 05117/22. Acórdão APL TC n.º 0227/2022.

Pessoa/PB nomeou sua filha para o cargo de Secretária Executiva da Saúde.

De todo o exposto, cabe uma reflexão acerca da regra geral proferida pelo Supremo Tribunal Federal, bem como da decisão do TCE/PB. Poderia as circunstâncias do caso concreto, diante das peculiaridades da legislação local, especialmente com relação às atribuições dos cargos, indicarem que o cargo de Secretário Adjunto ora possui natureza política e ora administrativa?

STJ CONFIRMA PRAZO DE 05 (CINCO) ANOS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS ANALISAR AS APOSENTADORIAS.

Uma das atribuições dos Tribunais de Contas brasileiros é analisar se as aposentadorias dos servidores públicos foram concedidas dentro da legalidade (art. 71, inciso III, da Constituição Federal). Em função desta competência, a jurisprudência entende que a concessão da aposentadoria é um ato administrativo complexo, o qual só se concretiza (completa) após o exame da legalidade (registro) pelos Tribunais de Contas.

Porém, devido ao grande volume de aposentadorias concedidas anualmente, algumas Cortes de Contas demoram a proceder o exame do benefício, gerando, inclusive, insegurança jurídica para os servidores públicos. Não é raro encontrar casos em que o servidor aposentado tem o valor da sua aposentadoria contestado após 5, 10 ou 15 anos da concessão do benefício.

Diante deste panorama, a fim de preservar a segurança jurídica e a presunção de legalidade dos atos da administração pública, o Supremo Tribunal Federal³⁶ definiu a seguinte tese de repercussão geral (Tema 445): “os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima”.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça – STJ³⁷, além de ratificar a deliberação da Suprema Corte, aduziu que a administração pública não poderá rever o benefício securitário com a negativa do registro fora do prazo de 05 (cinco) anos. Ou seja, ainda que o Tribunal considere irregular uma aposentadoria, o Município não poderá modificar o benefício se a análise do TCE tiver ocorrido após o mencionado lapso temporal. No caso concreto investigado, o STJ concedeu o direito de os proventos do servidor permanecer com uma parcela remuneratória considerada irregular pela Corte de Contas.

Portanto, estas decisões significam que, após o Instituto responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município encaminhar a aposentadoria do servidor para a análise no respectivo Tribunal de Contas, este tem o prazo máximo de 5 (cinco) anos para apreciá-la. Caso a Corte permaneça inerte, o ato de aposentadoria será considerado registrado tacitamente.

Todavia, o registro tácito do ato não impedirá a revisão do benefício pela própria Corte de Contas no mesmo

³⁶. STF – RE 636553

³⁷ STJ – AgInt no RMS 47.738-RJ.

prazo de 5 (cinco) anos. Pois, no julgamento dos embargos de declaração, opostos em face da supracitada decisão o Relator aduziu que, “passado esse prazo [de cinco anos, contado de forma ininterrupta, a partir da chegada do processo à corte de contas] sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999”.

A fundamentação para revisão está contida na lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal (Lei Federal n.º 9.784/1999). Esta norma prever no art. 54 que “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Assim, após o registro tácito, iniciará o prazo de 5 (cinco) anos para revisão do ato, consoante o dispositivo relatado.

Por fim, cumpre-nos destacar decisão do Tribunal de Contas da União - TCU³⁸ acerca da matéria, senão vejamos: “passados cinco anos, contados de forma ininterrupta, a partir da entrada de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão no TCU, sem sua apreciação, o ato será considerado registrado tacitamente, abrindo-se, a partir daí, a possibilidade de revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999 (RE 636.553 - Tema 445 da Repercussão Geral) c/c art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU”.

³⁸. TCU – Acórdão n.º 122/2021 – Plenário.

REALIZAR NOVA PESQUISA DE PREÇOS NA LICITAÇÃO OU CORRIGIR A ANTERIOR PELO IPCA?

A pesquisa prévia de mercado da licitação, baseada em uma “cesta de preços aceitáveis”, notadamente consultando sistemas de custos oficiais e contratações anteriores, deve ser efetivada o mais próximo possível da data da assinatura do contrato. Inclusive, alguns órgãos da administração pública somente utilizam pesquisas de preços cuja realização não tenha ultrapassado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, consoante orientação da Instrução Normativa SEGES IN 03/2017.

Considerando que a sondagem mercadológica visa averiguar se os preços contratados são compatíveis com aqueles praticados no mercado, faz sentido buscar cotações o mais próximo possível da data da contratação. Todavia, ao invés de realizar uma nova pesquisa, o Município poderia apenas atualizar os preços de pesquisa anterior, reajustando-os, por exemplo, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA?

Embora essa metodologia pareça razoável para alguns produtos, especialmente aqueles correlacionados com o citado índice, a correção não substitui, em geral, uma nova pesquisa de mercado, porquanto podem existir variáveis não refletidas no IPCA que influenciam os preços de certos produtos/serviços.

Essa é a posição do Tribunal de Contas da União – TCU³⁹, posto que a Corte decidiu que “a utilização de referenciais de preço com data mais próxima da data base do

³⁹ TCU – Acórdãos n.º 854/2016 e 167/2017 – Plenário.

contrato é a mais esboreita. Isso se deve ao fato de que a atualização (ou correção) por longos períodos não se presta para a verificação da compatibilidade dos valores contratados com os praticados no mercado à época do ajuste, uma vez que correções monetárias por períodos demasiadamente longos geram distorções, por não considerarem outras variáveis incidentes sobre a variação de preços”.

Outrossim, o TCU descarta o método da correção monetária para fins de apuração de eventual superfaturamento. De acordo com a Corte de Contas federal⁴⁰, “a utilização de referenciais de preço com data mais próxima possível da data base do contrato é o procedimento mais adequado para apuração de eventual superfaturamento. A correção de preços por longos períodos não se presta para a verificação da compatibilidade dos valores contratados com os praticados no mercado à época do ajuste, uma vez que correções monetárias por períodos demasiadamente longos geram distorções, por não considerarem outras variáveis incidentes sobre a variação de preços”.

Portanto, os gestores e responsáveis pela elaboração da pesquisa de preços da licitação devem realizar tempestivamente novas pesquisas de mercado, evitando, em regra, corrigir os preços obtidos em sondagens antigas, sob pena de serem condenados a devolver eventuais diferenças de valores pelos Tribunais de Contas.

Por fim, cabe destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) admite, para fins de aferição dos preços de mercado, o

⁴⁰ TCU – Acórdão n.º 1574/2022 – Plenário.

uso de contratos anteriores em execução ou concluídos no **período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços**, inclusive mediante sistema de registro de preços, **observado o índice de atualização de preços correspondente**, bem como pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos **com mais de 6 (seis) meses** de antecedência da data de divulgação do edital (art. 23).

EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO DE BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO NA LICITAÇÃO.

O Certificado de Boas Práticas de Fabricação – CBPF, como o próprio nome já diz, é um documento emitido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA atestando que determinada empresa cumpre boas práticas de fabricação dispostas na legislação em vigor (art. 3º, inciso III, da RDC n.º 39, de 14 de agosto de 2013). Normalmente, este certificado é emitido pra companhias do ramo de medicamentos, produtos para saúde, cosméticos, perfumes, produtos de higiene pessoal, saneantes e insumos farmacêuticos.

Embora seja louvável que uma firma possua este tipo de atestado, posto que gera maior segurança para os consumidores dos produtos, porquanto o processo de fabricação passou por uma inspeção de um órgão governamental, não se pode afirmar que sociedades

empresárias que não detenham o CBPF possuam um processo de fabricação falho ou que ponha em risco a saúde coletiva. Ademais, malgrado as empresas que fabriquem produtos sujeitos à vigilância sanitária devam, obrigatoriamente, cumprir boas práticas, consoante regulamentos da agência, o atestado não é condição para o seu funcionamento.

Especificamente quanto à exigência do Certificado de Boas Práticas de Fabricação nos procedimentos licitatórios, como requisito de habilitação dos licitantes, verifica-se que esta determinação é indevida, mormente, além de ser um documento não obrigatório para o funcionamento das empresas, como dito alhures, não existe previsão de sua obrigação no rol taxativo disposto no art. 30 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993).

Outrossim, cabe destacar que o eg. Tribunal de Contas da União – TCU⁴¹ possui jurisprudência pacífica sobre o tema, no sentido de que “é ilegal a exigência do Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle (CBPF) como critério de qualificação técnica para participação em certame licitatório, tendo em vista a natureza exaustiva da lista de requisitos definidos no art. 30 da Lei 8.666/1993”.

Por fim, concorde a Corte de Contas federal,⁴² além do CBPF não estar apto a garantir o cumprimento das obrigações assumidas, o efetivo registro dos medicamentos já pressupõe a adoção prévia das boas práticas de fabricação pelos fornecedores.

⁴¹ TCU – Acórdão n.º 1580/2022 – Plenário.

⁴² TCU – Acórdão n.º 4788/2016 – Primeira Câmara.

INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL.

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 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, diante 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 Federal⁴³ 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 Suprema⁴⁴ 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”.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG⁴⁵, ao analisar denúncia acerca da percepção de férias indenizadas, além de repisar o entendimento supramencionado, teceu alguns comentários adicionais. Segundo o TCE/MG, “o direito à indenização decorre da violação ao direito ao descanso periódico, previsto no art. 7º, inciso XVII, da Constituição Federal, ou seja, bastará a constatação de que as férias não foram fruídas no período regulamentar para que se configure o direito à reparação. Esse é o pressuposto lógico da obrigação de indenizar, sendo, portanto, prescindível a existência de norma específica que estipule comando do tipo “caso as férias não sejam fruídas, o agente deverá ser indenizado”. Ainda de acordo com a

⁴³. STF – ARE 721001.

⁴⁴. STF – ARE 762069 Agr e RE 569630 AgR.

⁴⁵ TCE-MG – Processo n.º 1095595

Corte de Contas estadual, “uma vez violado o direito às férias, nascerá, naquele momento, a obrigação de indenizar, não havendo, portanto, razão para que se espere o rompimento do vínculo com a Administração para que, somente depois, seja paga a indenização”.

Apesar desta possibilidade, deve-se ressaltar que a indenização de férias 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/mental tende a não exercer suas funções com destreza e produtividade.

É imprescindível que a legislação local regulamente 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 férias⁴⁶.

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, negativa do pedido, 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, passivo trabalhista para a administração, cabe ao gestor adotar um cronograma/escala de férias de modo a comungar a

⁴⁶. STF – ADI 227.

continuidade dos serviços públicos com 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).

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 Pitanguí
- 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