

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

2023

ASSINATURA GRATUITA:
www.consultordoprefeito.org

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

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública Municipal - v.7, n. 70, out 2023. - 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 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, Administrador e Assessor de Conselheiro de Tribunal de Contas.

Durante sua vida profissional tornou-se especialista em identificar 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.

Como professor do curso prático de gestão pública municipal já capacitou mais de 1.000 servidores e profissionais que atuam no setor público.

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

“Parabéns pela Revista, ela é de grande valia para todos nós incumbidos de efetivar todos os princípios administrativos no setor público”.

Douglas Nonnemacher
Contador da Prefeitura de Campinópolis

“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. Explanção muito completa e resumida ao mesmo tempo. Parabéns.

Ezequiel de Paula Castro
Assessor Parlamentar

SUMÁRIO

Parentes do Prefeito podem participar da licitação?.....	12
Limitação geográfica ou de localização na licitação.....	14
Desconto dos dias não trabalhados do servidor público em greve.....	16
O novo FUNDEB, o piso do magistério e as responsabilidades pela formação do fundo.....	19
Gestante contratada por tempo determinado tem direito à licença-maternidade.....	22
Condenados aprovados em concurso público têm direito à nomeação.....	23
Consulta à população não vincula a destinação dos recursos na Lei Orçamentária Anual.....	25
O abono de permanência integra a base de cálculo do terço de férias e do décimo terceiro salário.....	27
“Indenização de representação” e o teto constitucional do servidor público.....	28
Servidor temporário pode receber auxílio alimentação?.....	29
Despesas com o preparo da merenda escolar é considerada como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino?.....	31
Vantagem incorporada ao salário do servidor ativo decorrente de decisão judicial se estende à aposentadoria?.....	34
Tribunal de Contas deve registrar ato de admissão de servidor nomeado por sentença judicial?.....	36
Aposentando que não completou todo tempo de serviço deve voltar à atividade?.....	38
Ausência de nota fiscal de aquisição de produtos pode não comprovar a despesa pública.....	40
A responsabilidade pelo dever de prestar contas é indelegável.....	42

Redutor da aposentadoria e pensão previsto no art. 24 da EC 103/2019 tem aplicação imediata.....	44
Município pode comprar sem licitação em sites da internet.....	47
Onde estão nossos leitores.....	51

PARENTES DO PREFEITO PODEM PARTICIPAR DA LICITAÇÃO?

Embora o art. 9º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) estabeleça para algumas pessoas (física ou jurídica) restrições para participação na licitação e, por conseguinte, contratar com o Poder Público, a norma não foi explícita para impedir que parentes do gestor público, ou do Prefeito, participe do certame. Diante dessa omissão, há quem defenda que parentes do agente público, notadamente aqueles com grau de parentesco mais distante, participem, em iguais condições, das licitações e contratações.

O novo marco regulatório (Lei Nacional n.º 14.133/2021) avançou na regulamentação da matéria em exame ao preconizar que “não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente, aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, **ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação**” (art. 14, inciso IV).

Não obstante a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos ser mais evidente quanto à proibição da

participação de parentes do agente público que desempenhe função no certame, o Tribunal de Contas da União – TCU¹ já possuía, antes da referida norma, jurisprudência no seguinte sentido: “a contratação pela Administração de empresas pertencentes a parentes de gestor público envolvido no processo caracteriza, diante do manifesto conflito de interesses, violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade”.

Avançando no assunto, o Supremo Tribunal Federal – STF², ao examinar recurso contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJ/MG, que julgou inconstitucional dispositivo da Lei Orgânica do Município de Francisco de Sá proibindo parentes até o terceiro grau do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos servidores locais de contratarem com o município, entendeu pela permissividade da proibição.

A tese de repercussão geral fixada foi a seguinte: “É constitucional o ato normativo municipal, editado no exercício de competência legislativa suplementar, que proíba a participação em licitação ou a contratação: (a) de agentes eletivos; (b) de ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança; (c) de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de qualquer destes; e (d) dos demais servidores públicos municipais”.

Portanto, a contratação de parentes do prefeito é, em geral, irregular, seja pela eventual proibição estabelecida na Lei Orgânica do Município, ou em face dos princípios

¹ TCU - Acórdão n.º 1.941/2013 – Plenário

² STF – RE 910552 – Tema 1.001.

da impessoalidade, da igualdade e da moralidade administrativa.

LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA OU DE LOCALIZAÇÃO NA LICITAÇÃO.

A limitação de localização ou geográfica, também denominada limite de quilometragem, ocorre, em suma, quando o instrumento convocatório delimita a área territorial das empresas que podem participar do certame. Assim, se o edital exigir, por exemplo, uma distância máxima entre a sede da empresa e o município ou que o fornecedor tenha filial no município, estar havendo a restrição da competição com a alegação, em geral, de desenvolver a economia local.

Especificamente no caso das pequenas empresas, a Lei Complementar Nacional n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, estipula que “nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte **objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal** e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica” (art. 47).

A respeito desse tema, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG³ considerou plausível a limitação

³ TCE – MG – Denúncia n.º 1066685.

imposta à localização geográfica das empresas participantes do certame com o intuito de fomentar o comércio local e regional.

Com efeito, a depender do caso concreto, a restrição de localização não é necessariamente proibitiva⁴, desde que seja para preservar o interesse público e esteja pautada em critérios objetivos⁵. Ou seja, a administração não pode a seu livre arbítrio e sem justificativas limitar a licitação aos fornecedores de determinada localização geográfica.

De fato, toda e qualquer cláusula editalícia que limite a competição deve ser devidamente justificada. Sobre este assunto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES⁶ já considerou irregular edital que estipulou distância máxima entre a sede da empresa de serviços de pavimentação asfáltica e o local da obra. A Corte de Contas estadual entendeu que a limitação geográfica não era essencial para a qualidade da prestação dos serviços.

A barreira geográfica também visa atender ao princípio da eficiência (relação custo-benefício), pois nem sempre a proposta de menor preço será a de melhor relação custo-benefício para a administração. Sobre este tipo de restrição, ao examinar uma licitação para contratação de oficinas mecânicas, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE/MG⁷ decidiu que “a restrição quanto à localização da oficina da contratada, imposta para atender

⁴. TCU – Acórdão nº 520/2015 – 2º Câmara. TCE-MG – Denúncia nº 997567. TCE-MT – Processo nº 89036/2013. TC-DF – Decisão nº 4896/2016.

⁵. TCE-SC – Processo nº REP 09/00519983.

⁶. TCE-ES – Acórdão nº 1333/2018.

⁷ TCE – MG – Denúncia n.º 932347 – Segunda Câmara.

a contento a Administração Pública, é medida que vai ao encontro do binômio custo-benefício, que, por sua vez, se coaduna com o princípio da economicidade”.

Por fim, cabe destacar que a restrição geográfica na licitação, em algumas circunstâncias, embora não permitida no edital do certame, pode ser implementada na fase de execução do contrato. Nesse sentido, ao examinar um caso concreto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES⁸ assentou que “é irregular a inclusão desmotivada de cláusulas em edital que restrinjam a participação de empresas em função de sua localização. Caso justificada, a exigência de comprovação da localização do contratante não pode se dar na fase de habilitação dos licitantes, mas tão somente na fase de execução contratual”.

DESCONTO DOS DIAS NÃO TRABALHADOS DO SERVIDOR PÚBLICO EM GREVE.

O direito de greve do servidor público civil é assegurado pela Constituição Federal, no seu art. 37, inciso VII. Contudo, um dos maiores problemas na efetivação desse direito é a ausência de norma federal regulamentadora da matéria, inclusive quanto aos limites do direito, notadamente para serviços considerados essenciais à sociedade.

⁸ TCE – ES – Acórdão TC-650/2023.

Diante da omissão legislativa, o Supremo Tribunal Federal - STF vem "regulamentando" o assunto quando as situações concretas chegam para sua análise. Um dos temas que a Suprema Corte analisou foi a possibilidade da administração pública cortar o ponto, e conseqüentemente parte dos salários, dos servidores públicos grevistas.

Em decisão dividida, o STF⁹ entendeu que a administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação em razão de greve de servidor. Porém, a Suprema Corte ponderou que a critério do gestor, poderá haver a compensação dos dias não trabalhados. Por fim, a Corte ressaltou que se o movimento grevista decorrer de conduta ilícita do Poder Público (atraso de salários ou outras circunstâncias excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho), o desconto dos salários será incabível.

Quando uma determinada categoria decide entrar em greve, entende-se que há uma suspensão da relação de trabalho. Desse modo, ainda que o movimento não seja abusivo, o gestor deverá descontar da remuneração os dias não trabalhados.

Outrossim, é importante entendermos como a greve dos servidores públicos pode repercutir nas contas do Prefeito. Com a decisão do STF de cortar o ponto (e salários) dos dias não trabalhados, os Tribunais de Contas podem entender que, caso o prefeito não adote essa medida (desconto dos dias não trabalhados) nem formalize um acordo de compensação de jornada, a administração pública poderá sair prejudicada, pois, além

⁹. STF – RE - 693456

de prejuízo na prestação dos serviços públicos, ocorreu dano ao erário em virtude de pagamento de salários sem a devida contraprestação.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCU¹⁰ decidiu que "é irregular o abono de faltas de servidores públicos referentes a dias não trabalhados em decorrência de adesão a movimento grevista que não tenha sido provocado por conduta ilícita do Poder Público. A Administração deve proceder ao desconto dos dias de paralisação ou estabelecer regras para compensação, segundo critérios de conveniência e oportunidade".

Cabe ressaltar, consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ¹¹, que "a impossibilidade de obtenção dos registros acerca dos dias não trabalhados ou das horas compensadas não pode se tornar um óbice para descontar os dias não trabalhados pelos servidores públicos em decorrência de greve". Além disso, o referido desconto somente deverá ser implantado após prévio procedimento administrativo em que será assegurado ao servidor o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Desta feita, cabe ao Prefeito, quando se deparar com movimento grevista de servidores públicos, optar por descontar os dias não trabalhados dos salários ou negociar a compensação da jornada. Salientando que caso a greve decorra por causa de conduta ilícita da administração pública, esta não poderá efetuar os descontos na remuneração dos servidores.

¹⁰. TCU – Acórdão nº 1632/2020.

¹¹ STJ – Pet 12.329-DF. Publicado em: 02/10/2023.

O NOVO FUNDEB, O PISO DO MAGISTÉRIO E AS RESPONSABILIDADES PELA FORMAÇÃO DO FUNDO.

Por: Antônio Mota de Oliveira Júnior¹²

Após a implementação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamentado pela Lei Nacional n.º 14.113/2020, muitas novidades surgiram, causando desencontro no entendimento jurídico face os novos diplomas legais, seja a nível constitucional ou infraconstitucional. Ademais, diferentemente do FUNDEF e do antigo FUNDEB, o novo FUNDEB se tornou uma política pública permanente, estabelecida na Constituição Federal (Art. 212-A).

Porém, neste momento abordaremos especificamente o tema relacionado a fixação do piso nacional dos profissionais do magistério, levando em conta a condição financeira/orçamentária dos municípios, bem como de quem é a responsabilidade pela manutenção do Fundo.

Como é sabido, o piso salarial é um direito líquido e certo, inclusive já reconhecido desde o ano de 2011 pelo Supremo Tribunal Federal – STF quando da apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n.º 4.167. Desta forma, é indiscutível o dever do gestor público em implementar o benefício em questão. Ainda sobre o tema

¹²Contador e Advogado, com especialização em contabilidade aplicada ao setor público, direito público e direito administrativo. Atuação, desde o ano 2000, no assessoramento contábil e jurídico em mais de 20 municípios no Estado do Pará..

do piso salarial, cabe destacar o que dispõe o art. 2º do novo marco regulatório, senão vejamos:

"Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei."

Neste sentido, condigna remuneração, para os profissionais da educação, na categoria magistério, consta no texto normativo como uma obrigação objetiva, expressamente definida. Destarte, o pagamento do piso nacional não pode ser prescindido pelos gestores, pois caso quitem outras despesas com recursos do Fundo, antes de cumprir o piso, estes praticam desvio de objeto/finalidade na execução orçamentária/financeira dos recursos, o que pode ser interpretado como uma prática improba, se comprovado o dolo, bem como, considerada uma conduta do tipo penal prevaricação. Ou seja, ainda que a despesa paga seja legítima, ela não pode avançar na fila da prioridade estabelecida na lei, qual seja, valorizar o profissional da educação em primeiro lugar, com condigna remuneração, nos termos do consignado na Carta Maior, palavra por palavra:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Aprofundado o entendimento, também esclarecemos como se formam a parte mais relevante dos recursos do FUNDEB, assim sendo, citamos a matriz de todas as normas, o art. 212-A da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil

II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;

Neste sentido, conforme preceitua o transcrito art.212-A, inciso II, na arrecadação do município, notadamente nas denominadas transferências intergovernamentais (Cotas-Parte do FPM. ITR, ICMS, IPVA, etc.) é descontado

automaticamente o percentual de 20% para compor o Fundo.

Desta feita, percebe-se que o FUNDEB não é uma política pública apenas do governo Federal, mas sim, uma política de nível nacional, com a participação das três esferas de governo contribuindo financeiramente para a formação do fundo. Portanto, devido a contribuição dos municípios para a formação do FUNDEB, é imperioso que os gestores locais também sejam ouvidos no momento da tomada de decisões que afetam diretamente as políticas públicas sob as suas responsabilidades de execução.

GESTANTE CONTRATADA POR TEMPO DETERMINADO TEM DIREITO À LICENÇA-MATERNIDADE.

A contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, necessita de lei municipal para estabelecer, além dos casos que possibilitam este tipo de contratação, os direitos do pessoal admitido.

Embora seja a lei local que definirá os direitos dos contratados temporariamente, algumas decisões judiciais vêm estendendo alguns direitos dos celetistas e estatutários aos contratados. Nesse sentido, independentemente de previsão legal, certos benefícios tem de ser concedidos aos contratados por excepcional interesse público.

Especificamente acerca da licença-maternidade, o Supremo Tribunal Federal – STF¹³ assentou que “a trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicado, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado”.

O relator do recurso extraordinário, ministro Luiz Fux, afirmou em seu voto que as garantias constitucionais de proteção à gestante e à criança devem prevalecer independentemente da natureza do vínculo empregatício, do prazo do contrato de trabalho ou da forma de provimento.

Segundo o relator, o direito à licença-maternidade tem por razão as necessidades da mulher e do bebê no período pós-parto, além da importância com os cuidados da criança, especialmente a amamentação nos primeiros meses de vida. Já a estabilidade temporária tem por objetivo primordial a proteção do bebê que ainda vai nascer. Assim, as condições materiais de proteção à natalidade acabam por beneficiar, também, a trabalhadora gestante.

CONDENADOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO TÊM DIREITO À NOMEAÇÃO.

O Supremo Tribunal Federal – STF decidiu que condenados aprovados em concursos públicos podem ser nomeados e empossados, desde que não haja

¹³ STF -RE 842844. Tema 542.

incompatibilidade entre o cargo a ser exercido e o crime cometido nem conflito de horários entre a jornada de trabalho e o regime de cumprimento da pena.

No julgamento do Recurso Extraordinário – RE 1282553 (Tema 1.190) fixou-se a seguinte tese de repercussão geral: “a suspensão dos direitos políticos prevista no artigo 15 inciso III da Constituição Federal - condenação criminal transitada em julgado enquanto durarem seus efeitos - não impede a nomeação e posse de candidato aprovado em concurso público, desde que não incompatível com a infração penal praticada, em respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (Constituição Federal, artigo 1º, incisos III e IV) e do dever do Estado em proporcionar as condições necessárias para harmônica integração social do condenado, objetivo principal da execução penal, nos termos do artigo 1º da Lei de Execuções Penais (Lei 7.210/84). O início do efetivo exercício do cargo ficará condicionado ao regime da pena ou à decisão judicial do Juízo de Execuções, que analisará a compatibilidade de horários”.

No caso analisado pela Suprema Corte, um condenado em regime fechado por tráfico de drogas passou no concurso para o cargo de auxiliar de indigenismo da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI.

Dentre outros fundamentos da decisão, argumentou-se que a responsabilidade pela ressocialização dos presidiários também se estende à Administração Pública, que não poderá opor o impedimento da quitação com as obrigações eleitorais, ao candidato aprovado e convocado. Trata-se de obrigação imposta não apenas

pela Lei de Execuções Penais, mas pelo próprio princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

CONSULTA À POPULAÇÃO NÃO VINCULA A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000) afirma que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos essenciais de transparência na gestão fiscal, devendo haver um incentivo à participação popular, através da realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração destes instrumentos (art. 48, §1º, inciso I). Apesar de a norma mencionar “incentivo”, os Tribunais de Contas¹⁴ consideram que a realização dessas reuniões é obrigatória.

Portanto, a ausência de audiência pública nos processos de elaboração do PPA, LOA e LDO implica cerceamento à necessária transparência da gestão fiscal do ente federativo¹⁵. Segundo orientação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC¹⁶, em face dos princípios da legalidade, publicidade e eficiência é dever do gestor público realizar audiências, consultas públicas e debates prévios na elaboração dos instrumentos de planejamento. A realização dessas reuniões constitui

¹⁴. TCE-MA - Perguntas e Respostas: Módulo Planejamento. Orientação aos Municípios. 2017. p. 10.

¹⁵. TCE-MG - Representação nº 958.017.

¹⁶. TCE-SC - Processo nº 05/04115944.

condição obrigatória para aprovação das leis orçamentárias na Câmara Municipal.

A gestão orçamentária participativa além de indicar uma boa governança pública, atende à disposição expressa do Estatuto da Cidade (Lei Nacional n.º 10.257/2001, art. 4, III, f) no sentido da elaboração de instrumentos de planejamento de forma participativa. Inclusive, a presença da sociedade é obrigatória na elaboração do Plano Diretor Municipal, o qual é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Desta feita, quando se fala em planejamento municipal e orçamentos públicos, a realização de audiências públicas é essencial, devendo ser convocada pelo Poder Executivo. Entretanto, caso este seja omissivo, caberá ao Legislativo¹⁷ convidar a sociedade para participar das discussões dos referidos instrumentos. Outrossim, a comprovação das audiências públicas pode ser feita através da publicação no diário oficial, lista de presença dos participantes, atas das sessões, fotos e vídeos.

Por fim, cabe destacar que, sem embargo da necessidade de audiências públicas para ouvir as demandas da sociedade, as propostas apresentadas não vinculam os investimentos. Ou seja, a decisão final da alocação dos recursos cabe ao Poder Executivo, podendo o Legislativo emendar a Lei Orçamentária. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal – STF¹⁸ declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado do Rio Grande do Sul que determinava a realização de consulta direta à população para definir investimentos prioritários de interesse municipal e regional, obrigando sua inclusão no orçamento estadual.

¹⁷. TCE-MT - Acórdão 669/2006.

¹⁸ STF – ADI 2037.

Segundo o relator do feito, Ministro Nunes Marques, a lei orçamentária anual é iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, podendo o Legislativo emendar a proposta em tramitação. Portanto, o caráter vinculante atribuído às consultas populares não está previsto na Constituição Federal nem nas normas gerais de direito financeiro editadas pela União.

O ABONO DE PERMANÊNCIA INTEGRA A BASE DE CÁLCULO DO TERÇO DE FÉRIAS E DO DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO.

O abono de permanência foi instituído pela Emenda Constitucional nº 41/03 e consiste no recebimento mensal do valor equivalente à contribuição previdenciária do servidor que preencha os requisitos para a aposentadoria voluntária e opte por permanecer na atividade. Noutras palavras, o valor descontado do servidor a título de contribuição previdenciária e revertido na forma de abono, a fim de incentivá-lo a continuar trabalhando.

Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ¹⁹, o abono de permanência é uma vantagem de caráter permanente, incorporando-se ao patrimônio jurídico do servidor de forma irreversível, inserindo-se no conceito de remuneração do cargo efetivo. Por conseguinte, dado o caráter permanente na verba, e não

¹⁹ STJ – AgInt no REsp 1.971.130-RN.

obstante jurisprudências pretéritas em sentido contrário, o abono de permanência possui natureza remuneratória.

Corroborando o caráter remuneratório do referido benefício, a própria Corte Superior de Justiça²⁰ firmou posição segundo a qual “o entendimento firmado no Recurso Especial repetitivo 1.192.556/PE, no sentido de que incide Imposto de Renda sobre o Abono de Permanência, deve ser aplicado sem modulação temporal de seus efeitos”.

Desta feita, considerando que o abono de permanência é vantagem de caráter permanente, incorporando-se ao patrimônio jurídico do servidor e inserindo-se no conceito de remuneração do cargo efetivo, o seu valor pode ser incluído na base de cálculo do terço de férias e da gratificação natalina. Ou seja, na base de cálculo do terço constitucional de férias e do décimo terceiro salário deve ser computada toda remuneração do servidor, inclusive o valor do abono de permanência²¹.

“INDENIZAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO” E O TETO CONSTITUCIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO.

O teto constitucional que limita os salários do funcionalismo público abrange qualquer espécie remuneratória, incluindo as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, exceto as verbas de caráter indenizatório (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal).

²⁰. STJ - EREsp 1.596.978-RJ.

²¹ STJ – AgInt no REsp 1.971.130-RN.

Percebe-se que verbas de natureza indenizatória, tais como auxílio alimentação, auxílio saúde, diárias, indenização de férias, etc. não devem ser computadas para fins do teto remuneratório. Todavia, é importante destacar que a mera denominação de uma parcela como sendo indenizatória não a exclui, automaticamente do teto.

Com efeito, acerca dessa temática, o ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Cristiano Zanin, suspendeu trecho de lei do Pará que previa o pagamento de parcela denominada “indenização de representação” a servidor público em razão do exercício de cargo comissionado no Executivo estadual, sem submissão ao teto remuneratório previsto na Constituição Federal. A decisão, que ainda será submetida a referendo do Plenário da Corte, se deu na concessão de medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 7440.

Segundo o ministro, “para que uma parcela tenha natureza indenizatória, não basta a definição formal em lei, porque a indenização, em geral, é uma prestação em dinheiro destinada à recomposição patrimonial do agente público, ou seja, à reposição de um gasto necessário para o exercício da função”.

SERVIDOR TEMPORÁRIO PODE RECEBER AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO?

A contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal,

necessita de lei municipal para estabelecer, além dos casos que possibilitam este tipo de contratação, os direitos do pessoal admitido.

Embora seja a lei local que definirá os direitos dos contratados temporariamente, decisões do Poder Judiciário vêm estendendo alguns direitos dos celetistas e estatutários aos contratados. Nesse sentido, é possível que, independentemente de previsão legal, certos benefícios tem de ser concedidos aos contratados por excepcional interesse público.

Exemplificando, o Supremo Tribunal Federal – STF²² assentou que “a trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicado, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado”.

Todavia, especificamente acerca do auxílio alimentação, é preciso que a legislação local preveja o benefício. Com efeito, ao responder consulta a respeito do tema, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR²³ decidiu “pela possibilidade de fornecimento do auxílio alimentação, de acordo com a autonomia federativa municipal, para servidores efetivos e temporários, desde que haja previsão legal, com impossibilidade de cumulação”.

Outrossim, a Corte de Contas estadual aduziu que além do respeito ao princípio da reserva legal para implantação do aludido benefício, há necessidade de que haja previa dotação orçamentária, autorização específica na Lei de

²² STF -RE 842844. Tema 542.

²³ TCE – PR – Acórdão n.º 2761/23 – Tribunal Pleno.

Diretrizes Orçamentária, bem como atendimento aos preceitos dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a garantir o equilíbrio fiscal.

Portanto, percebe-se que o servidor temporário pode receber auxílio alimentação, desde que exista previsão na legislação municipal e atenda as demais exigências legais.

DESPESAS COM O PREPARO DA MERENDA ESCOLAR É CONSIDERADA COMO MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO?

Os programas suplementares de alimentação, popularmente conhecidos como merenda, são um importante instrumento de impedimento da evasão escolar, principalmente nas comunidades mais carentes. Sob esta ótica, a merenda escolar é imprescindível para manutenção e desenvolvimento do ensino, na medida em que proporciona a permanência dos alunos na escola e auxilia no aprendizado.

Porém, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei Nacional n.º 9.394/1996) afirma expressamente que os programas suplementares de alimentação não constituem despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (art. 71, inciso IV). Em razão deste dispositivo, alguns Tribunais de Contas consideram que os gastos com merenda escolar não devem ser incluídos nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino,

logo não são considerados aplicação obrigatória no ensino para fins do art. 212 da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG²⁴, ao responder consulta sobre o tema, afirmou ser impossível a classificação das despesas relacionadas com aquisições de bens e serviços destinados exclusivamente ao fornecimento de merenda escolar como manutenção e desenvolvimento do ensino. A Corte de Contas mineira também mudou seu posicionamento²⁵ para asseverar que as despesas com preparo da merenda (merendeiras) também não devem ser enquadradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Este parece ser o posicionamento mais coerente com o ordenamento jurídico, haja vista a literalidade e clareza do disposto no art. 71, inciso IV, da aludida Lei Nacional n.º 9.394/1996. Ademais, se a referida norma proíbe que os gastos com merenda sejam considerados como MDE (principal), porque aceitar que as despesas de preparo da merenda (acessório) podem ser incluídas na MDE? Este entendimento também é corroborado pelo TCE-MT²⁶ e TCE-PE²⁷.

Apesar de tudo que foi exposto, cabe destacar que existe divergência sobre o assunto, porquanto algumas Cortes de Contas consideram que a merenda escolar pode ser compreendida como manutenção e desenvolvimento do ensino, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de

²⁴. TCE-MG – Consulta nº 812.411

²⁵. TCE-MG – Através da Consulta nº 812.411 o Tribunal reviu o posicionamento expressado na Consulta nº 606.729.

²⁶. TCE-MT – Resolução Consulta nº 18/2011.

²⁷. TCE-PE – Processo nº 06015700 e 13007038.

São Paulo – TCE/SP²⁸. A Corte de Contas estadual²⁹, considera, inclusive, que alguns gastos de preparo da merenda (botijão de gás) podem ser enquadrados como MDE.

Outrossim, alguns Tribunais diferenciam as despesas com a aquisição dos alimentos da merenda e os gastos relacionados ao preparo da merenda. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR³⁰ deliberou pela “possibilidade de considerar os dispêndios com a remuneração do profissional responsável pela preparação da alimentação escolar (merendeira) como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de atingimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal”. Segundo o TCE/PR, o preparo da alimentação escolar se enquadra nos incisos I e V do art. 70, da LDB, que tratam da remuneração dos “demais profissionais da educação” e das “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino. Para a Corte, deve-se diferenciar o conceito de programa suplementar de alimentação da remuneração dos demais profissionais da educação.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES³¹, não obstante entender que os gastos com a aquisição de gêneros alimentícios não poderem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, aduziu que as atividades de processamento e preparação da merenda escolar (gás, utensílios, equipamentos e mão de obra)

²⁸ TCE-SP - Pedido de Reexame – TC-002701/026/10.

²⁹ TCE-SP - Processo nº TC-000201/026/09.

³⁰ TCE – PR – Acórdão n.º 2533/23 – Tribunal Pleno.

³¹ TCE – ES – Processo n.º 03345/2021-1. Parecer em Consulta 00041/2021-3 – Plenário.

classificam-se como atividade-meio necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por consequência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por fim, a Controladoria Geral da União - CGU editou uma Cartilha³² de orientação dos gastos com o FUNDEB onde prevê que os desembolsos com merenda não devem ser considerados na despesa com MDE. Entretanto, os gastos com merendeira, eletrodomésticos e utensílios para preparo da merenda podem ser incluídos nas despesas com MDE.

Portanto, parece que a jurisprudência majoritária dos Tribunais de Contas tende a caminhar para não considerar as despesas com a aquisição de alimentos (programa suplementar de alimentação) na MDE. Porém, os dispêndios relacionados à preparação da merenda, inclusive o salário da merendeira, podem ser enquadrados como MDE.

VANTAGEM INCORPORADA AO SALÁRIO DO SERVIDOR ATIVO DECORRENTE DE DECISÃO JUDICIAL SE ESTENDE À APOSENTADORIA?

O servidor público pode a qualquer momento pleitear perante o Poder Judiciário o reconhecimento ao recebimento de determinada verba pecuniária que não

³². CGU – Orientação FUNDEB. Coleção Olho Vivo. Brasília-DF. 2012. Pág. 42/45.

está sendo paga pela Administração Pública. Desse modo, a justiça pode determinar o pagamento da parcela remuneratória, devendo a verba ser incorporada definitivamente ao salário do funcionário após o trânsito em julgado da decisão.

Todavia, diante do entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU acerca da diferenciação da relação jurídica entre a União e os servidores ativos e inativos, a Corte de Contas federal aduziu que “as decisões judiciais acerca da incorporação de parcela incidente sobre vencimentos produzem efeitos enquanto a situação jurídica do beneficiário for de servidor ativo, não se estendendo automaticamente à aposentadoria ou à pensão, pois a coisa julgada incidente sobre vencimentos não alcança o instituto dos proventos³³”.

A deliberação do TCU citou precedentes do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Supremo Tribunal Federal – STF, os quais afirmam inexistir direito adquirido a regime de vencimentos, de forma que alterações posteriores devem absorver as vantagens decorrentes de decisões judiciais cujo suporte fático tenha se exaurido (MS 13.721-DF/STJ, MS 11.145-DF/STJ, RE 241.884-ES/STF, RE 559.019-SC/STF, MS 26.980-DF/STF e RE 561.836-RN/DF).

Malgrado a referida posição, cabe destacar que o exame da incorporação aos proventos de aposentadoria de parcelas remuneratórias do servidor ativo decorrentes de decisão judicial deve ser feito caso a caso, notadamente nas situações de ausência de modificação da estrutura remuneratória e da incidência de contribuição previdenciária.

³³ TCU – Acórdão n.º 1854/2023 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DEVE REGISTRAR ATO DE ADMISSÃO DE SERVIDOR NOMEADO POR SENTENÇA JUDICIAL?

Uma das competências constitucionais dos Tribunais de Contas é apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão (art. 71, inciso III, da CF/88). Deste modo, os atos admissionais dos servidores públicos aprovadas em concurso deve passar pelo crivo da respectiva Corte de Contas.

Em que pese a mencionada competência constitucional atribuída aos Tribunais de Contas, a existência de uma sentença judicial transitada em julgado (irreformável) considerando legal o ato de nomeação do funcionário público, cabe a respectiva Corte de Contas apenas conceder o registro ao feito, ainda que detecte irregularidades na admissão.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU³⁴ decidiu que “considera-se legal, concedendo-se o respectivo registro, o ato de nomeação ou contratação decorrente de sentença judicial transitada em julgado em ação de escopo restrito, desprovida de caráter de generalidade, mesmo que a ação tenha sido ajuizada fora do prazo de validade do concurso público, pois, nesse caso, está presente a hipótese de irreversibilidade da

³⁴ TCU – Acórdão n.º 2045/2023 – Segunda Câmara.

admissão, haja vista a impossibilidade de revogação da ordem judicial (coisa julgada)”.

No caso analisado, depois de expirado o prazo improrrogável de concurso, o candidato conseguiu sua nomeação através de decisão judicial. Todavia, o julgador também entendeu que o prazo do certame deveria ser prorrogado até o julgamento da ação. Desse modo, devido a esta particularidade, bem como do trânsito em julgado, o TCU concedeu o registro do ato.

Todavia, nas situações de sentença judicial recorrível, os Tribunais de Contas podem negar o registro do ato admissional, mantendo, contudo, a produção dos efeitos da admissão enquanto subsistir a sentença favorável ao interessado.

Com efeito, a Corte de Contas federal³⁵ decidiu que “considera-se ilegal ato de admissão efetuado posteriormente ao prazo de validade do concurso público estabelecido no edital, ainda que em obediência a decisão judicial, cabendo ao TCU: i) negar o respectivo registro, assegurando -se, contudo, a produção dos efeitos da admissão enquanto subsistir a sentença favorável ao interessado; ou ii) conceder o registro, caso a decisão judicial esteja protegida pelo trânsito em julgado (art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 353/2023)”.

Desta feita, detectadas irregularidades insanáveis no ato de admissão, mas mantida a nomeação do servidor em face de decisão judicial, o Tribunal poderá: se a decisão tiver transitada em julgado, conceder registro ao feito e, caso a sentença seja recorrível, negar registro, mantendo,

³⁵ TCU – Acórdão n.º 10312/2023 – Primeira Câmara.

entretanto, os efeitos da admissão enquanto persistir a decisão favorável.

APOSENTANDO QUE NÃO COMPLETOU TODO TEMPO DE SERVIÇO DEVE VOLTAR À ATIVIDADE?

Uma das principais atribuições dos Tribunais de Contas é analisar a aposentadoria concedida aos servidores públicos. Resumidamente, ao verificar que os requisitos legais para a aposentadoria foram cumpridos, o Tribunal concede o registro do benefício previdenciário e o ato de aposentadoria (ato administrativo complexo) se completa.

Além de examinar os requisitos formais e documentais do benefício previdenciário, a Corte de Contas averigua se o servidor cumpriu o tempo de serviço mínimo exigido pela legislação. Normalmente, quando se constata que o beneficiário não possui tempo suficiente, o Tribunal notifica o gestor para que este determine que o servidor já aposentado retorne ao serviço público a fim de completar o tempo de serviço necessário.

Entretanto, em algumas situações, o período restante para completar o tempo mínimo de serviço é insignificante. Não é raro observar casos em que falta apenas 5, 10 ou 30 dias de trabalho para o servidor completar o tempo mínimo.

Nestas ocasiões, o Tribunal de Contas da União – TCU, por exemplo, costuma relevar a falha. Segundo o TCU³⁶, “diante da constatação de exíguo tempo faltante para implementação do requisito temporal para aposentadoria, com vistas a evitar o retorno à atividade de ex-servidores já aposentados há longo tempo, o TCU pode, excepcionalmente, decidir pela legalidade do ato, em homenagem aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da segurança jurídica”.

Em outra oportunidade, a Corte de Contas federal³⁷ aduziu que “considera-se, em caráter excepcional, legal a concessão de aposentadoria, com o registro do correspondente ato, não obstante a falta de tempo para completar o período mínimo de trinta anos de contribuição, dada a circunstância extraordinária constatada, em que sobressai a exiguidade do tempo faltante e o longo período decorrido da emissão do ato concessório até a data de apreciação pelo TCU, relevando-se tal falha, em face dos princípios jurídicos da segurança jurídica, da razoabilidade, da boa-fé e da isonomia, conforme precedentes jurisprudenciais do TCU”.

Em um dos casos analisados, o Ministro Marcos Bemquerer³⁸ pontuou: “considerando o longo tempo decorrido entre a aposentadoria e a apreciação deste ato concessório por este Tribunal (mais de dez anos e dois meses), a natureza do cargo exercido pela interessada (cargo técnico denominado "contínuo") e o período que faltaria para a sua inativação de apenas 4 meses (sendo 2

³⁶. TCU – Acórdão nº 8551/2020 – Primeira Câmara.

³⁷ TCU - Acórdão n.º 9486/2023 – Segunda Câmara.

³⁸ Processo 031896/2023-5. Número da Ata: 33/2023 – Segunda Câmara. Acórdão n.º 9486/2023.

meses do tempo original, acrescido de mais dois meses por força da disposição do art. 20, inciso IV, da Emenda Constitucional 103/2019), tais circunstâncias dificilmente justificariam os custos administrativos em decorrência de seu eventual retorno à atividade por tão pouco tempo, o que se daria na condição pró-forma”.

De fato, além da questão da segurança jurídica, da razoabilidade e da boa-fé do interessado, o custo processual do retorno do servidor público à atividade, bem como o novo pedido de registro de aposentadoria parece não compensar o prejuízo ao erário decorrente do tempo de serviço não cumprido.

AUSÊNCIA DE NOTA FISCAL DE AQUISIÇÃO DE PRODUTOS PODE NÃO COMPROVAR A DESPESA PÚBLICA.

Com o avanço dos sistemas de informação e da digitalização dos dados, a exemplo das notas fiscais eletrônicas, os Tribunais de Contas estão cada vez com mais elementos para fiscalizar os gastos públicos, acarretando, por conseguinte, maior cuidado do gestor quanto aos documentos necessários para a comprovação das despesas.

Nesse sentido, se a base de dados pública de notas fiscais eletrônicas indicar que determinado fornecedor do Município não adquiriu um certo produto, como ele poderia vender para a administração pública? Noutras palavras, se o gestor apresentar como comprovante de despesa a nota fiscal de certa empresa, mas a firma não

dispunha de documento de compra da mercadoria (nota fiscal de entrada), o desembolso poderá ser contestado, revelando possível venda fictícia ou que o fornecedor adquiriu as mercadorias sem nota.

Com efeito, acerca dessa matéria, especificamente no âmbito do Programa Farmácia Popular Brasil – PFPB, o Tribunal de Contas da União – TCU³⁹ decidiu que “a mera existência de cupom fiscal de venda, de cupom vinculado e de prescrição médica não é suficiente para comprovar a regular aplicação dos recursos, pois não demonstra que o estabelecimento possuía o medicamento dispensado, o que somente pode ser feito com a apresentação da nota fiscal de aquisição. Esse documento é fundamental para possibilitar a verificação da legitimidade da dispensação e descartar a hipótese de fraude, pela venda fictícia de medicamentos com o intuito de percepção indevida do ressarcimento realizado pelo Ministério da Saúde”. Percebe-se que a questão debatida se aplica não apenas na relação público e privado, mas também entre órgãos públicos.

Portanto, cabe ao administrador público, para fins de comprovação de despesa, apresentar não apenas o cupom fiscal, sendo fundamental evidenciar que o produto foi de fato adquirido, seja através de atesto, registro fotográfico, recibo ou outro documento hábil.

³⁹ TCU – Acórdão n.º 11065/2023 – Primeira Câmara.

A RESPONSABILIDADE PELO DEVER DE PRESTAR CONTAS É INDELEGÁVEL

A delegação de competências, em conjunto com o planejamento, coordenação, descentralização e controle, constitui um princípio fundamental da administração federal estabelecido no Decreto-Lei n.º 200/1967 (art. 6º). Segundo a referida norma, “a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender” (art. 11).

Em função da finalidade da delegação de competências, é pertinente que em certas circunstâncias o Prefeito delegue aos Secretários Municipais ou a outros servidores algumas atribuições e responsabilidades, ficando apenas responsável por aquelas funções mais importantes.

Todavia, é importante destacar, de modo geral, que algumas funções e atividades não podem ser delegadas, notadamente aquelas exclusivas da autoridade. Nesse sentido, a Lei n.º 9.784/1999 assevera que “a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos”. “Não podem ser objeto de delegação: I - a edição de atos de caráter normativo; II - a decisão de recursos administrativos; e III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade” (art. 11 e 13).

Embora a referida norma tenha elencado alguns casos de impossibilidade de delegação, existem outras atividades ou funções inviáveis de se delegar, como por exemplo o dever de prestar contas. Com efeito, a Constituição Federal assevera que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único).

A respeito desse tema, o Tribunal de Contas da União – TCU⁴⁰ decidiu que “o dever de prestar de contas é pessoal, cabendo ao responsável a obrigação de certificar-se de seu cumprimento, mesmo na hipótese de ter delegado a tarefa a outrem. Eventual delegação de tarefas acessórias ao dever de prestar contas não abrange a responsabilidade pela prestação de contas, que, por princípio, é indelegável”.

Portanto, malgrado o Prefeito possa delegar aos secretários, contadores ou advogados, a função pela elaboração e envio da prestação de contas ao Tribunal de Contas de sua jurisdição, em caso de irregularidades nas contas ou qualquer omissão, o gestor não poderá alegar que o responsável é o agente delegado, porquanto a sua responsabilidade é indelegável.

⁴⁰ TCU – Acórdão n.º 9645/2023 – Segunda Câmara

**REDUTOR DA APOSENTADORIA E PENSÃO PREVISTO NO
ART. 24 DA EC 103/2019 TEM APLICAÇÃO IMEDIATA.**

A Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias, acrescentou mais uma restrição à acumulação de aposentadorias e pensões, posto que, especificamente no caso de acumulação de aposentadoria com pensão por morte, um dos benefícios deve sofrer redução percentual em relação ao salário mínimo, senão vejamos:

Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de

Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

Com efeito, malgrado alguns preceitos da aludida Emenda Constitucional n.º 103/2009 dependam de regulamentação dos Estados e Municípios, o transcrito

dispositivo, bem como outros relativos a restrições às acumulações de benefícios securitários, possui eficácia plena e aplicabilidade imediata a todos os regimes próprios de previdência social, salvo quanto aos benefícios preservados pelo direito adquirido antes da entrada em vigor da mencionada emenda.

Acerca desta matéria, é importante trazer à baila entendimento da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, consubstanciado na Nota Técnica SEI n.º 12212/2019/ME, no seguinte sentido: “essas restrições à acumulação de benefícios são normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata a todos os regimes próprios de previdência social, sem embargo de não poderem prejudicar o direito adquirido antes de sua entrada em vigor, a teor do que dispõe o § 4º do art. 24 da EC n.º 103, de 2019”.

Portanto, exemplificando, se um servidor aposentado antes da Emenda Constitucional n.º 103/2009 passa a receber uma pensão do cônjuge após a referida emenda, um dos benefícios, a depender da escolha do servidor, deverá sofrer o redutor, mesmo que na data do óbito da pensionista inexistisse norma estadual ou local regulamentando ou adequando o sistema previdenciário aos preceitos da emenda federal.

MUNICÍPIO PODE COMPRAR SEM LICITAÇÃO EM SITES DA INTERNET.

Uma das principais dúvidas dos gestores públicos acerca da aquisição de produtos em sites da internet reside no fato da administração ter que antecipar o pagamento, fato este, em geral, considerado irregular. Com efeito, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, aduziu que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (art. 62).

Portanto, em tese, o Município somente poderia comprar em negócios online que aceitassem enviar o produto e receber pelo mesmo após a Comuna atestar o recebimento do bem. Todavia, quase inexistem fornecedores que aceitam essas condições.

Atentos a esse novo cenário, alguns Tribunais de Contas⁴¹ consideram ser possível à administração pública realizar a antecipação do pagamento, desde que esteja previsto no contrato e fique demonstrada a economia ao erário. Além disso, deve o gestor prever no instrumento contratual, cláusula que assegure a prestação efetiva do serviço, mediante a fixação de multa pelo descumprimento do objeto proposto⁴².

⁴¹. TCE-MG – Consulta nº 788.114 e Denúncia nº 1077227.
TCE-PR – Acórdão nº 1.826/2017.

⁴². TCE-TO – Resolução nº 955/2011

Acerca dessa matéria, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG⁴³, ao examinar especificamente a possibilidade da Administração Pública efetuar compras pela internet na hipótese de dispensa de licitação com antecipação de pagamento, decidiu, em suma, que “na hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, a Administração Pública pode efetuar a compra direta pela internet, inclusive de lojas exclusivamente virtuais, desde que atendidos os requisitos legais aplicáveis à contratação direta e adotadas boas práticas que mitiguem os riscos de inadimplência, como o uso de sites reconhecidos e manifestamente confiáveis, além da consulta a todos os documentos imprescindíveis à aceitação da proposta”.

De acordo com a Corte de Contas estadual, “atendidas as exigências legais, é possível o pagamento antecipado nas compras realizadas pela Administração Pública. Destaca-se que a antecipação de pagamento é medida excepcional, admitida apenas em certas situações, nas quais a Administração Pública deve demonstrar que o pagamento antecipado é indispensável à contratação ou à obtenção de sensível economia de recursos, nos termos previstos em lei”.

No mesmo sentido, a Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA⁴⁴ pontuou que:

Convém realçar que, embora não se vislumbre a viabilidade para pagamento antecipado no caso em apreço, haja vista o diminuto valor do contrato e sua

⁴³ TCE – MG – Processo n.º 1127049 – Consulta – Tribunal Pleno.

⁴⁴ TCM – BA – Processo n.º 07815e19.

formalização, que impossibilitaria as exigências impostas para legalidade desse dispêndio, ainda assim seria viável uma aquisição em loja virtual.

Contudo, tal postura requer máxima atenção dos ordenadores de despesas, que não podem, em hipótese alguma, se furtarem de seguir os ditames legais, neste caso, relacionados as finanças públicas, ao procedimento licitatório e a responsabilidade fiscal.

No procedimento de compra direta por meio eletrônico, o responsável não pode se desincumbir das formalidades necessárias à concretização da contratação direta, como também não pode deixar de proceder as etapas da despesa pública

Por fim, cumpre ressaltar que o art. 38 do Decreto n.º 93.872/86 autoriza, em caráter excepcional, a antecipação parcial do pagamento, desde que seja feito mediante as indispensáveis cautelas ou garantias e haja previsão contratual. Além do mais, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) assinalou que a antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta. Para isto, a administração pública poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado, devendo o mesmo ser devolvido

em caso de não execução do objeto no prazo fixado (art. 145).

Portanto, constata-se que, em geral, a antecipação do pagamento não é, por si só, impedimento para que os Municípios realizem compras em sites da internet, desde que atenda aos requisitos legais e justifique a medida excepcional.

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
- Ministério Público do Estado de Santa Catarina
- Prefeitura Municipal de Sorocaba
- Ministério Público do Rio Grande do Sul
- Câmara Municipal de Jundiaí
- Tribunal de Justiça do Pará
- Câmara Municipal de Praia Grande
- Associação dos Municípios da Micro Região do Campo das Vertentes
- Câmara Municipal de São Manuel
- Câmara Municipal de São Bernardo do Campo
- Prefeitura Municipal de Casa Branca
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
- Prefeitura Municipal de ITU

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

- Prefeitura Municipal de Cassilândia
- Prefeitura Municipal de Manaus
- Prefeitura Municipal de Aratuba
- Prefeitura Municipal de Coronel Macedo
- Prefeitura Municipal de São Mamede
- Câmara Municipal de Sorocaba
- Prefeitura Municipal de Princesa
- Prefeitura Municipal de Sarandi
- Prefeitura Municipal de Pitangui
- Prefeitura Municipal de Turmalina
- Prefeitura Municipal de Guaíra
- 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
- Câmara Municipal de Balneário Piçarras

- Câmara Municipal de Arujá
- Prefeitura Municipal de Lorena
- Controle Interno do Município de Castro
- Departamento de Pessoal do Município de Torrinha
- Câmara Municipal de Cansanção
- Jurídico e Licitação do Município de Mario Campos
- E-nova Educação do Município da Bahia
- Prefeitura Municipal de Caxias
- Setor Jurídico do Município de Anhembi
- Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
- Setor de Pessoal do Município de Terra de Areia
- Prefeitura Municipal de Uberlândia
- Procuradoria do Município de Catuji
- Gonçalves e Oliveira Advocacia
- Prefeitura Municipal de Campo Mourão
- Federação das Industrias do Estado de Pernambuco
- Prefeitura do Município de Campinópolis
- Câmara Municipal de São João do Araguaia



www.consultordoprefeito.org