

**Revista**

# Gestão Pública Municipal

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

*João Alfredo Nunes da Costa Filho*

Revista

# Gestão Pública Municipal

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

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

**João Alfredo Nunes da Costa Filho**

2020

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

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

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

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

---

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública  
Municipal - v.4, n. 30, mai. 2020. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16  
CDU 35.073.526(05)“540.1”

---

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

## APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Espero que gostem desta edição,

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



## **SOBRE O AUTOR**

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

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

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

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

## DEPOIMENTOS DOS ASSINANTES

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

Luiz Francisconi  
Prefeito

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

Maximiniano Gomes  
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Ronaldo Melo  
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente  
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian  
Prefeitura de Ribeirão do Sul

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

Cláudio Barros  
Advogado e Contador

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

Martha Cristina

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

Flávio Anastácio  
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi  
Controlador da Câmara de Campo Largo



## SUMÁRIO

Ausência de aprovados em concurso justifica a contratação temporária.....	11
Principal fonte da pesquisa de preços da licitação.....	12
O que ocorre quando no dia da seção de licitação comparece somente um interessado.....	14
Porque o TCU suspendeu a ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) aprovada pelo Congresso?.....	17
Doação de bens entra na base de cálculo do duodécimo?.....	19
A contratação temporária depende da existência de cargos vagos?.....	20
Exigência de vínculo trabalhista na habilitação do licitante.....	21
Exigência de Certificado de Registro do Veículo (CRV) em nome do licitante.....	23
Quando começa a contar a licença-maternidade?.....	25
Quem é o responsável pela pesquisa de preços da licitação? ..	26
Vinculação do duodécimo à receita do município.....	29
Necessidade de justificativa para a contratação temporária.....	30
Município não é obrigado a fornecer medicamentos de alto custo não registrados na Anvisa.....	31

Critério para incorporação de gratificação pelo servidor público .....	33
Teletrabalho não se aplica a todos os servidores públicos.....	35
Devolução do duodécimo e o limite de despesas da câmara....	36
Pregoeiro pode decidir sobre os recursos da licitação?.....	37
Cotação inexequível na pesquisa de preços da licitação.....	39
Acumulação de duas aposentadorias com mandato eletivo.....	41
Contratação temporária para atividades permanentes.....	43
Pesquisa de mercado da licitação: preço unitário ou global? ....	44
Onde estão nossos leitores.....	46

## **AUSÊNCIA DE APROVADOS EM CONCURSO JUSTIFICA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA.**

Como é sabido, o acesso aos cargos da administração pública se dá mediante a aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos. Desta feita, a fim de preservar a continuidade da atividade administrativa e manter a prestação dos serviços públicos deve-se planejar constantemente a necessidade de criação de cargos e a seleção de profissionais através de concurso público.

Assim, em razão da regra constitucional que prever que a investidura em cargo e emprego público depende de aprovação prévia em concurso (art. 37, II da CF/88), não se pode preencher estes cargos por via da contratação temporária por excepcional interesse público.

Entretanto, caso o prefeito realize o concurso e não apareçam interessados em participar ou não existam candidatos aprovados, pode-se contratar profissionais por tempo determinado, até que se realize novo certame para preenchimento dos cargos públicos.

Noutras palavras, “naquelas situações em que a atividade é permanente, mas há insuficiência de pessoal para atendimento da demanda ordinária do serviço, justifica-se a contratação temporária tão somente até a realização de concurso público, que tão logo deverá ser organizado e realizado. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso<sup>1</sup> tem entendido legítima as contratações temporárias quando não há

---

1. TCE-MT - Acórdão nº 260/2012

interessados ou aprovados em concurso anterior, devidamente justificadas pelo gestor, e desde que em atividades essenciais”.

Por fim, deve-se ressaltar que a contratação temporária fundamentada na ausência de interessados ou aprovados em concurso somente deve durar o prazo necessário para realização de novo certame, sob pena de burla ao instituto do concurso público.

## **PRINCIPAL FONTE DA PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO.**

Como é sabido, a equipe responsável pela elaboração da pesquisa de preços da licitação não pode se ater às cotações obtidas junto a possíveis fornecedores. Recomenda-se também consultar os contratos anteriores celebrados com o Poder Público, banco de dados públicos, sistemas oficiais de referência, publicações especializadas, sites de domínio amplo da internet, etc.

Diante da variedade de fontes, é importante que o responsável pela pesquisa forme o preço de referência consultando mais de uma fonte, notadamente os sistemas oficiais de referências da administração pública, pois a jurisprudência do Tribunal de Contas da União considera que estes sistemas devem ser a fonte principal de consulta.

Segundo o TCU<sup>2</sup>, “os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado”.

A Corte de Contas Federal<sup>3</sup> também já assentou que “na elaboração do orçamento estimativo da licitação, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços, priorizadas as consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária e suplementar”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo<sup>4</sup> decidiu que “a consulta de preços diretamente ao mercado, mesmo havendo número significativo de empresas, não é considerada uma fonte que espelha o real valor praticado, se desacompanhada de outros instrumentos de verificação de preço. Sempre que possível, deve-se preferir o banco de preços de referência mantido pela Prefeitura”.

Caso o responsável pela pesquisa entenda que os preços dos sistemas oficiais de referência não se aplicam ao caso concreto, ele deve justificar. Ou seja, “compete aos responsáveis comprovar, a partir de elementos fáticos, suas alegações de que os preços extraídos de sistemas oficiais de referência não se aplicam ao caso concreto ou necessitam de adequação para tanto, uma vez que esses sistemas da Administração refletem

---

<sup>2</sup>. TCU – Acórdão nº 452/2019

<sup>3</sup>. TCU - Acórdão nº 3351/2015

<sup>4</sup>. TCM-SP – Processo 1013/2012

os preços de mercado e gozam de presunção de veracidade e de legitimidade, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento<sup>5</sup>”.

Portanto, nota-se que a fonte primária para formação do preço de referência são os sistemas oficiais (SINAPI, SICRO, Comprasnet – SIASG, etc.). Na impossibilidade de utilizar estes sistemas, deve-se consultar os valores de contratos anteriores celebrados com o Poder Público. Somente após estas duas consultas o responsável pela pesquisa poderá utilizar os valores praticados por possíveis fornecedores (mercado).

## **O QUE OCORRE QUANDO NO DIA DA SEÇÃO DE LICITAÇÃO COMPARECE SOMENTE UM INTERESSADO**

Por: Cid Capobiango S de Moura<sup>6</sup>

O convite estava definido no Dec. lei 200/67 como "a modalidade de licitação entre interessados no ramo pertinente ao objeto de licitação, em número mínimo de 3, escolhidos pela unidade administrativa, registrados ou não, e convocados por escrito com antecedência mínima de 3 dias úteis."

Posteriormente o Dec. Lei 2.300/86 alterou o conceito de convite definindo como "a modalidade de licitação entre, no mínimo 3 interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos pela unidade administrativa."

---

<sup>5</sup>. TCU – Acórdão nº 1000/2017.

<sup>6</sup> Advogado e professor universitário.

Por fim a Lei 8.666/93 mudou novamente o conceito e o definiu como "a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 pela unidade administrativa, que afixara em local apropriado, cópia do convite e o estendera aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse." (art., 22, par. 3o)

Questão tormentosa quanto ao convite ocorre quando no dia da seção de licitação comparece somente um licitante interessado.

A lei 8.666/93 estabelece no artigo 22, par 7º o seguinte: "Quando por limitações de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no par. 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite."

Verifica-se que o legislador previu a possibilidade de realização do convite ainda que não tenham 03 (três) licitantes interessados. Basta que a Administração Pública justifique de forma fundamentada.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre a situação aqui tratada e editou a súmula 248 que determina o seguinte: "Não se obtendo número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do artigo 22 da Lei 8666 de 1993".

Percebe-se que são situações diferentes. Uma ocorre quando há limitação de mercado e não podem ser convidadas três empresas; outra ocorre quando mesmo sendo convidadas três empresas, somente uma comparece.

A simples ausência das empresas convidadas para o Convite não configura necessariamente uma justificativa suficiente para caracterizar o desinteresse exigido na lei. Na lição de Jacoby Fernandes<sup>7</sup> “o dispositivo em exame fixa apenas que a justificativa deve ser feita no processo, e este deve ser entendido como o conjunto de documentos sob a forma do artigo 38 da lei”

A justificativa que se impõe deve demonstrar a expedição e recebimento das cartas convite e a comprovação de que os convidados exercem atividade compatível com o objeto da licitação.

Por todo o exposto, informamos que se ficar demonstrado na licitação pouca publicidade ou outros vícios, é possível que a Administração se valeu de um Convite mal formulado para validar uma escolha direcionada a algum licitante.

A simples ausência de empresas no certame não é o bastante para configurar a justificativa disposta na lei 8.666, artigo 22, par.7º. A Administração precisa demonstrar, no mínimo, que entregou os convites para três interessados que, apesar de receber, não tiveram interesse na Licitação.

Neste sentido, o agente público deve estar atento aos dispositivos legais sob pena de ser responsabilizado posteriormente.

---

<sup>7</sup>FERNANDES, Jorge Ulisses Jaboby. Contratação direta sem licitação. 7 ed. Belo Horizonte. Forum, 2007, p 84.



## **PORQUE O TCU SUSPENDEU A AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) APROVADA PELO CONGRESSO?**

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de renda no valor de um salário-mínimo para pessoas com deficiência de qualquer idade ou para idosos com idade de 65 anos ou mais que apresentam impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial e que, por isso, apresentam dificuldades para a participação e interação plena na sociedade.

Para a concessão do BPC, o governo exige, dentre outros requisitos, que a renda familiar mensal seja inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário-mínimo vigente.

Porém, o Congresso alterou o valor da renda mínima familiar para a concessão do benefício, a qual passou de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) para  $\frac{1}{2}$  (meio) salário. Ou seja, se numa residência existem duas pessoas e apenas uma trabalha recebendo um salário-mínimo, a renda familiar é de  $\frac{1}{2}$  (meio) salário. Nesta hipótese, conforme alteração proposta pelo Congresso, o idoso ou portador de deficiência teria direito ao BPC no montante de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo.

Acontece que quando o Poder Legislativo aprova projetos que aumentam a despesa pública (como foi o caso), deve-se indicar a fonte de recursos que financiarão o novo gasto. Foi justamente por isso que o Tribunal de Contas da União suspendeu a ampliação do valor do BPC para  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo.

O TCU não abordou a constitucionalidade da lei aprovada pelo congresso, mas decidiu liminarmente que o pagamento maior do BPC condiciona-se ao atendimento de algumas medidas, especialmente as previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A majoração do BPC enquadra-se no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado previsto na Lei Complementar nº 101/00. Segundo a LRF, “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios” (art. 17).

A referida norma ainda assevera que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado deverão conter a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Ademais, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Portanto, esses foram os motivos pelo qual o TCU suspendeu liminarmente os efeitos do BPC, pois o governo não demonstrou que as medidas necessárias para ampliação das despesas obrigatórias de caráter continuado foram atendidas.

## **DOAÇÃO DE BENS ENTRA NA BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO?**

A base de cálculo para repasse do duodécimo é definida na Constituição Federal e possui como limite máximo o somatório das receitas tributárias mais transferências, conforme dispõe o art. 29-A da CF/88.

Basicamente, como se trata de recursos financeiros necessários para custear a atividade administrativa do Legislativo, como folha de pagamento, limpeza e conservação, aquisição de matéria de expediente, etc, não se pode, em regra, considerar a doação de bens como parte integrante do duodécimo. Além de não estar expressamente prevista no art. 29-A, se deduzíssemos a doação dos bens móveis e imóveis da base de cálculo do duodécimo, provavelmente faltaria recursos financeiros para manutenção de algumas câmaras municipais. Logo, em regra o recebimento de bens pelo Legislativo não deve ser deduzido do duodécimo.

Essa posição foi defendida pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia<sup>8</sup>, segundo o qual “a doação de bem, móvel ou imóvel, ao Poder Legislativo não integra a base de cálculo do duodécimo, calculado nos termos do art. 29-A, da CF/88. Situação diferente ocorre com a doação de valor equivalente ao bem, na medida em que, nesta hipótese, o que é ofertado à Câmara é numerário estranho ao duodécimo constitucionalmente assegurado, o que é vedado, de acordo com o entendimento desta Corte de Contas”.

---

<sup>8</sup>. TCM-BA - Processo nº 05174e18. Parecer nº 01117-18.

Como se vê, o TCM-BA somente considera a doação de bens na base de cálculo do duodécimo caso esta seja efetuada na forma de transferência de recursos financeiros.

Por fim, gostaria de ponderar que, apesar da regra ser a não inclusão de bens doados na base de cálculo do duodécimo, em situações concretas pode ocorrer o contrário. É que em alguns casos o ajuste (convênio, termo de doação, etc) pode prever expressamente que o valor do bem doado será descontado do repasse mensal ao Legislativo. Nesta hipótese entendo que o valor do bem deve ser incluído para fins de cálculo do limite máximo do duodécimo.

## **A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DEPENDE DA EXISTÊNCIA DE CARGOS VAGOS?**

Em algumas situações ensejadoras da contratação temporária por excepcional interesse público não há como determinar previamente a quantidade de profissionais que precisarão ser contratados para suprir a situação momentânea. Ademais, os contratados por tempo determinado não ocupam cargos, mas exercem uma função pública. Em virtude disto, não se pode estabelecer como requisito para a contratação temporária a existência de cargos vagos.

Acerca desta matéria, o Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>9</sup> decidiu que “não é necessária a existência de cargos vagos para contratação temporária, uma vez que, nesses casos, não

---

<sup>9</sup>. TCE-MT - Resolução Consulta nº 59/2011.

se justificaria a criação de cargos ou empregos públicos, tendo em vista que a situação emergencial que clama a satisfação imediata do interesse público é transitória e, por revestir-se de urgência, não poderia exigir-se a elaboração legislativa para criação dos referidos cargos”.

Saliente-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup> já pacificou que a contratação temporária não pode ser realizada para o suprimento de cargos efetivos e, sim, apenas para atender ao excepcional interesse público, previsto em lei, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Portanto, o fato de não existir cargo vago é irrelevante para a celebração de contratos temporários, muito embora em algumas ocasiões a vacância do cargo (aposentadoria, exoneração, falecimento, etc) deve restar evidenciada para que se justifique a celebração de contratos por tempo determinado.

## **EXIGÊNCIA DE VÍNCULO TRABALHISTA NA HABILITAÇÃO DO LICITANTE**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>11</sup> é pacífica no sentido de que a exigência de vínculo empregatício entre o licitante e o responsável técnico da empresa restringe a competição, uma vez que este profissional pode prestar serviços mediante outros vínculos jurídicos.

---

<sup>10</sup>. STF - AgR no AI 788.628/GO e ED no RE 474.657/RN.

<sup>11</sup>. TCU - Acórdão nº 2297/2005

Outrossim, a exigência de vínculo trabalhista não se restringe ao caso do responsável técnico para fins da comprovação da capacidade técnico-profissional, pois o próprio TCU<sup>12</sup> decidiu que “a exigência sem a devida motivação, para fins de pontuação das propostas técnicas, de prova de vínculo trabalhista de profissionais com a licitante contraria o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, ambos da Lei 8.666/1993, por restringir indevidamente o caráter competitivo do certame”.

Portanto, a obrigação de vínculo trabalhista entre os profissionais/prestador de serviço e a empresa participante da licitação para efeitos de habilitação é, de modo geral, ilegal<sup>13</sup>.

Um dos motivos alegados pelo TCU<sup>14</sup> é que a exigência de vínculo empregatício do responsável técnico com a licitante gera custos anteriores à contratação para as empresas interessadas em participar do certame.

Por fim, a Corte de Contas Federal alerta que além do vínculo trabalhista há outras formas de prestar serviços, seja através, por exemplo, da celebração de contrato temporário ou até mesmo por via de sócio-administrador da licitante<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup>. TCU - Acórdão nº 364/2020

<sup>13</sup>. TCU - Acórdão nº 1848/2008-2C

<sup>14</sup>. TCU - Acórdão nº 1916/2013

<sup>15</sup>. TCU – Acórdão nº 1762/2010, nº 1447/2015 e nº 3474/2012.

## **EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO DE REGISTRO DO VEÍCULO (CRV) EM NOME DO LICITANTE.**

O Certificado de Registro do Veículo (CRV) é um documento emitido pelo Departamento Estadual de Trânsito que indica, dentre outras informações, quem é o proprietário do veículo junto ao Órgão de Trânsito. Ou seja, este documento revela que determinada pessoa ou empresa detém a propriedade de determinado veículo.

Muitas vezes este documento é exigido nas licitações como forma da administração conhecer se de fato o interessado terá condições de prestar os serviços. Parte-se do pressuposto de que quem não tem a propriedade do bem (veículo) não poderá, por exemplo, locá-lo para o Poder Público.

Entretanto, deve-se ressaltar que a Lei nº 8.666/93 assevera que “as exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, **vedada as exigências de propriedade** e de localização prévia” (§ 6º do art. 30).

Noutras palavras, a administração pública não poderá exigir do licitante que comprove a propriedade do bem (certificado de registro de veículo em seu nome) como forma de garantir a execução contratual.

Acerca desta matéria, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>16</sup> sumulou o seguinte entendimento: “Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só são devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente a declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno”.

Outrossim, o Ministério Público de Contas do TCE-MG<sup>17</sup> considerou irregular edital de licitação que exigiu a apresentação, na fase de habilitação, de comprovante de propriedade de veículo para prestação dos serviços de transporte escolar, em nome da licitante, através de Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo, acrescido de todos os tributos e taxas pagas do exercício vigente, sob pena de desclassificação.

Portanto, pode-se concluir que o edital da licitação não pode exigir, como requisito para habilitação, que o licitante demonstre, através do CRV, que o veículo encontra-se registrado em seu nome. Entende-se que a qualificação técnica pode ser demonstrada não somente pela comprovação da propriedade, mas também pela disponibilidade do bem no momento da execução contratual.

---

<sup>16</sup>. TCE-SP – Súmula nº 14.

<sup>17</sup>. TCE-MG – Processo nº 944741.



## **QUANDO COMEÇA A CONTAR A LICENÇA-MATERNIDADE?**

Consoante o estatuto federal dos servidores públicos, será concedida licença-maternidade à servidora gestante por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração. O marco inicial da licença poderá ter início no primeiro dia do nono mês de gestação, salvo antecipação por prescrição médica. Além disso, no caso de nascimento prematuro, a licença terá início a partir do parto (art. 207 da Lei nº 8.112/90).

Observa-se que, para os funcionários públicos federais, a licença-maternidade iniciará, em regra, no 1º dia do nono mês da gestação ou a partir do parto. Entretanto, há casos de gestações complicadas que implicam na internação da mulher ou do recém-nascido por período mais prolongado (30, 45 ou até 60 dias). Nesta hipótese, normalmente desconta-se o período de internação dos 120 (cento e vinte) dias da licença.

Contudo, há posições que entendem que se a mulher ou o recém-nascido necessitar de internação prolongada logo após o parto, o marco inicial da licença-maternidade deverá contar a partir da alta hospitalar.

Essa posição foi defendida pelo Min. Edson Fachin<sup>18</sup> quando afirmou que os dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e da Lei 8.213/1991 devem ser interpretados de forma a que se reconheça como marco inicial da licença-maternidade e do salário-maternidade a alta hospitalar da mãe ou do recém-nascido, o que ocorrer por último.

---

<sup>18</sup>. STF - ADI 6327 (Liminar).

O Ministro explicou que, “apesar de ser possível a extensão da licença em duas semanas antes e depois do parto mediante atestado médico e de haver previsão expressa de pagamento do salário-maternidade no caso de parto antecipado, não há previsão de extensão no caso de necessidade de internações mais longas, especialmente nos casos de crianças nascidas prematuramente, antes de 37 semanas de gestação”.

Por fim, Edson Fachin asseverou que “há uma unidade a ser protegida (mãe e filho) e que não se trata apenas do direito do genitor à licença, mas do direito do recém-nascido, no cumprimento do dever da família e do Estado, à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar. Esse direito confere-lhe, neste período sensível de cuidados ininterruptos (qualificados pela prematuridade), o direito à convivência materna”.

Portanto, a legislação municipal que regulamentar a licença-maternidade poderá reconhecer que o marco inicial do benefício poderá ser prolongado nos casos de necessidade de internação médica da gestante ou do recém-nascido.

## **QUEM É O RESPONSÁVEL PELA PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO?**

A elaboração da pesquisa de preços é uma atribuição de extrema responsabilidade, pois esta pesquisa servirá de base para diversos outros atos do procedimento licitatório e da contratação. Além do mais, a elaboração incorreta da pesquisa

poderá ensejar o dever de reparação ao erário caso ocorra algum prejuízo ao Poder Público, especialmente superfaturamento. Outrossim, deve-se salientar que constitui ato de improbidade administrativa contratar serviços/produtos por preço superior ao do mercado (art. 9, II, da Lei nº 8.429/92).

Apesar da fundamental importância deste procedimento, verifica-se que a Lei nº 8.666/93 não regulamentou a matéria, tampouco definiu quem é a pessoa ou órgão responsável pela sua elaboração.

Diante da ausência de norma nacional regulamentadora e no caso de inexistir regra municipal definindo a responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços, devemos nos socorrer na jurisprudência do Poder Judiciário e Tribunais de Contas.

Nesse sentido, em regra, o setor da prefeitura que solicita (demanda) os produtos/serviços deve realizar uma pesquisa preços informando quais são os valores praticados pelo mercado para aquele tipo determinado de objeto. Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>19</sup>, “não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto”.

De fato, como as atribuições da comissão de licitação limitam-se, em regra, aos atos típicos do procedimento licitatório e como a pesquisa de preços precede a licitação, não é prudente atribuir esta responsabilidade aos membros da CPL. Ademais, pelo princípio da segregação de funções, não se pode atribuir a

---

<sup>19</sup>. TCU – Acórdão nº 3516/2007.

mesma pessoa o poder de coletar preços no mercado e escolher a proposta mais vantajosa para a administração.

Entretanto, o fato de formalmente não se atribuir à comissão nem ao pregoeiro a responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços, não significa que eles não possuam alguma responsabilidade.

Segundo jurisprudência do TCU<sup>20</sup>, “a Lei de licitações não define que a responsabilidade pela pesquisa de preço e a consequente elaboração do orçamento são de incumbência do responsável pela homologação do procedimento licitatório, da CPL ou do pregoeiro. A CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis; segundo, se foi realizada a adequação orçamentária; e, por último, se os preços da proposta vencedora estão coerentes com o orçamento estimado pelo setor competente”.

No mesmo sentido, a Corte de Contas Federal<sup>21</sup> também já decidiu que “é da competência da comissão permanente de licitação, do pregoeiro e da autoridade superior verificar se houve recente pesquisa de preço junto a fornecedores do bem a ser licitado e se essa pesquisa observou critérios aceitáveis”.

Portanto, podemos concluir que a elaboração da pesquisa de preços é de responsabilidade primária do setor demandante dos serviços. Contudo, isto não significa que a autoridade responsável pela adjudicação do certame, o pregoeiro e a comissão de licitação não devam adotar procedimentos a fim de verificar a regularidade de alguns aspectos da pesquisa.

---

<sup>20</sup>. TCU – Acórdão nº 3516/2007-1C

<sup>21</sup>. TCU – Acórdão nº 2147/2014.

## **VINCULAÇÃO DO DUODÉCIMO À RECEITA DO MUNICÍPIO**

A Constituição Federal estabelece como limite de despesas do Poder Legislativo um percentual (variando consoante a população do município) da receita tributária mais transferências (art. 29-A). Esse limite total de despesa também constitui uma restrição para o repasse do duodécimo, uma vez que a Carta Maior fixa como crime de responsabilidade do prefeito efetuar repasse superior ao definido no art. 29-A da CF/88.

Noutras palavras, tem-se um teto para o repasse do duodécimo da Câmara. Entretanto este teto não significa que o prefeito deverá repassar obrigatoriamente o limite máximo.

De igual modo, a legislação local que regulamenta o repasse dos duodécimos não pode fixar que os recursos serão transferidos com base na receita tributária mais transferência. Ou seja, não se pode vincular o duodécimo a determinado percentual da receita tributária mais transferências.

Outrossim, a vinculação do duodécimo à receita corrente líquida, receita tributária líquida ou qualquer outra receita é inconstitucional, pois a Carta Magna afirma que é vedada a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (salvo nos casos previstos pela própria Constituição Federal – art. 167, IV).

Portanto, o duodécimo deve ser fixado conforme as necessidades do Poder Legislativo e a capacidade financeira do município (histórico e previsão de arrecadação), vedando-se a vinculação com a receita do município.

## NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA.

O ato administrativo que desencadear o processo de contratação temporária deve conter, além de outros elementos, a justificativa da contratação.

Como se trata de um processo de exceção ao concurso público, a contratação temporária somente é permitida nos casos de excepcional interesse coletivo definidos na legislação municipal. Contudo, a simples indicação do dispositivo legal que ensejou a contratação temporária não é suficiente para justificar a celebração de contratos, devendo o gestor complementar no ato do processo de contratação as razões que o levaram a selecionar pessoal sem concurso público.

Por exemplo, se o gestor celebra contratos temporários para substituição de professores da rede de ensino, ele deve indicar quais foram os professores efetivos que se afastaram do cargo, justificando, assim, a celebração dos contratos. Notem que há distinção entre justificar a contratação e indicar o dispositivo legal que a fundamentou. Enquanto a indicação do dispositivo legal evidencia que há legalidade (previsão legal) para os contratos, a justificativa (motivação) explica a situação fática que ensejou a contratação.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>22</sup>, “além dos requisitos constitucionais para contratação por tempo determinado é indispensável, em qualquer caso, a **exposição dos motivos** que enseje à contratação temporária, inclusive

---

<sup>22</sup>. TCE-MT - Acórdão nº 1784/2006.

com **fundamentação fática** e jurídica comprobatória da necessidade excepcional de pessoal”.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia<sup>23</sup> informou aos seus jurisdicionados que os atos de admissão temporária de pessoal deveriam ser encaminhados ao Tribunal contendo “a **justificativa da situação fática** que ensejou a necessidade da contratação temporária, correlacionada com as hipóteses descritas na legislação regulamentadora”.

Portanto, além do cumprimento das determinações legais, o gestor deve demonstrar que a situação concreta justifica a contratação temporária conforme hipótese prevista na legislação do município.

## **MUNICÍPIO NÃO É OBRIGADO A FORNECER MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO NÃO REGISTRADOS NA ANVISA.**

Na 19ª Edição da Revista Gestão Pública Municipal (Junho/2019) informamos acerca do entendimento do Superior Tribunal de Justiça segundo o qual o município não estava obrigado a fornecer medicamentos sem o registro da Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Corroborando esta posição, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 566471, decidiu que o Estado não é obrigado a fornecer medicamentos

---

<sup>23</sup>. TCE-BA - Resolução nº 122/2013.

de alto custo solicitados judicialmente quando não estiverem registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), salvo em situações excepcionais que ainda serão definidas na formulação da tese de repercussão geral (Tema 6).

De todo modo, o STF<sup>24</sup> já havia decidido que as ações que demandem o fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão ser necessariamente propostas em face da União. Logo, em tese, podemos afirmar que o município não está obrigado a fornecer medicamentos que não possuam registro na ANVISA, independentemente do seu valor.

No tocante aos medicamentos de alto custo com registro na Anvisa, é possível que o Poder Judiciário obrigue o prefeito a fornecer o medicamento. No entanto, há entendimentos no sentido de que o fornecimento de medicamentos de alto custo pode comprometer as demais políticas públicas da saúde. Segundo o Min. Alexandre de Moraes, “o excesso de judicialização da saúde tem prejudicado políticas públicas, pois decisões judiciais favoráveis a poucas pessoas, por mais importantes que sejam seus problemas, comprometem o orçamento total destinado a milhões de pessoas que dependem do Sistema Único de Saúde (SUS). Não há mágica orçamentária e não há nenhum país do mundo que garanta acesso a todos os medicamentos e tratamentos de forma generalizada”.

Portanto, como regra geral os municípios não estão obrigados a fornecer medicamentos sem registro na Anvisa, independentemente do valor. Caso alguma decisão judicial obrigue o prefeito a fornecer medicamentos registrados na agência, mas que possuam alto custo, pode-se recorrer caso estas demandas comprometam o atendimento do resto da

---

<sup>24</sup>. STF - RE 657718



população que também depende do suporte do sistema municipal de saúde.

## **CRITÉRIO PARA INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO PELO SERVIDOR PÚBLICO**

A gratificação consiste numa parcela pecuniária que pode compor a remuneração do servidor público. Esta parcela pode ser devida em razão de uma função transitória exercida pelo servidor, tais como a ocupação de função de confiança, cargo de direção ou chefia.

Em geral, o recebimento de uma gratificação transitória somente é devido enquanto o servidor estiver exercendo a função, não podendo haver a retribuição pecuniária sem a contraprestação do serviço. Entretanto, em algumas situações admite-se a incorporação da gratificação à remuneração do servidor, ainda que este não exerça mais a função que ensejou o recebimento da gratificação.

Para que a incorporação da gratificação seja considerada legal não basta a previsão na legislação, mas também que o critério adotado para incorporação seja razoável e atenda ao princípio da moralidade administrativa. Segundo decisão do Supremo Tribunal Federal<sup>25</sup>, “a ausência de critérios mínimos e razoáveis para concessão do benefício, especialmente a incorporação da vantagem, decorrente da continuidade do pagamento após o exercício da função, caracteriza concessão graciosa de

---

<sup>25</sup>. STF – ADI 2821

vantagem remuneratória e, conseqüentemente, privilégio injustificado, que, além de não atender ao interesse público, é inconciliável com o ideal republicano e a moralidade (arts. 1º e 37 caput, ambos da CF)”.

O STF considerou inconstitucional, por ofensa à moralidade administrativa e ao interesse público, norma estadual que “assegurava a vitaliciedade do recebimento de abastada quantia, mediante a sua incorporação nas seguintes hipóteses: (a) aos proventos dos servidores que passarem para a inatividade após o término do exercício do cargo (art. 1º, § 1º); (b) à remuneração daqueles que permanecerem em atividade (art. 2º); (c) aos proventos dos inativos que optarem pela alteração do regramento em que seu deu a respectiva aposentadoria (art. 1º, § 3º)”.

Em suma, “a incorporação de vantagens funcionais decorrentes do exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, quando prevista em lei, deve atender a objetivos válidos de valorização e profissionalização do serviço público, de modo a incentivar e premiar a assunção de maiores responsabilidades pelo servidor e com a preocupação de evitar um grave decesso remuneratório ao fim do exercício do cargo ou função”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup>. STF – ADI 2821

## **TELETRABALHO NÃO SE APLICA A TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS.**

O regime de trabalho a distância possibilita ao servidor público executar suas funções fora do ambiente físico da entidade pública. Neste regime de trabalho o controle da prestação do serviço é feito, em regra, através do cumprimento de metas previamente estipuladas. Portanto, via de regra, o teletrabalho somente pode ser exercido por servidores cujo trabalho possa ser mensurado por metas.

Ademais, aqueles servidores públicos cujas atribuições demandem a presença física no ambiente de trabalho não podem, em tese, realizar teletrabalho. Como exemplo, cito os servidores que atuam no atendimento ao público ou os que executam serviços de limpeza, manutenção, etc.

Quando da análise do trabalho à distância no âmbito da Defensoria Pública da União, o Tribunal de Contas da União<sup>27</sup> entendeu que “é incompatível a adoção do regime de teletrabalho com as competências legais, o regime jurídico e as atribuições dos membros da Defensoria Pública da União (DPU), por estar em desacordo com as incumbências fixadas no art. 134 da Constituição Federal e com os objetivos institucionais definidos nos arts. 3º e 4º da LC 80/1994”.

Portanto, nota-se que o regime do teletrabalho não pode ser aplicado indiscriminadamente a todos os servidores públicos, devendo-se averiguar se as atribuições do cargo e objetivos da instituição de lotação do servidor amoldam-se às peculiaridades do trabalho à distância.

---

<sup>27</sup>. TCU – Acórdão nº 2636/2019

## **DEVOLUÇÃO DO DUODÉCIMO E O LIMITE DE DESPESAS DA CÂMARA.**

O duodécimo da Câmara Municipal consiste na receita que financiará a atividade legislativa. Entretanto, quando estes recursos são demasiados, o Poder Legislativo pode ser obrigado a devolver ao Executivo o montante não utilizado. O registro contábil correto desta devolução é essencial para evitar distorções na gestão financeira/fiscal da câmara, especialmente quanto aos limites de despesas.

Diante disto, se a câmara municipal registrar a devolução de duodécimo como despesa orçamentária, corre-se o risco destes valores serem computados nos limites constitucionais de despesas. Como é sabido, a Constituição Federal afirma que o total da despesa do Poder Legislativo não poderá ultrapassar determinado percentual da receita tributária (art. 29-A).

Noutras palavras, deve-se ter cuidado para que a devolução do duodécimo não seja incluída como despesa do Poder Legislativo para efeitos do limite previsto no art. 29-A, principalmente se o Poder Legislativo registrar esta devolução como despesa orçamentária.

O Tribunal de Contas de Rondônia<sup>28</sup> já assentou que “a devolução das economias dos duodécimos não incide na base de cálculo das despesas com pagamento de pessoal, correspondente a 70% da receita do Poder Legislativo Municipal (artigo 29-A, § 1º, Constituição Federal), nem tampouco repercute no total da despesa prevista no artigo 29-A, caput, da Constituição Federal, em resguardo aos parâmetros fixados na

---

<sup>28</sup>. TCE-RO - Parecer Prévio nº 11/2010.

Lei Orçamentária Anual, segundo o comando do artigo 168 caput da Constituição Federal”.

De fato, entende-se que a devolução do duodécimo possui natureza de dedução da receita da câmara, ainda que o legislativo registre contabilmente esta sobra como despesa orçamentária.

## **PREGOEIRO PODE DECIDIR SOBRE OS RECURSOS DA LICITAÇÃO?**

Conforme previsão constante na Lei nº 10.520/02, “declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos” (art. 4º, XVIII).

Assim, caso algum licitante sinta-se prejudicado ele poderá interpor recurso, o qual será julgado oportunamente pela autoridade competente. Porém, esta autoridade pode ser o pregoeiro? Noutras palavras, o pregoeiro possui competência para julgar o mérito do recurso?

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, ao pregoeiro compete tão somente avaliar a existência dos pressupostos recursais, os quais envolvem apenas a aferição de

sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação. O TCU<sup>29</sup> já determinou a um jurisdicionado “que oriente seus pregoeiros, ao procederem ao juízo de admissibilidade das intenções de recurso manifestadas pelos licitantes nas sessões públicas (pregão eletrônico ou presencial), que busquem verificar tão somente a presença dos pressupostos recursais, ou seja, sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, abstendo-se de analisar, de antemão, o mérito do recurso”.

Quando o pregoeiro nega de pronto na sessão pública a motivação do recurso, ele impede o licitante de fundamentar melhor seu pedido e inviabiliza o prazo que o interessado possui para interpor o recurso.

Em alguns municípios (São Paulo, por exemplo) há regulamento próprio afirmando que não compete ao pregoeiro o julgamento do mérito do recurso. Conforme decisão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo<sup>30</sup>, “na hipótese de interposição de recurso contra atos praticados no curso do pregão, cabe ao Pregoeiro verificar apenas a sua admissibilidade, devendo abster-se de analisar o mérito recursal, que é competência exclusiva da autoridade superior, conforme o Art. 5º-B, XIII, XIV, XV, do Dec. Mun. n.º 43.406/2003 e, art. 6º, VIII, parágrafo único do Dec. Mun. n.º 46.662/2005”.

Por fim, se considerarmos que a segregação de funções é um importante instrumento de controle, é de bom grado que a análise do mérito do recurso não seja feita pelo pregoeiro, mas por outra autoridade.

---

<sup>29</sup>. TCU - Acórdão nº 339/2010

<sup>30</sup>. TCM-SP - Processo TC 13.237/2018 (Representação).

Em suma, entendo que não cabe ao pregoeiro analisar o mérito do recurso no momento da sessão da licitação, salvo casos manifestamente infundados. Posteriormente, e dentro do prazo recursal, pode o pregoeiro emitir opinião sobre o mérito (julgamento) do recurso, sendo recomendável a submissão de sua decisão a autoridade superior. De todo modo, caso o licitante se sentir prejudicado, ele poderá recorrer diretamente a autoridade superior<sup>31</sup>.

## **COTAÇÃO INEXEQUÍVEL NA PESQUISA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO.**

Quando se faz uma pesquisa de preços para fundamentar o valor de referência da contratação pública, não se pode considerar valores manifestamente fora da realidade mercadológica, sejam eles irrisórios ou notadamente superiores, pois estes valores distorcem o preço de referência.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>32</sup>, “as estimativas de preços prévias às licitações devem desconsiderar as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado”.

---

<sup>31</sup>. TCU - Acórdão nº 6240/2013-2C.

<sup>32</sup>. TCU – Acórdão nº 2637/2015

No mesmo sentido, o TCU<sup>33</sup> também já decidiu que “a pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência”.

Porém, o responsável pela pesquisa de preços somente poderá descartar as cotações inexequíveis ou excessivamente elevadas se possuir um critério objetivo precedente à pesquisa que fundamente sua decisão. Ou seja, antes de coletar as cotações, ele deverá estabelecer um parâmetro que servirá de base para a não aceitação do orçamento do fornecedor.

Apesar de existir diversos critérios aceitáveis, pode-se utilizar a regra estipulada pela Lei nº 8.666/93 que considera inexequível as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do valor orçado pela administração (§1º do art. 48), especialmente quando inexistir norma municipal regulamentando a matéria.

Segundo Manual de Pesquisa de Preços do STJ<sup>34</sup> (Superior Tribunal de Justiça), como inexistente norma tratando de critérios para definição de preços fora da realidade do mercado, o parâmetro previsto no §1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93 pode servir para identificar os valores que se presumem inexequíveis na realização da pesquisa de preços. Ademais, para a Corte Superior de Justiça, este critério também pode ser utilizado para identificar preços excessivamente elevados.

Portanto, as cotações de preços que sejam inferiores a 30% (trinta por cento) da média (no caso de se utilizar a média como

---

<sup>33</sup>. TCU – Acórdão nº 403/2013-1C

<sup>34</sup>. STJ - Manual de Orientação: Pesquisa de Preços. Ed. 2017.



metodologia) poderão ser consideradas inexecutáveis. Em igual sentido, os preços que superarem 30% (trinta por cento) da média, podem ser descartados por serem excessivamente elevados.

## **ACUMULAÇÃO DE DUAS APOSENTADORIAS COM MANDATO ELETIVO.**

Ao servidor público da ativa que passa a exercer um mandato eletivo (prefeito, vice-prefeito e vereador) aplica-se a regra do art. 38 da Constituição Federal, a qual impede a acumulação do cargo público com o mandato de prefeito e vice. No caso do servidor ser eleito vereador, a Carta Maior prever a possibilidade de acumulação, desde que exista compatibilidade de horário.

Contudo, na hipótese do servidor aposentado, deve-se aplicar a regra do §10º do art. 37, o qual determina que “é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”.

Da análise do dispositivo supramencionado, nota-se que a Constituição possibilita que o servidor aposentado acumule outro cargo acumulável, um mandato eletivo ou um cargo em comissão. Como a Carta Maior menciona a permissividade de acumular “proventos de aposentadoria” (no plural) com um

mandato eletivo, há quem defenda a possibilidade de o servidor acumular 2 (duas) aposentadorias com 1 (um) mandato eletivo.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais defendeu, inclusive, a possibilidade do servidor da ativa acumular 2 (dois) cargos públicos com 1 (um) mandato eletivo. Em resposta a consulta sobre o tema o TCE-MG<sup>35</sup> assim posicionou-se: “é permitido ao servidor público ocupante de um ou dois cargos públicos acumuláveis na forma do art. 37, XVI, eleito para o mandato político de vereador, acumular os três estípedios — as remunerações dos cargos ocupados e o subsídio de vereador — quando, para o desempenho da função eletiva, puder continuar a exercer as atribuições dos dois cargos públicos, em razão da comprovada compatibilidade de horário”.

Em que pese a decisão supramencionada, ressalto que o Supremo Tribunal Federal<sup>36</sup> ao analisar caso similar (acumulação de dois cargos de professor com uma aposentadoria) assentou que “o art. 11 da EC 20/98 possibilita a acumulação, apenas, de um provento de aposentadoria com a remuneração de um cargo na ativa, no qual se tenha ingressado por concurso público antes da edição da referida emenda, ainda que inacumuláveis os cargos. **Em qualquer hipótese, é vedada a acumulação tripla de remunerações sejam proventos, sejam vencimentos**”.

Em outra decisão, a Corte Suprema<sup>37</sup> decidiu “no sentido da impossibilidade de se acumular dois proventos de aposentadorias com vencimentos de um novo cargo público, ainda que o provimento neste tenha ocorrido antes da vigência da EC nº 20/98”.

---

<sup>35</sup>. TCE-MG - Consulta nº 862810 e 876280.

<sup>36</sup>. STF - ARE 848993 RG/MG.

<sup>37</sup>. STF - RE 753204 AgR/PR.

Do exposto, percebe-se que a ressalva prevista na parte final do §10º do art. 37 da CF/88 se aplica apenas ao caso de acumulação de 1 (uma) aposentadoria com 1 (um) cargo acumulável. Desse modo, analogamente, não se pode acumular 2 (duas) aposentadorias com 1 (um) mandato eletivo.

## **CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA ATIVIDADES PERMANENTES.**

A contratação por excepcional interesse público não se restringe aos casos de demandas extraordinárias do serviço público, mas também se aplica às hipóteses de atividades permanentes e corriqueiras. Assim, aumentos esporádicos na demanda dos serviços permanentes ou até mesmo a insuficiência de pessoal podem justificar a contratação temporária, desde que presente o excepcional interesse público.

Segundo o Tribunal de Contas do Mato Grosso<sup>38</sup>, existem ao menos duas situações que justificam a contratação temporária para atividades permanentes.

a. aquelas situações em que a atividade é permanente, o quantitativo de cargos/empregos previstos é suficiente para atender a demanda, mas a falta de pessoal é temporária, a exemplo do que ocorre com a contratação para substituição de

---

<sup>38</sup>. TCE-MT - Contratação por tempo determinado: orientação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Cuiabá. PubliContas. 2014. pág. 13

servidor, em gozo de licenças ou afastamentos legais, cuja contratação se justifica, tão somente, durante o período de afastamento (Acórdão nº 1.743/05).

b. aquelas situações em que a atividade é permanente, há deficiência de pessoal para atendimento da demanda ordinária do serviço, justificando-se a contratação temporária tão somente até a realização de concurso público, que tão logo deverá ser organizado e realizado.

No âmbito federal, a Lei nº 8.745/93 prever a hipótese de contratação temporária para atividades permanentes quando assegura a possibilidade de contratar professor substituto para suceder o titular no caso de afastamento ou licença (art. 2, § 1º, II).

Portanto, ainda que os contratos temporários visem, em regra, atender situações excepcionais e transitórias, isto não significa que a contratação temporária seja vedada para atividades de natureza permanente.

## **PESQUISA DE MERCADO DA LICITAÇÃO: PREÇO UNITÁRIO OU GLOBAL?**

A verificação da compatibilidade dos preços contratados pela administração com os praticados no mercado deve considerar os valores individuais do objeto licitatório, ainda que a análise da proposta seja feita pelo valor global. Isto é, quando existir vários

itens na licitação, cada um deles deve ser comparado com os valores do mercado.

Quando a pesquisa não abrange os valores unitários dos produtos do lote, corre-se o risco de um ou outro item estar superfaturado, mesmo o valor global estando dentro dos parâmetros mercadológicos.

Essa posição foi defendida pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>39</sup> quando decidiu que “a pesquisa de preços de mercado deve aferir não somente os preços totais do objeto, mas, também, os preços unitários, servindo de balizamento para o julgamento da exequibilidade da proposta ou de superfaturamento, item a item, em consonância com o inciso III do art. 3º da Lei n. 10.520/02, e, também, o art. 7º, § 2º, inciso II e art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, e, ainda, servindo de referência para futuros aditamentos contratuais de itens do objeto, quando necessário, nos termos da Lei”.

De fato, a pesquisa de mercado por item, além de auxiliar a aceitação dos preços das propostas, também permite assegurar ao gestor que o aditamento contratual de alguns produtos do lote ocorrerá consoante os valores mercadológicos.

---

<sup>39</sup>. TCE-MG - Denúncia nº 1048059

## ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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





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