

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

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

---

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública  
Municipal - v.7, n. 69, set 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 Campinápolis

“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

Falta de intimação do servidor após o relatório final da comissão do processo administrativo disciplinar (PAD).....	12
Uso de Tabela de preços privados na pesquisa de mercado da licitação.....	13
Publicidade da prefeitura nas mídias sociais deve ser impessoal. .....	15
Participação de empresa em recuperação judicial na licitação (STJ e TCU).....	18
Exigência de registro no CREA na licitação para serviço de vigilância eletrônica.....	21
Auxílio para aperfeiçoamento profissional é incompatível com o subsídio.....	22
A fonte de recurso indicada no edital da licitação e o princípio da competitividade.....	24
STF suspende decisão que estendeu anulação de questão de concurso a todos os candidatos.....	27
A condição de substituto não afasta a responsabilidade do gestor público.....	28
Cargo como o nome “técnico” e a acumulação de cargos, empregos e funções.....	30
Apuração de fato pela Administração Pública interrompe a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas.....	31
Servidor de licença para tratar de interesse particular não pode ocupar cargo em comissão.....	32
Funções do magistério exercidas à distância contam para aposentadoria especial de professor.....	35
Conceito de “equipamento” para fins de acréscimo no contrato administrativo.....	37

Falta de controle de consumo de combustível pode não comprovar a despesa pública.....	40
Despesas com aposentados e pensionistas não são consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.....	44
Pode o veículo oficial do município não ter identificação?.....	46
Delegação de competência do Prefeito nos convênios feita por decreto ou portaria.....	48
Onde estão nossos leitores.....	51

## **FALTA DE INTIMAÇÃO DO SERVIDOR APÓS O RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD).**

Os municípios possuem autonomia para elaborar norma local regulamentando os seus processos administrativos disciplinares - PAD, embora, especialmente naquelas Comunas de pequeno porte, seja comum a omissão legislativa desta matéria. Sem embargo, existem alguns princípios que permeiam os processos administrativos, a exemplo do contraditório e da ampla defesa, os quais possuem previsão constitucional e devem ser seguidos por todos os entes federativos.

Especificamente acerca da necessidade de intimação do servidor público para se manifestar acerca do relatório final da comissão processante do PAD, o regime jurídico federal (Lei n.º 8.112/1990), apesar de mencionar que o processo compreende as fases da instauração, inquérito (instrução, defesa e relatório) e julgamento, é omissivo quanto à obrigação de intimar o servidor acerca do relatório final.

Em que pese a omissão legislativa, que provavelmente ocorre em boa parte dos Municípios, o Superior Tribunal de Justiça – STJ<sup>1</sup> assentou que “a falta de intimação do servidor público, após a apresentação do relatório final pela comissão processante, em processo administrativo disciplinar, não configura ofensa às garantias do contraditório e da ampla defesa, ante a ausência de previsão legal”.

<sup>1</sup> STJ – MS 22.750-DF.

Feitas essas colocações, é importante destacar que se existir previsão na norma, deve-se seguir o rito estabelecido, inclusive quanto ao momento de citação para defesa. De igual modo, se o relatório final apontar novos fatos pelos quais o servidor não teve a oportunidade de defender-se, ainda que a lei seja omissa, deve haver a pertinente intimação.

Por fim, cabe mencionar que a decisão da Corte Superior de Justiça foi fundamentada em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF<sup>2</sup> no seguinte sentido: “inexiste previsão na Lei n.º 8.112/1990 de intimação do acusado após a elaboração do relatório final da comissão processante, sendo necessária a demonstração do prejuízo causado pela falta de intimação, o que não ocorreu no presente caso”.

## **USO DE TABELA DE PREÇOS PRIVADOS NA PESQUISA DE MERCADO DA LICITAÇÃO.**

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) preconizou que no processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização, dentre diversos outros, de dados de pesquisa publicada em mídia especializada (art. 23).

---

<sup>2</sup> STF – RMS n.º 28.774.

Em que pese a referida norma prever a possibilidade de pesquisa em mídia especializada, inclusive de instituição privada, deve-se atentar que o uso exclusivo de referenciais de preços particulares macula a pesquisa de mercado, mormente o sistema evidenciar apenas preços praticados por empresas, desprezando os adotados no setor público.

Com efeito, não se pode olvidar que a Lei Nacional n.º 14.133/2021 também aduz que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos. Portanto, a pesquisa mercadológica não pode abarcar apenas preços de sistemas privados. Ademais, também deve abranger valores praticados no setor público.

Acerca desta matéria, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>3</sup> assentou que “é irregular a utilização de sistemas privados como referência de custos para contratação de obras e serviços de engenharia sem avaliação de sua compatibilidade com os parâmetros de mercado, e sem a realização de adequadas pesquisas de preços, para fins comparativos, uma vez que está em desacordo com o art. 6º, inciso IX, alínea f, da Lei 8.666/1993, e com os princípios da eficiência e da economicidade”.

Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG<sup>4</sup> decidiu que “a tabela de preço emitida por entidade privada pode ser utilizada somente para fins comparativos, no âmbito da denominada “cesta de preços

---

<sup>3</sup>. TCU - Acórdão n.º 2595/2021 – Plenário.

<sup>4</sup> TCE – MG – Processo n.º 1127771. Consulta. Deliberado em: 23/08/2023.

aceitáveis”, mas não como referencial exclusivo, uma vez que não reflete os preços praticados na esfera pública”.

De acordo com a Corte de Contas estadual, a tabela de preços da Revista Simpro (Referencial de preço máximo de medicamentos e produtos para a saúde, utilizado como parâmetro nas negociações entre hospitais e operadoras de saúde) não pode ser utilizada como parâmetro para incidir o critério do maior desconto na fase de julgamento da licitação, tendo em vista que os valores dela constantes não refletem efetivamente os preços de mercado e, notadamente, aqueles praticados na esfera pública.

## **PUBLICIDADE DA PREFEITURA NAS MÍDIAS SOCIAIS DEVE SER IMPESSOAL.**

A Constituição Federal assevera que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (art. 37). Ademais, a Carta Maior determina que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (art. 37, § 1º).

Posto isso, a divulgação de ações e atos do Município nas mídias sociais institucionais também deve obedecer aos aludidos preceitos, mesmo considerando que estas mídias possuem uma natureza de comunicação mais informal.

Ao analisar uma representação para apurar possível irregularidade na publicação de mensagens, fotos e manifestações nos perfis institucionais do governo federal com publicidade pessoal do presidente da República e/ou seus ministros, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>5</sup> decidiu que “a divulgação de peças publicitárias, ainda que em redes ou mídias sociais e digitais, não vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, que enalteçam nominalmente o Presidente da República, seus Ministros de Estado ou qualquer outro detentor de cargo político ou técnico da União ou de qualquer outro ente federado, caracteriza promoção pessoal da autoridade ou do servidor público, contrariando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal”.

*In casu*, a Corte de Contas federal considerou irregular vídeo amplamente divulgado contendo campanha de 100 dias de governo enaltecendo a figura do presidente e da gestão. Em outros posts nas redes sociais, o TCU reputou indevidas a divulgação do perfil pessoal da primeira-dama, bem como a ironia feita ao fato do ex-presidente ter se tornado inelegível.

Com efeito, acerca desta matéria é importante destacar deliberações do Supremo Tribunal Federal – STF enfatizando, além da necessidade da publicização dos atos administrativos possuírem natureza estritamente educativa, informativa ou de orientação social, a impossibilidade do custeio de propagandas de cunho

---

<sup>5</sup> TCU – Acórdão n.º 1687/2023 – Plenário.

peçoal ou promocional com recursos públicos, palavra por palavra:

O *caput* e o § 1º do art. 37 da CF impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. (STF. RE 191.668. Rel. Min. Menezes Direito. j. 15-4-2008, 1ª T, DJE de 30-5-2008).

Publicidade de caráter autopromocional do governador e de seus correligionários, contendo nomes, símbolos e imagens, realizada às custas do erário. Não observância do disposto na segunda parte do preceito constitucional contido no art. 37, § 1º. (STF. RE 217.025 AgR. Rel. Min. Maurício Corrêa. j. 18-4-2000, 2ª T, DJ de 5-6-1998).

Portanto, o Município quando fizer publicidade de atos, programas, obras e serviços, não pode incluir nomes, símbolos ou imagens, que de qualquer modo vinculem a matéria divulgada ao Prefeito ou servidor público, eis que tal divulgação é apenas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, nos termos do art. 37, § 1º, da

CF, que preza os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa<sup>6</sup>.

## **PARTICIPAÇÃO DE EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL NA LICITAÇÃO (STJ E TCU).**

A Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, estabeleceu diversas exigências para as empresas que pretendem participar das licitações e, conseqüentemente, contratar com a administração pública, destacando-se, dentre as variadas determinações, a comprovação da qualificação econômico-financeira da firma.

Esta qualificação consiste, basicamente, na demonstração de que a organização possui boa situação financeira e que poderá arcar com os compromissos assumidos perante o Poder Público. Além disso, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos também exige que os licitantes apresentem certidão negativa de falência ou concordata (art. 31, inciso II). No mesmo sentido, o novo marco regulatório das aquisições públicas, Lei Nacional n.º 14.133/2021, repisou a referida exigência, consoante art. 69, inciso II, da norma.

Estes dispositivos visam, em geral, impedir que empresas em derrocada econômico-financeira causem prejuízo ao erário em razão da assunção de compromissos incapazes de serem honrados.

---

<sup>6</sup> TJ/SP – Apelação Civil 263817-1/1.

Com intuito de regulamentar a recuperação judicial, extrajudicial e a falência das empresas, o legislador editou a Lei Nacional n.º 11.101/2005, a qual assevera que o instituto da recuperação judicial tem o objetivo de viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira das sociedades empresárias a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores (art. 47).

É justamente em virtude desta finalidade da recuperação judicial que a Administração Pública não pode impedir, automaticamente, as empresas que se encontrem nesta situação de participar dos procedimentos licitatórios. Ou seja, a exigência de apresentação de certidão negativa de concordata deve ser compatibilizada com os objetivos da recuperação judicial de manter a fonte produtora, o emprego e os interesses dos credores.

Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ<sup>7</sup> quando aduziu que “a interpretação sistemática dos dispositivos das Leis 8.666/1993 e 11.101/2005 leva à conclusão de que é possível uma ponderação equilibrada dos princípios nelas contidos, pois a preservação da empresa, de sua função social e do estímulo à atividade econômica atendem também, em última análise, ao interesse da coletividade, uma vez que se busca a manutenção da fonte produtora, dos postos de trabalho e dos interesses dos credores”.

Outrossim, algumas Cortes de Contas também começam a considerar irregular a exclusão automática das licitações de empresas que não disponibilizem a certidão negativa de falência, posto que as entidades, embora tenham

---

<sup>7</sup>. STJ – AREsp 309867.

decretado falência, podem estar em processo de recuperação judicial.

Nessa direção, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG<sup>8</sup>, ao analisar denúncia acerca deste assunto, determinou ao denunciado que: “nos futuros editais, façam constar, na cláusula pertinente à participação de pessoas jurídicas em processo de falência ou recuperação judicial, além da exigência do plano de recuperação judicial homologado, a necessidade de apresentação de certidão passada pela instância judicial competente certificando que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório, na forma do art. 58 da Lei n. 11.101/2005, bem como dos demais requisitos exigidos no edital, se for o caso, para comprovação da capacidade econômico-financeira do proponente”.

Já o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>9</sup> assentou que “a circunstância de a empresa licitante se encontrar em recuperação judicial ou extrajudicial não pode ser impeditiva para a sua participação em licitação, desde que demonstre capacidade econômico-financeira para a execução do contrato”.

Portanto, as Prefeituras e Câmaras Municipais não podem excluir do certame as empresas que se encontrem em recuperação judicial ou extrajudicial, caso estas demonstrem, na fase de habilitação, que possuem viabilidade econômica para honrar os futuros compromissos que serão assumidos perante a administração pública.

---

<sup>8</sup> TCE-MG – Processo n.º 1047863.

<sup>9</sup> TCU – Acórdão n.º 1697/2023 – Plenário.

## **EXIGÊNCIA DE REGISTRO NO CREA NA LICITAÇÃO PARA SERVIÇO DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA.**

Por: Cid Capobiangio S de Moura<sup>10</sup>

O serviço de vigilância eletrônica refere-se à utilização de dispositivos e sistemas eletrônicos para monitorar, detectar e proteger determinadas áreas, objetos, pessoas ou informações. Essa forma de vigilância é amplamente empregada em diversos setores, incluindo segurança pública, segurança privada, monitoramento residencial e empresarial, entre outros.

A necessidade de órgãos públicos contratarem serviços de vigilância eletrônica pode ser justificada por várias razões que visam garantir a segurança, a eficiência operacional e o cumprimento das atribuições dessas instituições.

Recentemente o Tribunal de Contas da União – TCU, através do Acórdão n.º 1.418/2023 - Plenário, entendeu que é necessário o registro das empresas interessadas em prestar serviço de vigilância eletrônica para órgãos públicos no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA:

Os serviços de vigilância eletrônica devem ser contratados juntos a empresas que estejam registradas em Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de

---

<sup>10</sup>Advogado especialista em Mercado Público. Professor Universitário de Direito Administrativo.

atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado.

A recente decisão da Corte de Contas federal trouxe encargos para as empresas que pretendem prestar este tipo de serviço para a Administração Pública. Obviamente que a obrigatoriedade de registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), representa aumento de custos.

Contudo, é importante ressaltar que a utilização de vigilância eletrônica em órgãos públicos deve ser feita de acordo com a legislação vigente sobre proteção de dados pessoais e respeitando a privacidade dos indivíduos. As práticas de vigilância devem ser transparentes e comunicadas aos usuários e funcionários envolvidos, garantindo que os dados coletados sejam usados apenas para os fins específicos de segurança institucional e investigação de incidentes.

## **AUXÍLIO PARA APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL É INCOMPATÍVEL COM O SUBSÍDIO.**

O subsídio é imposto precipuamente para agentes políticos que exercem funções típicas da estrutura estatal, como forma de expressão dos Poderes da República. A Constituição Federal de 1988 estabelece que os membros de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão

remunerados exclusivamente por subsídio (§ 4º do art. 39).

Mais adiante, a Carta Maior prever que algumas carreiras também devem ser remuneradas por meio do subsídio, como os membros do Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria (art. 135). Outrossim, a própria Constituição Federal também estabeleceu a faculdade do prefeito remunerar por subsídio alguns servidores públicos organizados em carreira, conforme preconizado no § 8º do art. 39 c/c art. 61, § 1º, II, "a".

Todavia, é imperioso destacar que a remuneração por subsídio impede, em geral, a percepção de qualquer outra verba de natureza remuneratória, posto que o mencionado § 4º do art. 39 dispõe, na parte final de sua redação, que o subsídio será fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Em função disto, os agentes públicos remunerados por este regime não podem receber a verba denominada "auxílio para aperfeiçoamento profissional". Com efeito, ao apreciar o pagamento desta parcela aos procuradores do Estado do Amapá matriculados em cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado, o Supremo Tribunal Federal – STF<sup>11</sup> entendeu que se tratava de verba remuneratória, e não indenizatória, logo, incompatível com o subsídio.

Não obstante a referida deliberação, cabe frisar que, no caso, o relator, Ministro Edson Fachin, pontuou que não havia relação entre o auxílio e as despesas efetivamente

---

<sup>11</sup> STF – ADI 7271.

realizadas com cursos de capacitação, pois não estava previsto a necessidade de comprovação das despesas. Portanto, é possível que, dependendo da regulamentação do aludido auxílio, o entendimento possa ser outro.

## **A FONTE DE RECURSO INDICADA NO EDITAL DA LICITAÇÃO E O PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE**

Por: Antônio Mota O. Júnior<sup>12</sup>

Na estrutura do orçamento público, que tem como objetivo materializar os direitos elencados pela sociedade como relevantes, necessitando para tanto de recursos públicos com vistas à realização das expectativas sociais, é necessário, para fins de avaliação e controle, uma estruturação técnica da peça de planejamento, que atualmente se apresenta da seguinte forma:

- 1 – Função
- 1.1 – Subfunção
- 1.1.1 – Programa
- 1.1.1.1 – Projeto ou Atividade
- 1.1.1.1.1 – Elemento de Despesa
- 1.1.1.1.1.1 – Fonte de Recurso

Destarte, na execução orçamentária, qualquer despesa sempre dependerá de uma fonte que identifica a origem do recurso, o qual será utilizado para alcançar a fase final da despesa pública, qual seja, o pagamento, assim sendo, são fontes de recursos a nível master:

---

<sup>12</sup>Contador e Advogado, especialista em contabilidade pública e direito público.

1-Recursos Ordinários - (livres: tributos de arrecadação própria; transferências constitucionais "FPM, ICMS, etc.").

2-Recursos com finalidades específicas - (vínculos específicos: FUNDEB, SUS, IL.PUBL., CONVÊNIOS etc.).

Neste sentido, para quem atua na iniciativa privada, vendendo para o setor público, é de vital importância, conhecer a capacidade de cada fonte de recurso, pois, dependendo do grau de liberdade/vínculo, o credor/fornecedor poderá enfrentar problemas para receber pela execução do contrato, lembrando que os contratos públicos, são protegidos pelas cláusulas exorbitantes, sendo uma delas a seguinte:

Art. 137

§ 2º - O contratado terá direito à extinção do contrato nas seguintes hipóteses:

IV - atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos;" (Lei Nacional n.14.133/2021).

Como pode ser visto, o fornecedor terá que suportar no mínimo dois meses, sem paralisar o atendimento, para pedir a extinção do contrato, situação que demonstra a importância de conhecer a fonte de recurso que está vinculado o seu contrato.

Por outro giro, quando à administração elabora seus editais para fins de licitação e posterior contratação, deve indicar a fonte de recurso que suportará o ônus do futuro contrato, sendo um elemento essencial para se ter ou não, um nível de competitividade relevante, pois se o

instrumento convocatório indicar uma fonte muito volátil, o interesse da iniciativa privada será menor, porém se a fonte tiver um histórico previsível de entrada de recursos, com objetivo específico, o interesse da iniciativa privada certamente será bem maior.

Desta forma, dependendo da fonte indicada no edital, o princípio da competitividade, que é norteador das licitações públicas, será melhor alcançado, trazendo, por conseguinte, melhores preços e menor onerosidade ao erário público. Ainda acerca desta matéria, cabe destacar o art. 141 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) asseverando, em suma, a necessidade dos pagamentos observarem as respectivas fontes de recursos, palavra por palavra:

“Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos...”

Em conclusão, no processo administrativo é possível alterar o contrato público através do procedimento de apostilamento, deste que, não altere as condições relevantes quando da contratação inicial, porém quanto à fonte de recurso, como esta é condição *sine qua non* para, no momento do certame, atrair ou não um número maior de interessados, a mudança de uma fonte muito volátil para uma com nível de volatilidade menor, significa afrontar de forma reflexa o princípio da competitividade. Por tanto, se a troca de fonte na execução do contrato não tiver motivação consistente, fere o interesse público, podendo se tornar um ato anulável pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário.

## **STF SUSPENDE DECISÃO QUE ESTENDEU ANULAÇÃO DE QUESTÃO DE CONCURSO A TODOS OS CANDIDATOS.**

Em geral, o Poder Judiciário não possui competência para substituir banca examinadora de concurso público objetivando avaliar a correção das questões. Acerca desse tema, o Supremo Tribunal Federal – STF<sup>13</sup> decidiu que “não compete ao Poder Judiciário, no controle de legalidade, substituir banca examinadora para avaliar respostas dadas pelos candidatos e notas a elas atribuídas”. Todavia, a própria Corte Suprema aduziu que “excepcionalmente, é permitido ao Judiciário juízo de compatibilidade do conteúdo das questões do concurso com o previsto no edital do certame”.

Com base nesse precedente, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí – TJ/PI anulou questão de certame cujo conteúdo não constava no edital. Ademais, com fundamento no princípio da isonomia, determinou que a pontuação de todos os candidatos afetados fosse corrigida.

Em que pese a decisão mais correta ser a extensão dos efeitos da anulação da questão a todos os candidatos, o STF<sup>14</sup> entendeu que, naquela etapa do concurso, causaria tumulto a extensão dos efeitos da deliberação. A ministra da Corte, Rosa Weber, observou que, “no que não se restringiu a garantir a situação do impetrante, mas determinou a pronta reorganização do concurso, a decisão traduz risco de grave lesão à ordem administrativa, a implicar tumulto no certame em curso,

<sup>13</sup> STF – RE 632.853/CE

<sup>14</sup> STF – SS 5650

na iminência da realização da etapa subsequente — a fase de avaliação física”.

Desse modo a medida liminar foi deferida em parte, *ad referendum* do Plenário desta Casa, para, resguardada a situação pessoal do impetrante, sobrestar os efeitos da decisão concessiva da antecipação de tutela recursal no Agravo de Instrumento nº 0759325- 81.2023.8.18.0000 (Tribunal de Justiça do Estado do Piauí), especificamente no que determinado o imediato cômputo de nota a todos os candidatos, até o trânsito em julgado da decisão final da causa na origem.

### **A CONDIÇÃO DE SUBSTITUTO NÃO AFASTA A RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO.**

É bastante comum observar nas defesas de gestores públicos, nos processos de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas, a alegação de que não poderia ser responsabilizado pelas irregularidades detectadas, posto que apenas substituiu o titular do cargo por um curto espaço de tempo.

Embora seja razoável supor que o exercício de um cargo público por reduzido período é insuficiente para o conhecimento efetivo de todas as suas atribuições e responsabilidades, este fato isolado não é capaz de afastar a eventual responsabilização do gestor substituto, malgrado a possível penalidade aplicada possa ser atenuada. Diante disso, a escolha do administrador substituto deve ter como parâmetro principal a

competência técnica e habilidade para o exercício da função.

Ao analisar um caso específico, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>15</sup> decidiu que “a condição de substituto não exige o gestor de responsabilidade, haja vista que, para ocupar a função, deve contar com qualificação, conhecimento e demais atributos necessários ao correto e bom desempenho das tarefas que irá assumir, o que pressupõe razoável capacidade para tomar decisões. Contudo, a depender das circunstâncias do caso, a curta duração da substituição pode constituir atenuante na dosimetria da pena”. No caso, a Corte de Contas não acatou a defesa de uma gestora alegando que não poderia ser responsabilizada em face de ter ocupado o cargo por apenas 12 (doze) dias.

Não obstante a responsabilização do gestor em substituição pelos atos praticados seja a regra, deve-se sopesar as circunstâncias do caso concreto, visto que não se pode desprezar que em certas ocasiões a responsabilidade poderá ser mitigada ou suprimida. Por exemplo, é insensato responsabilizar o gestor que ocupou por breve lapso temporal o cargo de Secretário Municipal de Educação pelo fato de não ter aplicado o percentual mínimo anual de investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino.

---

<sup>15</sup> TCU – Acórdão n.º 1741/2023 – Plenário.

## **CARGO COMO O NOME “TÉCNICO” E A ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES.**

A Constituição Federal admite a acumulação de cargos de natureza técnica ou científica com cargo, emprego ou função de professor. Entretanto, para a caracterização da função técnica ou científica é preciso que o cargo, emprego ou função exija formação específica e suas atribuições possuam natureza técnica ou científica. Ou seja, cargos de natureza burocrática, administrativa ou operacional, em regra, não são considerados técnicos ou científicos.

Este entendimento é corroborado pelo Tribunal de Contas da União - TCU<sup>16</sup> quando afirmou que “é irregular a acumulação de cargo de professor com de técnico de nível médio para o qual não se exige qualquer formação específica e cujas atribuições não são de natureza eminentemente técnica ou científica”.

Em outra assentada, a Corte de Contas federal<sup>17</sup> decidiu “é irregular a acumulação de proventos de professor com remuneração de técnico do seguro social (Lei 10.855/2004), uma vez que os cargos não são acumuláveis na atividade (art. 37, § 10, da Constituição Federal, incluído pela EC 20/1998, e art. 118, §§ 1º e 3º, da Lei 8.112/1990), pois o segundo não pode ser considerado cargo técnico para fins do disposto no art. 37, inciso XVI, alínea b, da Constituição Federal”.

---

<sup>16</sup>. TCU – Acórdão nº 5267/2018.

<sup>17</sup> TCU – Acórdão n.º 8496/2023 – Segunda Câmara.

Portanto, a simples denominação ou nomenclatura do cargo de técnico não significa, necessariamente, a possibilidade de acumulação. Isto é, a expressão “técnico” no nome do cargo não é suficiente, por si só, para classificá-lo na categoria de cargo técnico ou científico a que se refere a Constituição Federal<sup>18</sup>. Faz-se imperioso observar as atribuições, conhecimentos e responsabilidades exigidos para o exercício da atividade.

### **APURAÇÃO DE FATO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INTERROMPE A PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS.**

Em geral, os processos de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas prescrevem em 05 (cinco) anos, devendo a contagem do prazo ser interrompida em algumas circunstâncias. Com efeito, a Resolução TCU n.º 344, de 11 de outubro de 2022, que regulamentou no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, estabeleceu que a prescrição interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração do fato.

Deste modo, a realização de diligências ou a movimentação processual visando a apuração de alguma eventual irregularidade na gestão interrompe o feito, ainda que a apuração seja efetivada pela própria Administração Pública. Exemplificando, se a Corte de Contas determinar que o Município verifique possível mácula em contrato administrativo, a adoção de medidas

---

<sup>18</sup>. STJ – AgRg no RMS 28.147/MS.

para apuração do fato feitas pela Comuna interrompe a prescrição, ainda que a diligência tenha partido da iniciativa própria do jurisdicionado.

Com efeito, acerca dessa matéria, o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>19</sup> decidiu que “a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos ocorrido no âmbito do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorreu a irregularidade, tenha a apuração decorrido de iniciativa própria ou de determinação do Tribunal (art. 5º, inciso II e § 4º, e art. 6º, caput e parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022)”.

A novidade desta deliberação diz respeito à interrupção da prescrição no âmbito interno dos processos de controle externo devido a um ato externo praticado no órgão público da jurisdição da Corte.

### **SERVIDOR DE LICENÇA PARA TRATAR DE INTERESSE PARTICULAR NÃO PODE OCUPAR CARGO EM COMISSÃO.**

A licença sem remuneração consiste em um benefício previsto nos estatutos dos servidores onde o mesmo se afasta da função, sem perder o vínculo com a administração, porém sem a percepção do salário. Na esfera federal, a Lei n.º 8.112/1990 (estatuto dos servidores civis da União) prever diversas hipóteses em que o servidor poderá afastar-se do cargo sem receber a

<sup>19</sup> TCU – Acórdão n.º 1803/2023 - Plenário

remuneração. Dentre as hipóteses, destaca-se a possibilidade de o funcionário afastar-se da função para tratar de interesse particular por até 3 (três) anos (art. 91). Nesta situação, poderia o servidor ocupar outro cargo público durante o período em que se encontra afastado da função sem a percepção de remuneração?

Como é sabido, o art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal inicia a redação com a frase “é vedada a acumulação **remunerada** de cargos públicos”. Em razão da presença do termo “remunerada”, há quem defenda que se o servidor não está recebendo salário de uma das funções, ele poderá acumular cargo público. Esta corrente entende que a Carta Maior vedou a acumulação remunerada, sendo permissiva a acumulação sem remuneração.

Ao contrário do entendimento acima esposado, outra corrente<sup>20</sup> sustenta que o termo “acumulação remunerada” previsto no art. 37, inciso XVI, da CF/88 é utilizado no sentido de abranger os cargos, funções ou empregos que por força de seu regimento próprio, são remuneráveis, ou seja, são passíveis de remuneração, sendo irrelevante, portanto, o fato do servidor estar ou não auferindo a remuneração nestes cargos.

Ademais, esta corrente argumenta que a “vedação recai sobre a cumulação não de remuneração ou vencimentos, mas de vínculos com a Administração Pública, que são constituídos pela posse e desconstituídos pela exoneração, aposentadoria, morte, demissão e outras situações, entre as quais não está a licença sem

---

<sup>20</sup>. STJ – REsp 1742926

remuneração, em que o laço com o ente público persiste íntegro<sup>21</sup>”.

Saliente-se que o Tribunal de Contas da União - TCU<sup>22</sup> possui enunciado afirmando que “o fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias”.

Especificamente acerca do servidor em gozo da licença para tratar de interesses particulares, a Corte de Contas federal<sup>23</sup> respondeu consulta no seguinte sentido: “o servidor em licença para tratar de interesses particulares não pode ocupar cargo em comissão ou função de confiança em outro órgão ou entidade da Administração direta ou indireta, por incidir, nessa hipótese, no exercício cumulativo vedado pelo art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, pois a acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias (Súmula TCU 246). Em consequência, não é possível a cessão ou a disponibilização de requisição de servidor que esteja licenciado para tratar de interesses particulares, ante a ausência de previsão legal e a incompatibilidade dos aludidos institutos, de modo que,

---

<sup>21</sup>. TCE-MG – Consulta nº 1084325

<sup>22</sup>. TCU – Enunciado nº 246.

<sup>23</sup> TCU – Acórdão n.º 1809/2023 – Plenário.

para viabilizar a cessão ou a disponibilização da requisição do servidor, é imprescindível a interrupção da licença”.

Portanto, apesar das posições divergentes, em regra, não é possível o servidor acumular cargos públicos fora das hipóteses previstas na Constituição, pelo simples fato de não estar recebendo a remuneração de um deles. De todo modo, deve-se registrar que situações específicas devem ser analisadas em conjunto com a legislação infraconstitucional.

### **FUNÇÕES DO MAGISTÉRIO EXERCIDAS À DISTÂNCIA CONTAM PARA APOSENTADORIA ESPECIAL DE PROFESSOR.**

A Constituição Federal assegurou aposentadoria especial (com idade reduzida) aos professores, desde que estes comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (§ 8º do art. 201).

Inicialmente, a jurisprudência possuía entendimento segundo o qual a inativação especial somente seria devida para os professores que estivessem efetivamente em sala de aula. Todavia, o Supremo Tribunal Federal – STF modificou sua posição de modo a computar também atividades desenvolvidas fora da sala de aula.

De acordo com a Suprema Corte<sup>24</sup>, “para a concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo 40, parágrafo

<sup>24</sup> STF – RE 1.039.644.

5º, da Constituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, pelo professor, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio”.

O STF<sup>25</sup> também assentou que “a função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da CF”.

Com efeito, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Nacional n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996) previu que “para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (art. 67, § 2º).

---

<sup>25</sup> STF – ADI 3.772.

Nota-se que um dos requisitos fundamentais é o exercício das funções de magistério nos estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio. Todavia, o fato do profissional exercer as atribuições remotamente (servidores em regime de teletrabalho) não exclui o direito ao auxílio securitário especial.

Com efeito, acerca desta temática, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC<sup>26</sup> decidiu que as funções de magistério desempenhadas de forma remota, durante o período da pandemia do coronavírus, podem ser reconhecidas para o fim de concessão de aposentadoria especial de professor. De acordo com o relator do feito, as atribuições efetivamente vinculadas a essas funções é que definirão o caráter de magistério, o que dispensa o comparecimento físico do professor.

### CONCEITO DE “EQUIPAMENTO” PARA FINS DE ACRÉSCIMO NO CONTRATO ADMINISTRATIVO

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) preceitua que “o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de **reforma** de edifício ou **de equipamento**, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos” (art. 65, § 1). Ademais, a referida norma aduz que nenhum acréscimo ou supressão poderá

<sup>26</sup> TCE – SC – Processo @CON 23/00144616. Prejulgado 2020.

exceder os mencionados limites, salvo as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. Ou seja, em geral, os acréscimos contratuais ficam limitados ao percentual de 25%, exceto nos casos de reforma de edifício ou de equipamento, caso em que o limite pode ir até 50%.

Embora a Lei Nacional n.º 8.666/1993 defina “obra”, “serviço” e “compra”, ela não especifica o conceito de “equipamento”. Diante disso, alguns gestores estão alterando os contratos (acréscimos) de reformas de praças, escolas, mercados, avenidas, etc., em percentual superior a 25%, alegando se tratar de “**equipamentos públicos**”. O fundamento adotado, dentre outros, é que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Nacional n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979), trata as redes de esgoto, energia elétrica, iluminação pública e vias de circulação, como equipamentos urbanos (art. 2º, § 5º). Além disso, a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT conceitua equipamento urbano como “todos os bens públicos e privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, em espaços públicos e privados” (NBR 9050:2015).

Entretanto, ampliar o conceito de equipamento não parece ser a interpretação mais adequada da Lei Nacional n.º 8.666/1993, seja porque esta ampliação invade a definição de obra e serviço, ou porque a norma foi específica ao elencar os casos excepcionais que admitem os acréscimos superiores ao limite de 25%.

Com efeito, o estatuto das contratações públicas define obra como sendo “toda construção, **reforma**, fabricação, **recuperação** ou ampliação, realizada por execução

direta ou indireta”. Além disso, a definição de serviço estabelecido na norma consiste em “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, **conserto**, instalação, montagem, operação, **conservação**, **reparação**, adaptação, **manutenção**, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”.

Portanto, a reforma de uma praça, de um mercado público, a pavimentação de uma via, o recapeamento, etc., se refere à obra ou serviço de engenharia e não à reforma de equipamento público ou urbano. O sentido de equipamento estabelecido pela lei se aplica, por exemplo, ao caso de reforma de cadeiras escolares, consertos de computadores ou de transformadores de energia, bem como a reparação de equipamentos de uma academia pública. Outrossim, percebe-se que em todas as vezes onde a Lei Nacional n.º 8.666/1993 menciona a palavra equipamento, em nenhuma delas é possível adotar um conceito mais abrangente do termo. Isto é, equipamento equivale à máquina, material, instrumento ou aparelho.

Malgrado a pouca jurisprudência sobre o assunto, cabe destacar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES<sup>27</sup>, ao responder consulta sobre o tema, formou o seguinte entendimento:

“para fins de aplicação da parte final do §1º, do artigo 65, da Lei nº 8.666/93, entende-se por reforma de equipamentos o serviço de reparação, conserto ou de colocação em bom estado de conservação de todo **objeto ou instrumento** que equipe, proveja ou

---

<sup>27</sup> TCE – ES. Processo TC 3841/2008. Parecer Consulta TC – 002/2009.

abasteça estrutura maior, da qual seja acessório ou secundário, mas não integrante, e que já se possua”.

Por fim, também é importante frisar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) não modificou a norma anterior de modo a esclarecer melhor o assunto em discussão.

### **FALTA DE CONTROLE DE CONSUMO DE COMBUSTÍVEL PODE NÃO COMPROVAR A DESPESA PÚBLICA.**

Em muitos municípios brasileiros o consumo de combustíveis, bem como demais despesas de manutenção da frota de veículos, representa parte relevante das despesas, comprometendo boa parte dos recursos públicos. Em razão da magnitude desses dispêndios, os gestores públicos devem adotar medidas a fim de garantir a boa aplicação dos recursos, a eficiência dos gastos e a transparência na prestação de contas. Nesse sentido, a existência de um sistema de controle de combustíveis e de manutenção dos automóveis torna-se imprescindível.

Apesar de não existir uma norma nacional obrigando os municípios a criarem um sistema de controle de consumo de combustível, este procedimento é essencial para comprovar efetivamente a despesa pública. Como é sabido, a comprovação do gasto público não se faz apenas através de documentos formais (nota fiscal, recibo, cópia de cheque, comprovante de transferência, etc.), é indispensável também que o administrador

demonstre que a despesa realmente existiu. Nesse contexto, o sistema de controle de combustível evidencia a ocorrência da despesa na prática, além de demonstrar o nexos causal entre a aquisição dos combustíveis e os documentos formais da despesa.

Sabendo da necessidade de comprovar efetivamente os gastos públicos, frequentemente os Tribunais de Contas exigem dos prefeitos a implantação de um sistema de controle de consumo de combustíveis.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG<sup>28</sup> considera que a “falta de controle sobre o abastecimento de combustíveis, pneus, peças e manutenção de veículos e máquinas, sem a devida comprovação, é irregular, sendo passível de aplicação de multa”. Em outra assentada, a Corte de Contas estadual<sup>29</sup> decidiu que: “a ausência de controle formal da frota do Poder Executivo Municipal, em que não são realizadas conciliações relativas aos deslocamentos e ao custo financeiro dos abastecimentos, trocas de peças e lubrificantes, bem como das horas/máquinas trabalhadas, pode ensejar desvio de finalidade, perdas e malversação de recursos públicos”.

Além disso, a omissão no controle de uso e gastos com combustíveis, pneus, peças e manutenção da frota municipal caracteriza a ineficiência da gestão, levando, além da aplicação de multa à autoridade responsável, a eventual imputação de débito, face a carência da comprovação da despesa sob o aspecto material. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/

---

<sup>28</sup>. TCE-MG – Representação nº 848144.

<sup>29</sup> TCE – MG – Processo n.º 1092526 – Auditoria de conformidade.

PR<sup>30</sup> decidiu que “configura irregular liquidação da despesa e, conseqüentemente, dano ao erário, o pagamento pela aquisição de combustível sem a devida comprovação de abastecimento na frota oficial da administração”. O TCE-PR<sup>31</sup> também já assentou que “configura dano ao erário por falhas no controle do abastecimento de combustíveis quando houver omissão, nos instrumentos de gestão do abastecimento, de informação que inviabilize o controle da despesa e da destinação do combustível, tal como a impossibilidade de identificação do veículo ou equipamento abastecido”.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC<sup>32</sup> aduziu que “o registro de quilometragem no hodômetro dos veículos abastecidos deve ser apresentado para a comprovação de despesas de aquisição de combustível”.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE também considera essencial um sistema de controle de consumo de combustível. Segundo o Tribunal<sup>33</sup>, “deverá ser disciplinado, por meio de instrumento normativo adequado, o devido controle, estabelecendo os requisitos a serem observados em relação aos veículos, limites, atividades e beneficiários, contemplando as necessárias informações e registros que permitam o devido acompanhamento e fiscalização (tanto no que diz respeito ao controle interno, quanto ao controle externo), a exemplo da correta e precisa identificação (nas notas fiscais e demais documentos) quanto aos veículos abastecidos, registro da quilometragem, indicação das

---

<sup>30</sup>. TCE-PR – Decisão APL-TC – 00393/17.

<sup>31</sup>. TCE-PR – Decisão APL-TC – 00058/17.

<sup>32</sup> TCE – SC – Acórdão n.º 163/2023.

<sup>33</sup>. TCE-PE – Acórdão n.º 571/12.

datas, atividades a serem realizadas e pessoas beneficiadas, dentre outros aspectos relevantes. O controle interno deve garantir a adequação e a efetividade dos mecanismos de controle adotados”.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE/MT<sup>34</sup> orienta os prefeitos no sentido de promover “o registro analítico da frota e faça o controle individualizado dos custos de manutenção e de abastecimento de cada veículo, bem como deixe de efetuar a liquidação de despesa referente ao abastecimento de veículos somente com base em nota fiscal e passe a adotar também outros meios acessórios que complementem a comprovação do direito adquirido pelo credor”.

Percebe-se que um sistema de controle de combustível é fundamental para a liquidação da despesa e comprovação dos gastos públicos. A ausência de controle pode ensejar ao prefeito a aplicação de multa, imputação de débito por despesas não comprovadas e até mesmo a emissão de parecer contrário à aprovação de suas contas.

Com efeito, “o controle interno, instrumento fundamental para se administrar organizadamente, teve sua importância definitivamente reconhecida pela Constituição da República, a qual previu, expressamente, em seu art. 74, suas finalidades a serem perseguidas por todos os Poderes do Estado”<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup>. TCE-MT – Processo nº 23.567-9/2016.

<sup>35</sup> TCE – MG – Processo n.º 1092526 – Auditoria de conformidade

**DESPESAS COM APOSENTADOS E PENSIONISTAS NÃO SÃO CONSIDERADAS COMO MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE.**

A Constituição Federal determina que os municípios deverão investir, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos mais transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (art. 212). Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Nacional n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996) estabeleça quais despesas devem ser consideradas para fins de aplicação na MDE, ainda existem conceitos vagos e abrangentes, acarretando dúvidas aos gestores.

Todavia, especificamente acerca dos gastos com a folha de pagamento do pessoal inativo (aposentados e pensionistas), já não existem mais dúvidas sobre a impossibilidade destes dispêndios serem computados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ao regulamentar a matéria, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) previu que a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação são considerados gastos na manutenção e desenvolvimento de ensino para fins de aplicação do mínimo constitucional (art. 70). Diante deste dispositivo legal, defendia-se que os gastos com inativos se enquadrariam no conceito de "remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente".

Porém, ao apreciar a matéria, o Supremo Tribunal Federal - STF<sup>36</sup> entendeu que na Lei de Diretrizes e Bases da

---

<sup>36</sup>. STF - AG.REG. NA ACO 2.799

Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino. Considerou-se que o profissional do magistério inativo não contribui diretamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em outra assentada, a Suprema Corte declarou inconstitucionais leis dos Estados da Paraíba e de Pernambuco que incluíam gastos previdenciários com profissionais da educação inativos nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. A decisão unânime foi tomada no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI 5546 e 6412.

Por fim, o relator da ADI 5546/PB também destacou que “a definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB”.

## **PODE O VEÍCULO OFICIAL DO MUNICÍPIO NÃO TER IDENTIFICAÇÃO?**

A identificação dos carros oficiais, ainda que locados, é imprescindível para que a sociedade possa exercer o controle social e distinguir o patrimônio público do privado. A caracterização visa principalmente combater abusos na utilização dos veículos oficiais, haja vista que existem vários impedimentos para o uso desses carros. Na esfera federal, por exemplo, a Lei n.º 1.081/50, que dispõe sobre o uso de carros oficiais, determina que é vedado a utilização do veículo no transporte de familiares<sup>37</sup> ou pessoa estranha ao serviço público, bem como é proibido utilizar o carro oficial em passeio, excursão ou trabalho estranho ao serviço público (art. 4º). Ademais, o Decreto Federal n.º 9.287/2018 veda o uso de veículos oficiais aos sábados, domingos e feriados, bem como para transporte da residência à repartição ou vice-versa (salvo exceções).

Por sua vez, a Lei Nacional n.º 9.503/97, que instituiu o código de trânsito brasileiro, determina que o veículo oficial do prefeito deve ter placa especial, de acordo com os modelos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

Apesar dessas regras se aplicarem, em geral, ao serviço público federal, as Leis Estaduais e Municipais também podem estabelecer vedações e regulamentar o uso dos

---

<sup>37</sup>. Familiares do Presidente e do Vice-Presidente da República podem utilizar veículos oficiais, se razões de segurança o exigirem, conforme Decreto nº 9.287/2018.

veículos oficiais no âmbito dos serviços estaduais e municipais, respectivamente.

A despeito de vários municípios possuírem leis específicas regulamentando o uso dos veículos oficiais, na falta de normas, os Tribunais de Contas<sup>38</sup> apontam irregularidades na descaracterização dos carros oficiais fundamentando suas decisões nos princípios da administração pública, especialmente a transparência. Conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES<sup>39</sup>, “a ausência de identificação externa dos referidos veículos inviabiliza a fiscalização realizada pela sociedade quanto à correta utilização dos mesmos, configurando ofensa aos princípios da transparência e publicidade”. Caso comprovada a situação irregular, o prefeito ou responsável pela gestão da frota poderão ser penalizados mediante aplicação de multa pessoal<sup>40</sup>.

Por fim, não obstante a regra ser a identificação dos veículos oficiais, ainda que locados, cabe destacar que podem existir exceções. Com efeito, o Decreto n.º 9.287, de 15 de fevereiro de 2018, estabelece que os veículos de propriedade da União, dos Estados e do Distrito Federal, ou aqueles sob posse dos órgãos de segurança pública, quando em usados em serviços reservados, bem como os veículos destinados especialmente a serviços incompatíveis com a identificação oficial, poderão ter placas não oficiais e o seu uso ficará sujeito a regime especial de controle (art. 6, § 1º c/c art. 116 da Lei Nacional n.º 9.503/1997).

---

<sup>38</sup>. TCE-MT – Processo nº 20.337-8/2009

<sup>39</sup>. TCE-ES – Decisão nº 1486/2018.

<sup>40</sup>. TCE-SC – RLA – 11/00685305.

Na mesma toada, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC<sup>41</sup> decidiu que “em casos excepcionais, em que fique demonstrado risco à integridade física, é possível a descaracterização dos veículos oficiais do Ministério Público, para uso de seus servidores em diligências do órgão, desde que autorizada por decisão administrativa da autoridade competente ou por regulamentação interna fundamentadas, e com a utilização de tecnologia de monitoramento de frota que permita o controle e a auditoria dos deslocamentos”.

Portanto, a fim de preservar a transparência pública e evitar a responsabilização pessoal, os gestores responsáveis pela frota devem identificar todos os carros oficiais do município, ainda que não sejam próprios e que não exista norma local regulamentando a matéria. Entretanto, dependendo da atividade, é possível admitir a utilização de veículos oficiais descaracterizados, a exemplo dos casos supramencionados.

## **DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PREFEITO NOS CONVÊNIOS FEITA POR DECRETO OU PORTARIA.**

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

<sup>41</sup> TCE – SC – Decisão n.º 1295/2023

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 em certas circunstâncias que o Prefeito delegue aos Secretários Municipais as atribuições para celebração de convênios, cabendo a estes, inclusive, assinar o acordo. Esta transferência de competências acarreta, por conseguinte, ao menos formalmente, o deslocamento da responsabilidade da autoridade delegante para o agente delegado.

Entrementes, para que a delegação de competências tenha validade no mundo jurídico, é necessário que ela seja efetivada através de lei municipal, ao invés de portaria ou decreto. De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU<sup>42</sup>, “a delegação de competência a secretário realizada por **decreto municipal** é insuficiente para afastar a responsabilidade do prefeito pela utilização de recursos federais. Se não houver lei municipal dispendo diferentemente, o ordenador de despesas é o prefeito, titular máximo da administração pública local”.

No mesmo sentido, a Corte de Contas federal<sup>43</sup> assentou que “a delegação de competência a secretário municipal realizada por **portaria** é insuficiente para afastar a responsabilidade do prefeito pela utilização de recursos federais. Se não houver lei municipal dispendo diferentemente, o ordenador de despesas é o prefeito, titular máximo da administração pública local”.

---

<sup>42</sup>. TCU - Acórdão n.º 10397/2021 – Segunda Câmara. Acórdão n.º 9026/2023 – Segunda Câmara.

<sup>43</sup> TCU – Acórdão n.º 4485/2022 – Segunda Câmara.

Com efeito, ainda que se reconheça que parte da doutrina e jurisprudência admita que a delegação de competências seja feita através de decreto, o entendimento do TCU faz sentido, na medida em que, se as atribuições, funções e responsabilidades dos agentes públicos estão definidas em lei, não poderia um ato inferior (Decreto ou Portaria) transferir a competência para outra pessoa.

Portanto, além da necessidade da delegação de competências, especificamente nos convênios, demandar a edição de lei em sentido estrito, deve-se atentar para efetiva prática dos atos administrativos do convênio, porquanto a materialidade do ato prevalecerá sobre a forma. Noutras palavras, “a comprovação de que os atos de gestão do convênio foram praticados por secretário municipal, conforme competência prevista em lei municipal, afasta a responsabilidade do prefeito pela utilização dos recursos transferidos, mesmo que, na condição de agente político, figure como signatário do ajuste”<sup>44</sup>.

Por fim, 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).

---

<sup>44</sup>. TCU – Acórdão n.º 8674/2021 – Segunda Câmara

## 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
- Exata Auditores
- 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
- Borba, Pause e Perin Advocacia e Consultoria
- 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](http://www.consultordoprefeito.org)