

Revista

Gestão Pública Municipal

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



João Alfredo Nunes da Costa Filho

www.consultordoprefeito.org

Revista

Gestão Pública Municipal

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

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

João Alfredo Nunes da Costa Filho

2021

ASSINATURA GRATUITA:
www.consultordoprefeito.org

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

REDES SOCIAIS:
Instagram/consultordoprefeito

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista Gestão Pública Municipal *[on-line]* / Gestão Pública
Municipal - v.5, n. 46, out 2021. - João Pessoa: GPM, 2017.

Mensal.

ISSN: 2595.6477

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

CDD 352.16

CDU 35.073.526(05)“540.1”

Bibliotecária responsável
Elany Cristina Moreira da Silva CRB 11/863

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

Espero que gostem desta edição,

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



SOBRE O AUTOR

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

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

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

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

DEPOIMENTOS DOS ALUNOS E LEITORES

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

Luiz Francisconi
Prefeito

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

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

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

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

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

Maximiniano Gomes
Advogado e Auditor Público da Prefeitura de Coronel Macedo

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

Ronaldo Melo
Prefeitura Caruaru

“Parabéns pela iniciativa da Revista Gestão Pública Municipal”

Zildo Vicente
Vereador

“Conteúdo sempre atualizado para novos conhecimentos”

Willian
Prefeitura de Ribeirão do Sul

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

Cláudio Barros
Advogado e Contador

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

Martha Cristina

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

Flávio Anastácio
Setor de Convênios

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

Nildomar

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

Félix Savi
Controlador da Câmara de Campo Largo

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

Raphael Costa de Azevedo
Consultor

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

Ezequiel de Paula Castro
Assessor Parlamentar

SUMÁRIO

Prefeito pode pedir diligência ao TCE para produção de provas?	12
Aceitação de título superior ao exigido em edital de concurso público.....	14
Superfaturamento na subcontratação dos contratos do município	15
Delegação de competência do prefeito nos convênios.....	17
Aditivo contratual por deficiência no projeto executivo.....	18
Cancelamento parcial dos itens acima do valor de mercado no registro de preços.....	20
Desconto de incentivos fiscais da Parcela do ICMS do município.....	21
Multa aplicada por Tribunal de Contas deve ser revertida aos cofres do município.....	22
Pensão vitalícia para prefeitos, vereadores e seus dependentes.	23
Acumulação de aposentadoria oriunda de cargo com regime de dedicação exclusiva.....	24
Exigência de certidão de tributos do município que faz a licitação ou da sede do licitante?.....	26
Teto remuneratório do servidor municipal pode ser o subsídio do desembargador?.....	28
Município pode reduzir o percentual das emendas parlamentares impositivas?.....	30
Compensação previdenciária não pode ser terceirizada.....	32
Parente de integrante do controle interno pode participar de licitação?.....	33
Prova física igual para candidatos deficientes em concurso público.....	35
Lei Municipal não pode incluir pagamento de pessoal inativo nas despesas de ensino (MDE).....	37

Controle gerencial do transporte escolar no município.....	38
Data única para visita técnica dos licitantes.....	40
Progressão funcional do servidor público durante a pandemia COVID-19.....	41
Servidor público pode criticar o prefeito nas redes sociais?	45
Onde estão nossos leitores.....	49

PREFEITO PODE PEDIR DILIGÊNCIA AO TCE PARA PRODUÇÃO DE PROVAS?

As diligências ou inspeções “in loco” são um procedimento administrativo utilizado pelos auditores dos Tribunais de Contas com vistas a verificar no local se os serviços contratados pela administração pública foram prestados ou se os produtos adquiridos foram efetivamente entregues. Ou seja, visa comprovar a realização material da despesa pública.

Em algumas situações, essa visita no local em conjunto com outros elementos de probatório embasam as decisões das Cortes de Contas, inclusive podendo acarretar a aplicação de multa ou imputação de débito ao prefeito.

Assim, o fato do Tribunal de Contas ter colhido provas, em diligência, prejudiciais ao gestor, não significa que a defesa do interessado deverá ocorrer mediante o mesmo instrumento. Exemplificando, se a auditoria constata em inspeção “in loco” que uma obra não foi executada, a defesa do gestor não pode limitar-se a solicitação de nova diligência para verificação da conclusão da obra, pois as Cortes de Contas não estão obrigadas a produzir provas em favor do administrador público. Nesta situação hipotética, caberia ao gestor demonstrar através de outros elementos (contratos, notas fiscais, atestados, projeto executivo, etc.) que os serviços foram finalizados.

Acerca dessa matéria, o Tribunal de Contas da União – TCU¹ possui entendimento consolidado no sentido de que “constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para

¹ . TCU - Acórdãos n.º 6214/2016 e 8560/2012 – Segunda Câmara.

comprovar o adequado uso de recursos públicos, não cabendo ao TCU, a pedido do responsável, realizar diligências para obtenção de provas adicionais às que se encontram no processo”.

Em outra assentada, o Órgão Federal de Controle Externo² decidiu que “não compete ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa e/ou para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados.

Por fim, a Corte de Contas Federal³ também já deliberou que “as normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, como a colheita de depoimentos ou realização de perícias e diligências. O Tribunal deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa”.

O entendimento do TCU possui fundamento, dentre outros aspectos, no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o qual prever que toda pessoa gerenciadora de recursos públicos tem o dever de comprovar a sua regular aplicação.

² . TCU - Acórdão n.º 5920/2016 – Segunda Câmara.

³ . TCU - Acórdão n.º 3535/2015 – Segunda Câmara.

ACEITAÇÃO DE TÍTULO SUPERIOR AO EXIGIDO EM EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO

Os concursos públicos para selecionar candidatos podem prever tanto a realização de provas, como mesclar provas com a apresentação de títulos, conforme preconizado no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Não obstante os títulos nas provas dos certames sejam bem abrangentes, normalmente eles estão relacionados com o aprimoramento acadêmico ou profissional do candidato, sendo exigíveis desde certificados e diplomas à comprovação de experiência prática em determinada área do conhecimento.

Especificamente quanto à demonstração da experiência acadêmica dos candidatos, é permissivo ao instrumento convocatório prever a apresentação de títulos, certificados ou diplomas que evidenciem a conclusão de cursos específicos, seja de nível médio, técnico, profissionalizante ou superior. Todavia, cabe registrar que a exigência de um título “inferior” não elimina o candidato que comprove uma titulação “superior”.

Noutras palavras, se um edital estabelecer a necessidade de comprovação de que o candidato possui nível técnico em contabilidade, logicamente, os interessados que apresentem a titulação superior em ciências contábeis também atenderão as exigências da seleção.

Acerca dessa matéria, é importante destacar entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ⁴ no sentido de que “o candidato aprovado em concurso público pode assumir cargo

⁴ . STJ - Resp 1.888.049-CE

que, segundo o edital, exige título de Ensino Médio profissionalizante ou completo com curso técnico em área específica, caso não seja portador desse título mas detenha diploma de nível superior na mesma área profissional”.

No caso concreto, a Corte Superior de Justiça entendeu que o candidato detentor de diploma de nível superior de Bacharel em química, com pós-graduação na área, atendeu os requisitos do instrumento convocatório para o cargo de técnico de laboratório – área química.

Segundo o STJ, a aceitação de titulação superior à exigida traz efeitos benéficos para o serviço público e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira, pois o leque de candidatos postulantes ao cargo é ampliado, permitindo uma seleção mais abrangente e mais competitiva no certame; e a própria prestação do serviço público é aperfeiçoada com a investidura de servidores mais qualificados e aptos para o exercício da função pública.

SUPERFATURAMENTO NA SUBCONTRATAÇÃO DOS CONTRATOS DO MUNICÍPIO

A subcontratação consiste, em linhas gerais, na possibilidade da empresa vencedora da licitação e que fez o ajuste com a administração pública contratar terceiros para execução contratual. Este instituto, além de previsto na Lei Nacional n.º 8.666/1993, também foi estabelecido na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021), conforme art. 122.

Na subcontratação, normalmente, a empresa que venceu a licitação por um valor “x” contrata um terceiro (outra empresa privada) para executar o objeto, pagando, contudo, um valor inferior “x-1”, embolsando a diferença. Nesta situação, a empresa contratada pelo Poder Público atua como mera intermediária.

Todavia, o fato de existir essa intermediação não significa dizer que está ocorrendo prejuízo para o erário. Ou seja, a subcontratação por valor inferior ao contratado não importa, necessariamente, em dano aos cofres municipais, desde que o valor avençado esteja compatível com os praticados no mercado. Diante disto, não se pode imputar ao gestor a diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos à subcontratada.

Acerca desta temática, merece realce citar entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU⁵, assim pacificado: “na subcontratação total do objeto, em que a empresa contratada atua como mera intermediária entre a Administração e a empresa efetivamente executora (subcontratada), o superfaturamento deve ser quantificado em função dos preços de mercado e não, simplesmente, pela diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos à subcontratada”.

⁵ . TCU - Acórdão n.º 10397/2021 – Segunda Câmara.

DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PREFEITO NOS CONVÊNIOS.

Na edição passada da Revista Gestão Pública Municipal (Set/2021) discorremos acerca da responsabilidade do secretário municipal por convênio assinado pelo prefeito. Em suma, concluiu-se que em algumas hipóteses o secretário era responsável pelo convênio firmado pelo prefeito, especialmente quando constatado que o Alcaide não foi omissivo quanto ao dever de fiscalização, bem como na situação de ocorrer delegação de competências.

Na ocasião, citamos decisão do Tribunal de Contas da União – TCU asseverando que “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”.

Especificamente quanto à delegação de competências, em consonância com a antevista deliberada, cabe destacar que transmissão de atribuições só vem sendo aceita pela Corte de Contas Federal quando decorrente de lei em sentido estrito. Ou seja, a delegação de competências mediante ato administrativo não possui o condão, necessariamente, de afastar a responsabilidade do prefeito.

Nesse sentido, em nova assentada, o Tribunal de Contas da União⁶ decidiu que “a delegação de competência a secretário realizada por decreto municipal é insuficiente para afastar a

⁶ . TCU - Acórdão n.º 10397/2021 – Segunda Câmara.

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”.

Portanto, observa-se mais um fator que deve ser considerado pelo prefeito a fim de evitar ser responsabilizado por máculas na prestação de contas de convênio do qual não geriu efetivamente.

ADITIVO CONTRATUAL POR DEFICIÊNCIA NO PROJETO EXECUTIVO.

Conforme definição estabelecida na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021), o projeto executivo consiste no “conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes” (art. 6, inciso XXVI). Trata-se, pois, de uma importante ferramenta de planejamento.

A despeito da relevância deste instrumento, em algumas ocasiões, ele ainda é mal elaborado, levando os fornecedores a ofertarem propostas inadequadas para a execução do objeto e, por conseguinte, o Poder Público a ter prejuízos pela paralisação contratual ou até mesmo a inexecução.

Outra consequência das deficiências nos projetos básicos e executivos é a constante celebração de termos aditivos aos contratos administrativos a fim de tentar mitigar as falhas do planejamento. Entretanto, estas frequentes modificações contratuais podem ser tão desmensuradas que desconfiguram sobremaneira o projeto original, levando os Tribunais de Contas a concluírem pela irregularidade da avença, ainda que em algumas situações não exista má-fé do administrador público.

Nesse sentido, é importante trazer a baila entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU⁷ acerca da matéria, quando deliberou que “deficiências do projeto executivo não constituem fato ou condição excepcional capaz de justificar a realização de aditivos contratuais que ultrapassem os limites instituídos pelo art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993”. Ademais, a Corte de Contas Federal também considerou que “a utilização das deficiências de projeto como fato ou condição excepcional capaz de permitir a não manutenção do desconto apresentado na proposta original da contratada afronta o disposto no art. 14, parágrafo único, do Decreto 7.983/2013”.

Verifica-se que, ainda que exista permissividade de celebrar termos aditivos com vistas a promover adequações nos projetos, deve-se salientar que estas alterações devem ser razoáveis, sob pena de recair sobre o gestor público eventual responsabilização por deficiências na concepção dos projetos ou por desconfigurar as regras fixadas no instrumento convocatório que balizou a contratação.

⁷ . TCU - Acórdão n.º 1984/2021 – Plenário.

CANCELAMENTO PARCIAL DOS ITENS ACIMA DO VALOR DE MERCADO NO REGISTRO DE PREÇOS

Por: Cid Capobiango Soares de Moura⁸

Quando os valores registrados no pregão para registro de preços se mostrarem a cima dos praticados no mercado, é obrigação da Administração Pública negociar com o fornecedor para que promova sua redução e o preço reflita sua real paridade com operações semelhantes verificadas no mercado.

Na hipótese de um licitante ter preços registrados para mais de um item e somente alguns estarem incompatíveis com o valor praticado no mercado, é viável o cancelamento parcial do registro, somente em relação àqueles itens para os quais o fornecedor tenha negado a redução dos valores, permanecendo o registro dos demais preços que estejam adequados com o mercado.

Neste sentido se manifestou o Tribunal Pleno do Tribunal de Contas de Minas Gerais no Processo 1098605, deliberado em 11.8.2021, in verbis:

"Na hipótese de um fornecedor ter preços registrados para vários itens e apenas alguns estarem incompatíveis com o preço praticado no mercado, é possível promover o cancelamento parcial do registro, apenas em relação àqueles itens para os quais o fornecedor tenha rejeitado a redução dos valores, mantendo o registro dos demais preços que estejam alinhados com o mercado"

⁸ Advogado, Professor Universitário de Direito Administrativo, Especialista em Direito Público, Mestre em Gestão e Auditoria na Espanha, Consultor em Mercado Público.

Por fim, no que concerne à possibilidade de utilização da hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso VII do art. 24 da Lei Nacional n.º 8.666/1993 para contratação do objeto previsto no item cujo registro de preço foi cancelado, vale dizer que antes de se valer da contratação direta, o administrador público deve oportunizar o ajuste das ofertas pelos demais licitantes e, somente se não lograr um retorno positivo dessa medida, é que deverá utilizar a dispensa de licitação para a adjudicação do objeto.

DESCONTO DE INCENTIVOS FISCAIS DA PARCELA DO ICMS DO MUNICÍPIO.

A Constituição da República preconiza que 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) pertencem aos municípios (art. 158, inciso IV). Estes recursos, em que pese serem arrecadados pelos Estados, são constitucionalmente atribuídos aos municípios.

Desta feita, caso o Estado decida conceder algum incentivo ou benefício fiscal que acarrete a redução da arrecadação do citado imposto, essa diminuição não poderá ser descontada para fins de repasse da cota parte municipal. Exemplificando, suponha que a arrecadação normal (sem incentivos) foi R\$ 100.000,00, destes R\$ 25.000,00 devem ser destinados aos municípios. Agora, imagine que o Estado decida conceder R\$ 10.000,00 de

isenção fiscal. Nesta hipótese, embora a arrecadação passe para R\$ 90.000,00, o repasse para os municípios deve permanecer os mesmos R\$ 25.000,00, e não 25% de R\$ 90.000,00 (R\$ 22.500,00).

Este entendimento resta pacificado pelo Supremo Tribunal Federal – STF⁹, o qual assentou que “a parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios”.

Com efeito, o repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual, sob pena de indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.

MULTA APLICADA POR TRIBUNAL DE CONTAS DEVE SER REVERTIDA AOS COFRES DO MUNICÍPIO

Em geral, as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas Estaduais em decorrência de condutas irregulares dos gestores municipais são convertidas a um fundo de fiscalização estadual, que visa, dentre outros aspectos, fortalecer e aprimorar o controle externo dos municípios a cargo das Cortes de Contas Estaduais.

⁹ . STF - RE 572.762 e SL 1465

Entretanto, o Plenário Supremo Tribunal Federal – STF¹⁰ decidiu que cabe aos municípios, e não aos estados, executar crédito de multa aplicada pelos Tribunais de Contas estaduais (TCE) a agente público municipal condenado por danos ao erário da cidade. O entendimento, por maioria, foi firmado na sessão virtual encerrada em 14 de setembro de 2021, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1003433, com repercussão geral reconhecida (Tema 642).

O Relator, Ministro Alexandre de Moraes, frisou que “na situação em análise, a multa foi aplicada em razão de uma ação do agente público em detrimento do ente federativo ao qual serve, o município. Não há nenhum sentido em que esse valor reverta para os cofres do estado-membro a que vinculado o Tribunal de Contas”.

A tese de repercussão geral fixada no julgamento foi a seguinte: “o Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”.

PENSÃO VITALÍCIA PARA PREFEITOS, VEREADORES E SEUS DEPENDENTES.

Na edição de maio de 2018 da Revista Gestão Pública Municipal, comentamos acerca da impossibilidade dos prefeitos perceberem subsídios vitalícios, ou, conforme denominação doutrinária, “pensão de graça”, pelo simples exercício do

¹⁰ . STF - RE 1003433

mandato, sem qualquer contribuição previdenciária, ainda que as benesses tivessem sido concedidas antes da Constituição da República 1988.

Eis que o Supremo Tribunal Federal julga duas ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental¹¹ considerando que as leis municipais que concederam pensões vitalícias aos agentes políticos (prefeito, vice-prefeito e vereador), bem como a seus dependentes, não foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988.

Dentre outros fundamentos, o STF pontuou que cargos políticos do Poder Legislativo e do Poder Executivo municipal têm caráter temporário e transitório, motivo pelo qual não se justifica a concessão de qualquer benefício a ex-ocupante do cargo de forma permanente, sob pena de afronta aos princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade com gastos públicos.

Saliente-se que os benefícios em apreço se referem aqueles outorgados pelo simples exercício do mandato, logo, as pensões aos dependentes das referidas autoridades, decorrentes das contribuições junto ao sistema previdenciário, continuam válidas.

ACUMULAÇÃO DE APOSENTADORIA ORIUNDA DE CARGO COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA.

O Tribunal de Contas da União – TCU possui entendimento consolidado no sentido de que não pode haver a acumulação de

¹¹ . STF - ADPF 764 e 368

cargos sob o regime de dedicação exclusiva, ainda que seja de professor.

Todavia, em recente deliberação, a Corte de Contas Federal¹² assentou que “a acumulação de proventos de aposentadoria de cargo exercido em regime de dedicação exclusiva com proventos de outro cargo só é lícita se ambos os cargos se enquadrarem em uma das hipóteses do art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal e tiverem sido exercidos em períodos distintos, haja vista a previsão constitucional de compatibilidade de horários para a acumulação lícita de cargos e a imposição legal de o regime de dedicação exclusiva impedir o seu titular de exercer outro cargo, emprego ou função no âmbito da Administração Pública (art. 14 do Decreto 94.664/1987)”.

Analisando a referida decisão, percebe-se que existe a possibilidade de cumulação de aposentadorias oriundas de cargos com regimes de dedicação exclusiva, desde que estes sejam acumuláveis nos moldes da Carta Maior e tenham sido exercidos em momentos distintos.

A jurisprudência do TCU encontra respaldo em entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ¹³, segundo o qual “é possível a cumulação de proventos de professor decorrentes dos respectivos cargos em dedicação exclusiva, desde que tenham sido exercidos em períodos distintos pois, nessa hipótese, resta perfeitamente observado o requisito da compatibilidade de horários”.

Não obstante os sobreditos arestos referirem-se a inativações, pode-se inferir que também se aplica aos cargos ativos, sendo,

¹² . TCU - Acórdão n.º 11504/2021 – Primeira Câmara

¹³ . STJ - AgRg no AREsp 548537

por conseguinte, permissivo o exercício não concomitante de dois cargos com regimes de dedicação exclusiva.

EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE TRIBUTOS DO MUNICÍPIO QUE FAZ A LICITAÇÃO OU DA SEDE DO LICITANTE?

É natural que os municípios que realizem seus procedimentos licitatórios tenham a preocupação de exigir dos interessados no certame que apresentem certidões de quitação dos tributos municipais, visando evitar que a administração pública contrate com uma empresa que lhe seja devedora. Todavia, essa lógica contrasta com a literalidade do art. 29, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), como também contrapõe o disposto no art. 68, inciso III, do novo marco regulatório das aquisições públicas (Lei Nacional n.º 14.133/2021).

Ambos preceitos aduzem que a documentação relativa à regularidade fiscal consistirá, dentre outros elementos, na prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal **do domicílio ou sede do licitante**, ou outra equivalente, na forma da lei. Nota-se que a certidão municipal prolatada pela norma refere-se à do município onde a empresa possui sede ou domicílio, podendo coincidir ou não com o local da realização da licitação.

Nesse sentido, diante da orientação jurisprudencial de que as exigências dos documentos de habilitação devem limitar-se às disposições expressas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (interpretação literal ou restritiva), há quem

defenda que os editais de licitações não podem exigir certidões da fazenda municipal do município licitante. Noutras palavras, se o município “A” realiza um certame e a empresa sediada no município “B” deseja participar da disputa, esta poderá apresentar a certidão do município “B”, não sendo obrigada a disponibilizar a certidão junto ao município “A”.

Não obstante alguns corroborem com este entendimento, cabe destacar que há posições divergentes que consideram razoável a cobrança da comprovação da regularidade fiscal junto ao órgão promotor da licitação, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB¹⁴.

Nessa mesma linha deliberou o Superior Tribunal de Justiça – STJ¹⁵, palavra por palavra: “a exigência editalícia relativa à comprovação de regularidade fiscal da filial perante a Fazenda Pública Municipal responsável pela licitação, independentemente da situação fiscal da matriz situada em município diverso, é razoável e encontra respaldo na interpretação teleológica do art. 29, III, da Lei nº 8.666, de 1993”. Outrossim, “isentar a empresa de comprovar sua regularidade fiscal perante o município que promove a licitação viola o princípio da isonomia (Lei nº 8.666, de 1993, art. 3º), pois estar-se-ia privilegiando os licitantes irregulares em detrimento dos concorrentes regulares”.

Por fim, parte da doutrina também se acosta a esta última corrente, a exemplo do ilustre Marçal Justen Filho, que assim discorre em sua obra “Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (16º ed. Editora Revista dos Tribunais), *in verbis*: “restringir a regularidade ao domicílio da sede conduziria a abrir porta à fraude. Bastaria o sujeito localizar

¹⁴ . TCE-PB - Acórdão AC2- TC – 00077/21.

¹⁵ . STJ - REsp 809262/RJ

sua sede no Estado em que não tivesse dívidas. Então, teria inúmeras e enormes dívidas em todos os Estados do Brasil - menos naquele onde localizou sua sede". (...) "A única interpretação razoável para a fórmula verbal adotada pela Lei do Pregão reside em vincular a exigência à órbita federativa que promove a licitação".

TETO REMUNERATÓRIO DO SERVIDOR MUNICIPAL PODE SER O SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR?

Na 25ª edição da Revista Gestão Pública Municipal (dezembro de 2019) mencionamos que a Constituição do Estado do Pará, através da Emenda Constitucional Estadual 72/2018, estabeleceu como limite remuneratório para todos os servidores dos municípios o subsídio do desembargador do Tribunal de Justiça. Naquela oportunidade, informamos que tal previsão usurpava a autonomia municipal para fixar o limite máximo da remuneração de seus funcionários, além de contrariar disposição expressa da Constituição da República que estipula o salário do prefeito como limite remuneratório no âmbito municipal.

Pois bem, ao analisar dispositivo semelhante constante da Constituição do Estado de Pernambuco, o Supremo Tribunal Federal – STF¹⁶ decidiu que a norma constitucional que confere aos estados poder para fixar o teto aplicável a seus servidores não permite que essa regulamentação inove no tratamento do teto dos servidores municipais, para os quais o inciso XI do artigo 37 estabelece como teto único o subsídio do prefeito.

¹⁶ . STF – ADI 6811

Segundo o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, “a autonomia dos municípios não permite concluir que seus servidores estariam no âmbito de disposição normativa dos estados, especialmente em relação à fixação de limite para os subsídios”.

Com efeito, o dispositivo constitucional que prever o teto remuneratório dos servidores públicos preconiza que “a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos” (art. 37, XI da CF/88).

A Carta Maior também preceitua que, para fins do teto constitucional, “fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça,

limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores” (art. 37, §12º).

Da análise destes dispositivos, é patente que no âmbito estadual a Carta Magna abriu a possibilidade de se fixar os subsídios dos desembargadores como limite único para todos os servidores públicos dos Poderes Estaduais. Entretanto, esta norma não deve ser aplicada aos servidores públicos municipais, concorde sobredita deliberação da Suprema Corte.

MUNICÍPIO PODE REDUZIR O PERCENTUAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS?

A Constituição Federal determina que, do total de recursos destinados para as emendas individuais impositivas (1,2% da Receita Corrente Líquida), a metade (50%) deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º). Este modelo estabelecido pela Carta Maior poderia ser modificado pelos Municípios? Noutras palavras, a Lei Orgânica Municipal poderia estipular, por exemplo, que apenas 25% dos recursos seriam vinculados à saúde?

Isto ocorreu no Estado de Rondônia, pois a Constituição Local reduziu pela metade o montante de recursos das emendas parlamentares de execução obrigatória vinculadas a ações e serviços públicos de saúde. O artigo 136-A, parágrafo 7º, da Constituição de Rondônia (com a redação dada pelas emendas

constitucionais 104/2015, 107/2016, 120/2017 e 121/2017) passou a prever as emendas individuais impositivas também na esfera estadual, mas com percentuais distintos do modelo federal, destinando apenas 25% dos recursos para ações e serviços públicos de saúde e educação.

Todavia, ao analisar a constitucionalidade do dispositivo, o Supremo Tribunal Federal – STF¹⁷ o considerou inconstitucional. Segundo a Suprema Corte, o modelo adotado pela Constituição Federal não pode ser alterado, ainda que através de emendas as Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais, notadamente se for para diminuir o percentual destinado à área da saúde.

Em outra oportunidade, o STF¹⁸ já havia se posicionado no sentido de que “as normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual, em razão do princípio da simetria na espécie”.

Portanto, em face dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal, infere-se que os municípios não podem prever limites diversos para as emendas individuais impositivas, ainda que a modificação legislativa tenha ocorrido antes da Emenda Constitucional nº 86/2015.

¹⁷ . STF - ADI 6670

¹⁸ . STF – ADI 6308

COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NÃO PODE SER TERCEIRIZADA.

A compensação previdenciária consiste, grosso modo, no ajuste de contas entre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, face a possibilidade de contagem do tempo de contribuição público e privado. Este mecanismo está previsto na Constituição Federal nos seguintes termos: “para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei” (art. 201, § 9º).

Como se vê, a compensação previdenciária é uma atividade inerente a rotina dos regimes previdenciários, inclusive com previsão constitucional, motivo pelo qual, em tese, deve ser executada por servidores efetivos do quadro de pessoal das autarquias securitárias.

Foi nesse sentido que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR respondeu consulta sobre a matéria, ao ser questionado acerca da possibilidade de o município contratar uma empresa especializada para executar o serviço. Segundo o TCE/PR¹⁹, “as entidades previdenciárias de regime próprio não devem pretender a transferência a particulares das atividades correlatas à compensação previdenciária, uma vez que tais atividades são inerentes a de um instituto de previdência próprio, devendo ser desenvolvidas direta e rotineiramente por servidores da municipalidade”.

¹⁹ . TCE-PR - Acórdão n.º 2073/21 – Tribunal Pleno.

O Tribunal também destacou que, além do INSS já efetuar os cálculos das compensações, atualmente existe o sistema da União (COMPREV) para operacionalização das compensações, devendo os servidores efetivos serem treinados para realização das atividades.

Por fim, cumpre ressaltar que o Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, ponderando que a atividade de compensação previdência não se tratava de um serviço de alto grau de complexidade e especialização, manifestou-se²⁰ contrariamente à contratação de consultorias para a operacionalização da compensação previdenciária entre os regimes, por entender que tal prática é nociva aos RPPS, por resultar em transferência desnecessária de recursos públicos para entidades privadas, afrontando o princípio da economicidade.

PARENTE DE INTEGRANTE DO CONTROLE INTERNO PODE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO?

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) dispõe em seu art. 9º acerca das pessoas impedidas de participarem dos certames públicos, destacando, dentre outros casos, o servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Nota-se que o referido dispositivo não veda expressamente que parentes ou familiares do sistema de controle interno do município participem dos procedimentos licitatórios.

²⁰ . Recomendação n.º 01, de 15 de março de 2021.

Não obstante isso, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR²¹, ao responder consulta sobre a matéria, assentou que “é vedada a participação em licitação ou a contratação de empresa que possua em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de integrante do Controle Interno da entidade licitante”.

A Corte de Contas Paranaense considerou, dentre outros fatores, que o controle interno é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos da administração pública. Logo, a fim de evitar eventuais conflitos de interesses e preservar a lisura do procedimento, sopesando os princípios da impessoalidade e moralidade, as firmas pertencentes a familiares de servidor do controle interno não poderiam participar das disputas.

Particularmente, com o devido respeito, acredito que este entendimento restringe indevidamente a livre iniciativa das entidades privadas contratarem com o Poder Público, especialmente se considerarmos que o integrante do controle interno não participa diretamente da seleção das propostas, sendo desarrazoado presumir que haverá interferência. Receio que o impasse seria mais adequadamente resolvido pela simples declaração de impedimento ou suspeição do servidor do controle interno fiscalizar a licitação.

Cabe destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU²² é pacífica no sentido de que “viola os princípios da igualdade e da moralidade a participação de licitante que

²¹ . TCE-PR – Acórdão n.º 2145/21.

²² . TCU – Acórdão n.º 1620/2013 – Plenário.

possua quaisquer relações de parentesco com agente público **que detenha poder de influência na decisão de contratação**".

Como não vislumbro a suposição geral e absoluta de que o integrante do sistema de controle interno exerce, em todas as circunstâncias, influência na decisão de contratação, considero que não se pode generalizar a proibição, cabendo apenas a análise do caso concreto revelar que houve desobediência dos princípios da licitação e da administração pública.

PROVA FÍSICA IGUAL PARA CANDIDATOS DEFICIENTES EM CONCURSO PÚBLICO.

No âmbito federal, o Decreto n.º 9.508, de 24 de setembro de 2018, alterado pelo Decreto n.º 9.546/2018, estabeleceu que "os critérios de aprovação nas provas físicas para os candidatos com deficiência, inclusive durante o curso de formação, se houver, e no estágio probatório ou no período de experiência, **poderão ser os mesmos critérios aplicados aos demais candidatos**, conforme previsto no edital".

Da análise desse dispositivo, infere-se que é possível um edital fixar parâmetros idênticos de aferição da capacidade física dos candidatos, independentemente de algum deles possuir deficiência. Todavia, deve-se fazer uma interpretação ponderada e razoável desta regra, sopesando, sobretudo, as atribuições da função.

Ou seja, se para o exercício de determinado cargo público for imprescindível um grau mínimo de aptidão física, que somente possa ser dimensionada com os critérios x e y, o instrumento convocatório poderá prever os mencionados padrões, malgrado existirem candidatos com necessidades especiais. Esta limitação interpretativa alinha-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que se baseia na impossibilidade de excluir a adaptação razoável para candidatos com deficiência.

De acordo com a Corte Suprema, a exigência de que os critérios de aprovação nas provas físicas poderão ser os mesmos para candidatos com e sem deficiência só se sustenta quando for indispensável ao exercício das funções de um cargo específico, não se aplicando indiscriminadamente a todo e qualquer processo seletivo.

Analisando dispositivos das normas supracitadas, o Supremo Tribunal Federal²³ (STF) declarou a inconstitucionalidade de interpretações que excluam o direito de candidatos com deficiência à adaptação razoável em provas físicas de concursos públicos. Também considerou inconstitucional a submissão genérica de candidatos com e sem deficiência aos mesmos critérios em provas físicas, se não ficar demonstrada a sua necessidade para o exercício da função pública. Para o STF, O princípio da adaptação razoável designa as modificações e os ajustes necessários que não acarretem ônus desproporcional ou indevido.

²³ . STF – ADI 6476

LEI MUNICIPAL NÃO PODE INCLUIR PAGAMENTO DE PESSOAL INATIVO NAS DESPESAS DE ENSINO (MDE)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei Nacional n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996) definiu quais despesas podem ser consideradas como investimento na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE para fins de cumprimento do piso constitucional previsto no art. 69 da mesma norma, que, no caso dos municípios, corresponde a, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais.

A conceituação de quais dispêndios se enquadram como MDE visou uniformizar o direcionamento dos recursos públicos, evitando que os entes federativos criassem suas próprias prioridades. Dentro do conceito estabelecido, a supracitada norma previu que os desembolsos com a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação eram considerados aplicação na MDE (art. 70, inciso I), todavia não mencionou expressamente que as quantias pagas com os inativos deveriam ser excluídas.

Diante disto, algumas leis municipais e estaduais estipularam que os pagamentos com profissionais do magistério inativos poderiam ser abrangidos para efeitos de apuração do montante investido na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, conseqüentemente, cumprimento do piso constitucional da educação.

Sem embargo destas disposições, o Supremo Tribunal Federal²⁴ pronunciou-se acerca da matéria de modo diverso, não

²⁴ . STF – ADI 6049

adentrando, contudo, ao mérito de que as despesas com inativos poderiam ser consideradas como MDE. Segundo o STF, Estados e Municípios não possuem competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação.

No voto condutor da decisão, o Min. Ricardo Lewandowski ponderou que a União exerceu essa competência por meio dos artigos 70 e 71 da LDB, que estabeleceram quais despesas seriam consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, além das voltadas para os objetivos básicos das instituições educacionais, excluídas as que não estariam relacionadas com tal finalidade.

Por fim, ainda de acordo com o ministro, a Emenda Constitucional 108/2020, promulgada após o ajuizamento da ADI e do deferimento da cautelar, passou a vedar expressamente o uso dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino para o pagamento de aposentadorias e pensões.

CONTROLE GERENCIAL DO TRANSPORTE ESCOLAR NO MUNICÍPIO.

As políticas e programas públicos devem ser dotados de sistemas ou mecanismos capazes de evidenciar que a aplicação dos recursos da sociedade está sendo feita da maneira mais eficiente e produtiva. Estes sistemas gerenciais servem para demonstrar para o gestor, bem como para os órgãos de controle, que a atividade está sendo bem desempenhada, sem ineficiências, desperdícios, gargalos ou desvio de finalidade.

Nesse cenário, especificamente no caso de transporte escolar de estudantes, ao administrador caberá demonstrar que, tanto o aspecto formal do gasto público, quanto a gestão da atividade, atendem às exigências legais e as necessidades coletivas. Noutras palavras, além de constar na prestação de contas as notas fiscais, recibos, empenhos, comprovantes de transferência, licitação, etc, também é imperioso que o gestor comprove que adotou mecanismos de controle da atividade.

Exemplificando, o controle do transporte escolar deverá contemplar os responsáveis pela condução dos veículos, as vistorias realizadas, as rotas executadas, os horários, a duração do percurso, quilometragem rodada, dentre outros aspectos considerados fundamentais para explicitar a regular gestão dos transportes.

A inexistência destes sistemas em conjunto com outros elementos poderá levar à responsabilização das autoridades envolvidas, uma vez que é cada vez mais frequente a fiscalização dos Tribunais de Contas sobre estes temas.

Ao se pronunciar sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE/MG²⁵ decidiu que “a utilização de veículos pesados pelo Município deve municiar-se do devido controle, de maneira a aferir as saídas dos veículos, seu retorno, bem como as distâncias rodadas e os trajetos percorridos, de maneira a garantir a transparência na utilização do patrimônio público e economicidade”.

Com efeito, não se pode olvidar que o controle externo exercido pelo Poder Legislativo Municipal com o auxílio das Cortes de Contas perpassa os aspectos contábeis, financeiros e

²⁵ . TCE-MG – Processo 1084283

orçamentários, abrangendo também questões operacionais, consoante o preconizado na cabeça do art. 70 da Carta Maior.

DATA ÚNICA PARA VISITA TÉCNICA DOS LICITANTES.

Como é sabido, a visita técnica para ser aceita na licitação deve estar devidamente justificada em razão das peculiaridades do objeto e da execução contratual, sob pena de restringir indevidamente a competição do certame. Contudo, ainda que bem fundamentada, a forma de execução da vistoria técnica também deve ser bem pensada pela administração, pois em algumas situações pode-se prejudicar a disputa e facilitar a combinação de preços entre os licitantes.

Na visita técnica coletiva, a administração pública prever um dia único e horário programado para que todos os licitantes compareçam ao local da execução dos serviços. Este procedimento pode restringir a competição uma vez que existe apenas um único horário para realização da vistoria.

Ademais, o Tribunal de Contas da União²⁶ considera que a “visita técnica coletiva ao local de execução dos serviços contraria os princípios da moralidade e da probidade administrativa, pois permite ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes, bem como às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes, criando condições favoráveis à prática de conluio”.

²⁶ . TCU – Acórdão nº 2672/2016

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais²⁷ decidiu que “a designação de visita técnica está atrelada ao juízo de oportunidade e conveniência da Administração, desde que a exigência seja pertinente com o objeto da licitação e não comprometa, restrinja ou frustre seu caráter competitivo. Assim, a estipulação de data única para realização da visita técnica pelos interessados configura irregularidade”.

Com a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133/2021) a visita coletiva, ou em data e horários únicos, foi vedada, haja vista que o novo marco regulatório estabeleceu que se os licitantes optarem por realizar vistoria prévia, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados (art. 63, § 4º).

Portanto, em razão dos elementos acima expostos, compete ao gestor fixar horários alternativos para a visita técnica, evitando que todos os interessados compareçam no mesmo dia e horário ao local da execução do objeto licitatório.

PROGRESSÃO FUNCIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO DURANTE A PANDEMIA COVID-19

Tecnicamente, progressão funcional é definida como a passagem do servidor de um padrão para outro imediatamente superior, dentro de uma mesma classe. Em suma, consiste numa promoção (em sentido amplo) na carreira com aumento

²⁷ . TCE-MG – Tomada de Contas Especial. Processo n.º 977733.

salarial, em decorrência do cumprimento de algum requisito, seja capacitação, desempenho ou tempo de serviço.

Estabelecido o conceito de progressão funcional, a questão que deve ser enfrentada diz respeito à suposta proibição da contagem do tempo de serviço para progresso na carreira dos servidores públicos durante a situação de calamidade pública originária pela pandemia do coronavírus, notadamente em virtude das restrições impostas ao funcionalismo público pela Lei Complementar n.º 173/2020.

A referida norma, que estabeleceu Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), estipulou, dentre outras vedações, a proibição dos entes de “contar, até 31 de dezembro de 2021, esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” (art 8º, inciso IX).

No mesmo sentido, a norma também vedou a “concessão a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública” (art. 8º, inciso I).

Diante destas disposições, alguns gestores públicos ventilaram a possibilidade de o marco legal ter impedido a concessão de progressões funcionais e promoções na carreira antes de findo o período de impedimento. Todavia, esta parece não ser a

interpretação que os Tribunais de Contas estão fazendo acerca da matéria, senão vejamos.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES²⁸, ao responder consulta formulada pelo Procurador Geral daquele Estado, assentou que “o art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020 não impede a contagem de tempo de serviço entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para composição de interstício mínimo exigido para promoção e progressão de servidores e empregados públicos, mesmo no caso de o único requisito para promoção ou progressão ser o tempo de serviço”.

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM/GO²⁹, asseverou que “as progressões, promoções funcionais, incentivos à qualificação e retribuição por titulação podem continuar sendo concedidas aos servidores municipais por portaria, desde que assentadas em critérios de mérito e em requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais, com a obrigatória comprovação de certificação ou titulação para a abertura de procedimento administrativo para a respectiva concessão, devendo tais direitos subjetivos encontrarem-se definidos em lei em sentido estrito com vigência anterior à calamidade pública ocasionada pela pandemia decorrente da COVID-19, conforme inteligência do art. 8º, I, da Lei Complementar n.º 173/2020”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR³⁰ decidiu que “não há vedação no texto da LC 173/2020 para a concessão de progressões e promoções cuja instituição, por lei, seja anterior ao estado de calamidade pública de que tratam o Decreto Legislativo nº 6/2020 do Congresso Nacional e a

²⁸ . TCE-ES - Parecer em Consulta TC n.º 021/2021.

²⁹ . TCM-GO - Consulta n.º 018/2020.

³⁰ . TCE-PR - Nota Técnica n.º 09/2020.

própria lei complementar, seja por qualificação ou titulação, mérito ou antiguidade. Portanto, não há qualquer restrição nesse sentido, salvo as condições e requisitos próprios da legislação de cada ente político - estados e municípios”.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE/MT³¹ deliberou que “o artigo 8º, incisos I e IX, da Lei Complementar n.º 173/2020, não veda a concessão de progressão e/ou promoção funcional prevista em lei anterior ao estado de calamidade pública aos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo em carreira, desde que não sejam alcançadas pelas proibições dos demais incisos do mesmo dispositivo, em cumprimento ao princípio da legalidade. 2) Nos termos do artigo 8º, inciso III, da Lei Complementar n.º 173/2020, nos entes federados afetados pela calamidade pública, não serão admitidas alterações na estrutura de carreira e, assim, no sistema de progressões e promoções funcionais que importem em aumento de despesa, no período preestabelecido”.

Em resumo, a regra é que os servidores públicos municipais poderão continuar progredindo na carreira durante a pandemia, desde obedecidas a determinações da legislação local e que as progressões não tenham sido decorrentes de modificações promovidas na carreira, aumentativas de despesas, durante o estado de calamidade pública.

³¹ . TCE-MT - Resolução Consulta n.º 01/2021.

SERVIDOR PÚBLICO PODE CRITICAR O PREFEITO NAS REDES SOCIAIS?

Sem dúvida, o direito à livre manifestação de pensamento constitui uma das cláusulas pétreas da Constituição Federal, abrangendo inclusive os servidores públicos, podendo estes expressarem suas opiniões, mesmo políticas, seja nos meios tradicionais de comunicação ou através das redes sociais e demais mídias da internet.

Todavia, devido à condição de funcionário vinculado ao governo ou órgão público, a manifestação dos servidores deve ser contrabalanceada com os seus deveres funcionais. Não se pode olvidar que os servidores, além da obrigação de serem leais às instituições a que servirem, são proibidos de promoverem manifestação de despreço sobre a repartição (art. 116, inciso II e art. 117, inciso V, da Lei Federal n.º 8.112/1990).

Esta possível restrição de opinião ou censura, como denominam alguns, também se aplica ao setor privado, haja vista que a própria Justiça do Trabalho³² reconhece que os trabalhadores podem ser demitidos por justa causa caso suas manifestações comprometerem a imagem e honra das firmas em que laboram.

Este tema ganhou muita relevância com a intensificação do uso das redes sociais. Se antes as manifestações dos servidores públicos tinham alcance limitado e eram efêmeras, nos dias atuais, as críticas postadas nas mídias sociais, além de possuírem abrangência bem superior, também podem se eternizar. Diante deste cenário, é cada vez mais comum órgãos da administração pública regulamentarem a utilização pelos

³² . TST - AIRR 1649-53-2012.5.03.0007

servidores públicos das redes sociais. No âmbito federal, a Controladoria Geral da União – CGU, editou a Nota Técnica n.º 1.556/2020 a fim de regulamentar e determinar a amplitude do art. 116, inciso II e art. 117, inciso V, da Lei Federal n.º 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais)

A referida norma, ponderou que os servidores públicos são livres para expressar suas opiniões nas redes, mas críticas a programas, ações ou à hierarquia governamental (prefeito, secretários, chefe imediato, etc.) pode, em alguns casos, expor a instituição nas mídias sociais e danificar o seu ecossistema político. Nesta última hipótese, os servidores podem correr riscos de punições, seja advertências ou a pena máxima de demissão, dependendo da gravidade da conduta.

A Nota Técnica também pontua que “o limite entre o pessoal e o profissional está cada vez mais tênue. E justamente por esta razão é preciso ter cuidado redobrado, porque a partir do momento em que uma pessoa torna públicas opinião e expressão, ela também assume os riscos, responsabilidades e consequências sobre estas informações, e isso vale também para o universo digital”.

Sempre é bom destacar que o fato de existir “limitações” na manifestação de opiniões dos funcionários do governo, não significa dizer que estes devam ser coniventes com a constatação de condutas ilegais de seus superiores e colegas de trabalho. Contudo, a detecção de atos inapropriados pelo servidor não o autoriza, necessariamente, a disseminar em massa essa informação, especialmente quando o caso ainda não tiver sido julgado pelas autoridades competentes. Desta feita, nestas situações, a melhor alternativa é o funcionário reportar as condutas inapropriadas mediante os meios formais de denúncias ou representações.

A fim de nortear a atuação dos servidores públicos municipais nas redes sociais, reproduzimos a seguir orientações constantes de cartilha produzida pela Controladoria Geral da União – CGU, com os seguintes pontos em destaque: I - O servidor público deve evitar a disseminação em redes sociais de opinião contrária a do órgão ou de informações e impressões pessoais que possam de alguma maneira afetar a reputação da Instituição; II - O servidor público deve ter preocupação com a imagem do órgão. III - O servidor deve ter cautela em publicações em redes sociais, como comentários e postagens que possam difamar colegas ou atingir a própria credibilidade da instituição, especialmente quando as informações não vierem acompanhadas de embasamento probatório. IV - O servidor deve conscientizar-se que existem canais internos para a formulação de críticas, reclamações, sugestões e denúncias. V - As críticas inapropriadas ao órgão em redes sociais podem caracterizar: descumprimento do dever de lealdade às instituições (art. 116, II, da Lei nº 8.112/90) e desobediência a normas legais e regulamentares (art. 116, III, da Lei nº 8.112/90).

Por fim, cumpre destacar que, devido a controvérsia que o tema está suscitando, a questão já foi levada para a análise do Supremo Tribunal Federal – STF, pois o Partido Verde (PV) ajuizou uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 876, pedindo para que fosse assegurada ampla liberdade de expressão aos servidores públicos. Segundo o PV, impedir manifestações negativas ao órgão ao qual pertence é uma grave violação ao sistema de direitos fundamentais.

Na ação, há pedido de liminar para suspender a aplicação da nota técnica citada alhures e os demais expedientes

disciplinares instaurados com base na interpretação dos dispositivos da Lei 8.112/1990 conferida pela CGU. A ação foi distribuída, por prevenção, ao ministro Ricardo Lewandowski, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6499, que questiona a nota técnica.

ONDE ESTÃO NOSSOS LEITORES

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

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

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

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



www.consultordoprefeito.org