

**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**

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. 45, set. 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

Qual o teto remuneratório dos servidores dos consórcios públicos?.....	12
Pagamento de verba para vereador no início e final da sessão legislativa.....	13
Objeto da licitação incompatível com a atividade do licitante....	14
Estimativa genérica do impacto do aumento da despesa pública. .....	16
Cargo em comissão no controle interno do município.....	17
Considerações sobre a contratação de softwares pela Administração Pública.....	20
Pesquisa da ANP pode ser usada no Termo de Referência da licitação de combustíveis?.....	22
Inabilitação indevida de licitante e o retorno do certame à fase de habilitação.....	24
Recurso contra recomendação de Tribunal de Contas.....	25
Lançado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)..	27
STF cassa decisão do TCE/PR que permitia revisão do salário do servidor na pandemia.....	29
Registro de ato de aposentadoria com valor maior que o correto. .....	30
Omissão do prefeito em continuar o convênio celebrado pelo seu antecessor.....	32
Documento novo e a ampla defesa nos processos dos Tribunais de Contas.....	33
Exigência de regularidade fiscal de filiais e subcontratadas na licitação.....	34
Responsabilidade do Secretário Municipal por convênio assinado pelo Prefeito.....	36
Possibilidade de acumulação de aposentadorias de cargos inacumuláveis.....	37
Regras do TCU para as despesas com festividades.....	38

Dupla visita obrigatória na fiscalização do município nas ME e EPP.....	40
Câmara Municipal deverá mostrar os gastos com inativos no Demonstrativo Fiscal.....	43
Despesa com pessoal não executada orçamentariamente e o limite de gastos.....	44
Onde estão nossos leitores.....	46

## **QUAL O TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS?**

Os consórcios públicos ou associações públicas geralmente são formados quando os municípios possuem interesse comum em resolver algum problema que será mais bem solucionado caso os entes ajam conjuntamente.

Ao formalizar um consórcio de municípios, a entidade terá autonomia para, além de outros fatores, selecionar servidores, estruturar um quadro de pessoal e elaborar um plano de cargos. Especificamente acerca da remuneração dos servidores, cabe destacar que o limite constitucional deverá ser aplicado, inclusive conforme previsão expressa do Projeto de Lei n.º 6.726/2016 recentemente aprovado na Câmara dos Deputados (pendente de apreciação pelo Senado Federal) regulamentando o limite remuneratório dos funcionários públicos.

Todavia, como ainda não há norma nacional válida especificando qual deve ser o teto remuneratório dos servidores dos consórcios públicos, podemos utilizar como parâmetro as jurisprudências dos Tribunais de Contas, mesmo que escassas.

Nesse diapasão, cabe destacar que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE/MG<sup>1</sup> aprovou, por unanimidade, o voto do conselheiro relator Wanderley Ávila, restando fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que “o teto remuneratório a ser considerado para os consórcios públicos deve ser o subsídio mais elevado dentre aqueles

---

<sup>1</sup> . TCE-MG – Processo n.º 1077083.

vigentes para os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos participantes”.

## **PAGAMENTO DE VERBA PARA VEREADOR NO INÍCIO E FINAL DA SESSÃO LEGISLATIVA.**

As remunerações dos vereadores devem ser fixadas no regime de subsídio, o qual é definido em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, nos termos do art. 39, § 4º da Constituição Federal. Entrementes, esta determinação constitucional não inviabiliza a percepção de verbas de natureza indenizatória pelos edis.

Diante disto, é possível a legislação local estipular que no início e no final de cada sessão legislativa os vereadores possuem direito a uma verba para compensar despesas com mudança e transporte para a Capital do Estado ou para a sede do Poder Legislativo. Esta disposição não contradiz o disciplinado no art. 39, § 4º, da Carta Maior, devido a sua natureza não remuneratória.

Nesse sentido, ao analisar a Legislação do Estado de Sergipe, o Supremo Tribunal Federal – STF<sup>2</sup> assentou que “é constitucional norma estadual que estabeleça o pagamento a parlamentar — no início e no final de cada sessão legislativa — de ajuda de custo correspondente ao valor do próprio subsídio mensal”.

---

<sup>2</sup> . STF - ADI 6468/SE

Segundo trecho do voto do relator da ação, Min. Edson Fachin: “das razões que assomaram aos autos extrai-se que a norma vergastada visa — em conformidade com a principiologia de projeção dos direitos trabalhistas do art. 39, §3º da CRFB/88, e da exceção contida no art. 37, §11 da CRFB/88 — a indenizar os Deputados Estaduais pelos custos inerentes à acomodação na capital do Estado. A regra se mostra, assim, adequada tanto à racionalidade sistemática da remuneração dos servidores públicos, quanto aos precedentes deste Supremo Tribunal Federal”.

Portanto, desde que atendidas as demais regras financeiras para geração de despesas, é permissivo aos Parlamentares Mirins receberem ajuda de custo, inclusive equivalente ao valor do subsídio (respeitada a razoabilidade e proporcionalidade), com o fito de indenizar despesas com mudança e deslocamento no início e final das sessões legislativas.

## **OBJETO DA LICITAÇÃO INCOMPATÍVEL COM A ATIVIDADE DO LICITANTE.**

Uma das razões pelas quais a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) previu a necessidade dos licitantes apresentarem o ato constitutivo, estatuto ou contrato social da empresa, foi a possibilidade da administração pública verificar se o objeto social da firma é compatível com o produto a ser licitado, de modo a afastar empresas não pertencentes ao ramo (arts. 28 e 29, inciso II) e que não possuam a devida autorização para exercer a atividade, quando for o caso.

Em certa medida, a Nova Lei de Licitações (Lei Nacional n.º 14.133/2021) também impôs ao licitante a obrigação de demonstrar a autorização para o exercício da atividade a ser contratada, quando previu que “a habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada”.

Acerca desta matéria, o Tribunal de Contas da União<sup>3</sup> deliberou no sentido de que “nas dispensas de licitação fundadas no art. 4º da Lei 13.979/2020, é irregular a contratação de empresa para realização de fornecimento estranho e incompatível com o seu objeto social, por afronta aos arts. 26, parágrafo único, inciso II, 28, inciso III, e 29, inciso II, todos da Lei 8.666/1993”.

No caso abordado pelo TCU, uma empresa importadora de brinquedos venceu o certame para fornecer teste rápido para o COVID-19. Segundo a Corte de Contas Federal, “a contratação de empresas para a execução de objeto não previsto em seu contrato social constitui situação de grande risco. O que se espera de uma empresa séria e confiável é que, nos termos da lei, defina seu ramo de atuação, registre-o no respectivo contrato social e somente então ofereça os respectivos serviços ao mercado”.

Apesar de corroborar com a posição do Tribunal de Contas da União, não podemos deixar de ressaltar que, no caso concreto, os licitantes poderão demonstrar, mediante apresentação de outros documentos, que também possuem autorização para

---

<sup>3</sup> . TCU – Acórdão n.º 1760/2021 – Plenário.

atuar em segmento diverso do previsto no contrato social, justificando, assim, a possível incompatibilidade formal.

## **ESTIMATIVA GENÉRICA DO IMPACTO DO AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA.**

As normas de finanças públicas exigem do administrador público que as iniciativas de aumento de gastos sejam planejadas, condizentes com a responsabilidade fiscal, bem como estimem o impacto orçamentário e financeiro da medida. Esta determinação encontra guarida, dentre outros dispositivos, no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000).

O referido preceito assevera que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado da estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Esta regra para ser devidamente atendida deve especificar a metodologia de cálculo e as premissas utilizadas no prognóstico.

Portanto, a indicação genérica do prefeito aduzindo que determinado aumento de despesas gerará um impacto de x% no orçamento público, somente será aceita caso ele demonstre os pressupostos que fundamentaram a estimativa e a sua memória de cálculo.



Acerca dessa temática, é importante citarmos deliberação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES<sup>4</sup> condenando a conduta do gestor que enviou projeto de lei ao Poder Legislativo apenas com a informação abrangente da repercussão no orçamento. Segundo a Corte de Contas Estadual, “o envio de projeto de lei prevendo a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, desacompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, expondo as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme exigência do art. 16, inciso I e §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, configura erro grosseiro e constitui grave infração legal a norma de natureza financeira”.

## **CARGO EM COMISSÃO NO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO.**

Ainda que não exista uma lei nacional estabelecendo diretrizes para os sistemas de controle interno das prefeituras e câmaras municipais, sabe-se que a Constituição Federal fixou algumas regras que devem ser seguidas por todos os Poderes da União, Estados e Municípios.

Consoante a Carta da República, compete ao controle interno avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos da administração pública e exercer o controle das

---

<sup>4</sup> . TCE-ES – Acórdão n.º 904/2021 – Segunda Câmara.

operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, Estados e Municípios (art. 74 da CF/88).

Da análise das atribuições do sistema de controle interno, percebe-se que elas demandam imparcialidade e independência do servidor público ocupante desta função. Isto significa que o controle interno tem de fiscalizar os atos administrativos do administrador público com isenção, rigidez e autonomia. Logo, é latente a incompatibilidade destas funções com os cargos em comissão, haja vista que estes são de livre exoneração e presumem uma relação de confiança perante a autoridade nomeante.

Em geral, os Tribunais de Contas corroboram com este entendimento e se posicionam contra a possibilidade de o controle interno ser exercido por servidor ocupante de cargo em comissão.

Segundo decisão do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM/BA<sup>5</sup>, “a unidade responsável pela manutenção do Sistema de Controle Interno Municipal, criada por intermédio de Lei local, deve ater-se apenas e tão somente à atividade de controle interno, a qual engloba as funções de controle e auditoria internos. Os servidores responsáveis pelo exercício das aludidas atividades devem ser ocupantes de cargo público do quadro permanente do órgão ou entidade”.

Na mesma esteira, para o Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC, o exercício da função de controle interno por servidor comissionado gera maior rotatividade na função, descontinuidade dos serviços e dependência na atuação. O conselheiro Júlio Garcia afirmou que as atribuições de controle interno “devem ser desempenhadas por servidor de carreira,

---

<sup>5</sup> . TCM - BA - Processo nº 08078/18. Parecer nº 01449-18.

para que haja garantia da manutenção de seu vínculo, mesmo quando aponte irregularidades apuradas no cumprimento da missão constitucional de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente a que está vinculado”.

Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado Paraná – TCE/PR<sup>6</sup> adota postura ainda mais rigorosa, pois a referida Corte entende que “o controle interno deve ser exercido preferencialmente por servidor estável, possibilitando o exercício das funções por servidor em estágio probatório, a depender de disposição na lei local que permita essa situação”.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado Espírito Santo – TCE/ES<sup>7</sup> considera que “a natureza eminentemente técnica do cargo de auditor de controle interno, bem como a necessidade de vínculo de estabilidade entre seu ocupante e a Administração, torna incompatível sua investidura por meio de provimento em comissão ou função de confiança”.

Portanto, podemos concluir que as funções de controle interno devem ser exercidas por servidor de carreira (efetivo), podendo a chefia do setor de controle ser atribuída a um servidor ocupante de cargo em comissão, desde que exista um departamento de controle interno estruturado e composto por auditores concursados.

---

<sup>6</sup> . TCE – PR - Acórdão nº 1024/15.

<sup>7</sup> . TCE – ES - Decisão TC n.º 2082/2021 – Primeira Câmara.

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONTRATAÇÃO DE SOFTWARES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Por: Cid Capobiango S de Moura<sup>8</sup>

O presente artigo pretende abordar a forma adequada que deve ser observada pela Administração Pública para a contratação de Softwares.

Houve um tempo em que a contratação desses sistemas era algo extremamente especializado. Nesse sentido, sempre que a Administração Pública necessitava contratar este tipo de produto, invocava o artigo 25, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.666/1993 e se valia do instituto da inexigibilidade de licitação.

Entretanto, nem sempre a contratação de softwares deve se dar pela contratação direta mediante inexigibilidade. A evolução do mercado fez surgir inúmeras empresas de tecnologia capazes de atender a demanda do Poder Público. Ademais, guardadas algumas particularidades, a atividade da Administração é padronizada. Assim, o software contratado dificilmente precisará de alguma característica especial para atender à demanda pública. Ainda que tal fato ocorra, várias empresas poderão suprir este intento.

Em respeito aos princípios da Competitividade e da Impessoalidade, a Administração deve realizar a contratação direta somente nos casos expressos na Lei, primando sempre

---

<sup>8</sup> Advogado especialista em Direito Administrativo. Mestre em Gestão e Auditoria na Espanha. MBA em Marketing Jurídico. Professor Universitário de Direito Administrativo. Consultor em Mercado Público

pela disputa e dando oportunidade de participação a todos os interessados no processo de contratação.

Acerca dessa matéria se pronunciou o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE/SP, quando da análise do Processo TC 004168/026/10, conforme abaixo descrito:

*(...) Assim, ainda que exista contratação similar nos mesmos moldes julgada por esta Corte em 23/03/04 (TC033744/026/01), a indicação de outros parceiros no documento de fl. 48 permite inferir que todos estariam aptos à execução do objeto pretendido, lançando dúvidas quanto à inviabilidade de competição. Observo, ainda, que SDG, em sua manifestação, demonstrou a existência de outros ajustes, realizados, por exemplo, pelo Município de São José dos Campos (TC's 002403/007/06 e 001022/007/09) para contratação do mesmo objeto, mas decorrentes de regular procedimento licitatório, demonstrando ser plenamente viável a competição. (...)*

Por todo exposto, podemos concluir que é enormemente temerário ao gestor público adotar como regra a contratação de softwares por via da Inexigibilidade de Licitação. Como explanado, os Princípios da Competitividade e da Impessoalidade devem sempre ser privilegiados.

## **PESQUISA DA ANP PODE SER USADA NO TERMO DE REFERÊNCIA DA LICITAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS?**

Consoante previsão da Lei Nacional n.º 9.478/1997, a Agência Nacional do Petróleo - ANP deve acompanhar os preços praticados por revendedores de combustíveis automotivos por meio de uma pesquisa semanal de mercado. A sondagem abrange 459 localidades, abarcando todos os Estados e capitais brasileiras.

Os dados demonstram as localidades que foram consultadas, o número de estabelecimentos pesquisados, o período da sondagem, a média de preços, desvio padrão, preços mínimos e valores máximos praticados.

Nota-se que o levantamento feito pela ANP aparenta ser mais relevante do que os que são feitos por alguns municípios brasileiros, notadamente naqueles em que a pesquisa é baseada tão somente na cotação junto a 03 (três) empresas. Portanto, a sondagem feita pela ANP serve como parâmetro para saber se os valores das propostas dos licitantes estão compatíveis com os praticados no mercado. Todavia, podem existir situações, especificamente naquelas localidades não alcançadas pela pesquisa da agência, em que os preços locais podem divergir da média da ANP. Nestas hipóteses, deve-se buscar fontes alternativas a fim robustecer os dados e representar melhor os valores mercadológicos.

Outro motivo para a consulta da tabela de preços da ANP reside no fato de que ela, além de balizar o termo de referência da administração, também é bastante usada pelos Tribunais de

Contas na apuração de eventuais sobrepreços nas contratações públicas.

O Tribunal de Contas do Paraná – TCE/PR<sup>9</sup> entendeu que a tabela de preços da ANP pode ser utilizada como critério de aferição da variação dos valores dos combustíveis visando recompor os preços dos contratos, mesmo em localidade não participante da pesquisa da agência.

Por sua vez, o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM/BA<sup>10</sup> assinalou que “os valores médios divulgados pela ANP, possuem o fito de evitar eventual superfaturamento nos preços dos combustíveis cobrados pelos postos credenciados, bem como viabilizar a economicidade, já que os gerenciadores deverão buscar maior quantidade de fornecedores para atender à Administração Municipal”.

Outrossim, o Tribunal de Contas da União - TCU<sup>11</sup> aduziu que, “quanto ao reajuste do preço do combustível, o mesmo não terá como referência o preço praticado na bomba, tendo em conta que o valor poderá ser diferente de posto para posto, mas, analogamente ao critério de aceitação de propostas no certame, a média apurada e divulgada pela ANP para estados e municípios, considerando que os aumentos dos combustíveis são regulados pelo governo federal. Portanto, é possível admitir que se trata de uma medida de segurança para a contratante, com vistas a evitar custos para abastecimentos e reajustes com percentuais abusivos”.

Desta feita, ainda que os gestores não queira adotar a tabela de preços da ANP como fonte de consulta para aceitabilidade das

---

<sup>9</sup> . TCE-PR – Processo n.º 180918/19.

<sup>10</sup> . TCM-BA – Deliberação n.º 02082e18

<sup>11</sup> . TCU – Processo TC 034.246/2017-7

propostas dos licitantes, é importante estar ciente que este levantamento poderá ser aplicado pelos Tribunais na averiguação de possível sobrepreço.

## **INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE E O RETORNO DO CERTAME À FASE DE HABILITAÇÃO.**

Em geral, a constatação de que uma empresa foi inabilitada indevidamente do procedimento licitatório acarreta o retorno à etapa de análise dos documentos como vistas a evitar o prejuízo causado ao licitante, especialmente se este apresentou a melhor proposta, pois, neste caso, o dano também afetará o erário.

Todavia, em algumas situações peculiares, notadamente quando o contrato já se encontra em execução, o retorno à fase de habilitação poderá gerar maior prejuízo à administração pública. Nestas hipóteses deve-se sopesar as perdas dos envolvidos, visando adotar a solução menos danosa, consoante dicção do art. 21, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei Nacional n.º 4.657/1942).

Ao analisar um caso concreto envolvendo uma sociedade desclassificada incorretamente da licitação, o Tribunal de Contas da União não acolheu a solução pretendida pela firma no sentido de anular o contrato e voltar o procedimento para a etapa de habilitação. A Corte de Contas Federal ponderou que a medida sugerida, sem embargo de recompor a injustiça da inabilitação, geraria dano demasiado aos cofres públicos. Na ocasião, o TCU determinou que a autoridade competente



deveria deflagrar novo procedimento, sem, contudo, rescindir o contrato atual até que uma nova empresa fosse contratada.

Com esse entendimento, o Tribunal de Contas da União<sup>12</sup> deliberou que “o risco de prejuízos para a Administração decorrentes de eventual rescisão de contrato pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de indevida inabilitação de licitante, de forma a preservar o interesse público, pois a atuação do Poder Público não pode ocasionar um dano maior do que aquele que objetiva combater com a medida administrativa”.

## **RECURSO CONTRA RECOMENDAÇÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS**

Sempre que o gestor público se sentir prejudicado com alguma decisão dos Tribunais de Contas ele poderá interpor recursos visando a reforma da deliberação, nos termos estabelecidos nas Leis Orgânicas e Regimentos das Cortes de Contas.

Dentre as diversas possibilidades de decisões, aplicação de multa, imputação de débito, fixação de prazo, determinações, etc., os Tribunais podem também sugerir recomendações, as quais possuem o objetivo principal de aprimorar a administração pública.

Desta feita, devido à natureza não vinculativa e à inexistência de sucumbência para as partes, as recomendações não estão sujeitas, em tese, a recursos. Nesse sentido, o Tribunal de

---

<sup>12</sup> . TCU – Acórdão n.º 1737/2021 – Plenário.

Contas da União<sup>13</sup> possui entendimento pacificado de que “as recomendações expedidas pelo TCU têm caráter informativo, colaborativo e não coercitivo, não impõem qualquer sucumbência aos seus destinatários, razão por que inexistente interesse recursal em desconstituí-las”.

Inobstante a regra geral acima proferida, em algumas circunstâncias poderão ser combatidos os arestos que pronunciarem aconselhamentos. Pois, o próprio TCU<sup>14</sup> já admitiu que as recomendações expedidas não geram sucumbência à parte e não ensejam pretensão recursal. Contudo, a aplicabilidade desse entendimento deve ser analisada em cada caso concreto.

Outrossim, a Corte de Contas Federal considera que quando as recomendações forem estipuladas com fixações de prazos, cabe ao gestor, caso não as adote, apresentar justificativas, vejamos a deliberação da Corte<sup>15</sup>: “é pertinente o estabelecimento de prazo para o cumprimento de recomendação do TCU, pois, apesar de não possuir força cogente, a recomendação visa o aprimoramento da gestão pública, razão pela qual, se for o caso, a não implementação da medida no limite temporal estabelecido deve ser devidamente justificada mediante a apresentação de razões circunstanciais e específicas”.

Por fim, especificamente quanto aos embargos declaratórios, a Corte de Contas Federal<sup>16</sup> posicionou-se nos seguintes termos: “é cabível a oposição de embargos de declaração contra acórdão do TCU que proferiu recomendações, pois, a despeito de não possuírem natureza cogente, o órgão destinatário é

---

<sup>13</sup> . TCU - Acórdão n.º 8528/2017 – Primeira Câmara

<sup>14</sup> . TCU - Acórdão n.º 1249/2020 – Primeira Câmara

<sup>15</sup> . TCU – Acórdão n.º 1913/2019 - Plenário

<sup>16</sup> . TCU - Acórdão n.º 2242/2019 - Plenário

detentor do interesse de agir para esclarecer eventual omissão, obscuridade ou contradição, de forma a obter as informações necessárias à sua avaliação sobre as medidas preconizadas pelo Tribunal”.

Do exposto, nota-se que apesar da regra geral da impossibilidade de recorrer das decisões recomendatórias dos Tribunais de Contas, o prefeito deve atentar para a peculiaridade da medida, bem como averiguar se houve fixação de prazo para implementação. Nestas hipóteses, e nos casos de embargos declaratórios, é possível a impetração de recursos.

## **LANÇADO O PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)**

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133, de 01 de abril de 2021) previu a criação de sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos do procedimento licitatório, o denominado Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Em agosto de 2021 o portal foi lançado oficialmente, passando a funcionar, em sua versão inicial, com a disponibilização de editais de licitação e anexos, avisos e atos autorizativos de contratação direta, atas de registros de preços, contratos e termos aditivos. Posteriormente, além de outras funcionalidades, a ferramenta também evidenciará o registro cadastral unificado, painel de consulta de preços, banco de preços em saúde, base nacional de notas fiscais eletrônicas, bem como o cadastro de empresas inidôneas.

Conforme ressaltou o Secretário de Gestão do Ministério da Economia, Cristiano Rocha Heckert, “o portal vai representar um marco de um novo tempo nas contratações públicas no Brasil, não apenas por ser um instrumento de transparência. Ele torna acessível a qualquer cidadão ou fornecedor, pesquisar e ter acesso a todas as licitações, todas as atas de registros de preços, contratos assinados pela Administração Pública em qualquer poder, em qualquer esfera”.

O órgão colegiado deliberativo de cunho nacional, responsável pela gestão do PNCP (Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas), foi regulamentado pelo Decreto n.º 10.764, de 09 de agosto de 2021. Dentre os membros do comitê, 02 (dois) representarão os municípios e serão indicados pela Confederação Nacional dos Municípios - CNM.

A divulgação obrigatória dos certames no PNCP ainda não abrange municípios com até 20.000 habitantes, pois estes possuem o prazo de 06 (seis) anos, contado da data da publicação da Lei Nacional n.º 14.133/2021, para adotarem o PNCP, conforme previsão do art. 176 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos,

Por fim, mesmo após findo o prazo mencionado, os municípios poderão continuar divulgando os certames nos portais próprios.

## **STF CASSA DECISÃO DO TCE/PR QUE PERMITIA REVISÃO DO SALÁRIO DO SERVIDOR NA PANDEMIA.**

Na 44ª edição (julho de 2021) da Revista Gestão Pública Municipal discorremos acerca da revisão geral anual da remuneração do servidor público durante a pandemia (COVID-19), face à vedação imposta pela Lei Complementar n.º 173/2020.

A referida norma, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento do Coronavírus e alterou alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, previu que o município que decretar situação de calamidade pública ficará impedido, até 31/12/2021, de “conceder, 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, I).

Naquela oportunidade citamos a divergência de entendimentos dos Tribunais de Contas sobre a possibilidade do servidor ter direito à revisão geral anual do salário. Como exemplo, mencionamos deliberação do TCE-MG asseverando que o art. 8º, inciso I, da Lei Complementar n.º 173/2020 não proibiu a concessão da revisão geral anual. Um dos argumentos utilizados pela Corte de Contas Mineira foi que o inciso VIII do art. 8º da mesma norma somente impede o aumento de despesas que extrapole a variação da inflação medida pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

Entretanto, esta posição sofreu um revés no Supremo Tribunal Federal - STF, haja vista que o Ministro Alexandre de Moraes

cassou decisões do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) que permitiram a revisão anual da remuneração dos servidores públicos durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, até 31/12/2021. O relator julgou procedente a Reclamação (RCL) 48538, ajuizada pelo Município de Paranavaí (PR).

Desta forma, reiteramos nossa recomendação no sentido do prefeito não conceder qualquer tipo de revisão, reajuste ou adequação dos salários dos servidores públicos antes de findo o prazo estabelecido na Lei Complementar n.º 173/2020 (31/12/2021).

## **REGISTRO DE ATO DE APOSENTADORIA COM VALOR MAIOR QUE O CORRETO.**

A análise da legalidade do ato de aposentadoria realizada pelos Tribunais de Contas visa, dentre outros aspectos, averiguar se o valor do benefício é condizente com sua fundamentação legal. Desta feita, caso o valor seja superior ao devido, o Tribunal determina a correção do cálculo e reencaminhamento do feito para nova análise.

Sem embargo do procedimento padrão supramencionado, em situações excepcionais, sopesando os princípios da eficiência, economia processual e insignificância, a Corte de Contas pode conceder o registro da inativação, mesmo estando o ato com o montante inconsistente.

Em certa assentada, o Tribunal de Contas da União<sup>17</sup> deliberou no sentido de que “a evidente insignificância de diminuta parcela incluída irregularmente em ato de concessão de aposentadoria ou pensão pode ensejar em caráter excepcional o julgamento pela legalidade do ato, com o devido registro, em observância aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, desde que já adotadas medidas anteriores objetivando a regularização financeira das falhas”.

Em outra oportunidade, a Corte de Contas Federal<sup>18</sup> decidiu que “em atendimento ao princípio do custo-benefício do controle, o Tribunal poderá considerar legal o ato de concessão de aposentadoria quando, em razão do baixo valor da parcela inquinada, os custos envolvidos com a emissão de novo ato pela unidade administrativa de origem e com o seu processamento e julgamento por esta Corte de Contas superarem os benefícios esperados”.

A fundamentação para concessão do registro da aposentação com valor indevido encontra respaldo no custo processual para analisar novamente o ato, especialmente quando os proventos irregulares não se perpetuam ou quando a autoridade responsável já adotou medidas para saneamento da mácula.

Por fim, cumpre registrar que este entendimento pode abranger outros elementos do ato de inativação ou pensão, como por exemplo, o tempo de serviço. Acerca deste ponto, o TCU<sup>19</sup> também já asseverou que “diante da constatação de exíguo tempo faltante para implementação do requisito temporal para aposentadoria, com vistas a evitar o retorno à atividade de ex-servidores já aposentados há longo tempo, o TCU pode,

---

<sup>17</sup> . TCU – Acórdão n.º 3360/2010 – Plenário.

<sup>18</sup> . TCU – Acórdão n.º 12704/2019 – Segunda Câmara.

<sup>19</sup> . TCU – Acórdão n.º 8551/2020-1C.

excepcionalmente, decidir pela legalidade do ato, em homenagem aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da segurança jurídica”.

## **OMISSÃO DO PREFEITO EM CONTINUAR O CONVÊNIO CELEBRADO PELO SEU ANTECESSOR.**

Conforme jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, mesmo que o gestor atual não tenha celebrado os convênios da administração passada, cabe a ele adotar as medidas necessárias para conclusão do ajuste. O TCU<sup>20</sup> considera que a inércia do gestor sucessor em adotar as medidas administrativas a fim de concluir a execução do convênio que perpassa mandatos de autoridades distintas é capaz de comprometer o atingimento dos objetivos pactuados no Plano de Trabalho, configurando o desperdício de todo o recurso repassado, e não somente da parcela gerida por ele.

A omissão administrativa resta configurada em diversas situações, todavia a Corte de Contas Federal<sup>21</sup> assentou de modo expresso que “a responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos garantidos para tal e sem fundamento técnico de inviabilidade, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa”.

---

<sup>20</sup> . TCU – Acórdão nº 885/2018 – 2C.

<sup>21</sup> . TCU – Acórdão n.º 9423/2021 – Primeira Câmara.



Nota-se que a omissão está relacionada com a ausência de continuidade **sem justificativas plausíveis**, sendo permissiva a conduta “inerte” quando, por motivos devidamente fundamentados, o prefeito não pode prosseguir com a execução do Plano de Trabalho.

Entretanto, a eventual impossibilidade justificada de continuar a concretização do objeto do convênio não autoriza a paralisação do acordo, competindo ao gestor tomar iniciativa a fim de desobstruir os entraves que impedem o prosseguimento do convênio. Somente assim, ele não será responsabilizado por omissão.

## **DOCUMENTO NOVO E A AMPLA DEFESA NOS PROCESSOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Normalmente, os processos de prestações de contas e similares dos gestores públicos nos Tribunais de Contas passam por uma fase inicial instrutória, onde os auditores de controle externo analisam a regularidade dos atos e elencam eventuais irregularidades.

Caso existam impropriedades, o administrador é citado para apresentar refutações, as quais serão examinadas novamente pela unidade técnica. Se os argumentos e documentos apresentados forem suficientes para sanar as máculas, o processo segue o rito normal para julgamento ou apreciação. Todavia, caso os auditores não acatem as argumentações defensivas **baseando-se em novos achados**, abre-se a possibilidade de nova notificação para o contraditório.

Pois bem, se os novos documentos que foram utilizados na análise da defesa serviram apenas para ratificar alegações já constante nas provas dos autos, não há que se falar em nova intimação para defesa. Entretanto, caso os novos achados sejam o elemento fundamental para a manutenção de uma pecha, deve-se dar a oportunidade do gestor defender-se novamente sobre esse novo achado.

Esse procedimento é adotado pelo Tribunal de Contas da União – TCU com fulcro no direito à ampla defesa e o contraditório. Segundo a Corte de Contas Federal<sup>22</sup>, “no caso de juntada aos autos, após a realização da citação ou da audiência do responsável, de documento novo que lhe seja desfavorável, outra oportunidade de manifestação deve-lhe ser concedida, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa”.

Sem embargo de citarmos a fase instrutória como exemplo, em tese, toda vez que um documento ou achado novo com potencial de prejudicar o interessado for juntado ao processo, deve-se oportunizar o direito de defesa.

## **EXIGÊNCIA DE REGULARIDADE FISCAL DE FILIAIS E SUBCONTRATADAS NA LICITAÇÃO.**

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) prever que na fase de habilitação dos licitantes deve-se exigir os documentos relativos a regularidade fiscal (art. 27). No mesmo sentido, o novo marco regulatório das

---

<sup>22</sup> . TCU – Acórdão n.º 1670/2021 – Plenário.

contratações públicas (Lei Nacional n.º 14.133/2021) estabelece que a comprovação da normalidade fiscal deve ser requerida da sociedade vencedora do certame (art. 63, inciso III).

Quando a empresa não possui filiais, subsidiárias ou subcontratadas não há maiores questionamentos sobre o procedimento acima, pois a mesma firma que sagrou-se vencedora também prestará o serviço. Todavia, quando a contraprestação é feita também por filiais e subcontratadas, surge a indagação sobre se estas organizações estão fiscalmente aptas, haja vista que não foi exigido no instrumento convocatório a necessidade do licitante também apresentar os documentos de regularidade fiscal de suas filiais ou subcontratadas.

O mais comum é o edital prever também a regularidade fiscal das filiais e subcontratadas, contudo, esta regra burocratiza o procedimento. Alternativamente, a comissão de contratação poderá impor esta determinação apenas ao licitante participante, postergando a comprovação da regularidade fiscal das filiais e subcontratadas para a fase de execução contratual.

Esta última tática encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>23</sup>, pois o mesmo entende que “não é irregular a previsão, no edital, de que a comprovação da regularidade fiscal de filiais ou de subcontratadas seja ônus da empresa contratada, no decurso da execução contratual, e não exigida da licitante na fase de habilitação”.

Destarte, ainda que ambas as formas sejam permitidas, não resta dúvida que exigir a regularidade fiscal no decorrer da execução do contrato, além de acelerar o procedimento licitatório, cobra-se apenas das filiais e subcontratadas que

---

<sup>23</sup> . TCU – Acórdão n.º 1.678/2021 – Plenário.

efetivamente prestarão os serviços para a administração pública.

## **RESPONSABILIDADE DO SECRETÁRIO MUNICIPAL POR CONVÊNIO ASSINADO PELO PREFEITO**

Geralmente, os acordos e convênios celebrados no âmbito municipal são assinados pelo prefeito, especialmente naquelas comunas de pequeno porte. Este fato, em tese, deveria responsabilizar o gestor pelos atos do convênio, notadamente se há execução de despesas.

Outrossim, também é possível que o convênio seja firmado com o secretário da pasta. Nesta hipótese, a responsabilização do Chefe do Poder Executivo ocorre apenas se este praticar atos de gestão ou for omissivo quanto ao dever de vigilância (culpa *in vigilando*).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCU<sup>24</sup> possui jurisprudência pacífica quanto à responsabilização do prefeito (consequentemente julgamento irregular das contas) por omissão ou falhas na fiscalização dos convênios, mesmo que tenha ocorrido a delegação da ordenação das despesas do ajuste.

Malgrado o entendimento uníssono da Corte de Contas Federal<sup>25</sup>, em recente deliberação restou assentado que “a

---

<sup>24</sup> . TCU – Acórdão nº 3161/2016.

<sup>25</sup> . TCU – Acórdão n.º 8674/2021 – Segunda Câmara

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”.

Em resumo, podemos afirmar que a assinatura do prefeito no convênio não é suficiente para responsabilizá-lo, devendo-se observar se ele efetivamente praticou atos de gestão ou ordenação de despesas. Caso estas ações tenham sido delegadas ao secretário do município, a responsabilização poderá recair sobre este, desde que reste evidenciado que o Alcaide não foi omissor quando ao seu dever de fiscalização.

## **POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE APOSENTADORIAS DE CARGOS INACUMULÁVEIS.**

Atualmente, a regra constitucional estampada no § 6º do art. 40 veda a possibilidade de acumulação de duas aposentadorias, salvo quando decorrentes de cargos acumuláveis na atividade. Todavia, este regramento nem sempre foi assim, pois a Constituição Federal de 1967, bem como a de 1988, esta na redação anterior à Emenda Constitucional n.º 20/98, não obstavam o retorno ao serviço público e posterior aposentadoria, acumulando os respectivos proventos<sup>26</sup>. Noutros termos, a redação original da Carta Maior de 1988 não proibia a cumulação de proventos, o que somente surgiu a partir da EC n.º 20/1998.

---

<sup>26</sup> . STF - RE-AgR-segundo 635.011.

Nesse sentido, merece realce deliberação do Supremo Tribunal Federal – STF<sup>27</sup>, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, onde se reconheceu o direito de um servidor ocupante de dois cargos de motorista (funções inacumuláveis) perceber os proventos de aposentadoria. *In casu*, o funcionário aposentou-se inicialmente sob a égide da CF/1967, retornou ao serviço público e adquiriu nova inativação antes da EC n.º 20/1998. Inclusive, a Corte Suprema entendeu que basta que o servidor preencha os requisitos para aposentação, não necessitando que o mesmo esteja de fato aposentado<sup>28</sup>.

Malgrado seja difícil encontrarmos processos de aposentadoria de tempo tão remoto, o conhecimento acerca deste entendimento torna-se relevante na medida em que as pensões decorrentes destas inativações são examinadas tendo como parâmetros as regularidades destes atos. Assim é imprescindível os gestores dos Institutos de Previdência dos Municípios tomarem ciência desta regra excepcional.

## **REGRAS DO TCU PARA AS DESPESAS COM FESTIVIDADES.**

A finalidade básica dos gastos públicos é financiar serviços coletivos essenciais para a sociedade, principalmente aqueles que não são prestados pelo setor privado ou, ainda que fornecidos, devido ao interesse social, o Estado também custeia. Logo, os desembolsos com festas e eventos, especialmente os

---

<sup>27</sup> . STF - MS 25151 AgR/DF

<sup>28</sup> . STF - MS-AgR 32833.

internos, são secundários, somente devendo ser feitos dentro de um contexto justificável.

Diante disto, os órgãos de controle consideram que estes dispêndios, para serem considerados regulares, devem atender algumas premissas fundamentais. Por exemplo, recentemente, o Tribunal de Contas da União - TCU<sup>29</sup> considerou que “as despesas à conta de recursos públicos com festividades e eventos comemorativos devem observar os seguintes requisitos, sob pena de responsabilização dos agentes que autorizarem a sua realização: a) vinculação às finalidades e objetivos da entidade; b) moderação dos valores despendidos; c) natureza excepcional; e d) submissão aos princípios da legalidade, moralidade, legitimidade e economicidade”.

Além da deliberação acima, a Corte de Contas Federal<sup>30</sup> também já asseverou que “são indevidas despesas relacionadas a oferecimento de bebidas alcoólicas em festividades, diante da inexistência de norma legal que autorize tal prática, além de ser incompatível com o interesse da Administração Pública e com as finalidades da própria entidade”.

Por fim, em outra assentada, o TCU<sup>31</sup> equiparou os gastos com itens de frigobar de quarto de hotel com serviços de buffet de festas, senão vejamos: “é vedada a utilização de recursos públicos para o pagamento de produtos de frigobar em hotel, pois esse tipo de dispêndio equivale, em essência, ao pagamento de despesas de buffet, prática também irregular, por não ter respaldo legal”.

---

<sup>29</sup> . TCU – Acórdão n.º 1641/2021 – Plenário.

<sup>30</sup> . TCU – Acórdão n.º 6325/2012 – Segunda Câmara

<sup>31</sup> . TCU – Acórdão n.º 603/2017 – Plenário.

Portanto, verifica-se que, apesar de não existir proibição total de efetuar despesas com festividades, o gestor deverá observar algumas exigências, caso contrário poderá ser condenado ao ressarcimento das quantias reputadas irregulares.

## **DUPLA VISITA OBRIGATÓRIA NA FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO NAS ME E EPP.**

Por: Cid Capobiango S de Moura<sup>32</sup>

Grande parte dos estabelecimentos comerciais existentes nos municípios são enquadrados como Microempresas - ME e empresas de pequeno porte - EPP, estando todos estes locais sujeitos à fiscalização municipal.

Ocorre que muitas vezes quando a fiscalização se dirige a uma microempresa, ainda na primeira abordagem, é lavrado auto de infração e aplicada sanção administrativa. Todavia, este tipo de procedimento adotado por alguns fiscais municipais, contraria a Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

O artigo 55 da antevista norma determina que os microempresários e empresários de pequeno porte deverão, na primeira abordagem, ser orientados e não sancionados, senão vejamos:

---

<sup>32</sup> Advogado especialista em Direito Administrativo, Professor Universitário de Direito Administrativo, Mestre em Gestão e Auditoria, Consultor em Mercado Público.



*Art. 55. A fiscalização, no que se refere aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança, de relações de consumo e de uso e ocupação do solo das microempresas e das empresas de pequeno porte, deverá ser prioritariamente orientadora quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)*

O parágrafo primeiro do citado artigo também prever de forma expressa uma dupla visita, sendo que a primeira deverá ser para orientação e somente na segunda poderá ser aplicada a sanção, *in verbis*:

*Será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização*

O mencionado dispositivo é, inclusive, muito utilizado nos recursos apresentados aos autos de infração administrativa aplicados. Via de regra, a junta administrativa de recursos não encontra outra alternativa senão acatar o recurso e anular a punição constante no auto.

Os tribunais brasileiros sempre que acionados, determinam que o artigo 55 da lei complementar 123 de 2006 seja observado, conforme deliberação transcrita a seguir:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA.  
AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO.  
MICROEMPRESA. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06.**

*CRITÉRIO DA DUPLA VISITA. A autora da ação anulatória é microempresa e, no entanto, foi autuada sem observância ao critério da dupla visita, conforme dispõe o art. 55, § 1º, da Lei Complementar nº 123/06. O TRT ressalta, ainda, a ausência das exceções (falta de registro de empregado ou anotação da CTPS ou, ainda, ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização) previstas no citado artigo da legislação federal e, por essa razão, manteve a decisão de procedência da presente ação, com declaração de nulidade do auto de infração. Precedentes. Na hipótese, estando a decisão recorrida em consonância com a iterativa, notória e atual jurisprudência do TST, a cognição recursal encontra óbice no artigo 896, § 4º, da CLT e na Súmula-TST-333. Indenes os arts. 627 e 628 da CLT e 55 da LC 123/06. Agravo de instrumento conhecido e não provido. (TST - AIRR: 23614320125030104 , Relator: Alexandre de Souza Agra Belmonte, Data de Julgamento: 24/09/2014, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 26/09/2014)*

Por todo o exposto, podemos concluir que a fiscalização municipal, em regra, deve ser orientada a observar a dupla visita sempre que estiver diante de um estabelecimento enquadrado como microempresa ou empresa de pequeno porte. A primeira abordagem deverá ter caráter informativo e educacional. Somente em um segundo momento é que deverá ser aplicada a sanção legal cabível.

## **CÂMARA MUNICIPAL DEVERÁ MOSTRAR OS GASTOS COM INATIVOS NO DEMONSTRATIVO FISCAL.**

A partir do exercício de 2021 o Poder Legislativo Municipal deverá evidenciar as despesas com servidores inativos (aposentados e pensionistas) no demonstrativo fiscal, especificamente no quadro que evidencia os dispêndios com pessoal. Esta imposição decorre de alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF promovida pela Lei Complementar n.º 178/2021.

A referida norma acrescentou o § 7º ao art. 20 da LRF, o qual dispôs que “os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão”.

Desta feita, a fim de elucidar a forma de operacionalização deste novo procedimento, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN emitiu nota técnica<sup>33</sup> asseverando que “os RPPS devem fornecer as informações que permitam a cada Poder ou órgão apresentar as despesas brutas com inativos e pensionistas e as deduções possíveis nos seus demonstrativos para fins de apuração da despesa total com pessoal e verificação do cumprimento dos limites. Observamos que não há regra estabelecida sobre o rateio das contribuições de cada Poder ou órgão para fins de dedução das despesas. Portanto os critérios para esse rateio e para o controle desses recursos serão definidos pelos entes e pelos respectivos tribunais de contas”.

---

<sup>33</sup> . STN – Nota Técnica SEI n.º 30805/2021/ME.

Essa nova determinação permitirá, além do controle individualizado dos gastos com inativos, a verificação de quanto estes montantes representam no total de despesas do Poder ou Órgão.

## **DESPESA COM PESSOAL NÃO EXECUTADA ORÇAMENTARIAMENTE E O LIMITE DE GASTOS.**

A Lei Complementar n.º 178/2021 alterou alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), destacando-se a previsão expressa para incluir no limite legal os dispêndios com pessoal não executados orçamentariamente. De acordo com a nova redação do art. 18, § 2º, “a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, **independentemente de empenho**”.

Essa previsão objetivou combater a astúcia de alguns gestores que, ao perceber que a despesa com pessoal extrapolaria o limite, deixavam de empenhar o gasto (executar orçamentariamente) com vistas a excluir essa parcela do teto.

Ainda que alguns Tribunais de Contas computassem os desembolsos incorridos e não empenhados, agora este procedimento possui respaldo na própria LRF. Ademais, a 11ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para o exercício de 2021, prever um campo específico onde se deve evidenciar as despesas com pessoal que deveriam ser

executadas orçamentariamente no período de referência do demonstrativo, mas que não passaram por essa execução.

Ressalta-se que os valores registrados referentes a gastos com pessoal não executados orçamentariamente devem ser detalhados em notas explicativas e que, quando ocorrer a execução orçamentária dos montantes registrados, a exclusão das despesas já demonstradas também deve ser destacada em nota explicativa.

Concorde a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, “o objetivo dessa regra é identificar as despesas com pessoal conhecidas, previstas para serem executadas no exercício, e que deixaram de ser empenhadas, para que elas sejam informadas no momento em que a execução da despesa orçamentária deveria ter ocorrido. Não há a intenção de reproduzir integralmente nessa linha o regime de competência para a despesa com pessoal, o que é possível somente por meio dos registros nas contas patrimoniais”.

Por fim, segundo a orientação da STN<sup>34</sup>, as despesas com pessoal não executadas orçamentariamente devem abranger: a) as remunerações mensais conhecidas e devidas, não empenhadas por não haver disponibilidade de caixa, por exemplo; e b) as contribuições patronais ao RPPS ou ao RGPS, devidas, não empenhadas ou que tiveram o empenho cancelado em razão de acordos de parcelamento.

---

<sup>34</sup> . STN – Nota Técnica SEI n.º 30805/2021/ME.

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