

# PRINCIPAIS ASPECTOS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO ÚLTIMO ANO DE MANDATO E ÀS TRANSIÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

## **Conselheiro Presidente**

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

## **Conselheiro Vice-Presidente**

Edilberto Carlos Pontes Lima

## **Conselheira Corregedora**

Patrícia Lúcia Mendes Saboya

## **Conselheiro Ouvidor**

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

## **Conselheiros**

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Rholden Botelho de Queiroz

## **Conselheiros Substitutos**

Paulo César de Souza

Itacir Todero

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

## **Ministério Público junto ao TCE Ceará**

Júlio César Rola Saraiva (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

José Aécio Vasconcelos Filho

Leilyanne Brandão Feitosa

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

**INSTITUTO ESCOLA SUPERIOR DE CONTAS E  
GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO**

**Diretor-Presidente**

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

**Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico**

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

**Diretora Executiva**

Maria Hilária de Sá Barreto

**Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós Graduação**

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

**Consultora Técnica**

Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

**Coordenadora Pedagógica e de Ações Educacionais**

Marcella Laura Leite Feitosa Camurça

**Secretário Executivo**

Paulo Alcântara Saraiva Leão

**Gerente Pedagógico**

Pedro Henrique Alves Camelo

**Gerente Administrativo e de Tecnologia da Informação**

Fabrcio Bezerra Santos

**Gerente de Ações Educacionais**

Larissa Victor Mota

**Chefe da Unidade de Patrimônio**

João Adeodato Neto

**Chefe da Unidade de Atividades Pedagógicas**

Raylena Pontes Cruz

**Chefe da Unidade de Ações Educacionais, Desenvolvimento e Inovação**

Júlia Maria Pinheiro Pessoa

**Chefe da Unidade de Biblioteca**

Josimar Batista dos Santos

**Elaboração Técnica:**

Adriana Maria Pinheiro de Almeida  
Elano Lima de Oliveira  
Francisco Rafael Peixoto Brandão  
José Almir da Silva  
Márcia Evangelista Prudente  
Raimunda Edna Xavier da Silva  
Virgílio Freire do Nascimento Filho  
Wanda Gomes de Oliveira Murta

**Coordenação:**

Juraci Muniz Júnior

**Supervisão:**

Sandra Valéria de Moraes Santos

**Revisão Técnica:**

José Ricardo Moreira Dias

**Colaboração Pedagógica:**

Alisson Sousa Maciel  
Pedro Henrique Alves Camelo

**Projeto Gráfico**

**J. Clécio Farias**

**FICHA CATALOGráfICA**

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte  
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

T822p Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Principais aspectos e recomendações alusivas ao último ano de mandato e às transições de governos municipais. / Tribunal de Contas do Estado do Ceará. – Fortaleza: TCE-CE, 2020.  
116 p.

1. Prefeito – Mandato eletivo. 2. Administração municipal – Mandato eletivo. I. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. II. Título.

CDU.: 336.126.41



## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

#### 1 INTRODUÇÃO

pág. **13**

#### **2 GESTÃO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICAS**

##### **2.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL - GESTÃO E CONTROLE**

2.1.1 Plano Plurianual (PPA)

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

2.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

2.1.4 Aspectos da Gestão e do Controle no Final de Mandato

##### **2.2 DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS – ENDIVIDAMENTO E COMPROMISSOS NO SETOR PÚBLICO**

2.2.1 Disponibilidade Financeiras

2.2.2 Disponibilidades Financeiras - Despesas Líquidas

2.2.3 Comprovação das Disponibilidades Financeiras

2.2.4 Disponibilidade Financeira – Endividamento

2.2.4.1 Inadimplência de Quitação e Pagamentos não Realizados em sua Totalidade de Compromissos

2.2.4.2 Valores Consignados e não Repassados ou Transferidos

2.2.4.3 Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentárias

2.2.4.4 Operações de Créditos de Longo Prazo

2.2.4.5 Limitação Imposta pela LRF (art.42)

##### **2.3 PRESERVAÇÃO DE DOCUMENTOS E PATRIMÔNIO**

2.3.1 A Importância dos Arquivos

2.3.1.1 A Obrigatoriedade da guarda dos documentos públicos

2.3.1.2 Arquivos Organizados

2.3.2 Temporalidade dos Documentos

2.3.3 Patrimônio Público

2.3.3.1 Não Utilização dos Bens e Serviços Públicos com Fins Eleitorais

2.3.3.2 Condutas Vedadas do Bens em Campanhas Eleitorais Relacionadas ao Patrimônio Públicos

2.3.3.3 O Uso Adequado e a Manutenção dos Bens Públicos

2.3.3.4 Diretrizes das Gestão Patrimonial

##### **2.4 PROCEDIMENTOS ORÇAMENTÁRIOS, FINANCEIROS E PATRIMONIAIS PARA O ENCERRAMENTO DE MANDATOS**

2.4.1 Processo de Transição

2.4.2 Passo a Passo da Transição

##### **2.5 CASOS PRÁTICOS/ IRREGULARIDADES CONSTATADAS – PREFEITURAS E CÂMARAS**

pág. **55**

#### **3 - OBRAS PÚBLICAS - RECOMENDAÇÕES NA TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL**

3.1 - Introdução

3.2 - Agentes Públicos x Agentes Políticos x Servidores Públicos – Quem são eles

3.3 - Ano Eleitoral– Mandato Eletivo

3.4 - Vedações em Ano Eleitoral – O que pode e não pode fazer o gestor nesse período

- 3.5 - O Poder Legislativo
- 3.6 - Transição Governamental – Transição de governo na administração pública municipal - Recomendações
- 3.6.1 - Algumas etapas da Transição Governamental
- 3.7 - Obras Paralisadas e / ou inacabadas
- 3.8 - Observações Finais – Adoção de boas práticas

pág. **69**

#### **4 ASPECTOS RELEVANTES DA GESTÃO DE PESSOAL**

##### **4.1 DAS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS**

- 4.1.1 Conceito de Agente Público
- 4.1.2 Proibições e Respectivas Exceções
- 4.1.3 Outras Proibições e Respectivas Exceções
- 4.1.4 Sanções e Penalidades

##### **4.2 PROIBIÇÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS E FIXAÇÃO DOS RESPECTIVOS SUBSÍDIOS**

##### **4.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LIMITAÇÕES DE DESPESA DE PESSOAL EM ANO ELEITORAL**

##### **4.4 DOS ASPECTOS RELACIONADOS À TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL**

- 4.4.1 Folha de Pagamento e Obrigações Previdenciárias
- 4.4.2 Recomendações para a Transição

pág. **95**

#### **5 O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL**

##### **5.1 A SOCIEDADE CIVIL E A SUA ATUAÇÃO NA TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL**

- 5.1.1 Processo de Transição Governamental
- 5.1.2 O que entendemos por transição governamental?
- 5.1.3 Fundamentação da Transição
- 5.1.4 Alcance da Comissão
- 5.1.5 Criação da Comissão de Transição de Governo
- 5.1.6 Período da Transição e Antecedência Mínima para Instalação
- 5.1.7 Composição e Membros Obrigatórios
- 5.1.8 Preparação e Apresentação de Relatórios
- 5.1.9 O que o Prefeito deverá apresentar a Comissão de Transição até 31 de dezembro

##### **5.2 A SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DOS BENS PATRIMONIAIS: EVITANDO A DILAPIDAÇÃO E O DESPÉRDIO**

- 5.2.1 Abrangência do Patrimônio Público
- 5.2.2 Definição De Bens Públicos
- 5.2.3 Inventário Físico
- 5.2.4 Condutas Vedadas em Campanhas Eleitorais no Segmento do Patrimônio Público
- 5.2.5 Colocação da Máquina Pública a Serviço de Candidatura
- 5.2.6 Não Utilização de Bens e Serviços Para Fins Eleitorais
- 5.2.7 Uso Inadequado e a Falta de Manutenção dos Bens Públicos
- 5.2.8 Reaproveitamento de Tombo, Movimentação e Reparo de Bens
- 5.2.9 Vedação De Ceder Bens Móveis Ou Imóveis
- 5.2.10 Vedação De Fazer Uso Promocional De Bens e Serviços Custeados Pelo Poder Público.

- 5.2.11 Diretrizes Da Gestão Patrimonial
- 5.2.12 Conservação De Bens Patrimoniais
- 5.2.13 Previsão Legal Para Aqueles que Cometerem Condutas Tipificadas como Crime
- 5.2.14 Constatações Práticas na Transição de Governo Relacionadas ao Patrimônio
- 5.3 ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL POR PARTE DA SOCIEDADE CIVIL
- 5.3.1 Aumento de Despesa sem Previsão de Receita: art. 21, Lei nº 101/2000
- 5.3.2 Vedações Para Efeito de Pessoal Em Se Extrapolando O s Limites de Despesas Com Pessoa
- 5.3.3 Providências Para Retorno Da Despesa Com Pessoal Aos Limites Legais: art. 23 da Lei nº 101/2000
- 5.3.4 Vedação Para Contrair Despesas Nos Dois Últimos Quadrimestres:  
art. 42 da Lei nº 101/2000
- 5.3.5 Vedação Da Aplicação De Receita De Capital Em Despesas Correntes: Art. 44 da Lei nº 101/2000
- 5.3.6 Instrumento De Transparência Da Gestão Fiscal; art.48 da Lei nº 101/2000
- 5.3.7 Disponibilização De Informações Referentes a Despesas e Receitas: Art. 48 da Lei nº 101/2000 A
- 5.3.8 Fiscalização a Cargo Do Tribunal De Contas: art. 59 da Lei nº 101/00
- 5.3.9 Vedações Relacionadas Aos Aspectos De Pessoal
- 5.3.10 Cessão Ou Uso De Servidores: art. 73, III da Lei nº 9.504/1997
- 5.3.11 Nomeação, Exoneração, Admissão Ou Demissão De Servidores: art. 73.IV da Lei nº 9.504/1997
- 5.3.12 Remoção Ou Transferência De Ofício: art. 73, V: Lei nº 9.504/1997
- 5.3.13 Revisão Geral De Remuneração: art. 73, VIII: Lei nº 9.504/1997

#### **5.4 ASPECTOS RELEVANTES DO CALENDÁRIO ELEITORAL PARA 2020 – Resolução nº 23.606/2019 TSE**

## APRESENTAÇÃO

Em janeiro de 2021, começa o primeiro ano de mandato dos gestores eleitos nos 184 municípios cearenses. É um período desafiador para quem já tem experiência em administração pública, mas principalmente para os que iniciam sua atuação na área.

Se os desafios já eram grandes, os tempos atuais de mudanças socioeconômicas e as instabilidades decorrentes da pandemia do novo coronavírus chegaram para deixar a todos nós ainda mais em alerta.

Os Tribunais de Contas compreendem as dificuldades enfrentadas pelos responsáveis por gerir os recursos públicos e, para além de sua missão fiscalizatória, vêm reforçando seu papel orientador, em busca de contribuir para minimizar ou prevenir a ocorrência de irregularidades.

Nesta cartilha, estão informações que podem subsidiar os eleitos nesta fase inicial do mandato. Aqui estão, de forma resumida, pontos de fundamental importância para a relação dos novos gestores com o Tribunal e com o cidadão. Foram abordados, entre os temas, o Planejamento Governamental, Despesas, Endividamento e Compromissos, Patrimônio Público, Obras, Vedações em Ano Eleitoral, Etapas da Transição Governamental, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Acompanhamento da Gestão Fiscal por parte da sociedade.

Além de servir como um guia, nossa intenção é que essa cartilha contribua para incentivar boas práticas por todos que assumiram o compromisso com o eleitor, promova a governança e estimule iniciativas transparentes, eficientes e responsáveis.



**Conselheiro Valdomiro Távora**

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão pública está relacionada a um conjunto de instrumentos, procedimentos e diretrizes que orientam e possibilitam a melhoria da execução dos serviços públicos com vistas ao alcance de resultados que assegurem sua eficiência.

A coisa pública (República), a democracia, a cidadania, a transparência, a eficiência, dentre outros tantos valores prestigiados na nossa Constituição Federal de 1988, exigem daqueles que saem do governo e dos que a ele agora se achegam uma infinidade de cautelas, providências e medidas que demandam, antes de tudo, uma ótima organização, voltada para a responsabilidade na gestão fiscal.

Constituindo-se em verdadeiro código de conduta para os agentes e administradores públicos, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, impõe que a responsabilidade na gestão fiscal, pressupõe a ação planejada e transparente, voltada a prevenção e eventual correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas durante todo o mandato do Gestor Público, incluindo regramentos específicos para o último ano de mandato.

A LRF exige o cumprimento de regras que preparam os municípios para uma nova gestão política, orçamentária e financeira. Para a Administração que sai, cabe deixar a casa arrumada, enquanto que a nova equipe de governo deverá atestar que está recebendo a Prefeitura e a Câmara com as contas em dia, com os níveis de gastos com pessoal e endividamento sob controle e que as despesas realizadas ao final de mandato tenham sido quitadas ou que haja disponibilidade financeira para tanto.

Destaca-se, ainda, que a existência de uma situação de calamidade pública, como a que estamos vivendo atualmente, não desobriga o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na sua integralidade, sendo permitida apenas a flexibilização de algumas exigências que se mostram razoavelmente inexequíveis diante de uma situação excepcional e de difícil previsão, enquanto perdurar a situação de urgência e emergência, no termos do art. 65. (Cartilha Atuação Pública em Período de Calamidade, p. 16)

Observa-se, portanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF introduziu regras firmes para o final de mandato, com o objetivo de evitar que o ciclo político compromettesse o equilíbrio econômico-financeiro do ente da Federação. Por sua vez, a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997) também estabelece regras de final de mandato com objetivo diferente: o de impedir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

A presente cartilha visa reunir informações relevantes acerca dos principais aspectos e recomendações alusivas ao último ano de mandato e às transições de governos municipais, abordando eixos temáticos relacionados aos atos

de gestão e procedimentos a serem observados nas finanças públicas, obras e serviços de engenharia, gestão de pessoal, obrigações legais e vedações devidas aos Poderes Executivos e Legislativos municipais para que não haja descontinuidade administrativa e danos à coisa pública.

Além disso, tem por objetivo evitar que sejam praticados atos administrativos ou tomadas decisões governamentais indevidas neste período, ou em relação aos quais se possa alegar transgressão da ordem legalmente estabelecida para o pleito eleitoral e potencial influência na sua lisura.

Nesse contexto, torna-se indispensável a participação da sociedade civil no processo de transição governamental, subsidiando esse segmento com informações relativas às mudanças de gestores nos poderes executivo e legislativo, enaltecendo a importância da atenção voltada para o papel do controle social a ser exercido por cada um dos cidadãos, usuários e potenciais clientes dos serviços prestados pelos municípios.



# 2

## GESTÃO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICAS



## 2 GESTÃO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICAS

### 2.1 Planejamento Governamental – Gestão e Controle

Inicialmente é bom salientar que o planejamento está relacionado com a definição dos objetivos e dos resultados a serem alcançados, bem como a definição dos meios que possibilitem a realização desses resultados, propiciando interferir na mudança da situação real conhecida para a situação esperada e desejada, dentro de certo intervalo de tempo previamente definido. Diante desse entendimento, associa-se o conceito de planejamento ao espaço público, concluindo assim que o Planejamento Governamental deve ser focado sobre três dimensões, quais sejam:

**Diagnóstico:** quais carências e dificuldades são responsáveis pela configuração de nossa realidade?

**Escolhas:** o que deve ser feito para solucionar as necessidades detectadas e conduzir a sociedade a um patamar mais desenvolvido?

**Organização dos meios:** identificar e mensurar os recursos que possam garantir a materialização das soluções previstas.

Portanto, Planejamento Governamental é uma função do Estado que antecede a execução das ações e demonstra as escolhas políticas para o atendimento do bem-estar da coletividade, que são apresentadas por meio dos instrumentos orçamentários.

Os instrumentos legais de planejamento e orçamentação brasileiros são definidos nos incisos I, II e III do art. 165 da Constituição Federal e são todos de iniciativa do Poder Executivo. Não se deve esquecer que a estes instrumentos podem e devem ser acrescidos outros mecanismos de planejamento, como os planos diretores, os planos de saúde, educação, assistência social, entre outros.

A seguir, passa-se a focar as Leis Orçamentárias, que por força de mandamento constitucional, todos os Entes da Federação estão obrigados a seguir.

#### 2.1.1 Plano Plurianual (PPA)

É o instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, estabelecendo para a Administração Pública, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas que orientarão a aplicação dos recursos públicos e privados quando decorrentes de parcerias.

O Plano Plurianual prevê ações governamentais voltadas para a ampliação da capacidade produtiva do Setor Público e o desenvolvimento socioeconômico, implicando, portanto, em despesas classificadas como despesas de capital e despesas correntes que delas decorram, bem como para os programas de

duração continuada, portanto, a lei instituidora do Plano Plurianual abrangerá investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, como também os planos e programas especiais, ou setoriais que serão apreciados e aprovados pelo Poder Legislativo.

Vale salientar que o Plano não é executável por si mesmo. A execução dos investimentos fixados nesse plano fica na dependência de sua inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual. Essa peça orçamentária tem por finalidade evitar a descontinuidade dos serviços públicos, pois, caso contrário, o Chefe do Poder Executivo encontraria uma Administração sem planos e metas quando assumisse seu mandato.

Portanto, é possível mencionar que o PPA é um instrumento de médio prazo, abrangendo mais de uma gestão, pois apesar de ter vigência de 4 (quatro) anos, ele é elaborado no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo atual, se estendendo até o primeiro ano do mandato do seu sucessor. Assim, deve o Prefeito eleito observar o PPA deixado pelo seu antecessor para dar continuidade às obras e aos serviços públicos que se encontravam em andamento, visando o total aproveitamento dos recursos públicos já empregados.

Não é demais destacar que os(as) Prefeitos(as) eleitos(as), ao assumirem seus cargos, portanto, no primeiro ano de seu mandato, estarão na vigência do Plano Plurianual deixado pelo seu antecessor, executando programas, projetos e atividades constantes na lei aprovada na gestão anterior.

Diante destas colocações, é imperioso destacar que os Prefeitos eleitos terão, ainda no primeiro ano de sua gestão, que elaborar a proposta orçamentária pertinente ao PPA alusivo ao quadriênio seguinte e encaminhar, mediante projeto de lei, até 4 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Ressalte-se, todavia, que a Lei Orgânica de cada Município deve disciplinar a data do envio do Projeto de Lei do PPA ao Poder Legislativo, bem como a data limite de sua aprovação, caso não ocorra, aplicam-se as datas retrocitas, obedecendo à norma disciplinada no inciso I do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Convém, ainda, destacar que nenhum investimento que a execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena do Chefe do Poder Executivo cometer crime de responsabilidade.

Caso o PPA não seja aprovado no prazo constitucional, a execução orçamentário-financeira do Governo fica comprometida até a sua aprovação, por não ter amparo legal, principalmente quando se tratar de programas novos ou projetos ainda não iniciados, e com previsão de duração superior a um exercício financeiro.

### 2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é o instrumento de planejamento que realiza a conexão entre o plano estratégico das ações governamentais (PPA) e o plano operacional (Orçamento Anual), viabilizando a execução dos programas governamentais.

Portanto, essa peça orçamentária inicia-se fundamentada no PPA, e após a sua conclusão, estabelecerá normas para a elaboração do Orçamento Anual.

Caso ocorra a necessidade de a LDO sofrer alterações, com o objetivo de ser aperfeiçoada, referidas alterações devem ser feitas por meio de projetos de lei, devidamente aprovados pelo Poder Legislativo.

Entre as funções da LDO está a de selecionar, dentre os programas incluídos no PPA, quais terão prioridade na execução do orçamento de cada exercício financeiro, já que sua vigência é de 1 (um) ano.

A LDO que norteará a elaboração do orçamento do primeiro ano do mandato já deverá ser aprovada no ano anterior, portanto, devendo-se observar se constam da lei aprovada o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais constantes do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A omissão desses demonstrativos, em face de não terem sido formatados, revela que o Orçamento Anual foi elaborado sem observar as metas fiscais previstas para o exercício.

Assim a ausência do anexo de metas fiscais constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, conforme determina o inciso II do art. 5º do Decreto-Lei n.º 201/67, alterado pela Lei n.º 10.028/2000.

Caso a LDO vigente não contenha os anexos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o Prefeito eleito, ao assumir o cargo, envidar esforços junto à Câmara Municipal para que aprove projeto de lei de sua iniciativa para alteração da LDO.

Acrescente-se que o inciso I do § 9º do art. 165 da Constituição Federal estabelece que caberá à Lei Complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todavia, até a entrada em vigor da Lei Complementar supra, deverão ser observadas a Constituição Estadual e a Lei Orgânica de cada Município que dispuser sobre a matéria.

Como até a presente data a matéria não foi contemplada nesses instrumentos, se faz imperioso lembrar, a título de subsídio, que o inciso II do § 2º do art. 35 do ADCT da Carta Maior registra que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, portanto, 15 de abril, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, 17 de julho.

Ressalte-se que, de conformidade com o disposto no art. 57, § 2º da Constituição Federal vigente, a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto da LDO.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhada a este Tribunal

de Contas, em formato eletrônico, até 30 (trinta) dias após a sanção do Poder Executivo, para análise conjunta com o PPA e a Lei Orçamentária Anual.

### 2.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

É o instrumento de planejamento utilizado pela Administração para a mobilização financeira e conseqüente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados pelo Poder Público, no sentido de alcançar o objetivo primordial que é o atendimento e bem-estar da coletividade em um determinado período.

O orçamento é o instrumento utilizado pela Administração para a previsão da receita e fixação da despesa. Segundo os incisos I, II e III do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, o Orçamento Anual compreenderá:

**I - Orçamento Fiscal:** o qual demonstra a ação governamental dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

**II - Orçamento de Investimento:** das empresas em que a Administração Pública detenha direta ou indiretamente a maioria do capital social com direito a voto.

**III - Orçamento de Seguridade Social:** compreende as ações integradas de todas as entidades e órgãos da administração direta ou indireta destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social.

**Os Prefeitos eleitos**, ao tomarem conhecimento do Orçamento Anual, devem proceder a uma revisão geral para identificar possíveis lacunas, bem como adequá-la às prováveis alterações na estrutura administrativa do Município proposta pelo novo Governo.

Assim, caso haja necessidade de serem realizadas alterações, deve-se observar se o Prefeito eleito promoveu esforços junto à Câmara Municipal para que aprove projeto de lei de sua iniciativa, contendo medidas capazes de solucioná-las, a fim de melhor atender às exigências legais e constitucionais durante a execução orçamentária.

### 2.1.4 Aspectos da Gestão e do Controle no Final de Mandato

É de fundamental importância que se comente rapidamente sobre as etapas do ciclo orçamentário, ou seja, as etapas pelas quais passam as Leis Orçamentárias, merecendo destaque para a aprovação, que é uma delas.

O ciclo orçamentário é a sequência dos passos ou processos, articulados entre si, que se repetem em períodos prefixados, através dos quais os instrumentos orçamentários são elaborados, discutidos, aprovados, executados, avaliados e controlados, sendo as contas dos ordenadores de despesas julgadas pela Corte de Contas, num processo de contínua retroalimentação.

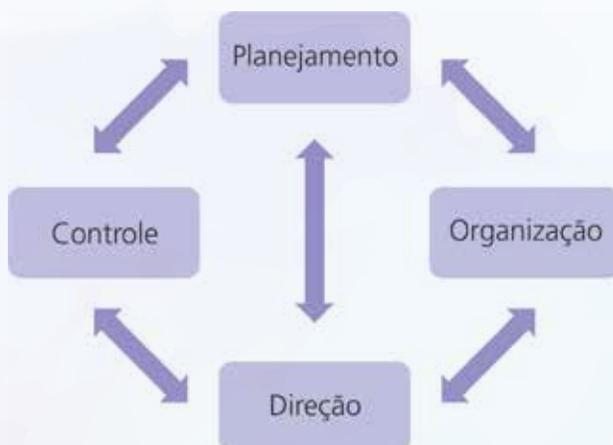
Acrescente-se que das fases do ciclo orçamentário, a aprovação é de competência do Poder Legislativo. Daí a necessidade do tema ser tratado neste item, pois cabe ao atual Presidente da Câmara Municipal, antes de terminar o seu mandato, deixar devidamente aprovados os projetos de leis orçamentárias inerentes à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.



Registram-se a seguir os prazos em que aludidas peças orçamentárias deverão ser remetidas ao Poder Legislativo para ser discutidas e votadas, bem como as datas em que devem ser devolvidas ao Poder Executivo para ser validadas, recebendo sanção ou veto.

Peça	Envio ao Poder Legislativo		Devolução ao Poder Executivo	
	Prazo Máximo	Fundamentação Legal	Prazo Máximo	Fundamentação Legal
Projeto de LDO	15 de abril	Inciso II do § 2º do artigo 35 do ADCT da Constituição Federal	17 de julho	Art. 57 e Inciso II do § 2º do art. 35 da ADCT da Constituição Federal.
Projeto de Lei Orçamentária Anula	1º de Outubro	§ 5º do art. 42 da Constituição Estadual	1º de novembro	§ 5º do art. 42 da Constituição Estadual.

Ressalta-se porém que o planejamento é uma das quatro funções do administrador que irão compor a gestão governamental, a saber: planejar, organizar, dirigir e controlar.



Assim como o Planejamento o Controle são imprescindíveis para uma boa gestão pública, pois controlar é o meio que procura assegurar a concretização dos planos governamentais. As organizações públicas utilizam o controle governamental para atingir os objetivos institucionais, procurando diminuir os riscos inerentes a cada atividade, por meio da implementação de mecanismos de controles.

Dentre os mecanismos de controle utilizados pelos entes governamentais há o sistema de controles internos, considerado como o conjunto de processos e atividades que possibilitando aumentar as possibilidades de alcançar os objetivos institucionais e adaptar-se às possíveis mudanças.

Os sistemas de controle interno devem ser orientados por princípios fundamentais, cuja observância visa a garantir com razoável segurança que os objetivos estabelecidos sejam alcançados.

Dentre as funções e objetivos do controle está o de observar as vedações previstas para o último ano de Mandato, expostas no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Condutas de Final de Mandato

Legislação	Aspecto da Conduta	Dispositivo
LRF	Aumento de Despesa com Pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do poder ou órgão.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 21 § único
	Operação de Crédito por Antecipação da Receita (ARO) no ultimo ano de mandato	Lei Complementar nº 101/2000, art. 38, IV, b.
	Obrigação de Despesa sem a equivalente disponibilidade de recursos	Lei Complementar nº 101/2000, art. 42
	Endividamento	Lei Complementar nº 101/2000, art. 31 § 3º
Legislação Eleitoral	Despesa com Pessoal	Lei nº 9.504/97, art. 73, V
	Publicidade	Lei nº 9.504/97, art. 73, VII
	Transferências voluntárias ou gratuitas	Lei nº 9.504/97, art. 73, VI, a
Outras Vedações da Lei Eleitoral	Ceder ou usar, em benefício de candidato, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração;	Lei nº 9.504/97, art. 73, I
	Usar indevidamente materiais ou serviços custeados pelos poderes Executivo ou Legislativo;	Lei nº 9.504/97, art. 73, II
	Ceder servidor público ou usar de seus serviços para comitês de campanha eleitoral de candidato durante o horário de expediente normal.	Lei nº 9.504/97, art. 73, III

Logo, importante se faz a observância dos limites e das regras acima impostas pela LRF e pela Lei Eleitoral, dedicadas especialmente às condutas adotadas no último ano de mandato.

## 2.2 Disponibilidades Financeiras – Endividamento e compromissos no setor público

No âmbito das Administrações Públicas faz-se necessário que os Gestores realizem gastos com dinheiro público para atender às atividades-fim, as quais devem suprir as necessidades da coletividade, bem como atender às atividades-meio, que mantêm em funcionamento a máquina administrativa.

Para a realização das despesas públicas, faz-se necessário que seja percorrido um procedimento administrativo, composto de etapas, que está recepcionado na Lei nº 4.320/1964, quando aborda a existência dos estágios da despesa pública, compreendendo os atos do empenho (art. 58), da liquidação (art. 63) e do pagamento (art. 65).

O ponto relevante que deve ser observado pelos gestores públicos, é com relação à capacidade financeira que o Ente Público deve possuir para arcar com os compromissos assumidos, a fim de honrá-los em tempo oportuno, como também não gerar possíveis endividamentos ao Erário, ou ainda causar problemas para as gestões seguintes, em face da existência de dívidas que têm como credor o Ente Público, e não ter sido repassado disponibilidade financeira para quitá-las.

### **2.2.1 Disponibilidades Financeiras**

Dando continuidade ao tema em comento, é imperioso destacar o significado de disponibilidade de caixa ou disponibilidade financeira.

Oswaldo Sanches, em seu “Dicionário de Lançamento, Planejamento e Áreas Afins” aborda a expressão “disponibilidade financeira” como sendo uma sistematização que se presta para evidenciar o saldo ainda disponível em cada categoria de recursos.

Portanto, tomando por base esses ensinamentos, pode-se dizer que disponibilidade financeira, para efeito de ser utilizada na quitação de compromissos assumidos, representa o somatório dos valores pecuniários existentes em caixa (depósitos e aplicações financeiras), que são de propriedade e se encontram à disposição do Ente da Federação.

Acrescente-se, também, que o parágrafo único do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Diante do entendimento acima exposto, conclui-se que “disponibilidade financeira líquida”, corresponde ao montante dos recursos financeiros, expressos em moeda corrente, pertencente ao Governo, dele sendo deduzidas as quantias depositadas em contas bancárias que possuam destinações específicas, ou seja, aquelas que não são de propriedade do Ente Público, permanecendo depositadas por um curto período de tempo, somente enquanto não ocorrer a transferência ao destinatário final, razão pela qual jamais poderão ser utilizadas para quitar compromissos públicos.

Deve-se acrescentar, ainda, que o resultado a ser apresentado como disponibilidade financeira é obtido através do fluxo diário de recursos que são movimentados, ficando a definição de como pode o Ente Público efetuar seus pagamentos, como atribuição mínima do poder discricionário do gestor.

### **2.2.2 Disponibilidades Financeiras/Despesas Liquidadas**

Existem vários aspectos importantes que devem ser comentados, objetivando oferecer ao gestor público um melhor entendimento para que ele possa gerenciar e manter a entidade pública atuando de forma eficiente no atendi-

mento das necessidades da coletividade, dentre eles, um acompanhamento eficaz dos recursos financeiros que ingressam e os desembolsos feitos por esta entidade pública.

A fim de que se possa adentrar na análise da existência das disponibilidades de recursos públicos para custear os gastos governamentais, é de fundamental importância registrar que, de conformidade com o art. 35 da Lei nº 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Dessa forma, e ainda em consonância com os disciplinamentos contidos nessa lei, precisamente nos arts. 58 e 63, observa-se que o ato de empenhar as despesas públicas cria para o Estado a obrigação de pagamento, entretanto, o ato de pagar encontra-se vinculado à ocorrência da liquidação da despesa.

Em face ao exposto, é de suma importância o acompanhamento dos gastos públicos em confronto com a disponibilidade para a execução do pagamento, pois não basta apenas observar um ou outro aspecto, já que os dois devem atuar de maneira eficiente para que a entidade pública tenha uma posição sólida, trazendo assim uma maior credibilidade junto a seus diversos fornecedores e prestadores de serviços, bem como fique demonstrado à sociedade, de forma transparente, a responsabilidade com que estão sendo tratados os recursos públicos.

Portanto, no decorrer de cada exercício financeiro, os gestores públicos devem se preocupar com a verificação do saldo financeiro existente para atender às despesas que serão por eles autorizadas, uma vez que, sendo a aquisição dos materiais e/ou a prestação de serviços liquidadas, existe a obrigação do devido pagamento, razão pela qual deve se encontrar disponível quantia suficiente para a quitação, caso contrário, o fato irá gerar uma dívida para o Ente Público e não para o gestor que deixou de agir com os cuidados e a responsabilidade necessários. Entretanto, a não observância dos procedimentos retrocitados pode ocasionar o pagamento de multas aos gestores, como penalidades por não terem atentado para as boas práticas do emprego do dinheiro público.

Ressalte-se que, ocorrendo compromissos assumidos por meio de emissão de empenho das despesas, e não pagos durante a vigência do exercício financeiro, e que por algum motivo ocorreu o fim da gestão ou da competência decisória de um agente delegado pela autoridade máxima do Ente da Federação, a contabilidade deverá registrar a importância pendente de pagamento como “despesas empenhadas a pagar”. Entretanto, ficando gastos empenhados e não pagos ao término do exercício financeiro, o setor contábil deverá registrar a importância como **“restos a pagar”**.

### **2.2.3 Comprovação das Disponibilidades Financeiras**

O saldo das disponibilidades financeiras demonstrado nos balancetes mensais e na Prestação de Contas Anual deverá ser comprovado por intermédio

dos extratos bancários e dos termos de conciliação bancária.

É de suma importância, para que seja mantida uma maior transparência e uma maior eficiência da utilização dos recursos financeiros, o controle do fluxo de caixa, o qual representa o instrumento que permite ao gestor planejar, organizar, coordenar, dirigir e controlar a movimentação dos recursos financeiros de uma entidade.

Outro controle financeiro que merece muita atenção por parte daqueles que têm a responsabilidade de gerenciar os recursos públicos são os controles das contas bancárias, haja vista que, de conformidade com os dispositivos constitucionais, as disponibilidades financeiras dos órgãos públicos devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais.

O extrato bancário, por se constituir em fonte externa de informação, é o documento hábil para a comprovação do saldo existente em bancos.

Associada aos controles das contas bancárias, deve-se também ter um cuidado bastante especial para a realização de possíveis conciliações bancárias, a fim de que essas registrem, criteriosamente, as alterações que não permitam a correspondência dos saldos das movimentações financeiras informadas por meio dos estabelecimentos bancários em confronto com os registros contábeis (diário, razão e fluxo de caixa), objetivando, assim, que o saldo das disponibilidades financeiras não seja apresentado temporariamente incorreto, ou mesmo permitindo a correção de eventuais imperfeições nos registros realizados.

Deve-se informar, ou mesmo relembrar, que desde 27 de agosto de 2011, quando entrou em vigor o Decreto nº 7.507/2011, a existência de novas regras para a movimentação financeira de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, dentre as quais foi determinada que toda movimentação de verba transferida pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja realizada, exclusivamente, por meio eletrônico, mediante crédito na conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. Dessa forma, as entidades públicas ficam impedidas de utilizar cheques para o pagamento de fornecedores e prestadores de serviços.

#### **2.2.4 Disponibilidade Financeira/Endividamento**

Endividamento público ou dívida pública representa o que os Entes Governamentais devem a terceiros. São provenientes de operações cujos resultados geralmente estão registrados no ativo, apresentados como disponibilidades, representando no presente um poder de aquisição, convertidos em bens, e um correspondente no passivo evidenciando obrigações perante terceiros.

O endividamento público é arraigado em diversas vertentes dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, sabe-se que o endividamento público são todas as dívidas que o governo possui convertidas em moeda nacional.

Sob o aspecto contábil, a Dívida Pública pode ser classificada quanto ao

prazo de exigibilidade, ou seja, de curto prazo, denominada de Dívida Flutuante, e de longo prazo, conhecida como Dívida Fundada.

A Dívida Fundada de um governo é fragmentada em duas categorias:

**Dívida Interna:** compreende a parte da dívida pública que representa o somatório dos débitos, resultantes de empréstimos e financiamentos contraídos por um governo, com entidades financeiras de seu próprio país;

**Dívida Externa:** é o somatório dos débitos de um país, resultantes de empréstimos e financiamentos contraídos no exterior pelo próprio governo, por empresas estatais ou privadas. Os recursos podem ser provenientes de governos, entidades financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.), bancos ou empresas privadas.

Inúmeros fatores caracterizam a dívida pública, entretanto serão abordados neste trabalho, somente aqueles oriundos:

- Das inadimplências de quitação e pagamentos não realizados em sua totalidade dos compromissos assumidos com os credores dos Entes Públicos, sejam eles fornecedores de materiais, prestadores de serviços, ou mesmo referente à remuneração dos servidores públicos;
- Das dívidas provenientes de valores consignados de terceiros por não terem sido repassados ao destinatário final, e não se encontrar disponível nos cofres públicos o numerário suficiente destinado a esse pagamento, uma vez que os recursos ali ingressados não pertenciam à Entidade Pública, jamais sendo possível a sua utilização para arcar com o pagamento de outros gastos;
- Por meio das operações de créditos contraídas.

No intuito de imprimir maior transparência à gestão fiscal dos diversos Entes da Federação, um dos princípios basilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é colocado à disposição da sociedade, é a informação sobre o endividamento público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios Brasileiros. Os dados sobre a Dívida Pública são prestados pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional ao Sistema de Registro de Operações com o Setor Público - CADIP, mantido pelo Banco Central do Brasil, o qual disponibiliza às instituições financeiras os registros das operações de crédito contraídas com órgãos e entidades do setor público, contribuindo para a maior transparência e controle de limites e das condições de contratações de operações de créditos do setor público.

Finalizando esta parte conceitual, pode-se dizer que Dívidas Públicas são obrigações da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem, para o Ente Governamental, saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços, bem como quitar

compromissos antes assumidos.

#### **2.2.4.1 Inadimplência de quitação e pagamentos não realizados em sua totalidade de compromissos**

A inadimplência de quitação dos compromissos assumidos pela Administração Pública é um assunto cada vez mais comum e de reflexos diretos e importantes tanto na estrutura econômica das entidades públicas, quanto na estrutura dos credores contratados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

Outro fator que merece uma maior atenção, por gerar endividamento, é a prática, às vezes usada por algumas Administrações Públicas, de ao realizarem o pagamento de suas obrigações perante terceiros, não o fazerem em sua totalidade, e nesta situação, o caso mais comum encontrado se refere à quitação da remuneração dos servidores públicos, sendo detectado pelos órgãos de controle, o pagamento, integral ou não, de remuneração de servidores de um setor administrativo da entidade e de outros não.

Os procedimentos mencionados acima geram dívidas, e em último ano de mandato dos prefeitos municipais, tais práticas, além de ocasionarem prejuízos financeiros aos Entes Governamentais, em face dos juros e multas que podem ser cobrados mediante cláusulas contratuais preestabelecidas, também prejudicam a gestão dos futuros prefeitos, haja vista que estes irão se deparar com obrigações municipais a serem quitadas, tendo ou não sido deixado disponibilidades financeiras nos cofres públicos.

Ressalte-se, portanto, que é imprescindível que os atuais gestores dos municípios tenham uma atenção à tempestividade e à integridade no cumprimento de quitação das obrigações municipais, uma vez que, além de evitarem o comprometimento de recursos públicos com o pagamento de penalidades (juros e multas), ou mesmo atualização monetária do valor principal, em razão do intervalo de tempo entre a data do vencimento da obrigação e a data do então pagamento, trazem uma maior credibilidade à Administração Pública quanto à honradez de seus compromissos, o que, com a adoção de tal procedimento, com certeza, facilitará uma maior adesão dos interessados nos processos licitatórios futuros, e até uma diminuição nas próximas cotações de preços para as aquisições de materiais ou prestações de serviços.

#### **2.2.4.2 Valores consignados e não repassados ou transferidos**

Outro fator que acarreta endividamento às entidades governamentais é a prática de valores a serem consignados (retidos) em documentos de quitação de despesas junto aos credores da Administração Pública (descontos previdenciários, pensões alimentícias, imposto de renda retido na fonte, imposto sobre serviços de qualquer natureza, empréstimos consignáveis, faltas ao trabalho, contribuição sindical, etc.) e não serem repassados ou transferidos ao fiel des-

tinatário de tais recursos, haja vista que o órgão público que está realizando o aludido pagamento não é o beneficiado com as retenções efetuadas naquele momento, sendo apenas um mero intermediário entre o credor e o proprietário.

Faz-se necessário esclarecer que, para efeito de melhor entendimento da exposição da matéria neste trabalho, o termo “Repasse” refere-se à passagem de recursos financeiros da unidade gestora arrecadadora para a unidade central do município responsável pelo controle financeiro. Já o termo “Transferências” relaciona-se à passagem de recursos financeiros da unidade gestora arrecadadora (no próprio município), para os órgãos competentes a quem os recursos pertencem.

Como dito nas linhas acima, os valores retidos dos servidores, prestadores de serviços ou ainda fornecedores de materiais podem ser de várias naturezas, razão pela qual se passa a abordar as mais corriqueiras, ou sejam:

- **Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, descontos de faltas no trabalho** – quando as retenções inerentes a estas receitas ocorrem em unidades gestoras (Fundos Especiais, Secretarias, Poder Legislativo ou Órgãos da Administração Indireta) que possuem registros contábeis efetuados de maneira descentralizada, os valores correspondentes a tais ingressos devem ser repassados integralmente à unidade representativa do Erário Municipal (Secretaria de Finanças, Fundo Geral).

Portanto, não sendo evidenciado nos assentamentos e demonstrações contábeis dos órgãos recebedores que ocorreu o ingresso do repasse da totalidade dos valores retidos, ou mesmo a ocorrência de compensações alusivas a fatos realizados em exercícios anteriores, fica caracterizado um endividamento dessas unidades gestoras ao Fundo Geral.

É bem verdade que o endividamento ora tratado é de natureza interna, não repercutindo no cômputo da Dívida Pública propriamente dita, mas, gera direitos ao Município de receber as cifras não repassadas aos cofres do Fundo Geral.

- **Pensões Alimentícias, Contribuições Sindicais e Demais Retenções de Valores Pertencentes a Terceiros** - as retenções pertinentes a estas receitas devem ser descontadas dos pagamentos efetuados pelo empregador e transferidas aos respectivos destinatários. A não ocorrência deste procedimento gera, a partir da data estabelecida para a transferência, um endividamento de responsabilidade do empregador, portanto, acarretando um aumento da dívida pública, não só do principal, mas também, comprometendo o Ente Público com a quitação de possíveis juros e multas a serem cobrados mediante uma determinação legal pré-existente. Importante ainda ressaltar que os recursos consignados, inerentes a tais descontos dos servidores, não são receitas pertencentes ao município, jamais podendo ser utilizadas para custear **despesas que não sejam as transferências aos reais destinatários.**

- **Descontos Previdenciários e Contribuições Sociais** - outro ponto res-

ponsável pelo percentual bastante elevado no endividamento dos municípios do Estado do Ceará é com relação à omissão de transferência aos Órgãos Previdenciários (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Institutos ou Regimes Próprios de Previdência Social) das importâncias arrecadadas pertinentes à cobrança de contribuições retidas dos servidores e à cobrança das contribuições sociais, as quais serão utilizadas para a concessão de pagamento de benefícios como: aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente, entre outros previstos em lei.

A irregularidade decorrente da não transferência de consignações previdenciárias é de natureza grave, encontrando inclusive tipificação como crime de apropriação indébita, art. 168-A do Código Penal, acrescido pela Lei n.º 9.983/2000.

É imperioso salientar que, além do endividamento causado ao município, a não transferência das contribuições previdenciárias gera um grave problema aos servidores públicos, haja vista que desde 1998, quando a aposentadoria passou a ser por tempo de contribuição e não mais por tempo de serviço, caso o empregador não repasse a contribuição previdenciária, o servidor poderá ter seu processo de aposentadoria dificultado pela falta de reconhecimento **do pagamento destas contribuições.**

• **Empréstimos Consignáveis – o não repasse dos descontos relativo às operações de empréstimos** consignados às Instituições Financeiras fere o princípio da moralidade administrativa. Isso porque, enquanto os servidores acreditam que o poder público repassa para as instituições bancárias os valores mensalmente descontados de seus contracheques, destinados a saldarem os débitos decorrentes dos empréstimos realizados, o município utiliza-se das referidas quantias para saldar gastos pertinentes à manutenção da máquina administrativa, demonstrando, assim, uma má administração dos recursos públicos. Ora, os valores consignados não são recursos do município, e sim, de ordem privada, pois integram o salário do trabalhador. A obrigação do demandado, como gestor municipal, é de figurar como depositário e repassador das verbas que desconta dos servidores, portanto, essa é a única função do Ente Público que deve figurar explícita nos exatos termos do convênio firmado. Partindo dessa premissa e verificando o disposto no art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.820/2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, observa-se que é colocado como principal obrigação do empregador, efetuar os descontos autorizados pelo empregado em folha de pagamento e repassar o valor à instituição consignatária na forma e no prazo previsto em regulamento. Na situação de falta de repasse, mesmo que por falha ou culpa, segundo referido diploma legal, em seu art. 5º, o empregador passa a ser devedor principal e solidário perante a instituição consignatária.

Assim, em observância ao princípio da legalidade, é indiscutível o dever do gestor público de determinar o repasse para a instituição consignante

e conveniada à pessoa jurídica de Direito Público, dos descontos salariais dos servidores, que daquela tomaram empréstimos consignados. Em face do descumprimento de preceito legal instituído na lei retrocitada, por parte do gestor, em deixar de cumprir o repasse das parcelas de empréstimos consignados à instituição consignatária, e ainda, se for o caso, por permitir o desvio do quanto descontado dos servidores para finalidades diversas das pactuadas, fica caracterizado que ocorreu prática de ato de improbidade administrativa por parte do gestor público em razão da quebra do princípio da legalidade.

Inciduiu, indubitavelmente, em violação ao art. 11, caput, e incisos I e II, da Lei nº 8.429/1992. Se não bastassem todos esses descumprimentos legais, o não repasse das prestações dos servidores conduz a inegável dano ao erário, pois, além da responsabilidade solidária e principal do município à dívida que não era sua, este terá dispêndios que poderiam ser evitados, como o ônus de honorários advocatícios da parte adversa, juros e atualização monetária.

Para ilustrar, o princípio da legalidade, na visão de Diógenes Gasparini (1995), pode ser resumido na proposição “suporta a lei que fizeste” (grifo nosso); significando estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Também deve ser observado, como um fator agravante, quando for constatado o não repasse dos valores consignados, é a indisponibilidade de recursos financeiros disponíveis ao devido repasse a quem de direito.

### **2.2.4.3 Operações de crédito por antecipação da receita orçamentárias**

As Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO) são empréstimos destinados a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro em que forem contraídos, conforme preceitua o art. 38 da LRF. Assim, para melhor esclarecimento do assunto, pode-se dizer que o objetivo das ARO é suprir a necessidade de caixa ou liquidez de compromissos de curto prazo que não apresentem cobertura financeira imediata para sua liquidação. Portanto, ocorre uma antecipação ao Ente Público da receita orçamentária que tem previsão de ser arrecadada ainda no exercício financeiro em que a operação será realizada.

Para que os Entes Públicos possam obter a contratação de empréstimos por antecipação da receita orçamentária, necessário se faz a existência prévia e expressa de autorização no texto da lei orçamentária ou lei específica, como dispõe o inciso I, do § 1º, do art. 32 da LRF.

A permissão da autorização para a obtenção deste tipo de operação de crédito na Lei Orçamentária Anual também foi recepcionada no § 8º, do art. 165 da Constituição Federal.

Os incisos I, II e III do art. 38 da LRF, já mencionados, disciplinam que, na obtenção de tal empréstimo deve ser observado:

1. Sua realização só pode ocorrer a partir do 10º (décimo) dia do início do exercício, portanto, dia 10 (dez) de janeiro de cada ano;

2. Deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano;

3. Não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou a que vier a esta substituir.

É imperioso registrar que as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária realizadas deverão ser efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil, como reza o § 2º, do art. 38 da LRF.

Atenta-se, ainda, que, enquanto existir operação de crédito de mesma natureza, não integralmente resgatada, fica proibido ao Ente Público a realização de um novo empréstimo por antecipação da receita. Também não é permitido a celebração de ARO no último ano de mandato do Presidente da República, Governador de Estados e Prefeitos Municipais. As proibições retrocitadas encontram-se epigrafadas nas linhas “a” e “b” do inciso IV, do art. 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da Receita Corrente Líquida.

#### **2.2.4.4 Operações de créditos de longo prazo**

A contratação de operações de créditos será antecedida de pedido formulado pelo interessado, o qual deve ser fundamentado com pareceres técnicos e jurídicos que demonstrem a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação bem como o atendimento ao que dispõe os incisos do § 1º, do art. 32 da LRF, a seguir relacionados:

1. Existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da Lei Orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

2. Inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação;

3. Observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

4. Autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

5. Vedação de realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (inciso III, do art. 167 da

Constituição Federal – regra de ouro).

A regra de ouro estabelece que todos os recursos provenientes de operações de crédito devem ser destinados a investimentos, evitando, assim, o endividamento público para as despesas de custeio.

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, a qual tem função reguladora das regras, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização das operações de crédito interno e externo, estabelece no inciso I, do art. 7º que o montante global das operações de créditos realizadas em um exercício financeiro, não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, bem como prevê o inciso II do mesmo artigo que, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida.

O limite para a contratação de operação de crédito, 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, para o caso em que a liberação desse empréstimo está prevista para mais de um exercício financeiro, será calculado considerando o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência, (§§ 1º e 6º, do art. 7º da retrocitada Resolução).

De conformidade com o § 3º, do art. 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, com nova redação dada pela Resolução nº 19, de 05/11/2003, são excluídas dos limites mencionados as seguintes modalidades de operações de crédito:

1. Contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal;

2. Contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - Reluz, estabelecido com base na Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma série de vedações para a realização de operações de crédito. São elas:

1. Operações de crédito entre Entes da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (art. 35 da LRF);

2. Refinanciamento de dívidas não contraídas com a própria instituição cedente (inciso II, do art. 35 da LRF);

- a) entre instituição financeira estatal e o Ente que a controle (art. 36 da LRF);
- b) entre recebimento antecipado de valores de empresa controlada pelo Ente (inciso II, do art. 37 da LRF);
- c) assunção direta de compromisso, mediante emissão de aceite com o aval de título, com o fornecedor de bens, mercadorias ou serviços (inciso III, do art. 37 da LRF);
- d) assunção de obrigação com fornecedores sem autorização orçamentária (inciso IV, do art. 37 da LRF).

Ressalte-se que, tendo em vista as operações de créditos de longo prazo serem classificadas entre as receitas de capital, e destinarem a atender especificamente a obras públicas e serviços públicos, como disciplina o art. 98 da Lei nº 4.320/64, é vedado a realização de operações de créditos destinadas a financiar despesas de custeio.

Imprescindível frisar que o art. 15 da Resolução nº 43/2001, com redação dada pela Resolução nº 32, de 12/07/2006, prevê a vedação de contratação de operações de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, portanto, entre os meses de maio a dezembro do último ano de mandato dos cargos anteriormente mencionados, não pode ser contraído empréstimos.

Excetua-se da vedação retrocitada, conforme disciplina o § 1º do artigo epígrafado acima, cuja redação foi dada pela Resolução nº 40, de 15/12/2006, o seguinte:

- 1. O refinanciamento da dívida mobiliária;
- 2. As operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo.

Determina, também, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal em seu art. 16, que é vedada a contratação de operação de crédito por tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do sistema financeiro nacional.

O parágrafo único do retromencionado artigo, com redação dada pela Resolução do Senado Federal nº 10, de 29 de abril de 2010, estabelece que a verificação de adimplência abrangerá os números de registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) de todos os órgãos e entidades integrantes do Estado, Distrito Federal ou Município, ao qual pertença o órgão ou entidade tomadora da operação de crédito.

#### 2.2.4.5 Limitação imposta pela LRF (artigo 42)

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs várias limitações na atividade administrativa, dentre elas encontra-se a que veda o gestor público contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro de seu mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte (restos a pagar) sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (art. 42) e instituiu novas regras, com o objetivo de disciplinar as transferências das obrigações assumidas dentro de um determinado exercício para o exercício financeiro subsequente.

Procurou ainda a LRF coibir o abuso praticado pelos gestores e, concomitantemente, adotou regras que vedam, em parte, a inscrição na conta “restos a pagar”, impondo aos administradores indistintamente, a responsabilidade da existência de disponibilidade financeira para o pagamento das despesas inscritas, em 31 de dezembro de cada ano, na aludida conta.

Até certo ponto, o disciplinamento que trata dos “restos a pagar” exige um equilíbrio orçamentário entre a arrecadação das receitas e o empenho das despesas durante o exercício financeiro, situação que nem sempre é possível de acontecer. Entretanto, quando se trata de final de mandato, a norma é taxativa, pois exige que não se realize nenhum gasto além das receitas arrecadadas.

Todavia, esse equilíbrio, mesmo antes de entrar em vigor a LRF, já era perseguido, tendo em vista que o artigo 47 da Lei nº 4.320/1964 prevê a programação da despesa, ao disciplinar que imediatamente após a promulgação da Lei Orçamentária Anual e com base nos limites nela fixados, o Poder executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Assim, a programação é um processo contínuo em toda administração de recursos, principalmente na área pública, pois aprovados os planos de trabalhos e os limites financeiros necessários à execução desses planos, começa-se a operacionalizar o orçamento.

Outro ponto a ser observado nesta análise é que, com o decorrer do tempo, a utilização do registro de despesas na conta “restos a pagar” foi desvirtuada, sendo utilizado como mecanismo para abrigar a realização de despesas sem cobertura financeira, assim como para a prática de compromissos que, invariavelmente, seriam transferidos para o exercício subsequente, concorrendo, principalmente, no final de mandatos, para a realização de despesas de cunho eleitoral e endividamento da futura administração.

Dessa forma, a medida apresentada pela LRF reforçou não só evitar um maior endividamento dos Entes Públicos, como também contribuiu para a solução do princípio da continuidade na administração pública, ficando evidente que, ao término do exercício financeiro, o gestor não poderá suspender o pagamento das obrigações assumidas, assim como viabilizou que, no exercício seguinte, possam ser pagas as despesas pendentes, evitando, ainda, uma des-

confiança entre os diversos credores das entidades públicas, caso viesse a ser concebido o não pagamento da dívida passiva, regularmente inscrita.

A Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe o gestor de contrair dívidas nos últimos 8 (oito) meses de seu mandato, fazendo com que os cofres públicos encerrem o exercício com disponibilidade para quitar suas dívidas e não fechar no vermelho, prejudicando os governantes posteriores na execução de suas atividades.

Acrescente-se que a Lei nº 10.028/2000, que trata dos crimes contra as finanças públicas, estabelece em seu art. 359-B, como penalização ao gestor público, detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, nas seguintes hipóteses:

1. Inscrever despesas não empenhadas em restos a pagar;
2. Exceder o limite de restos a pagar previsto em lei;
3. Deixar de ordenar, autorizar ou promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscritos superior ao limite permitido por lei.

Manolo Del Olmo, especialista em Direito Administrativo e em Administração Pública Municipal, acerca da anulação dos restos a pagar, defende que todos aqueles restos a pagar que tiverem origem em despesas assumidas pelo gestor do mandato anterior, nos últimos dois quadrimestres e que não tenham provisionamento de caixa em 1º de janeiro do exercício subsequente, devem ser cancelados pelo atual gestor, sob pena de incorrer no crime tipificado no art. 359-F da Lei nº 10.028/2000.

Afirma, ainda, Manolo Del Olmo que as despesas que originaram os restos a pagar cancelados devem ser reempenhadas em dotação destinada a “Despesas de Exercícios Anteriores”, se existir saldo suficiente, caso contrário, deverá ser aberto crédito adicional criando ou suplementando a aludida dotação. Após o empenho devido, o gestor deverá pagar tais despesas segundo a ordem cronológica das exigibilidades, respeitando as fontes pagadoras.

### **2.3 Preservação de documentos e patrimônio**

Todas as ações públicas de relevo são armazenadas em algum tipo de suporte, tornando-se documentos públicos. As organizações necessitam conservar sua respectiva documentação, em muitos casos até por exigência legal, de modo a possibilitar o uso do documento, mais precisamente a informação, para que esta seja resgatada de forma rápida e precisa quando dela se fizer necessária a qualquer decisão posterior.

Nenhum documento público poderá ser eliminado se não tiver sido submetido à avaliação e se não constar de instrumento legal e normativo do órgão que a autorize e devidamente oficializado. Aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social poderá ficar sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na

forma da legislação em vigor.

Assim como os documentos, a preservação do Patrimônio Público é importante para toda sociedade, pois ele pertence à população, sendo mantido pelos impostos que todos pagam mensalmente, além de ser também aquilo que temos o dever de respeitar e preservar para que tais patrimônios continuem fazendo parte da nossa cidade.

### **2.3.1 A Importância dos Arquivos**

Nas Administrações Públicas Municipais a guarda física, a microfilmagem e, sob uma visão mais moderna, a digitalização de documentos são importantes na preservação da história de cada localidade, bem como são de grande relevância para as entidades e para aqueles que delas fazem parte, haja vista que suas funções básicas são tornar disponíveis as informações contidas no acervo documental sob sua proteção, objetivando assim conhecimento dos fatos ocorridos.

Torna-se imprescindível salientar que embora o arquivo seja o setor que reúne todos os documentos produzidos, os quais devem representar a essência da Entidade, quase sempre se localiza na área mais inadequada do imóvel, começando assim um grande problema para a sua administração, pois agentes exteriores, tais como: luminosidade, temperatura, umidade, poeira, ventilação, fungos, insetos, roedores, etc., podem contribuir para danificar a documentação para ali encaminhada.

Como visto, são nos arquivos que se devem encontrar os documentos, independentemente do intervalo de tempo existente entre a data de sua elaboração e a necessidade de sua utilização, pois eles são imprescindíveis para comprovar qualquer fato ou direito.

Diante do exposto, faz-se necessário que as Administrações Públicas Municipais prestem uma atenção maior na guarda de sua documentação, a fim de possibilitar a eficiência dos Entes Governamentais.

#### **2.3.1.1 A Obrigatoriedade da guarda dos documentos públicos**

A obrigatoriedade legal de proteção dos documentos produzidos e recebidos pelos governos não é somente preocupação atual. A legislação portuguesa, herança do Antigo Regime, já se preocupava com a guarda da documentação das antigas Câmaras, obrigação existente não só na metrópole portuguesa, mas também em suas colônias.

As Ordenações Filipinas de 1603 rezavam em seu Livro I, Título LXVI, 23, que aos Vereadores cabia guardar em uma arca grande e boa todos os Forais, Tombos, Privilégios e quaisquer outras escrituras que pertencessem ao Conselho.

O Regimento das Câmaras Municipais do Império do Brasil, datado de

1828, preocupou-se com a documentação pública, rezando em seu artigo 49 que deverão ser feitos cofres e armários necessários para a guarda dos documentos das eleições, escrituras, e mais papéis que formam o arquivo da Câmara.

Na legislação brasileira expedida no Império e na República, também é encontrada a preocupação do legislador em garantir por meio de instrumentos legais a guarda e a preservação dos documentos imprescindíveis à gestão municipal, demonstrando assim, que ao longo da história brasileira, os Entes Públicos tiveram que se preocupar e assumir a custódia dos documentos produzidos na administração governamental.

Atualmente tem-se a obrigatoriedade de manter os arquivos públicos recepcionada na Constituição Federal, art. 216, § 2º, e Lei Federal nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, a qual dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados.

### **2.3.1.2 Arquivos organizados**

As pessoas e os profissionais, dos mais variados setores, em suas atividades diárias, vão produzindo informações e acumulando documentação desordenadamente de tal modo que se torna impossível a comunicação da informação que existe sob a forma de documento.

Acredita-se que esse fato ocorra não por descuido dos geradores e recebedores de documentos, mas, por falta do conhecimento para estruturar a acumulação destas peças. Não basta só designar alguém do grupo para esta tarefa, é necessário estruturar e organizar o espaço físico com condições adequadas, como também possibilitar conhecimento e treinamento suficientes para quem for designado a exercer a missão de implantar e manter organizado o arquivo; não esquecendo nunca que nesse lugar encontram-se informações muito valiosas, as quais podem e poderão repercutir na administração pública e na vida das pessoas.

Com a documentação organizada, a Administração torna-se mais consciente e pode fazer seus serviços conhecidos por seus administrados, bem como permitir uma maior transparência da gestão, haja vista que, sendo os documentos uma das provas capazes de elucidar questionamentos ou mesmo omissões apontadas aos responsáveis pela aplicação dos recursos públicos, estes podem auxiliar, tempestivamente, nas diligências formuladas por todos os detentores da função de controle dos gastos públicos, sejam eles membros do controle interno, externo ou social.

Sem informação não dá para atender aos clientes internos e externos, não dá para desenvolver os serviços e promover o bem-estar social, nem utilizar-se de tecnologia, não dá para cobrar, receber, investir, atender, planejar, controlar, não dá para fazer coisa alguma que seja confiável, competente, eficaz.

### 2.3.2 Temporalidade dos Documentos

A temporalidade dos documentos está relacionada com os fatores “vida útil” e a “perda de direito”. O Ministério da Justiça, por meio do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), expediu a Resolução n.º 14 de 24/10/2001 na qual apresentou um Plano de Classificação por Assunto e a Tabela de Temporalidade e Destinação de documentos de Arquivos relativos às atividades-meio da Administração Pública.

Ressalta-se que a Resolução n.º 14, de 24 de outubro de 2001 foi revogada pela Resolução n.º 45/2020, entretanto, as novas diretrizes só serão aprovadas em até 120 dias, de modo que, no vácuo normativo, utilizou-se os parâmetros gerais da doutrina.

A tabela de temporalidade é um instrumento arquivístico resultante de avaliação, que tem por objetivo definir prazos de guarda e destinação de documentos, com vista a garantir o acesso à informação a quantos dela necessitem.

Segundo Wadson Faria (2006), a tabela de temporalidade documental é o instrumento de gestão arquivístico que determina:

- a) os prazos em que os documentos devem ser mantidos no arquivo corrente (setorial);
- b) quando devem ser transferidos ao arquivo intermediário (central);
- c) e por quanto tempo devem ali permanecer.

O prazo de guarda é calculado para atender às prescrições dentro do serviço público e refere-se ao tempo necessário para arquivamento dos documentos, visando atender exclusivamente às necessidades da administração que os gerou, mencionado, preferencialmente, em anos. Excepcionalmente, pode ser expresso a partir de uma ação concreta que deverá necessariamente ocorrer em relação a um determinado conjunto documental.

Entretanto, deve ser objetivo e direto na definição da ação – exemplos: até a aprovação das contas; até homologação da aposentadoria; até quitação da dívida, até o prazo de prescrição do cumprimento da obrigação, etc.

### 2.3.3 Patrimônio Público

Prefeitos e Gestores Municipais são os responsáveis pelo Patrimônio Público e pelo gerenciamento dos recursos que fazem parte deste Patrimônio Governamental.

Pode-se dizer que o patrimônio público é formado por bens de toda natureza e espécie que tenha interesse para a Administração e para a comunidade administrada. Esses bens recebem conceituação, classificação e destinação legal para sua correta gestão patrimonial, que percorre do ingresso até o seu

desfazimento.

Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, e empresas governamentais. De conformidade com o art. 98 do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/02), os bens públicos são os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, que são classificados de acordo com os incisos I, II e III do art. 99 do mesmo dispositivo legal como:

1. Bens de uso comum do povo: rios, mares, estradas, ruas e praças entre outros;
2. Bens de uso especial: edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração pública, inclusive os de suas autarquias;
3. Bens dominicais: disponibilidades financeiras em cofre, bens de natureza industrial, prédios públicos, para serem alugados a terceiros, entre outros.

Os bens são representados por todos os valores materiais e imateriais que possam figurar uma relação jurídica, sendo classificados pelo Direito Civil em bens corpóreos, incorpóreos, bens fungíveis e infungíveis, bens móveis e imóveis.

Em um significado mais amplo, pode-se dizer que o patrimônio público é o conjunto de bens e direitos pertencentes a todos, e não a um indivíduo da entidade governamental, em virtude de todos serem cidadãos, razão para qual o Estado e a Administração existem. Portanto, a todos cabe zelar, preservar e defender o patrimônio, entretanto, quando o patrimônio estiver vinculado a um determinado ente, a ele cabe, inicialmente, adotar todas as providências necessárias à sua preservação e conservação.

Com o intuito de defender e proteger o patrimônio da sociedade, a Constituição Federal atribui ao Ministério Público, dentre outras funções institucionais, a de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme se encontra previsto no inciso III do art. 129. Existem, também, outros órgãos (Tribunais de Contas, Corregedorias, Controladorias, entre outros), encarregados da função de controle da atividade administrativa, atuando tanto de forma preventiva como de maneira repressiva, vez que podem adotar medidas que busquem diminuir práticas lesivas ao patrimônio, como os atos de corrupção, bem como aplicando punição àqueles que incidem nessas práticas.

Portanto, a efetiva responsabilização penal, civil e administrativa daqueles que lesarem o patrimônio público é de fundamental importância para a proteção e preservação do patrimônio público, devendo sempre ser perseguida, pelos próprios órgãos da Administração Pública, pelo Ministério Público ou pelos Órgãos de Controle, por meio de ações penais, ações de improbidade ad-

ministrativa, processos administrativos e ações civis de ressarcimento de danos.

O patrimônio público pertence a todos os integrantes da sociedade, aos entes da Administração Pública, ao Ministério Público e aos órgãos de controle, devendo ser preservado, protegido e defendido, na medida em que, só assim, haverá condições materiais para que se construa uma sociedade livre, justa e solidária, para que se garanta o desenvolvimento nacional, com o fim de que se erradique a pobreza e a marginalização, se reduzam as desigualdades sociais e regionais, e para que seja promovido o bem de todos, conforme determina o art. 3º da Constituição da República.

### **2.3.3.1 Não utilização dos bens e serviços públicos com fins eleitorais**

Todos os agentes públicos devem atuar com estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública, disciplinados no art. 37, caput, da Constituição Federal vigente, regramento que serve de norte para o administrador público, e do qual este não pode se afastar, sob pena de serem detectados vários problemas que possam a vir demonstrar uma gestão de recursos públicos ímproba, como diuturnamente a população brasileira testemunha, em face dos inúmeros escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos de diversos escalões, que se utilizam do Estado fazendo com que ele funcione a seu favor, numa total inversão de valores, que aumenta ainda mais o abismo social, exterminando direitos essenciais da população.

É com um olhar para esses fatos divulgados nos mais diversos meios de comunicação de nosso País, que se conclui que o objetivo do legislador ao acrescentar o § 10 ao art. 73 da Lei das Eleições, Lei nº 9.504/1997, não foi outro senão afastar o uso da máquina pública como instrumento capaz de ensejar o comprometimento da igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral, com a intenção de impedir que a assistência social dos vários níveis de governo servisse de propulsão a candidaturas.

Entretanto, o fato em comento passou a merecer maior atenção com o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, que modificou o § 5º do art. 14 da Constituição Federal, o qual trouxe a possibilidade de reeleição para o cargo majoritário do Poder Executivo, pois, inúmeras irregularidades como: uso da máquina pública, abuso do poder político, compra de votos, criação de programas sociais às vésperas das eleições, etc., passaram a acontecer com maior intensidade, não só na frequência dos acontecimentos, mas também com relação ao volume de recursos envolvidos, constatando assim que a situação se agravou, e ainda pode se gravar, em face de alguns Chefes de Executivos usarem os bens e serviços públicos para fins eleitorais.

Ressalte-se que a Administração Pública deve se pautar pelo disposto na Constituição Federal e nos dispositivos infraconstitucionais, visando a correta e boa aplicação dos recursos públicos a ela confiados. Por esta razão os Agentes Públicos devem, cuidadosamente, observar a estrita obediência aos princípios

da administração pública, estabelecidos no art. 37 da Carta Magna (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), e a Lei n° 8.429/1992, que diz respeito à moralidade e à improbidade administrativa, a fim de que os atos por eles praticados não gerem dano ao patrimônio público ou enriquecimento irregular, bem como sejam culminados em penalidades.

Com base em leitura realizada no art. 10 da referida lei, podem ser citados como exemplo de atos praticados que configuram improbidade administrativa que causam lesão ao erário, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades regidas pelo direito público:

1. O pagamento indevido de verbas públicas superfaturamento na aquisição de bens, excessiva valorização na avaliação de imóveis a serem alienados e quitação de despesas não realizadas;
2. O desrespeito ao regramento da Lei de Licitações;
3. A incorporação ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas ou valores pertencentes à administração pública;
4. A permissão ou contribuição para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial público, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
5. A permissão de utilização, em obras e serviços de particulares, de servidor, empregado, pessoas contratadas pelo setor público, bem como de equipamentos e materiais de propriedade das entidades públicas.

A Lei n° 8.429/1992 disciplina em seu art. 12, que independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

- a) A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do responsável pelo ato de improbidade;
- b) O pagamento de multa civil e o ressarcimento integral do dano causado;
- c) A perda da função pública e suspensão dos direitos políticos;
- d) A proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos.

### **2.3.3.2 Condutas vedadas em campanhas eleitorais relacionadas ao patrimônio público**

As condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral encontram-se disciplinadas nos arts. 73 a 78 da Lei n° 9.504/1997, impondo aos

gestores públicos condutas a serem observadas em determinados períodos do ano em que se realizam eleições, no intuito de manter a igualdade de oportunidades entre os candidatos em disputa.

A doutrina de Djalma Pinto, em seu livro “Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal”, resume que, as condutas vedadas são as ações praticadas por agentes públicos, servidores ou não, que consistem na colocação da máquina administrativa a serviço de candidatura, desequilibrando a igualdade exigida entre os candidatos, devendo ser imediatamente sustadas e punidos os infratores por comprometerem a normalidade da disputa pelo mandato.

Saliente-se que algumas condutas vedadas são direcionadas para os agentes públicos da circunscrição do pleito, entretanto, outras são de obediência de todos os gestores públicos, independentemente de tratar-se de eleições para os cargos eletivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos pleitos eleitorais ocorrem em épocas distintas. No entanto, no silêncio da norma, em ano eleitoral, aplicam-se as vedações aos agentes públicos de todos os Entes Federativos.

Deve-se acrescentar que dentre as condutas vedadas aos agentes públicos, citadas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997, aquelas relacionadas ao patrimônio público, já foram descritas nesta cartilha, especificamente no item 2.3.3.1 que trata da “Não utilização dos bens e serviços públicos com fins eleitorais”, segundo observa-se:

- a) Inciso I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;
- b) Inciso II – usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;
- c) Inciso IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;
- d) § 10 – no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.
- e) § 11 – nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por ele mantida.

Diante do exposto, é imperioso reiterar que o Poder Público somente poderá distribuir bens, valores ou benefícios (ressalvados os casos de calamidade pública e de estado de emergência), mesmo por meio da assistência social para a população carente, quando já existir uma lei do Ente Federado criando os programas sociais para essa finalidade, estabelecendo os critérios de concessão (princípios constitucionais da legalidade e da isonomia), e em execução orçamentária no exercício anterior, isso quer dizer que esses programas já tinham sido implantados e vinham funcionando antes da chegada do ano eleitoral.

### **2.3.3.3 O Uso adequado e a manutenção dos bens públicos**

A administração dos bens compete, em regra, a seu proprietário, o qual pode usá-lo e dispor da forma que bem desejar. No caso dos bens públicos, a propriedade desses é do povo, que escolhe por meio do voto um administrador para gerenciá-los, de conformidade com as regras inerentes ao Direito Público.

Necessário se faz esclarecer que, o poder de utilização e de conservação dos bens públicos diverge da ideia de propriedade, tendo em vista que independe de autorização específica para que sejam praticados, contrariamente, aos atos relacionados com a propriedade (licitação, contrato, aquisição e alienação), para os quais é exigido o cumprimento da lei que rege a matéria.

A utilização indevida de bens públicos por particulares deve ser rejeitada por meios administrativos, independentemente de ordem judicial, pois o ato de defesa do patrimônio público, pela Administração, é autoexecutável, como o são, em regra, os atos de política administrativa, que exigem execução imediata, amparada pela força pública, quando isto for necessário.

Os bens públicos ou se destinam ao uso especial ou ao uso comum do povo, os quais deverão ser utilizados na implantação e melhoramento dos mais diversos serviços colocados a disposição da sociedade. No entanto, em qualquer dos casos, o Ente Público deve interferir com o poder de administrá-los, disciplinando e policiando a conduta dos usuários, para promover a vigilância e assegurar a conservação dos bens, possibilitando a utilização desses bens de forma racional e eficiente, tanto pela coletividade, quanto pelos indivíduos como, ainda, pelas repartições administrativas.

Os servidores públicos poderão ser chamados à responsabilidade pelo desaparecimento dos bens ou material que lhes forem confiados, para guarda e uso, bem como pelo dano que dolosa ou culposamente, causar a quaisquer bens ou materiais que esteja ou não sob sua guarda.

Cabe, portanto, a todos os usuários nos diversos níveis da unidade, a responsabilidade de zelar, guardar, conservar e informar qualquer movimentação ou irregularidade com o bem permanente, permitindo ao Setor de Patrimônio manter os registros atualizados. Os gestores e servidores das instituições públicas deverão ser responsáveis pelos bens que estão sob seu uso e/ou guarda, competindo a estes:

- a) Conservar os bens do acervo patrimonial, ligar, operar e desligar os equipamentos conforme as recomendações e especificações de seu fabricante;
- b) Adotar e propor à chefia imediata providências que preservem a segurança e conservação dos bens móveis existentes em sua unidade;
- c) Manter os bens de pequeno porte em local seguro;
- d) Comunicar à chefia imediata, o mais breve possível, a ocorrência de qualquer irregularidade envolvendo o patrimônio da unidade gestora, providenciando, em seguida, a comunicação por escrito;
- e) Apoiar os servidores do Setor de Patrimônio e da Comissão de Avaliação de Bens na realização de levantamentos e inventários, ou na prestação de qualquer informação sobre bem em uso no seu local de trabalho.

Diante de tudo que foi exposto, resta salientar que a boa utilização e a conservação dos bens públicos, demonstram um espelho de uma administração responsável, em que o Chefe do Poder Executivo realmente cuida com esmero do patrimônio de propriedade da coletividade que o elegeu.

#### **2.3.3.4 Diretrizes da gestão patrimonial**

Qualquer servidor público será responsável pelo dano que causar, ou para o qual concorrer, a qualquer bem público, que esteja ou não sob sua guarda:

1. É vedado o uso particular de qualquer bem público, salvo o uso autorizado por lei;
2. Todo documento que se referir a qualquer bem público, deve mencionar o número do seu registro patrimonial;
3. É vedado o reaproveitamento de um número de registro patrimonial dado a um bem, ainda que o mesmo tenha sido baixado do acervo patrimonial;
4. É vedada a movimentação ou o deslocamento de qualquer bem patrimonial desacompanhado da documentação legal;
5. Em caso de reparo de bens, o número de registro patrimonial deve ser mantido, anotando-se, quando necessário, as alterações verificadas, para fins de pronta identificação do bem;
6. Os bens patrimoniais que ingressarem nos órgãos ou entidades públicas por empréstimo ou cessão, serão cadastrados, terão controle especial, mas não receberão registro patrimonial;
7. Os bens adquiridos com recursos de convênios ou contrato que, contiverem período de carência, serão cadastrados, terão controle especial, mas só receberão o registro patrimonial quando encerrado o prazo;

## 2.4 PROCEDIMENTOS ORÇAMENTÁRIOS, FINANCEIROS E PATRIMONIAIS PARA O ENCERRAMENTO DE MANDATOS

### 2.4.1 O Processo de Transição

Segundo a IN 01/2016, Transição Governamental é o processo de entendimento político-administrativo que tem como objetivo a transmissão de conhecimento sobre o funcionamento dos órgãos e entidades que compõem os Poderes Executivo e Legislativo, a fim de garantir que, no período de transição dos respectivos cargos, os eleitos para o cargo de Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal possam receber de seu antecessor, de forma tempestiva, todas as informações de natureza orçamentária, contábil, financeira, operacional e patrimonial, bem como sistemas, bancos de dados, documentos, leis, atos, instrumentos de planejamentos e demais informações.

**Parágrafo único.** Entende-se como período de transição governamental o intervalo compreendido entre a data da proclamação do resultado das eleições pela Justiça Eleitoral e a data da posse do eleito.

Considerando, a proximidade do encerramento dos mandatos dos atuais Prefeitos que em 1º de janeiro do exercício seguinte, ainda não terão elaborados os balancetes do mês de dezembro, nem a prestação de contas anual do exercício encerrado, fato que pode dificultar a transição do cargo, para a realização de uma transmissão de mandato mais segura, no mínimo algumas providências deverão ser adotadas.

### 2.4.2 Passo a Passo da Transição

#### 1º PASSO: CRIAÇÃO DE COMISSÃO DE TRANSMISSÃO DE GOVERNO

Tão logo o(a) novo(a) Prefeito (a) seja declarado (a) eleito (a) pela Justiça Eleitoral, sugere-se que seja instalada uma equipe de transição, mediante ato normativo específico com datas de início e encerramento dos trabalhos, identificação de finalidade, forma de atuação, composta por:

1. 03 representantes do(a) governante atual, com indicação de seu respectivo Coordenador de transição, Secretário(a) de Administração e Finanças, representante do Controle Interno e Responsável pelo Setor Contábil e 03 (três) indicados pelo Prefeito Municipal eleito, sob a coordenação de um dos representantes do candidato eleito, sendo facultado à Comissão requisitar quaisquer informações e/ou documentos aos órgãos da administração pública municipal.

2. Após a proclamação do resultado das eleições, o candidato eleito para o cargo de Prefeito Municipal deverá comunicar por escrito, no prazo de 15 (quinze) dias, ao Chefe do Poder Executivo em exercício, os seus representantes para compor a Comissão de Transição Governamental, sob pena de ser responsabilizado por eventual prejuízo ao processo de transição.

Caso o candidato eleito para o cargo de Prefeito Municipal não comunique os seus representantes dentro do prazo de 15 dias, o Prefeito Municipal em exercício deverá solicitar a disponibilização da referida informação para fins de composição da Comissão.

3. No âmbito do Poder Legislativo a Comissão de Transição será composta por, no mínimo, 4 (quatro) membros, sendo integrada por um vereador da Mesa Diretora e os demais membros escolhidos entre servidores da Câmara Municipal, com preferência por servidores que tenham formação nas áreas de Direito, Contabilidade ou Administração.

Os representantes da Administração Municipal, em ambos os Poderes, deverão disponibilizar as estruturas física, tecnológica, operacional, logística e administrativa suficientes para viabilizar o adequado funcionamento das comissões de transição, em especial indicando espaço físico para os trabalhos, equipado com computadores e acesso à internet.

4. A Comissão de Transição deverá ser instalada com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias em relação a data por lei estabelecida para a posse e transmissão dos cargos, no ano em que se deram as eleições.

5. Nos casos de realização de segundo turno nas eleições, a Comissão deverá ser instalada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias em relação à data por lei estabelecida para posse e transmissão dos cargos.

## 2º PASSO: DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES

A Comissão de Transição deverá apresentar e disponibilizar, no âmbito de cada poder, informações, documentos, atos e instrumentos de planejamento, programas e projetos dos órgãos e entidades que compõem a administração direta e indireta municipal, documentos dos atos e fatos orçamentários, financeiros, fiscais e patrimoniais, bem como cópia eletrônica de todos os arquivos existentes no banco de dados.

Recomenda-se ao Prefeito que providencie a apresentação dos instrumentos legais e documentos relacionados abaixo:

1. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária,

incluindo anexos e demonstrativos;

2. Demonstrativo dos saldos disponíveis, transferidos do exercício findo para o exercício seguinte, nos seguintes termos:

- a) Termo de Conferência de Saldos em Caixa, expressando o valor em moeda corrente existente nos cofres municipais em 31 de dezembro do exercício findo, inclusive os cheques em poder da Tesouraria;
- b) Termo de Conferência de Saldos em Bancos, expressando os saldos de todas as contas bancárias existentes, acompanhado dos respectivos extratos que indiquem expressamente o valor existente em 31 de dezembro do exercício findo;
- c) Conciliação bancária que deverá indicar:
  - nome do banco, o número da agência e o número da conta;
  - saldo demonstrado no extrato;
  - os cheques emitidos e não descontados;
  - os créditos efetuados e não liberados;
  - os débitos autorizados e não procedidos pela instituição bancária, podendo este documento ser apresentado posteriormente, no primeiro mês do exercício seguinte, em data fixada pela Equipe de Transição.
- d) Relação de valores pertencentes a terceiros e regularmente confiados à guarda da Tesouraria (ex.: caução, depósito, cautelas, etc.).

3. Demonstrativo das obrigações contraídas e não pagas até o encerramento do exercício, inscritas como RESTOS A PAGAR, evidenciando o seguinte:

- a) As despesas empenhadas e liquidadas, até o final do exercício, registradas como RESTOS A PAGAR PROCESSADOS;
- b) As despesas empenhadas, mas não liquidadas até o final do exercício, registradas como RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS.
- c) As despesas empenhadas, liquidadas ou não, que não foram emitidas as notas de empenho respectivas com o comprometimento das dotações orçamentárias;
- d) As despesas não empenhadas, mas que se constituem obrigações líquidas e certas para o Município (Despesas de Exercícios Anteriores);

4. Demonstrativo da Dívida Fundada Interna, bem como de Operações de Crédito por Antecipação de Receita – ARO;

5. Relação dos compromissos financeiros em longo prazo, decorrentes de contratos de execução de obras e serviços;

6. Relação dos contratos e termos aditivos, destacando os contratos de

serviço de natureza continuada, bem como a listagem das atas de registros de preços em vigência;

7. Demonstrativo das despesas assumidas nos dois últimos quadrimestres do mandato;

8. Inventário atualizado dos Bens Patrimoniais;

9. Inventário dos bens de consumo existentes em Almoxarifado;

10. Demonstrativo da situação dos Servidores Municipais, evidenciando o nome, lotação, matrícula, data e forma de ingresso, os cargos em provimento efetivo e em comissão e funções gratificadas, e a relação de contratados por prazo determinado e dos servidores cedidos, com as respectivas remunerações;

11. Relação dos contratos de terceirização de mão de obra, bem como a relação dos terceirizados contendo: nome, função e local da prestação do serviço;

12. Relação dos concursos públicos homologados nos últimos 08 (oito) anos e prazo de validade, com a respectiva listagem dos aprovados, por ordem de aprovação, e os nomeados, se houver;

13. Relação de folhas de pagamentos em atraso, se houver;

14. Cópia dos últimos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal publicados referentes ao exercício findo, devendo apresentar os anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 5º bimestre e os anexos do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º quadrimestre e 1º semestre;

15. Apresentação do demonstrativo de movimentação financeira (Livro Razão, controle computadorizado dos lançamentos, bem como das contas correntes dos bancos), escriturado até o último dia do mandato;

16. Relação das obrigações municipais pendentes de regularização junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, se houver;

17. Relação dos atos no período de 1º de julho a 31 de dezembro, que importem na concessão de reajuste de vencimentos, ou em nomeação, admissão, contratação ou exoneração de ofício, demissão, dispensa, transferência, designação, readaptação ou supressão de vantagens de qualquer espécie do servidor público estatutário ou não, se houver;

18. Relatório circunstancial e detalhado acerca da situação atuarial e pa-

trimonial do regime próprio de previdência municipal, se for o caso;

19. Demonstrativo da situação da dívida e parcelamentos junto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime Geral de Previdência Social (RGPS), se for o caso;

20. Relatório de cadastramento dos contribuintes e arrecadação de receitas próprias do Município;

21. Relação atualizada da Dívida Ativa Tributária e não Tributária do Município, bem como relatório da situação das providências adotadas pela Administração, no que se refere à sua cobrança;

22. Situação analítica das concessões, permissões, acordos, convênios e ajustes em execução, devidamente conciliados, informando, inclusive, as contas bancárias respectivas dos recursos vinculados;

23. Relação dos convênios pendentes de prestação de contas junto aos convenentes, se houver;

24. Relação das obras paralisadas ou inacabadas, se houver;

25. Relação de precatórios pendentes de pagamentos, se houver;

26. Processos Administrativos de aquisição de bens e serviços do exercício findo;

27. Demonstrativos contábeis, conforme anexos da Lei nº 4.320/1964 e balancete contábil do exercício findo;

28. Relações discriminativas das receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias, elaboradas mês a mês e acompanhadas de toda a documentação comprobatória do exercício findo;

29. Os demonstrativos contábeis e os anexos da Lei nº 4.320/1964 dos exercícios anteriores existentes nos arquivos, acompanhados de toda a documentação comprobatória da receita e despesa;

30. Cópias das seguintes leis, se houver:

- a) Lei orgânica do município;
- b) Leis de criação dos órgãos da administração indireta;
- c) Lei de organização do quadro de pessoal;
- d) Lei do estatuto dos servidores públicos;

- e) Lei de parcelamento e uso do solo;
- f) Lei de zoneamento;
- g) Código de postura;
- h) Código tributário e suas alterações; e
- i) Lei do Plano Diretor.

O Presidente da Câmara Municipal em exercício deve apresentar à Comissão de Transição, até 31 de dezembro do ano em que ocorrerem as eleições, os seguintes documentos e informações, além de outros que sejam necessários:

1. Demonstrativo dos saldos disponíveis transferidos do exercício findo para o exercício seguinte, nos seguintes termos:

- a) Termo de Conferência de Saldos em Caixa, expressando o valor em moeda corrente existente nos cofres da Câmara Municipal em 31 de dezembro do exercício findo, inclusive os cheques em poder da Tesouraria;
- b) Termo de Conferência de Saldos em Bancos, expressando os saldos de todas as contas bancárias existentes, acompanhado dos respectivos extratos que indiquem expressamente o valor existente em 31 de dezembro do exercício findo;
- c) Conciliação Bancária que deverá indicar o nome e o número do banco, número da agência e da conta bancária, saldo evidenciado no extrato bancário, cheques emitidos/lançados e não compensados/descontados, créditos lançados e não liberados e débitos autorizados e não procedidos pela instituição bancária;
- d) Relação de Valores pertencentes a terceiros e regularmente confiados à guarda da Tesouraria;

2. Demonstrativo dos Restos a Pagar, distinguindo-se os empenhos processados e não processados, referentes aos exercícios anteriores àqueles relativos ao exercício findo, com cópias dos respectivos empenhos;

3. Demonstrativo das obrigações contraídas e não pagas até o encerramento do corrente exercício, inscritas como RESTOS A PAGAR, evidenciando o seguinte:

- a) As despesas empenhadas e liquidadas, até o final do exercício, registradas como RESTOS A PAGAR PROCESSADOS;
- b) As despesas empenhadas, mas não liquidadas até o final do exercício, registradas como RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS;
- c) As despesas empenhadas, liquidadas ou não, que não foram emitidas as notas de empenho respectivas com o comprometimento das dotações orçamentárias;

d) As despesas não empenhadas, mas que se constituem obrigações líquidas e certas para o Município (Despesas de Exercícios Anteriores).

4. Relação dos compromissos financeiros em longo prazo, decorrentes de contratos de execução de obras e serviços;

5. Inventário atualizado dos bens patrimoniais;

6. Inventário dos bens de consumo existentes em almoxarifado;

7. Demonstrativo da situação dos servidores da Câmara Municipal, evidenciando o nome, lotação, matrícula, data e forma de ingresso, os cargos em provimento efetivo e em comissão e funções gratificadas, e a relação de contratados por prazo determinado e dos servidores cedidos, com as respectivas remunerações;

8. Relação dos Contratos de terceirização de mão de obra, bem como a relação dos terceirizados contendo: nome, função e local da prestação do serviço;

9. Relação de folhas de pagamentos em atraso, se houver;

10. Relação de atrasos no recolhimento das consignações, contribuições previdenciárias e patronais, se houver;

11. Apresentação do demonstrativo de movimentação financeira (Livro Razão, controle computadorizado dos lançamentos, bem como das contas correntes dos bancos), escriturado até o último dia do mandato;

12. Relação das obrigações pendentes de regularização junto ao Tribunal de Contas dos Municípios (entrega do SIM, do RGF, etc.), se houver;

13. Relação dos atos no período de 1º de julho a 31 de dezembro, que importem na concessão de reajuste de vencimentos, ou em nomeação, admissão, contratação ou exoneração de ofício, demissão, dispensa, transferência, designação, readaptação ou supressão de vantagens de qualquer espécie do servidor público estatutário ou não, e ainda da realização de concurso público, se houver;

14. Processos Administrativos de aquisição de bens e serviços do exercício findo;

15. Demonstrativos contábeis, os anexos da Lei nº 4.320/1964 e o balanete contábil do exercício findo;

16. Relações discriminativas das receitas e despesas orçamentárias e extra-orçamentárias do exercício, elaboradas mês a mês e acompanhadas de toda a documentação comprobatória;

17. Os demonstrativos contábeis e os anexos da Lei nº 4.320/1964 dos exercícios anteriores existentes nos arquivos, acompanhados de toda a documentação comprobatória da receita e despesa;

18. Relação dos contratos e termos aditivos, destacando os contratos de serviço de natureza continuada, bem como a listagem das atas de registros de preços em vigência;

19. Demonstrativo das despesas assumidas nos dois últimos quadrimestres do mandato; (art. 42, LRF);

20. Relação dos concursos públicos homologados nos últimos 08 (oito) anos e prazo de validade, com a respectiva listagem dos aprovados, por ordem de aprovação, e os nomeados, se houver;

21. Cópia dos últimos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal publicados referentes ao exercício findo, devendo apresentar os anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 5º bimestre e os anexos do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º quadrimestre e 1º semestre; (art. 52 e 54 da LRF);

Concluídos os trabalhos, as Comissões de Transição deverão elaborar e assinar relatório circunstanciado acerca dos procedimentos ocorridos e fatos constatados no curso do processo de transição governamental, acompanhados dos respectivos atos, ofícios e demais expedientes, bem como o detalhamento das informações e documentos fornecidos e colocados à disposição. Devendo ser entregue ao Prefeito Municipal e ao Presidente da Câmara Municipal eleitos.

Ao Tribunal de Contas do Estado deverão ser encaminhados, pelo Prefeito Municipal e Presidente da Câmara eleitos, até 31 de janeiro do exercício subsequente às eleições, os relatórios elaborados pelas Comissões de Transição, na qual deverão ser assinados pelo Prefeito, Secretário ou Tesoureiro Municipal, em duas vias: uma entregue ao Prefeito eleito e a outra arquivada na Prefeitura, ficando disponível para consulta por parte do Poder Legislativo, bem como do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Por fim estabelece o art. 9º. da IN 16/2016:

Na hipótese da falta de instituição das Comissões de Transição Governamental, na forma estabelecida no art. 3º desta Instrução Normativa, da apresentação dos instrumentos legais, normativos,

expedientes e demais documentos tratados no art. 5º, bem como em caso de verificação da ocorrência de indícios de irregularidades, desvios de recursos públicos ou dilapidação do patrimônio público, deverão os representantes do Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal eleitos adotar, a qualquer tempo, as medidas cabíveis, bem como comunicar imediatamente ao Tribunal de Contas dos Municípios e ao Ministério Público Estadual.

## 2.5 CASOS PRÁTICOS/IRREGULARIDADES CONSTATADAS – PREFEITURAS E CÂMARAS

As irregularidades listadas a seguir foram constatadas durante as inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, nas Prefeituras e Câmaras Municipais, no período de transição, nos dois últimos pleitos municipais, 2008 e 2012.

Chamaram a atenção, além da grande quantidade de ilegalidades e inconsistências apuradas, em razão da gravidade e dos prejuízos que causaram ao erário e especialmente aos cidadãos, que são os mais prejudicados, muitas vezes pela quebra da continuidade administrativa, quando se observa que serviços essenciais, como a saúde, a educação, a coleta de lixo, por exemplo, deixam de ser prestados aos munícipes.

Deve-se informar, ainda, que o resultado dessas inspeções ensejou a instauração de Processos de Tomadas de Contas Especiais, devido à gravidade das irregularidades constatadas, sintetizadas a seguir:

### **2.5.1 Em Relação às Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal Foram identificadas as seguintes irregularidades:**

- Expedir ato que provoque aumento da despesa total com pessoal em desacordo com o art. 21;
- Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento da despesa total com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato ou legislatura. (Art. 21 parágrafo único da LRF);
- Deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado (art. 31 da LRF);
- Não obter o resultado primário necessário à recondução da dívida, com limitação de empenho (art. 31, § 1º, II da LRF);
- Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei (art. 42 da LRF);
- Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato ou legislatura, cuja despesa não possa

ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF).

### **2.5.2 Em Relação às Vedações da Lei Eleitoral**

Foram apontadas as seguintes irregularidades:

- Ceder ou usar bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública, como por exemplo, o uso de veículos oficiais, computadores, mobiliário, prédios públicos, dentre outros (Art. 73, I Lei Eleitoral);
- Uso de materiais ou serviços publicitários que ultrapassem a previsão dos órgãos. Exemplo: uso de material e serviço para envio de cartas aos eleitores (Art. 73, II Lei Eleitoral);
- Fazer uso promocional da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, custeados pelo poder público. Exemplo: na distribuição de cestas básicas em um Município, observou-se o uso de veículos da Prefeitura para ostentar propaganda eleitoral;
- Em um outro Município, observou-se que nos produtos a serem distribuídos, em cada um deles, a administração colocou uma propaganda com a foto e número do Prefeito candidato a reeleição. (Art. 73, IV Lei Eleitoral);
- Distribuição de cestas básicas e outros produtos/serviços, não contemplados em programas sociais em execução orçamentária no exercício anterior (Art. 73, §§ 10 e 11, Lei Eleitoral);
- Autorizar ou veicular publicidade institucional, divulgando as realizações da administração em construção de escolas, hospitais e outras obras (Art. 73, VI, alínea b, Lei Eleitoral);
- Contratação de show artístico para animar inaugurações com recursos públicos (Art. 75, Lei Eleitoral);
- Realização de propaganda institucional, com identificação do nome, símbolo ou imagem permitindo a identificação do governante/candidato, caracterizando promoção pessoal (Art. 74 Lei Eleitoral e Art. 37, § 1º, CF).

### **2.5.3 Em Relação ao Planejamento, Orçamento e Execução Financeira**

Foram constatadas as seguintes irregularidades:

- Deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei ( Lei n.º 10.028/2000, art. 5º, inciso II);
- Agir de forma negligente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público (Lei n.º 8.429/1992 – Improbidade Administrativa, art. 10, inciso X);

- Ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes (Decreto-Lei n.º 201/1967, art. 1º, inciso V).

#### 2.5.4 Outras Irregularidades

Foram identificadas as seguintes irregularidades:

- Sucateamento da frota de veículos, máquinas, equipamentos, bem como de outros bens móveis e imóveis;
- Desaparecimento de bens municipais;
- Doação ilegal de bens imóveis e móveis pertencentes ao patrimônio municipal;
- Depredação do patrimônio público;
- Uso indevido dos bens e recursos públicos;
- Intempestividade das divulgações de informações sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público;
- Insuficiência ou inexistência de disponibilidades financeiras para honrar compromissos assumidos com terceiros;
- Saques efetuados nas contas correntes bancárias dos Municípios, sem a devida correspondência de despesas comprovadas;
- Contratações de obrigações de despesas sem as correspondentes disponibilidades financeiras para o seu atendimento;
- Atraso no pagamento dos salários dos servidores e empregados do Município;
- Atraso no pagamento de fornecedores, principalmente os de serviços essenciais de energia elétrica, água e telefone, resultando no corte desses serviços;
- Apropriação indevida de livros, processos, documentos, arquivos, inclusive os digitalizados, das secretarias municipais, principalmente os atinentes à contabilidade, ao setor de finanças, ao setor de pessoal, aos controles internos e ao patrimônio;
- Não repasse, ao Instituto de Previdência, das retenções efetuadas nas folhas de pagamento dos servidores municipais;
- Existência de situações que possam causar para o Ente Público aplicação de sanções legais, tais como: devolução de recursos vinculados por terem sido aplicados incorretamente;
- Inadimplência de prestações de contas de recursos conveniados, impedindo o recebimento de novas transferências voluntárias; e
- Demais fatos que acarretem prejuízos ao erário.



# 3

**Curso: OBRAS PÚBLICAS - RECOMENDAÇÕES NA  
TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL  
(Orientações aos Agentes Públicos em ano eleitoral)**



## 1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará através do IPC, com o intuito de contribuir para o atual processo eleitoral, vem através desse curso abordar o tema que envolve os direitos políticos e as normas éticas e legais limitadoras que devem nortear a atuação dos agentes públicos municipais no período eleitoral de 2020.

A proposta do presente trabalho é orientar, de forma simples e didática, sem aprofundamentos teóricos, os agentes públicos municipais sobre as principais orientações e de como proceder nesse ano de eleições, visando evitar a prática de atos que possam ser considerados ilegais ou abusivos nesse período de transcurso eleitoral, no pleito a ser realizado em 2020.

Diante desse momento, em que a população não somente a cearense e brasileira, mas a de todo o mundo sofre com uma pandemia, a Administração Pública através de seus agentes deve, e é cobrada pelos cidadãos, manter os princípios balizadores da Administração, com destaque para os da legalidade, impessoalidade e moralidade pública.

Entende este IPC que é prudente e oportuna a disponibilização de informações sobre o funcionamento estatal com as vedações constantes da legislação eleitoral, em especial a Lei Federal nº 9.504/97, a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Complementar nº 64/90 que dispõem sobre temas recorrentes consultados em período eleitoral e que envolvem a seara administrativa, em especial, abordando nesse curso a questão das obras e serviços de engenharia.

Neste ano de eleição de prefeitos e vereadores, o IPC com essa iniciativa, busca oferecer aos participantes, agentes públicos municipais e a sociedade em geral, as principais noções sobre os procedimentos a serem exercidos durante o período de transição eleitoral, mostrando as condutas vedadas, períodos de impedimento, as exceções e as indicações dos dispositivos legais que as descrevem, tirar dúvidas e trocar ideias.

## 2. Agentes Públicos X Agentes Políticos X Servidores Públicos – Quem São Eles

**Agente Público** é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço à União / Estado / Município, que exerce funções públicas, no sentido mais amplo possível dessa expressão, significando qualquer atividade pública. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) conceitua agente público como *“todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”*. Trata-se, pois, de um gênero.

**Agente Político** é aquele investido em seu cargo por meio de eleição,

nomeação ou designação, cuja competência advém da própria Constituição, como os **Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, além de cargos de Diplomatas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação**, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar.

Os agentes políticos são os titulares e ocupantes de poderes de Estado, cuja competência advém da própria Constituição.

Os detentores de cargos eletivos, eleitos por mandatos transitórios, como os Chefes de Poder Executivo (**Presidente da República / Governadores / Prefeitos**) e membros do Poder Legislativo, e, ainda, os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas não são submetidos ao processo administrativo disciplinar, uma vez que **possuem regimes próprios de responsabilização**.

**Servidores públicos** são espécies de agentes administrativos **ocupantes de cargo de provimento efetivo ou cargo em comissão** e são passíveis de responsabilização administrativa, apurada mediante processo administrativo disciplinar ou sindicância de rito punitivo.

### 3. Ano Eleitoral – Mandato Eletivo

**Mandato eletivo** – É o exercício das prerrogativas e o cumprimento das obrigações de determinados cargos por um **período legalmente determinado**. A habilitação para investidura e posse nele se efetiva pela vitória em eleições, conduzidas pela Justiça Eleitoral. Depois da vitória, a Justiça Eleitoral concede-lhe um diploma reconhecendo-lhe a legitimidade para a posse e o exercício das funções inerentes ao cargo disputado.

#### **Em outras palavras:**

Trata-se do **poder de representação para o exercício de atividades governamentais e legislativas, por tempo determinado**, que os agentes políticos recebem por meio de eleições populares. A CF/88 prescreve **mandato de quatro anos** para os deputados federais, estaduais e distritais, vereadores, Presidente da República, governadores e prefeitos. **Para os senadores, o mandato é de oito anos.**<sup>1</sup>

**Encerramento do Mandato** - “Passar o bastão” é um termo comum utilizado para a mudança de gestão entre um mandato e outro. A expressão advém de uma modalidade esportiva que se dá nos jogos olímpicos: a corrida de revezamento. Nela, não é suficiente ser o atleta mais bem preparado. É preciso haver sincronia entre o antecessor e o sucessor para que o conjunto funcione. Não é diferente na política. Bons planos de governo podem sucumbir diante das dificuldades deixadas pela gestão anterior. O gestor diligente e com as informações estratégicas que possui deve deixar um bom legado para quem vem na sequência. Ganha o próximo administrador, ganha a sociedade.

1 Fonte: CF/88: Artigos 14, §§ 10 e 11, 27, § 1º, 28, 29, I, 32, § 3º, 46, § 1º, 55.

Com o objetivo de resguardar o equilíbrio das contas públicas, a legislação estabeleceu limites e regras específicas, dedicando especial atenção às condutas adotadas no último exercício de mandato. A título de exemplo, o administrador público não poderá praticar, neste período, atos que venham a onerar os cofres públicos, comprometendo a gestão futura e transferindo aos seus sucessores obrigações assumidas em nome do poder público, sem o correspondente lastro financeiro.

Os itens que seguem abordam as obrigações que devem ser atendidas ao longo do ano eleitoral, de forma a evitar o comprometendo da gestão futura que assumirá os compromissos legais daquela que está saindo, mais especificamente no que se refere às obrigações com obras e serviços de engenharia.

#### **4. Vedações em Ano Eleitoral – O que pode e não pode fazer o gestor nesse período**

##### **PROIBIÇÃO DE AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO PODER OU ÓRGÃO**

**PRAZO:**

**A partir de 5 de JULHO do ano eleitoral**

**BASE LEGAL:**

**artigo 21 LC 101/2000 e artigo 359-G do Código Penal**

##### **PROIBIÇÃO DO TITULAR DO PODER OU ÓRGÃO DE CONTRAIR OBRIGAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO SEU MANDATO, QUE NÃO POSSA SER CUMPRIDA INTEGRALMENTE DENTRO DELE, OU QUE TENHA PARCELAS A SEREM PAGAS NO EXERCÍCIO SEGUINTE SEM QUE HAJA SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA**

**PRAZO:**

**A partir de 1o de MAIO do ano eleitoral**

**BASE LEGAL:**

**artigo 42 LC 101/2000**

**PROIBIÇÃO DE AUTORIZAR PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO ATOS, PROGRAMAS, OBRAS, SERVIÇOS E CAMPANHAS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS, ESTADUAIS OU MUNICIPAIS, OU DAS SUAS ENTIDADES DA ADIMINISTRAÇÃO INDIRETA, SALVO EM URGENTE NECESSIDADE PÚBLICA RECONHECIDA PELA JUSTIÇA ELEITORAL**

**PRAZO:**

A partir de 4 de JULHO do ano eleitoral

**BASE LEGAL:**

artigo 73, VI, b da Lei 9.504/97

**PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS**

**PRAZO:**

A partir de 4 de JULHO do ano eleitoral

**BASE LEGAL:**

artigo 77 da Lei 9.504/97

A Justiça Eleitoral tem admitido, durante o período da vedação, a permanência de placas indicativas de obras públicas, “desde que delas não constem expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral”. Também não poderão estar presentes nas placas símbolos que identifiquem a administração de concorrentes a cargo eletivo. Destacando-se, no entanto, que as placas indicativas de obras poderão ser mantidas, desde que excluídos nomes de autoridades, slogans, logomarcas e outros elementos identificadores da administração atual.

## 5. O Poder Legislativo

Em 2020, os eleitores serão chamados às urnas para escolher seus representantes no poder público municipal, ou seja, os eleitores de 5.570 municípios escolherão **prefeitos, vice-prefeitos e vereadores**.

É nas Câmaras, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados que as leis brasileiras são discutidas e aprovadas. As propostas dos chefes do poder executivo, isto é, prefeitos, governadores e presidente, precisam ser aprovadas pelos órgãos legislativos para entrar em vigor.

O vereador é um agente político, eleito para sua função pelo voto direto e secreto da população. Ele trabalha no **Poder Legislativo da esfera municipal** da federação brasileira (o Brasil é uma federação composta por três esferas de poder: União, Estados e Municípios).

Assim, o vereador tem um papel equivalente ao que deputados e senadores possuem nas esferas mais amplas (Estados e União).

## **6. Transição Governamental – Transição de governo na administração pública municipal - Recomendações**

Segundo o “Aurélio”, TRANSIÇÃO é a “passagem de um lugar, de um estado de coisas, de uma condição etc. a outra”. Nesse sentido o processo de **TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL**(TG) pode ser compreendido como o tempo correspondente à mudança de uma gestão governamental a outra.

É o tempo que se instala, entre um governo que finda e outro que se inicia, tendo como desafio primordial prosseguir no atendimento às demandas da comunidade sem perdas irremediáveis ante a dinamicidade imposta por esse mesmo tempo.

Em uma acepção mais técnica, a Transição Governamental vem se inserindo na agenda da administração pública como um conjunto de esforços, comportamentais, legais, técnicos e administrativos, que têm início com a divulgação do resultado oficial da eleição, estendendo-se à posse do(a) novo(a) ocupante do cargo.

Tais condições são efetivadas por meio de ações que se utilizam de procedimentos, instrumentos, normatizações, objetivando salvaguardar a continuidade na prestação dos serviços de uma instituição, aos seus públicos, com base no conhecimento do cenário institucional, visando diminuir os impactos – especialmente, os negativos – na passagem das gestões (PEREIRA E DUARTE, 2016, p. 2).

Se inicia, tão logo o novo GESTOR (O que acabou de ser eleito) seja declarado pela Justiça Eleitoral, até o último dia do ano eleitoral. Esta fase dá condições para que o GESTOR (O que está saindo, em seu último ano de mandato) informe ao que está assumindo sobre suas ações, programas e projetos, com o objetivo de evitar a descontinuidade da prestação do serviço e / ou da execução da obra pública. Permite ainda que o novo gestor, antes mesmo de sua posse, conheça os projetos, programas e as obras em andamento, ou seja, são fornecidas informações importantes para que o mesmo inicie e / ou dê continuidade em sua nova gestão.

**ELEIÇÕES MUNICIPAIS (PREFEITOS E VEREADORES)  
04 DE OUTUBRO DE 2020**

**T R A N S I Ç Ã O**

**POSSE DO ELEITO:  
01 DE JANEIRO DE 2021**

**O período de transição vai da proclamação do resultado das urnas até a data de posse do eleito.**

Desta forma, o término das eleições para cargos de Chefe do Executivo (neste caso, o Prefeito) é um período de muito trabalho de planejamento e estruturação do novo governo. É nos primeiros meses após a eleição, antes mesmo do início oficial do mandato, que os novos gestores devem organizar a equipe e o programa de metas da sua administração, já que é nesse momento que os meios de comunicação ficam atentos aos movimentos dos políticos recém-eleitos, na tentativa de identificar como será o novo mandato.

Para realizar uma boa administração, é fundamental que o político eleito conheça a real situação do governo que assume. É aí que entra o chamado processo de transição, que consiste na formação de uma equipe, contendo representantes da gestão em andamento e representantes da nova gestão, com o objetivo de entregar a máquina pública de forma transparente.

Assim, a gestão recém-eleita terá conhecimento máximo sobre os projetos em andamento, para que seja dada continuidade a estes, sem gerar prejuízos para a administração pública.

## 6.1. Algumas etapas da Transição Governamental

A seguir são apresentadas algumas etapas consideradas importantes, que devem ser estabelecidas na transição governamental.

### a. Uma boa gestão exige um bom PLANEJAMENTO

Durante as campanhas, candidatos apresentaram suas propostas contemplando as ações que fariam para atender às principais demandas da população, caso fossem eleitos. As propostas dos candidatos aos cargos executivos devem ser registradas na Justiça Eleitoral, agrupadas em um documento chamado **PLANO DE GOVERNO (Propostas do Candidato)**<sup>2</sup>. **A exigência não vale para quem concorre aos cargos de vereador, deputado ou senador.**

Como a lei obriga o registro das propostas, mas não exige que elas sejam colocadas em prática caso o candidato seja eleito, muitos concorrentes ao pleito tratam esse documento como mera formalidade. Assim, não é difícil encontrar equívocos em Planos de Governo, muitos deles projetos genéricos, elaborados às pressas e pulando uma etapa primordial no processo: conhecer bem o município e ouvir a forma como a população percebe a cidade que habita.

A maioria dos candidatos elaboram esse plano de metas de forma descuidada e sem qualquer estudo de sua região, sem averiguar de fato as necessidades da população para a qual deverá trabalhar, contudo a legislação eleitoral não faz qualquer exigência minuciosa com relação a sua elaboração, apenas se tem como exigência ao apresentar durante o registro junto ao Cartório Eleitoral.

Desta forma, mesmo que as propostas do candidato construídas nas eleições não precisem, necessariamente, ser colocadas em prática pelo candidato

2 Fonte: Lei 9.504/97, Art.11, §1º, IX

eleito, ainda assim deve existir um plano estratégico que contemple os quatro anos da nova gestão. Esse plano existe, e é comumente chamado de Plano de Metas ou Plano de Governo, apesar de ser diferente do documento com mesmo nome apresentado durante as eleições.

### **b. Constituir a EQUIPE DE TRANSIÇÃO**

Ao tomar conhecimento do (a) novo (a) gestor, sugere-se a instalação de uma equipe de transição, mediante ato normativo específico com a identificação das datas de início e encerramento dos trabalhos, a identificação da finalidade e a forma de atuação da equipe. A equipe de transição deve ser composta por:

- I. Representantes do governante atual, com indicação de seu respectivo coordenador de transição;
- II. Representantes do (a) candidato (a) eleito (a), com indicação de seu respectivo coordenador de transição.

Cabe ressaltar que tal equipe deverá ser constituída de forma multidisciplinar, incluindo pessoal da área de obras e serviços de engenharia, a fim de que todas as informações relevantes à nova administração, sejam devidamente sintetizadas.

### **c. Dados e informações de Obras e serviços de Engenharia**

Os Órgãos e as Entidades da Administração Pública elaborarão relatórios, os quais devem ser submetidos e disponibilizados à equipe de transição contendo:

- I. Relação dos Convênios, Contratos de repasses e outros instrumentos congêneres cujos objetos sejam obras ou Serviços de Engenharia firmados com cada entidade, bem como a situação atual destes Instrumentos.
- II. Relação de obras concluídas, mas em fase de recebimento PROVISÓRIO ou DEFINITIVO e suas pendências, caso existam. Projetos, processos de pagamento, contrato e seus aditivos, dentre outros.
- III. Registro fotográficas das obras executadas e em execução.
- IV. Relação das obras em andamento e respectivos processos de pagamento, contrato, (caso existam), dentre outros.
- V. Relação das obras não iniciadas, porém com projetos já elaborados e recursos já garantidos, seja com recursos próprios ou oriundos de convênios e contratos de repasse celebrados com a União ou Estado.
- VI. Relação atualizada de nomes, endereços e telefones dos principais dirigentes do órgão ou entidade, bem como dos servidores ocupantes de cargos de planejamento ou fiscalização das obras do Município.

VII. Legislação correlata: Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, Lei de Zoneamento, Código de Obras e Postura, Plano Diretor, outros, caso existam.

d. Disponibilizar informações

A equipe de transição deverá ter amplo acesso às informações relativas a:

I. Dados referentes ao PPA, LDO e LOA, inclusive anexos, demonstrativos, etc.

II. Contas Públicas (número das contas, agência e banco), inclusive anexos com demonstrativos dos saldos disponíveis, devidamente conciliados, dos restos a pagar e da dívida fundada, bem como a relação de documentos financeiros de longo prazo, contratos de execução de obras, consórcios, convênios e outros, pagos e a pagar, etc.

III. Relação atualizada dos bens patrimoniais.

IV. Ações, projetos e programas de governo em execução, interrompidos, findos ou que aguardam implementação.

## **7. Obras Paralisadas e / ou inacabadas**

Merecem destaque nesse contexto a situação em que o novo gestor (que acabou de ser eleito) “herda” um ônus chamado “obras paralisadas e / ou inacabadas”. Tal patrimônio se reveste de indiscutível importância, visto que consome grandes recursos públicos e não geram quaisquer benefícios para a sociedade.

Desta forma, vamos nos dedicar um pouco a esse tema para que possamos entender a situação.

Podemos conceituar obra paralisada ou inacabada, como toda obra cuja execução esteja suspensa, independentemente do tempo e etapa de paralisação, bem como obra já concluída, mas sem utilização devido à ausência de pessoal e equipamentos necessários, ou sem energia elétrica, sem água, sem acesso, dentre outros.

a. Porque uma obra não deve ser paralisada

A paralisação de uma obra pode gerar penalidades aos gestores considerados responsáveis pela sua interrupção, bem como trazer danos ao Município, uma vez que estará impedido de fazer novas contratações em virtude da descontinuidade de projetos anteriores.

Devem, portanto, os gestores, inclusive no período de transição de governo, prezar pela continuidade das obras em andamento, e atentar aos seguintes aspectos:

I. O interesse público como prioridade - não cabe ao Município paralisar ou abandonar uma obra quando bem entenda. Se houve a publicação do edital para contratação de empresa, o Município demonstrou à coletividade a necessidade de sua realização, devendo, portanto, concluir a obra nos termos do edital publicado, já que os bens públicos devem ser utilizados em prol da coletividade;

II. Abandono da obra sem o amparo de motivos técnicos - não pode o gestor paralisar a obra apenas por discordar do mérito administrativo do gestor anterior (que decidiu pela necessidade e conveniência da mesma). O contrato firmado deve ser obedecido;

III. Possibilidade de incorrer em ato de Improbidade Administrativa - O abandono das obras públicas pode caracterizar ato de Improbidade Administrativa, conforme previsto nos art.10 e 11 da Lei 8.429/92, em casos de danos ao erário. Conforme Art. 10 desta Lei, “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens(...)”; e

IV. Impedimento à contratação de novas obras – Deve-se guardar obediência ao disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), que impede a inclusão de novos projetos às leis orçamentárias sem o adequado atendimento aos projetos já em andamento.

#### b. Prejuízos gerados pela interrupção de uma obra

As perdas decorrentes da paralisação de uma obra são sempre mais complexas do que tão somente a perda dos recursos financeiros nela empregados: além do bem não estar disponível para o atendimento à comunidade, o recurso público aplicado na obra deixou de ser investido em outra ação. Caso a obra sofra algum tipo de deterioração, os valores correspondentes jamais serão recuperados.

Obras paralisadas ou inacabadas acarretam grandes prejuízos à sociedade em geral, representando prejuízos de diversas naturezas, tais como:

I. Prejuízos econômicos e financeiros: Obras são elementos que necessitam de grandes investimentos de dinheiro público que vem dos impostos que todos os cidadãos contribuintes. Tais recursos se perdem quando obras não são concluídas e entregues à população, e serviços não são bem executados e não beneficiam a sociedade. Desta forma, há que se entender que o tempo atua sobre as infraestruturas que foram executadas, porém não concluídas e utilizadas. O efeito das intempéries deteriora os serviços já executados, de forma que na maioria das vezes, ao serem reiniciadas, os serviços já executados terão de ser revistos e refeitos;

II. Prejuízo social:A sociedade não se beneficia. O bem ou o objetivo de prover as pessoas da comunidade não é atendido;

III. Prejuízo político: Muitas vezes tal ônus é auferido pelos administradores locais (região da obra) que, à vista da população são incompetentes ou não têm o prestígio suficiente para fazer com que a obra seja concluída, situação esta que tende a se agravar sobremaneira em períodos eleitorais.

Portanto, vale ressaltar que uma obra paralisada, inconclusa, injustificadamente não entregue à sociedade a que se destina, representa um claro desrespeito ao princípio da moralidade pública, em razão do desperdício de recursos já tão escassos, sem falar na possibilidade de manipulação político-eleitoral da situação, com a promessa de busca de novos recursos para sua conclusão. Acrescenta-se que várias dessas obras são financiadas com recursos externos, empréstimos que devem ser honrados, além da necessidade de alocação de contrapartidas por prazo determinado.

#### c. Recomendações para prevenir a paralisação de uma obra pública

As medidas a seguir listadas devem ser adotadas pelo Município a fim de que possa realizar um melhor acompanhamento dos contratos celebrados, bem como evitar a paralisação ou abandono de obras públicas em andamento. Desta forma, deve o gestor está consciente de que é “[...] PROIBIDO o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado [...]”.

I. Gerenciar / Supervisionar / Acompanhar os planos de trabalhos estabelecidos nos instrumentos de transferência de recursos (convênios, termos de repasse, etc.), evitando com isso a reprovação de serviços, atraso injustificado no cronograma físico e financeiro em função da glosa de pagamentos de itens que não atenderam as especificações de projeto, e a paralisação da obra por falta de repasse de recursos financeiros pelo conveniente.

II. Gerir / Supervisionar / Acompanhar os contratos firmados, com a designação pelo ordenador da pasta de um gestor de contrato específico para acompanhamento do serviço, conforme dispõe o Art. 67 da Lei nº 8.666/93.

III. Fortalecer o corpo técnico municipal voltado ao planejamento, à fiscalização e ao controle de obras públicas, buscando evitar a contratação / elaboração de projetos defeituosos, incompletos e deficientes, e ainda, indicar profissionais qualificados e com atribuições legais e específicas na fiscalização das obras e serviços contratados.

IV. Observar condições técnicas e legais para a contratação, início e execução das obras e serviços, tais como licenciamento ambiental, aprova-

ção da vigilância sanitária, Anotação es de Responsabilidade Técnica (ART), dentre outros.

V. Aplicar as cláusulas contratuais avençadas no que se refere às multas e sanções em tempo hábil, quando ocorridas falhas por parte da contratada; e

VI. Planejar a ocupação dos prédios públicos, atentando-se para executar a obra já prevendo a instalação dos equipamentos necessários ao seu funcionamento para que a edificação não fique em desuso após construída.

Assim a redução do ritmo de uma obra deve ser acompanhada de uma alteração contratual, com as modificações no cronograma físico-financeiro de execução e previsão dos serviços necessários para esta adequação.

Não podemos confundir a paralisação temporária de uma obra ou serviço com o seu abandono.

O gestor deve decidir baseado em cenários e com opções que priorizem obras próximas ao final, o impacto social destas e todas as reduções de escopo viáveis. Após a decisão pela paralisação, o contrato poderá ser rescindido ou a execução dos serviços suspensa, ocasião em que a Administração Pública negociará com a contratada culminando numa alteração contratual.

É obrigação do gestor manter todas as condições técnicas, legais e administrativas da obra para o momento de sua retomada tão logo cesse o motivo do impedimento.

#### d. Auditorias/Levantamentos de Obras Paralisadas ao longo dos anos

A título de informação, destacam-se a seguir dados do trabalho intitulado “OBRAS INACABADAS: NADA DE NOVO”, apresentado no Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas – ENAOP, promovido em setembro de 2019 na sede do TCE/ES, no qual foi demonstrado que ocorreram vários levantamentos de obras públicas paralisadas ao longo dos últimos anos, e que essa situação tão danosa à sociedade, não é uma novidade:

1995	Comissão Temporária das Obras Inacabadas do Senado Federal
2000 / 2001	Auditoria de Obras Inacabadas no PR – TCE PR
2003 / 2005	Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal
2005 / 2006	Auditoria de Obras Inacabadas em MG – TCE MG
2006	Situação das obras inacabadas com aplicação de recursos públicos da União – TCU
2016	Obras Paralisadas – TCM-CE (*)
2016 / 2017	Comissão Especial das Obras Inacabadas – Senado Federal (ainda inconcluso)
2017 / 2019	Fiscalização conjunta TCE PR e Crea-PR em Obras Paralisadas
2018	Diagnóstico de Obras Paralisadas - TCU
2018	Diagnóstico de Obras Paralisadas no Ceará – TCE-CE (*)
2019	Iniciativa CNJ
2019	ATRICON/TRIBUNAIS DE CONTAS – Diagnóstico de Grandes Obras Suspensas Paralisadas no País
(*) Auditorias realizadas pelo TCM-CE e TCE-CE que não integravam a lista do ENAOP	

Os resultados obtidos nesses trabalhos demonstram que pouco se avançou na solução desse problema. No entanto, reforça que os gestores públicos precisam direcionar esforços capazes de mudar essa realidade.

Os números mostram que a paralisação de obras é um problema bastante relevante na área de infraestrutura, mas que também afeta outras áreas: há milhares de obras de creches, quadras de esporte, estradas, pontes, viadutos, postos médicos e assemelhados paralisados.

Quando se somam os grandes projetos de infraestrutura paralisados com o elevado número de pequenas obras paradas, chega-se a dezenas de bilhões de reais em recursos públicos despendidos, que não geram retorno para a sociedade brasileira.

## 8. Observações Finais – Adoção de boas práticas

Recomenda-se ao prefeito municipal que o encerramento de mandato e

as ações de transição sejam adotadas, com o objetivo de dar condições para que o novo gestor receba de seu antecessor todos os dados e informações necessários à instalação do novo governo.

Além do devido respeito aos princípios constitucionais, é importante que a transição governamental ocorra de maneira colaborativa, com transparência e planejamento, a fim de assegurar a continuidade dos serviços e respeitar a supremacia do interesse público.

Uma boa execução do projeto a custos reduzidos e cumprimento de prazos (cronogramas físico e financeiro) são os principais desafios em obras públicas municipais. Ao conseguir reunir estas características, gestores, projetistas, orçamentistas e fiscais de obra — responsáveis diretos pela boa condução deste processo — dão excelência à construção de um empreendimento público ou serviço de infraestrutura no município.

# 4

## ASPECTOS RELEVANTES DA GESTÃO DE PESSOAL



#### 4.1 DAS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS

A partir da Emenda Constitucional nº 16/1997, que introduziu no Brasil a possibilidade de reeleição dos chefes do executivo para um único período subsequente, surgiu a necessidade de fixar norma para separar a pessoa do agente público da pessoa do candidato ao novo pleito, posto que o uso indevido da máquina administrativa em seu favor, via de regra, pode influenciar no resultado final do pleito, principalmente, se não lhes for imposta limitação alguma.

Isso implica dizer que a administração estatal não pode se desviar da finalidade pública (interesse público) em ano eleitoral, a fim de beneficiar ou prejudicar um ou outro candidato. Por isso, os agentes públicos devem, em atenção aos princípios da moralidade e da impessoalidade, ter cautela para que seus atos não estejam de alguma forma interferindo na isonomia necessária entre os candidatos ou violando a legitimidade das eleições.

Sem olvidar que o abuso de poder (gênero) pode dar-se de diversas maneiras, provocando também efeitos jurídicos diversos, o abuso de poder político ou de autoridade (espécie de abuso de poder) manifesta-se pela exploração da máquina administrativa ou dos recursos estatais em proveito de candidatura, ainda que haja aparente benefício para a população (Gomes, José Jairo. Direito eleitoral – 15. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.)

Sem propor-se a elencar todas as inúmeras situações em que se configurariam abuso de poder político, o legislador trouxe as situações mais graves e relevantes com potencial de prejudicar gravemente a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, vedando-as expressamente e prevendo as respectivas sanções.

Neste sentido, fora editada a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, denominada Lei das Eleições, que traz, dentre outros regramentos, as principais condutas vedadas a agentes públicos em campanhas eleitorais.

Como o presente estudo propõe-se a abordar a área relacionada à gestão de pessoas, não serão abordadas todas as condutas vedadas que a citada Lei traz, mas tão somente aquelas relacionadas, direta ou indiretamente, à presente temática. Nesse sentido, transcreve-se o art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97.

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

#### 4.1.1 Conceito de Agente Público

De acordo com § 1º, do art. 73, da Lei nº 9.504, de 1997:

“Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.”

Verifica-se que a definição dada pela Lei é demasiada ampla, de forma que estão compreendidos:

- os agentes políticos (Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos Vices, Ministros de Estado, Secretários, Senadores, Deputados federais e estaduais, Vereadores etc.);
- os servidores titulares de cargos públicos efetivos (regime estatutário) ou empregados públicos (regime celetista), em órgão ou entidade pública (autarquias e fundações), empresa pública ou sociedade de economia mista;
- as pessoas requisitadas para prestação de atividade pública (p. ex.: membro de Mesa receptora ou apuradora de votos, recrutados para o serviço militar obrigatório etc.);
- os gestores de negócios públicos;
- os estagiários;
- os que se vinculam contratualmente com o Poder Público (prestadores terceirizados de serviço, concessionários ou permissionários de serviços públicos e delegados de função ou ofício público).

### 4.1.2 Proibições e Respectivas Exceções

As hipóteses de incidência são normas proibitivas sobre o modo de agir e de se comportar, durante um determinado espaço de tempo, direcionadas a todos os agentes públicos, principalmente àqueles que buscam a reeleição sem a necessidade de desincompatibilização do cargo (Presidente da República, Governadores de Estados e do Distrito Federal e Prefeitos).

Essas normas visam proporcionar igualdade de tratamento a todos os candidatos concorrentes às eleições, bem como evitar o uso da máquina administrativa em benefício de candidatos, visando garantir probidade no pleito eleitoral e evitar o abuso de poder político.

Dentre as hipóteses de incidência, destaca-se o inciso V, do art. 73, da Lei nº 9.504/1997, que diz:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

De acordo com a doutrina clássica de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2006, p. 499), o termo servidor público consignado na vedação prevista no inciso V, por referir-se à pessoa física que presta serviço ao Estado mediante vínculo laboral remunerado, compreende os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários, de modo a impedir que sobre eles seja feita pressão para apoiar ou não determinada candidatura. Busca-se, em essência, proteger o servidor de sofrer perseguição político-ideológica.

Desse modo, a previsão em destaque busca preservar o livre exercício funcional pelo servidor, sem embaraços ou dificuldades, de modo a garantir sua independência durante os três meses que antecedem o pleito eleitoral, evitando, assim, tentativas de manipulação de eleitores.

Além disso, importante ressaltar o termo “circunscrição do pleito”, que, na ocasião, representa a área de abrangência das eleições, por exemplo, para Presidente da República é o todo território nacional, para Governador, o Estado e para Prefeito, o Município.

Importa destacar, ainda, que a norma não proíbe a realização de concurso público, mas sim, a ocorrência de nomeações, contratações e outras movimentações funcionais durante o citado período, sob pena de nulidade de pleno direito. (TSE, Consulta nº 1065/DF, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, DJ 12.07.2004, vol. 1, p. 02 - RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 15, Tomo 2, Página 393).

Quanto às exceções, cumpre tecer breves considerações a seguir delineadas.

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

A alínea “a”, inciso V, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, remete ao fato de que existem alguns cargos na administração municipal cujos preenchimentos são de livre escolhas do administrador público, podendo o agente público exonerar ou nomear seus ocupantes no momento que entender mais conveniente. Trata-se de uma disposição constitucional que a lei eleitoral respeitou ao fazer referência, aplicando no período eleitoral aos cargos de livre exoneração e nomeação.

Em que pese a ressalva legal, é imperativo que se apurem eventuais desvios de finalidade na nomeação e exoneração dos cargos em comissão, bem como nas designações e dispensas de funções de confiança, vez que pode haver a caracterização de abuso de poder.

Nesse viés, o Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito do processo RCED nº 698/TO, já entendeu que restou caracterizado abuso de poder com fundamento no volume de nomeações e exonerações realizadas nos três meses que antecederam o pleito eleitoral, na natureza das funções atribuídas aos cargos que não demandavam tamanha movimentação, e na publicidade com nítido caráter eleitoreiro de promoção de imagem dos gestores.

Por outro lado, vale ressaltar que a contratação temporária, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal de 1988, possui regime jurídico próprio e especial, diferente daqueles previstos para os cargos públicos efetivos e para os empregos públicos. Estes são providos por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, enquanto aqueles são precedidos, em geral, por processo seletivo. Cumpre elucidar, outrossim, que as funções temporárias também diferem dos cargos comissionados, estes de livre nomeação e exoneração.

Isto posto, conclui-se que a ressalva então analisada não contempla a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Continuando na análise, abordando neste momento a supressão ou readaptação de vantagens, importante destacar, ainda, que a melhoria na remuneração do servidor nomeado em cargo em comissão não se mostra suficiente, por si só, para evidenciar a tentativa de burlar à legislação eleitoral, visto que o art. 73, V, “a”, da Lei nº 9.504/97 não prevê a impossibilidade de que o servidor exonerado de cargo em comissão seja nomeado para ocupar outro cargo da mesma espécie, com incremento de remuneração, segundo jurisprudência do Superior Tribunal Eleitoral:

Conduta vedada. Nomeação. Cargo em comissão.

1. O art. 73, V, da Lei nº 9.504/197 estabelece, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a proibição de nomeação ou exoneração de servidor público, bem como a readaptação de suas vantagens, entre outras hipóteses, mas expressamente ressalva, na respectiva alínea a a possibilidade de nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança.

2. O fato de o servidor nomeado para cargo em comissão ter sido exonerado e, logo em seguida, nomeado para cargo em comissão com concessão de maior vantagem pecuniária não permite, por si só, afastar a ressalva do art. 73, V, a, da Lei nº 9.504/197, porquanto tal dispositivo legal não veda eventual melhoria na condição do servidor.

Agravo regimental não provido. (TSE, AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 2994-46/PR. Relator: Min. Arnaldo Versiani)”

Ainda sobre esse ponto, vale dizer que, de acordo com o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, a nomeação ou contratação é analisada de modo objetivo, não levando em consideração o vínculo ou a forma pela qual se realiza, sendo possível incluir a contratação de estagiários na vedação da Lei das Eleições. Eis o teor do entendimento jurisprudencial citado:

“Conduta vedada aos agentes públicos – admissão de estagiários em período proibido pela legislação eleitoral – possível inobservância do art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997 – Decisão liminar suspendendo contratos de estágio – término das eleições – ausência de justificativa para manter a suspensão da conduta – provimento. [Ac. TRESC n. 19.925.]”

*b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de, ou Conselhos de, Contas e dos órgãos da Presidência da República;*

Relativo à alínea “b”, inciso V, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, o dispositivo não criou nenhum empecilho acerca da nomeação de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República.

O Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas constituem órgãos técnicos e não estão inseridos no contexto de troca de dirigentes

eleitos pelo voto popular.

A despeito da vedação, o então Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Cid Flaquer Scartezzini, emitiu o seguinte posicionamento:

“Consulta. Membros dos tribunais de contas. Agentes públicos. Nomeação. Não-vedação. Lei nº 8.713/93. Alcance. Os membros dos tribunais de contas, doutrinariamente são considerados agentes públicos, seja a nível federal, estadual ou municipal, cujo provimento, regulado constitucionalmente, não se insere na proibição prevista no art. 81, da Lei nº 8.713/93, que tem como objetivo a proteção de servidor. NE: A Lei citada disciplinou as eleições de 3.10.94. O teor do dispositivo mencionado é equivalente ao do art. 13 da Lei nº 6.091/74 e art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 (Res. nº 14.316, de 31.05.94, rel. Min. Flaquer Scartezzini.)”

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

Uma das dúvidas mais frequentes entre todas as pessoas que prestam concurso, bem como entre os gestores públicos, trata-se em saber se os concursos públicos são válidos em ano de eleição. A resposta é afirmativa, uma vez que a lei não proíbe a realização dos concursos públicos, contudo ela restringe a nomeação, a contratação ou a admissão do servidor público no período de 03 meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos.

Aqui cabe fazer um alerta no sentido de destacar que essa regra tem por objetivo proporcionar igualdade de oportunidade entre os candidatos, a fim de evitar apadrinhamento eleitoral, ou seja, impede a troca de nomeações por votos. Portanto, a vedação legal diz respeito à nomeação nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Em outros meses deste ano, não há, a princípio, ilicitude na nomeação de aprovados.

No caso prático, o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº 1.065, sob a Relatoria do Ministro Fernando Neves da Silva, emitiu o seguinte entendimento:

Consulta. Recebimento. Petição. Art. 73, V, Lei nº 9.504/97. Disposições. Aplicação. Circunscrição do pleito. Concurso público. Realização. Período eleitoral. Possibilidade. Nomeação. Proibição. Ressalvas legais.

1. As disposições contidas no art. 73, V, Lei nº 9.504/97 somente são aplicáveis à circunscrição do pleito.
2. Essa norma não proíbe a realização de concurso público, mas, sim, a ocorrência de nomeações, contratações e outras movimentações funcionais desde os três meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito.
3. A restrição imposta pela Lei nº 9.504/97 refere-se à nomeação de servidor, ato da administração de investidura do cidadão no cargo público, não se levando em conta a posse, ato subsequente à nomeação e que diz respeito à aceitação expressa pelo nomeado das atribuições, deveres e responsabilidades inerentes ao cargo.
4. A data limite para a posse de novos servidores da administração pública ocorrerá no prazo de trinta dias contados da publicação do ato de provimento, nos

termos do art. 13, § 1º, Lei nº 8.112/90, desde que o concurso tenha sido homologado até três meses antes do pleito conforme ressalva da alínea c do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições.

5. A lei admite a nomeação em concursos públicos e a consequente posse dos aprovados, dentro do prazo vedado por lei, considerando-se a ressalva apontada. Caso isso não ocorra, a nomeação e consequente posse dos aprovados somente poderão acontecer após a posse dos eleitos.

6. Pode acontecer que a nomeação dos aprovados ocorra muito próxima ao início do período vedado pela Lei Eleitoral, e a posse poderá perfeitamente ocorrer durante esse período.

7. Consoante exceções enumeradas no inciso V, art. 73, às proibições da Lei nº 9.504/97 não atingem as nomeações ou exonerações de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; as nomeações para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais ou conselhos de contas e dos órgãos da Presidência da República; as nomeações ou contratações necessárias à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo e as transferências ou remoções ex officio de militares, de policiais civis e de agentes penitenciários. (Res. nº 21.806, de 08.06.2004, Rel. Min. Fernando Neves)

*d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;*

Levando em conta tal enunciado, é imperioso destacar a expressão “serviço público essencial”, devendo ser entendido em sentido estrito, ou seja, aquele vinculado à sobrevivência, saúde ou segurança da população.

O Tribunal Superior Eleitoral também cuidou de firmar o entendimento de que serviço essencial, na acepção trazida pela lei eleitoral, refere-se àquele emergencial, que “não pode sofrer solução de continuidade, sob pena de prejuízos irreparáveis aos seus destinatários”, devendo ser consideradas necessidades inadiáveis “aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, nos termos do artigo 11, parágrafo único, da Lei nº 7.783/89:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Portanto, na visão do Tribunal Superior Eleitoral, serviços essenciais são aqueles especificados na Lei de Greve, em especial, o art. 10, da Lei nº 7.783/89, quais sejam: tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; assistência médica e hospitalar; distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; funerários;

transporte coletivo; captação e tratamento de esgoto e lixo; telecomunicações; guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; processamento de dados ligados a serviços essenciais; controle de tráfego aéreo e navegação aérea; compensação bancária; atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Ainda sobre a contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, cumpre trazer os seguintes entendimentos jurisprudenciais, a saber:

“Eleições 2016. Recurso especial eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral. Conduta vedada. Renovação de contratos de servidores temporários. Novo vínculo de direito público. Configuração da conduta vedada. Serviços de educação e assistência social. Ausência de essencialidade. Jurisprudência do TSE. Obras públicas. Desnecessidade de inauguração. Natureza objetiva da conduta vedada. Provimento.

1. A renovação de contratos de servidores públicos temporários, nos três meses que antecedem as eleições, configura conduta vedada, nos termos do art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/1997.

2. Teleologicamente, a conduta vedada do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições busca evitar que o agente público abuse da posição de administrador para auferir benefícios na campanha, utilizando os cargos ou empregos públicos, sob sua gestão, como moeda de troca eleitoral. Sendo assim, é indiferente que se trate de contratação originária ou de renovação, pois a ‘promessa de permanência’ no cargo pode ser tão quanto ou ainda mais apelativa que a promessa de contratação.

3. A renovação contratual, ao modo de prorrogação, encontra-se contida no campo semântico do verbo ‘contratar’, pois, na realidade, o contrato por prazo determinado é extinto e substituído por um novo; este, ainda que venha a ter o mesmo conteúdo, constitui novo vínculo entre as partes contratantes.

4. A contratação de servidores por tempo determinado pressupõe necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88). Após cada período, a necessidade de contratação e o excepcional interesse público devem ser reavaliados, de forma a fundamentar a renovação dos contratos. Portanto, a renovação constitui ato administrativo diverso da contratação originária, com fundamentação nova e atualizada, não podendo ser considerada mera extensão de vínculo anterior.

5. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não faz distinção entre a contratação originária e a renovação dos contratos temporários. Precedente.

6. O legislador excepcionou a regra apenas para os casos em que a contratação seja necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo (art. 73, inciso V, alínea “d”, da Lei nº 9.504/1997). Nesse sentido, não está contida na ressalva legal a contratação de temporários para o trabalho em obras que já se

estendem há mais de dois anos, ainda que venham a se destinar, posteriormente, a serviço essencial.

7. O conceito de 'serviço público essencial' é interpretado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral de maneira restritiva, abarcando apenas aqueles relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança da população. Exclui-se, portanto, a contratação de profissionais das áreas de educação e assistência social. Precedentes.

8. Embora os serviços de educação sejam de relevante interesse público, o legislador optou por critério diverso para excepcionar a regra do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições. Não pode o julgador, diante da opção legislativa, substituí-la por regra que, em seu juízo, lhe parece mais justa ou adequada, sob pena de ofensa ao princípio democrático (art. 2º da CF/88).

9. A análise consequencialista da decisão judicial não pode conduzir à negativa de aplicação da lei vigente. O chefe do Poder Executivo possui inúmeras alternativas durante sua administração, devendo a responsabilidade pela programação da gestão abarcar a duração dos contratos firmados e a existência de condutas vedadas durante o curso do mandato.

10. As condutas vedadas são cláusulas de responsabilidade objetiva, dispensando a comprovação de dolo ou culpa do agente. Dispensam, por igual razão, a análise da potencialidade lesiva para influenciar no pleito. Precedente.

11. Tendo em vista o reconhecimento da baixa gravidade da conduta, a sanção pela prática de conduta vedada deve ser fixada no mínimo legal, em homenagem ao princípio da proporcionalidade.

12. Recurso provido para condenar o recorrido Roberto Bandeira de Melo Barbosa pela prática de conduta vedada, com a imposição de multa."

(Ac. de 13.8.2019 no REspe nº 38704, rel. Min. Edson Fachin.)

Agravo de instrumento. Agravo regimental. Contratação de pessoal. Art. 73, V, da Lei nº 9.504/97. Surto de dengue. Serviço essencial e inadiável. Convênio. Assinatura e aditamento. Anterioridade. Pleito. A autorização. Alínea "d". Não-ocorrência. 1 Autorização referida na alínea "d" do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97, deve ser específica para a contratação pretendida e devidamente justificada. 2. O fato de se tratar de contratação de pessoal para prestar serviços essenciais e inadiáveis não afasta a necessidade de que, no período a que se refere o inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97, haja expressa autorização por parte do chefe do Executivo. Nesse entendimento, o Tribunal negou provimento ao agravo. Unânime. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 4.248/MG, rel. Min. Fernando Neves, em 20.5.2003.

Ac.-TSE, de 12.12.2006, no REspe nº 27.562: A ressalva da alínea "d", do inciso V, do art. 73, da Lei nº 9.504/1997, só pode ser coerentemente entendido a partir de uma visão estrita da essencialidade do serviço público. Do contrário, restaria inócua a finalidade da Lei Eleitoral ao vedar certas condutas aos agentes públicos, tendentes a afetar a igualdade de competição no pleito. Daqui resulta não ser a educação um serviço público essencial. Sua eventual descontinuidade, em dado momento, embora acarrete evidentes prejuízos à sociedade, é de ser oportunamente recomposta. Isso por inexistência de dano irreparável à 'sobrevivência, saúde ou segurança da população'. Considera-se serviço público essencial, para fins deste dispositivo, aquele vinculado à sobrevivência, saúde ou segurança da população.

Nessa mesma linha, é importante destacar que a Administração Pública não pode justificar a contratação de pessoal para áreas supostamente essenciais

se restar configurada que ela mesmo, com sua falta de organização, deu causa à necessidade que se busca remediar. É o que se extrai do julgado abaixo:

A falta de organização da Administração Pública não justifica a contratação de estagiários para necessidades eventuais de serviços na área de educação, que não se enquadra entre os serviços públicos essenciais e inadiáveis. (TRE-PR, RE nº 7129, Santa Mariana/PR, Rel. Roberto Antonio Massaro, DJ 5.05.2010, tomo 80)

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

Por derradeiro, a conduta destacada na alínea “e”, V, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), remete à remoção de policiais militares e civis no interesse da Administração não configurar qualquer ilícito penal ou eleitoral. Ao contrário, trata-se de ato institucional inerente às atribuições governamentais, implícitas no poder discricionário das autoridades militares e do próprio governador, na qualidade de comandante-chefe de todo o contingente militar e civil do Estado.

Porém, constitui conduta vedada a remoção e transferência “ex officio” de servidor público no período eleitoral, sujeitando o gestor público e seus auxiliares às sanções previstas nos §§ 4º e 5º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97. Assim, a mera remoção de servidor público, por si só, constitui a conduta vedada pela Lei Eleitoral.

Como jurisprudência, destaca-se:

Servidor público. Dispensa. Art. 73, V, da Lei nº 9.504/97. (...) a remoção ou transferência de servidor público, levada a cabo na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a diplomação dos eleitos, configura afronta ao art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 (Ac. de 2.5.2006, no RMS nº RMS nº 410, Rel. Min. José Delgado).

Para concluir o estudo do inciso V, do art. 73, da Lei nº 9.504/1997, foi elaborado um quadro, com intuito de ilustrar os impedimentos e as exceções relativos aos atos de pessoal, quando em época de eleições municipais, conforme segue:

Condutas vedadas, Lei nº 9.504/97, art. 73, V	Exceções
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;</li> <li>a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;</li> <li>a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;</li> <li>a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; e</li> <li>a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;</li> </ul> <p>Também é permitido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>realizar concurso público;</li> <li>tomar posse e entrar em exercício no cargo para o qual já tinha havido nomeação antes da data limite (três meses antes da eleição).</li> </ul>

#### 4.1.3 Outras Proibições e Respectivas Exceções

Além das vedações previstas no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97, acrescenta-se outras proibições que envolvem a gestão de pessoal em período de eleições.

Nesse sentido, elucida-se como outras vedações e respectivas exceções o inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, que proíbe “fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a

recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º da Lei nº 9.504/97 até a posse dos eleitos”.

Pelo texto legal, o que é vedado é a concessão de aumento real da remuneração dos servidores, independentemente da motivação (corrigir injustiças, distorções remuneratórias verificadas em anos anteriores ao da eleição, ou a necessidade de valorização profissional de determinadas carreiras). Desse modo, fica permitida a revisão geral da remuneração para recomposição da perda do poder aquisitivo apurada ao longo do ano da eleição.

De acordo com a Corte Superior Eleitoral, que tomou por base o § 1º, do art. 7º, da Lei das Eleições, o termo inicial da vedação aqui trazida fora fixado em até 180 dias antes das eleições. De acordo com a Resolução nº 23.610/2019 do TSE, elaborada para as eleições municipais de 2020, o art. 83, inciso VIII, traz a seguinte previsão:

Art. 83. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Lei nº 9.504/1997, art. 73, I a VIII):

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem a eleição até a posse dos eleitos.

É digno de nota registrar que, por meio da Emenda à Constituição Federal nº 107, de 02 de julho de 2020, as eleições municipais de outubro de 2020 e os respectivos prazos eleitorais foram adiados em razão da pandemia da Covid-19, não tendo sido, ainda, editadas novas resoluções sobre o presente pleito eleitoral.

Até então em vigor para o corrente ano, nos termos da Resolução nº 23.606/2019, do Tribunal Superior Eleitoral, foi fixada a data de 07 de abril de 2020 (180 dias antes da eleição), “a partir da qual, até a posse dos eleitos, fica vedado aos agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (Lei nº 9.504/1991, art. 73, VIII e Res.-TSE nº 22.252/2006)”.

Sobre o tema, colaciona-se a seguinte jurisprudência:

Recurso ordinário. Eleições 2014. Governador. Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Conduta vedada. Art. 73, VIII, da Lei 9.504/97. Abuso de poder político. Art. 22 da LC nº 64/90. Revisão geral da remuneração acima da inflação. Configuração. Gravidade. Parâmetro adotado a partir da LC nº 135/2010. Inclusão do inciso XVI ao art. 22 da LC nº 64/90. Potencialidade. Critério superado. Opção legislativa. Mandato. Transcurso do prazo. Cassação prejudicada. Inelegibilidade. Incidência. Resultado útil e prático do recurso. Preservação nessa parte. Reforma

parcial do acórdão regional. Recurso ordinário do parquet. Provimento. Recurso especial do investigado. Recebimento na via ordinária. Fungibilidade. Desproviamento. [...] 2. O art. 73, VIII, da Lei no 9.504/97 veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração (lato sensu) dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º do mesmo diploma legal até a posse dos eleitos. 3. A interpretação estritamente literal do aludido artigo - de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar ilícito eleitoral é somente aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito - não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma de regência, que é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos. 4. A proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final. [...]

Além disso, conceder aumentos gerais de remuneração, além da inflação pretérita, havida até o momento da concessão, ao pretexto de que seriam destinados a cobrir expectativas de inflação futura, até a posse dos novos eleitos, também não se admite. Na realidade, aí se estaria a mascarar aumento real, cuja concessão é proibida.

Mas, muita atenção! O alcance dessa proibição ainda pode ficar sujeito a alterações também em face do que consta do art. 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988, com a redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional nº 19/98.

“X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

Sobre a revisão geral, já se decidiu:

Revisão geral de remuneração de servidores públicos. Circunscrição do pleito. Art. 73, inciso VIII, da Lei no 9.504/97. Perda do poder aquisitivo. Recomposição. Projeto de lei. Encaminhamento. Aprovação. 1. O ato de revisão geral de remuneração dos servidores públicos, a que se refere o art. 73, inciso VIII, da Lei no 9.504/97, tem natureza legislativa, em face da exigência contida no texto constitucional. 2. O encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII, da Lei no 9.504/97, na circunscrição do pleito, não podendo ocorrer a partir do dia 9 de abril de 2002 até a posse dos eleitos, conforme dispõe a Res.-TSE no 20.890, de 9.10.2001. 3. A aprovação do projeto de lei que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela Lei Eleitoral não se encontra obstada, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral. 4. A revisão geral de remuneração deve

ser entendida como sendo o aumento concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas.

(Res. no 21.296, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves.)

A aprovação, pela via legislativa, de proposta de reestruturação de carreira de servidores, não se confunde com revisão geral de remuneração e, portanto, não encontra obstáculo na proibição contida no art. 73, inciso VIII da Lei nº 9.504, de 1997. (Res. nº 21.054, de 2.04.2002, Rel. Ministro Fernando Neves).

Recurso especial. Eleições 2016. Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso do poder político. Conduta vedada. Prefeito. Vice-prefeito. [...] 4. As instâncias ordinárias entenderam presente o abuso do poder político em face da edição de lei, de iniciativa do então prefeito, por meio da qual houve recomposição de remuneração que em muito excedeu as perdas inflacionárias e beneficiou 147 servidores, conclusão fática irreversível em recurso especial. Manutenção do abuso do poder político.[...]

(Ac de 19.3.2019 no REspe 32372, rel. Min. Admar Gonzaga)

Concluindo, o que o dispositivo proíbe, portanto, é a concessão geral de aumentos reais de remuneração dos servidores públicos. De outra mão, reajustes meramente inflacionários, para reposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, estes são admitidos. Ou seja, a revisão até pode ser realizada no período de cento e oitenta dias que antecedem às eleições até a posse dos eleitos, mas desde que não ultrapasse o limite estabelecido na lei.

Ainda relacionado à área de pessoal, tem-se a previsão do inciso III, também do art. 73, da Lei nº 9.504/97, que prevê:

Art. 73. São proibidas aos agentes público, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

Pelo dispositivo, é possível identificar que é vedado o uso de servidores públicos para desempenhar funções ligadas à campanha eleitoral, em comitês de campanha eleitoral ou montagem e desmontagem de palanques, por exemplo, durante o horário de expediente normal, salvo se for o caso de servidor licenciado de suas funções junto à Administração. Essa vedação abrange não só servidores públicos efetivos, mas também os empregados públicos, temporários e quaisquer outros contratados pelo Poder Público.

Cumpra destacar que a citada norma não impede que o servidor, por conta própria, participe de campanha eleitoral, mas, por outro lado, é imperioso que seja guardada discrição, não podendo atuar o servidor, conforme disposição normativa citada, durante o expediente normal de trabalho, notadamente

na repartição pública em que labora.

Trata-se de vedação que busca salvaguardar o estrito desempenho das funções públicas por parte de servidores e empregados públicos, bem como de todos aqueles contratados por meio de recursos públicos, evitando o desvio de função destes, bem como o desvio de finalidade na gestão da Administração. Para melhor entendimento, citam-se os exemplos a seguir:

Uso dos serviços de advogada contratada pelo município durante o seu horário normal de expediente - configuração da conduta vedada - representação julgada parcialmente procedente - aplicação apenas de sanção de multa. (TRE-SC, RDJE nº 31878, acórdão nº 28085 de 13.03.2013, Balneário Piçarras/SC, Rel. Luiz Antônio Zanini Fornerolli, DJ 19.03.2013, tomo 49, p. 4)

A realização de propaganda para o horário eleitoral gratuito no interior de policlínicas e escolas públicas, mediante captação de imagens que só puderam ser obtidas pela colaboração dispensada por servidores públicos que ali executavam suas atribuições, em espaços aos quais não teriam livre acesso outras equipes de filmagem, configura as condutas vedadas do art. 73, incisos I e III, da Lei n. 9.504/1997. (TRE-SC, RDJE nº 1270, acórdão nº 23583 de 14.04.2009, Florianópolis/ SC, Rel. Eliana Paggiarin Marinho, DJ 22.04.2009, tomo 68, p. 6)

Resta caracterizada a conduta vedada quando houve a utilização dos serviços de servidor público da administração direta para comitê de campanha de coligação antes do pedido de exoneração." (TRE-PE, RE nº 23393, acórdão de 04.10.2012, Afogados da Ingazeira/PE, Rel. Virgínio Marques Carneiro Leão, pub. em Sessão, 4.10.2012)

O secretário estadual de turismo, não licenciado do cargo, não pode participar ativamente, inclusive com discurso, em prol de Governador candidato à reeleição, em ato de campanha, sob pena de incorrer na conduta vedada pelo inciso III do art. 73 da lei 9.504/1997. Representação julgada procedente, com imposição de pena em seu grau mínimo. (TRE-CE, Rep. nº 561463, acórdão nº 561463 de 17.09.2010, Fortaleza/CE, Rel. Luiz Roberto Oliveira Duarte, DJ 24.9.2010, tomo 175, p. 7)

Comprovada a prática da conduta vedada prevista no art. 73, inc. III, da Lei n. 9.504/97, que trata da cedência de servidor público ou uso de seus serviços, durante o horário de expediente, em benefício de campanha eleitoral. Existência de prova robusta a indicar que o advogado e Secretário Municipal de Administração trabalhou ativamente em prol da campanha eleitoral, em dias úteis e em horários de funcionamento da prefeitura. As hipóteses de condutas vedadas têm natureza objetiva. Verificada a presença dos requisitos necessários à sua caracterização, aplicam-se as sanções previstas nos §§ 4º e 5º do art. 73 da Lei das Eleições. Por outro lado, ausente a prova cabal da participação dos representados ocupantes dos cargos de Assessora Jurídica e de Secretário Municipal do Índio, em atos de campanha eleitoral, durante o horário de trabalho. TRE-RS - Acórdão 29571. (23.08.2017)

O uso da prerrogativa de direção de escola pública, bem como de sua estrutura para convidar pais de alunos, potenciais eleitores, a participarem de reunião na qual se trataria de assuntos da associação de pais, quando na realidade o evento tinha cunho político, constitui conduta vedada, posto que viola a igualdade dos candidatos no pleito. Na hipótese, os servidores subordinados simplesmente deram cumprimento a um comando que partiu da própria representada, o qual seria perfeitamente legítimo, não fosse a finalidade eleitoral que o revestiu ao final, qual seja, a de favorecer a candidatura (...).

(23.06.2016) TRE-RO – Acórdão 727 - 2016 (Processo 182740)  
RECURSO ELEITORAL. SERVIDOR PÚBLICO QUE EM HORÁRIO DE EXPEDIENTE PRÁTICA ATOS FAVORÁVEIS À CAMPANHA ELEITORAL. SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE O PEDIDO, NÃO VISLUMBRANDO PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA. CONJUNTO PROBATÓRIO QUE EVIDENCIA OFENSA AO ART. 73, INC. III, DA LEIS DAS ELEIÇÕES. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO, APLICANDO PENA PECUNIÁRIA.

1. Alegação de conduta vedada consistente na atuação de servidor público, em pleno horário de expediente, em atos favoráveis à campanha eleitoral. 2. (...). 3. Secretário municipal de administração e finanças e Secretária municipal de educação exerciam, simultaneamente, a função de representantes da coligação a que pertenciam os candidatos representados, participando de reunião de plano de mídia das eleições municipais de 2012 durante o horário de expediente. Configuração da conduta vedada prevista no art. 73, inc III da Lei das Eleições. 4. (...). 5. (...). (TRE-SP - RE: 22451 SP, Relator: Antonio Carlos Mathias Coltro, Data de Julgamento: 25/06/2013).

Quanto ao lapso temporal durante o qual a conduta em comento estaria vedada, esta somente poderia ocorrer durante o período eleitoral, entre o registro de candidatura e as eleições, interpretação essa extraída do próprio texto do inciso III, em que pese ser silente quanto a esse aspecto.

#### **4.1.4 Sanções e Penalidades**

De acordo com o § 4º, do art. 73 da Lei nº 9.504/97, o descumprimento de qualquer preceito trazido no artigo em comento acarreta a suspensão imediata da conduta vedada, sem prejuízo da aplicação de multa.

Conforme dito, além da suspensão da conduta, os responsáveis ficam sujeitos, ainda, à multa no valor de cinco mil a cem mil UFIR. Por responsáveis devem ser entendidos, aqui, não apenas os agentes públicos que praticaram os atos vedados pelo artigo, como também os partidos e especialmente os candidatos que, com a violação, se tenha almejado beneficiar. A multa será aplicada em procedimento administrativo instaurado a requerimento de partido, candidato ou coligação, ou do Ministério Público Eleitoral. No procedimento deve ser assegurado aos acusados a ampla defesa e o contraditório, segundo preceito constitucional.

Além da suspensão imediata do ato e do pagamento de multa, o § 5º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, acrescenta que, em se tratando de violação ao caput do artigo, e sendo o violador candidato, ficará ele também sujeito à cassação do registro de sua candidatura ou do seu diploma, caso tenha obtido sucesso na eleição. A realização por ele de alguma das condutas proibidas, mencionadas naqueles incisos, pode realmente caracterizar abuso do poder de autoridade, que, a seu turno, acarreta mesmo cassação de registro ou de diploma, nos termos do art. 22, da Lei Complementar nº 64/90 – Lei das Inelegibilidades.

O § 6º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, determina a duplicação das multas a cada reincidência. Reincidência significa aqui reiteração da conduta proibida,

e não reincidência em seu sentido técnico-penal. Não é necessária que tenha transitado em julgado a decisão que aplica a multa pela primeira violação, e que só depois disso é que tenha ocorrido à segunda, para haver reincidência, no sentido deste parágrafo. Mesmo que a primeira violação ainda não tenha sido julgada, a multa pela prática da segunda já será dobrada.

O § 7º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, caracteriza a violação às proibições contidas em seu caput como atos de improbidade administrativa, na forma do art. 11, da Lei nº 8.429/92. Essa Lei enumera (ainda que exemplificativamente) os atos de improbidade administrativa e fixa suas punições de natureza não-penal e o procedimento para sua apuração. O § 7º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, enfatiza, em particular, a aplicação aos infratores das proibições contidas nesse artigo das punições previstas pelo inciso III, do art. 12, da Lei nº 8.429/92, que incluem a suspensão dos direitos políticos do responsável por tais atos de improbidade administrativa e a perda da função pública que exerçam, além de multas civis. As punições previstas naquela Lei serão aplicáveis ao agente público faltoso, sem prejuízo da suspensão da conduta vedada e da aplicação da multa administrativo-eleitoral, prevista pelo § 4º, do art. 73, da Lei Eleitoral.

As penalidades previstas na Lei nº 8.429/92, art. 12, III, serão aplicadas em processo específico, da competência da Justiça Federal ou Estadual Comum, ou do Distrito Federal, consoante se trate de agente público da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município. Mas, a determinação da suspensão da conduta vedada, e a aplicação da multa administrativo-eleitoral, estas da competência da Justiça Eleitoral, podendo ser queridas por qualquer candidato, partido ou coligação, e pelo Ministério Público Eleitoral.

O art. 78, da Lei nº 9.504/97, também afirma, expressamente, que as punições previstas nos §§ 4º e 5º, do art. 73, da mesma lei, serão aplicadas sem prejuízo de outras de caráter constitucional administrativo ou disciplinar, que as demais leis possam prever. A responsabilidade pela infração eleitoral será distinta, portanto, da responsabilidade penal, constitucional ou administrativa, pela mesma conduta.

A fim de regulamentar as eleições de 2020, o TSE editou a Resolução nº 23.610, de 27 de dezembro de 2019, trazendo, em seu art. 83, § 4º, que trata da penalidade multa, os valores atualizados para o corrente ano, variando, como abaixo exposto, entre R\$ 5.320,50 até R\$ 106.410,00, sem prejuízo da possibilidade de duplicação dos valores a cada reincidência:

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os agentes responsáveis à multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais), sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 4º, c.c. o art. 78).

## 4.2 PROIBIÇÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS E FIXAÇÃO DOS RESPECTIVOS SUBSÍDIOS

Uma vez investido no mandato de Prefeito, o servidor público será afastado do seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar por uma das remunerações, nos termos delineados pelo art. 38, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Quanto ao Vice-Prefeito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a ele são aplicadas, por analogia, as disposições contidas no inciso II do art. 38 da CF (ADI 199, rel. min. Maurício Corrêa, j. 22-4-1998, P, DJ de 7-8-1998.), devendo optar, no caso de servidor público, pela remuneração de um dos cargos, tal qual o Prefeito.

Quanto à acumulação de cargos, a única hipótese admitida de exercício simultâneo de cargo público e mandato eletivo ocorre quando, havendo compatibilidade de horários, o servidor é investido no cargo de vereador, conforme disciplina o art. 38, III, da Constituição Federal de 1988. Ou seja, se a investidura ocorrer no mandato de vereador, não há afastamento compulsório, salvo se inexistir compatibilidade de horários que possibilite o exercício cumulativo. Ainda, tratando-se de mandato de vereador e havendo compatibilidade de horários, o servidor perceberá a remuneração de seu cargo, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo.

Não havendo compatibilidade de horários, o servidor será afastado do seu cargo, podendo optar entre as vantagens deste ou a remuneração do mandato eletivo; a opção por uma das formas de retribuição exclui, automaticamente, a outra.

De acordo com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal de 1988, os agentes políticos serão remunerados, exclusivamente, por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória.

Neste caso, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais são fixados em parcela única, por lei de iniciativa da Câmara Municipal (art. 29, V, da Constituição Federal de 1988). Neste viés, o art. 37, X, da CF/88, assegura revisão anual e geral das remunerações sempre na mesma data e sem distinção de índices, precedida de lei específica, para a recomposição do valor real de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos atendendo, desta forma, a condição da generalidade.

É mister ressaltar que o subsídio do Prefeito, por força do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, constitui-se no teto remuneratório máximo no âmbito dos Municípios. No tocante aos vereadores, por força do art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, aplicam-se a eles, ainda, subtetos específicos, vinculados ao subsídio de Deputado Estadual, variando de acordo com o número de habitantes do Município.

#### 4.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LIMITAÇÕES DE DESPESA DE PESSOAL EM ANO ELEITORAL

Em ano eleitoral, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) estabeleceu algumas limitações referentes às despesas com pessoal. No art. 23, § 3º e 4º, LRF, tem-se o seguinte dispositivo:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrentes de concessão de isenções tributárias pela União; e

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Assim, o legislador estabeleceu que, se no primeiro quadrimestre do último ano de mandato forem ultrapassados os limites de gastos com pessoal (art. 20), as sanções previstas no § 3º, do art. 23, da LRF, seriam aplicadas imediatamente. Tais sanções, conforme dito acima, remetem à vedação do ente municipal de receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente, contratar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Portanto, aqueles gestores que descumprirem os limites com gastos de pessoal, previsto no art. 20, referente ao percentual da Receita Corrente Líquida – 60% ao Município (6% Legislativo e 54% Executivo) serão enquadrados de forma imediata nas restrições acima expostas.

No tocante ao art. 21, da LRF, cumpre tecer as considerações delineadas a seguir. Inicialmente, para melhor entendimento, transcreve integralmente o citado artigo, recentemente alterado pela LC ° 173/2020, in verbis:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Do exposto acima, chama atenção o inciso II (antigo parágrafo único) do citado normativo, que traz regulamentação específica para o período eleitoral, fixando o marco temporal de 180 dias antes do final do mandato de titular de Poder ou órgão, durante o qual declara ser nulo de pleno direito o ato de que resulte aumentada despesa com pessoal.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a expressão “nulo de pleno direito” diz respeito à nulidade absoluta do ato que, pela vontade do legislador, não chega sequer a produzir efeitos, impossível, inclusive, de aproveitamento ou convalidação.

Quanto especificamente ao inciso II, (antigo parágrafo único), sua aplicação ao caso concreto enfrenta controvérsias em sede doutrinária e em sede jurisprudencial, como demonstrado a seguir.

O Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão nº 1106/2008 – Plenário, interpreta o citado dispositivo de modo que a nulidade nele prevista não atinge aqueles atos que, não obstante, praticados dentro dos citados 180 dias, tiveram autorização para sua prática em momento anterior aos 180 dias finais do mandato e obedecem aos ditames da LRF, bem como guardam compatibilidade com o PPA e com a LDO. Dada as razões invocadas pela Corte de Contas Federal, transcreve-se abaixo trecho do voto do Ministro Relator:

13. Já o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações, atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o consequente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.

14. Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o caput do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão.

15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a consequente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato.

16. Como consequência lógica, a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício, com compatibilidade como Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por outro lado, é possível encontrar outras posições, notadamente em sede de Tribunais de Contas, no sentido de que a regra somente restaria infringida se o aumento de despesa ocasionado pelo ato não viesse compensado com outros atos de redução de despesa com pessoal ou aumento de receita corrente líquida, a fim de que seja mantida a despesa com pessoal no mesmo patamar.

Há, ainda, posicionamentos que buscam a interpretação mais literal do dispositivo invocado, ressaltando apenas os casos de ato vinculado e de direito adquirido, que, conseqüentemente, ocasionem aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do gestor.

Independentemente do posicionamento adotado, o objeto da lei é claro, qual seja: evitar que o aparato estatal seja utilizado para realizar atos com irres-

pensabilidade fiscal, com fim eleitoreiro (populista), de modo a comprometer o orçamento subsequente com heranças fiscais desastrosas deixadas pelo antecessor.

Em todos os casos, contudo, a realização de atos que impliquem aumento de despesas com pessoal no período previsto no inciso II (antigo parágrafo único), do art. 21, da LRF, fica condicionada, também, ao contido no caput e no § 1º, do art. 169, da Constituição Federal, bem como aos limites de despesas com pessoal previstos no art. 20, da LRF e, ainda, ao disposto em seus artigos 15, 16 e 17, dentre outros. Deverão ser observadas, também, nos devidos casos, as limitações impostas pela legislação eleitoral (Lei nº 9.504/97).

Por fim, quanto a este ponto, cumpre elucidar, outrossim, que a vedação prevista no dispositivo estudado é também tipificado como ilícito penal, conforme previsão do art. 359-G do Código Penal, com pena prevista de 1 a 4 anos de reclusão.

#### 4.4 DOS ASPECTOS RELACIONADOS À TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL

##### 4.4.1 Folha de Pagamento e Obrigações Previdenciárias

O gestor municipal deve manter-se atento em relação à folha de pagamento dos órgãos municipais, no que diz respeito tanto aos valores dos salários pagos, quanto à concessão de qualquer benefício adicional ou à negativa de concessão de outros benefícios, levando-se em consideração o disposto na Constituição Federal de 1988 e demais normas legais, notadamente, quanto a (o):

- a) pagamento de salário-mínimo: pois se trata de um direito de todo trabalhador, garantido constitucionalmente, sendo, como o próprio nome evidencia, o valor mínimo necessário para garantir, no caso em comento, aos servidores municipais, condições mínimas de sobrevivência;
- b) pagamento de outras garantias constitucionais, como 1/3 de adicional de férias, 13º salário, licenças remuneradas, insalubridade e periculosidade (quando amparadas na legislação) etc.: configurando-se em irregularidade a negativa de tais direitos aos servidores;
- c) concessão de gratificações, abonos etc.: para concessão de qualquer benefício pecuniário aos servidores públicos, é necessário que o aumento da despesa com pessoal, que dele decorre, esteja previsto na LOA e autorizado na LDO, bem como que haja prévia autorização legislativa, através de lei específica, que determine em quais condições tais benefícios serão concedidos, observando-se, ainda, a garantia de tratamento igualitário, entre ocupantes de cargos iguais, em respeito ao princípio constitucional da isonomia;
- d) necessidade de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos para o provimento de cargos efetivos no serviço público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal;
- e) necessidade de existência de cargo ou função no plano de cargos e salários do órgão, bem como de sua vacância, para que haja nomeação de servidor, em cargo efetivo ou em comissionado, bem como para sua designação para função de confiança;

f) necessidade de observância pelo gestor sobre os limites de gastos com pessoal, conforme determinado pela LRF.

Além das preocupações com as folhas de pagamento do órgão, deve também o gestor adotar as seguintes precauções:

- a) cuidar para que todos os valores consignados (retidos) dos servidores e vereadores nas folhas de pagamento em favor da Previdência (Regime Geral ou Próprio) sejam devidamente recolhidos aos respectivos órgãos, pois o não recolhimento configura, em tese, crime de apropriação indébita de recursos previdenciários, tipificado no art. 168-A do Código Penal;
- b) providenciar o pagamento das parcelas relativas à contribuição patronal, pois a inadimplência previdenciária pode gerar bloqueio de transferências voluntárias ou de convênios federais, além de gerar prejuízos ao erário, pela aplicação de juros e multas decorrentes da inadimplência;
- c) observar se as alíquotas aplicadas estão de acordo com as estabelecidas no plano atuarial do instituto municipal de previdência, conforme o caso;
- d) atentar que os acordos de parcelamento de débitos previdenciários existentes com o RGPS devem ser honrados dentro dos prazos previstos, de forma a evitar novas negociações, sobre os quais incidem novos juros e multas, comprometendo, ainda mais, as finanças públicas;
- e) realizar, se possível, encontro de contas entre os Poderes, no momento do repasse do Executivo para o Legislativo, nos casos de existência de parcelamentos de débitos de responsabilidade da Câmara, junto ao INSS que sejam retidos diretamente dos repasses do FPM à Prefeitura.

Ainda, no que tange à folha de pagamento, é importante obter a relação dos servidores postos à disposição de outros órgãos e entidades (Câmara Municipal, Assembleia Legislativa, Governos Federais, Estaduais etc.). Se esse número for excessivo, cabe examinar com detalhes a situação e, se for o caso, promover o seu retorno ou permitir a sua cessão quando houver justificativa para tanto. O eleito, por meio de sua equipe de transição, deve obter informações sobre a folha de pagamento, abrangendo ativos, inativos e pensionistas, para saber se há sintomas de irregularidades.

Por fim, muitos municípios promoveram parcelamentos de seus débitos com INSS, FGTS e PASEP relativos aos seus servidores vinculados ao regime celetista. É importante verificar qual é a situação do Município frente a esses credores, se há débito, qual o seu montante, se há parcelas em atraso, quanto tempo se levará para quitação. O prefeito eleito deve ficar atento pois o Município que for devedor da União, do Estado e de suas autarquias pode ter o recebimento de suas quotas derivadas da repartição de receitas suspenso, conforme autoriza a Constituição Federal de 1988.

#### **4.4.2 Recomendações para a Transição**

##### 1º PASSO: Criação de Comissão de Transição de Governo

- a) Recomenda-se que a equipe de transição seja criada mediante ato normativo, com datas de início e encerramento dos trabalhos, identificação da finalidade e forma de atuação;
- b) Sugere-se que seja formada por representantes indicados pelo Governo Municipal atual e pelo candidato eleito;
- c) As Leis Orgânicas podem estipular normas relativas à transição, inclusive sobre a obrigatoriedade de formação de equipes mistas.

### 2º PASSO: Preparar e Apresentar Relatórios

A administração deverá elaborar e apresentar à equipe de transição relatório com o seguinte conteúdo mínimo:

- a) Informação sobre decisões tomadas que possam ter repercussão de especial relevância para o futuro do órgão;
- b) Principais ações, projetos e programas, executados ou não, elaborados pelos órgãos e entidades durante a gestão em curso;
- c) Relação dos órgãos e entidades com os quais o município tem maior interação, em especial aqueles que integram outros entes federativos e organizações não-governamentais, com menção aos temas que motivam essa interação;
- d) Relação atualizada de nomes, endereços e telefones dos principais dirigentes do órgão ou entidade, bem como dos servidores ocupantes de cargos de chefia;
- e) Informações acerca dos instrumentos orçamentários (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual) com vigência para o primeiro ano de gestão do Prefeito eleito;
- f) A situação das contas bancárias do município, identificando número das contas, banco, agência e saldo das disponibilidades, quando necessário as devidas conciliações bancárias;
- g) Relação de compromissos financeiros assumidos e a pagar na gestão que irá se iniciar oriundos de contratos de prestação de serviços e execução de obras, compras de materiais, consórcios, convênios;
- h) Valores médios mensais recebidos de outras esferas de Governo e as cifras a serem repassadas a título de transferências fundo a fundo e subvenções;
- i) Relação atualizada dos bens patrimoniais existentes;
- j) Relação dos assuntos que requeiram a adoção de providências, ação ou decisão da administração nos cem primeiros dias do novo governo;
- k) Relação dos atos emitidos no período de 1º de julho a 31 de dezembro, que importem na concessão de reajuste de vencimentos, ou em nomeação, admissão, contratação ou exoneração de ofício, demissão, dispensa, transferência, designação, readaptação ou supressão de vantagens

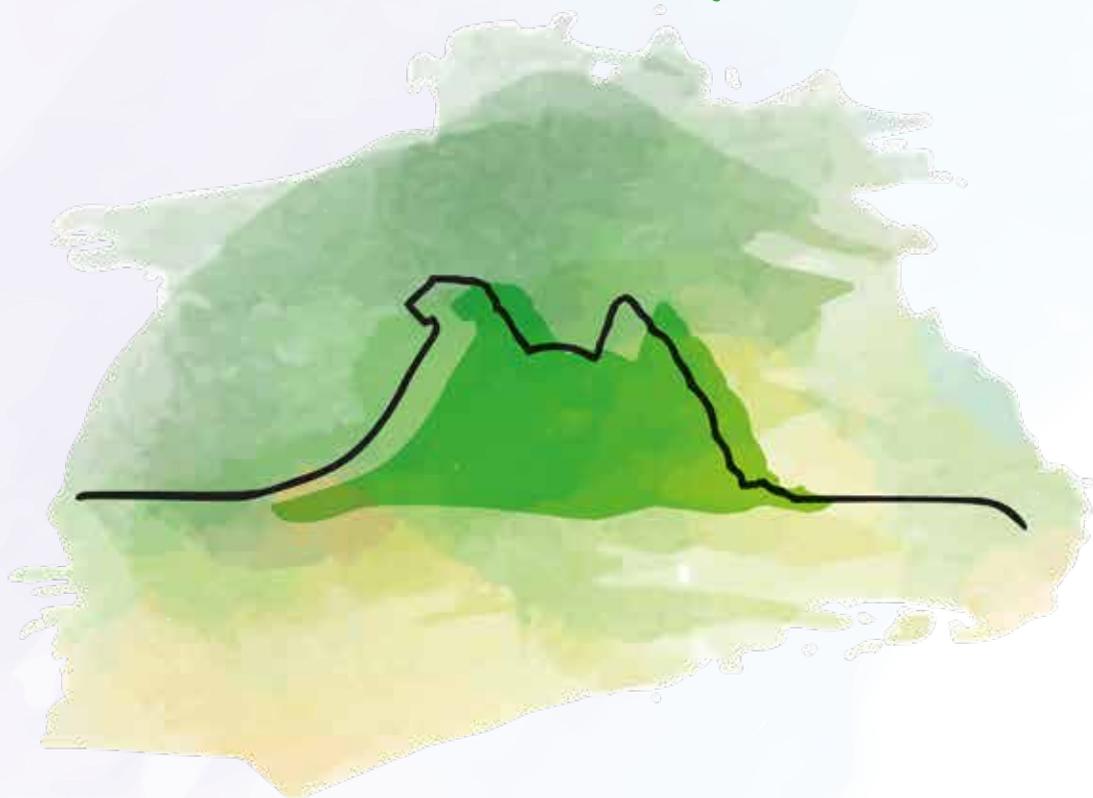
de qualquer espécie do servidor público estatutário ou não;

3º PASSO: Disponibilização de Informações

- a) As informações deverão ser prestadas na forma e no prazo que assegurem o cumprimento dos objetivos da transição governamental;
- b) À equipe de transição deverá ser assegurado o apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas atividades;
- c) Deverá ser proibida a retirada de documentos, equipamentos, programas ou quaisquer outros bens públicos das dependências da administração pela equipe de transição;
- d) Sugere-se a elaboração de atas das reuniões, que devem ser objeto de agendamento e registro, com indicação dos participantes, dos assuntos tratados, das informações solicitadas e do cronograma de atendimento das demandas apresentadas;
- e) Deverá ser vedada a utilização da informação recebida pela equipe de transição para outras finalidades.

# 5

## O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL



## 5.1 A SOCIEDADE CIVIL E A SUA ATUAÇÃO NA TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL

Antes de adentrar na essência deste módulo é imprescindível destacar que a participação da sociedade nas ações fiscalizatórias tem se constituído num dos mais importantes vetores para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

Vivenciamos um momento de grandes transformações culturais, de comportamentos, de valores, de referências. Vivemos numa época do conhecimento, de redes tecnológicas avançando de forma exponencial e constatamos uma sociedade muito mais politizada, mais crítica, mais consciente do seu papel como formadores de opinião.

E é neste segmento, neste diapasão que pretendemos explorar positivamente o conteúdo crítico da sociedade no sentido de participar, contribuir, acrescentar e debater para que os processos de transição no âmbito de cada município seja o mais saudável, transparente e harmonioso para assegurar a continuidade e qualidade dos serviços prestados.

A transição governamental é dos temas da maior relevância no contexto dos municípios pois a história recente tem trazido fatos e eventos que denotam a descontinuidade nos programas e projetos trazendo grandes prejuízos à população.

Imperioso destacar que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará se insere no contexto da transição governamental amparado pelos dispositivos constitucionais que apontam para o programa finalístico da sua atuação na fiscalização dos recursos públicos, mas também, não menos importante, na sua missão de orientação aos seus entes jurisdicionados.

Nesta vertente da orientação esta Corte de Contas imbuída nos melhores propósitos para preparar os gestores, servidores, controladores e a sociedade, está desenvolvendo a capacitação voltada para operadores da área de gestão governamental, gestores da pasta de obras e serviços de engenharia, abordando os aspectos relevantes da gestão de pessoal e estimulando a participação dos cidadãos com a temática do papel da sociedade civil na transição governamental.

O TCE detém, por força do programa finalístico da orientação a prerrogativa de esclarecer de forma pedagógica prestigiando os aspectos de conveniência, podendo, de maneira preventiva, expedir orientações acerca dos atos da transição de governo.

### 5.1.1 Processo de Transição Governamental

O processo de transição evidencia o amadurecimento político e o elevado grau de comprometimento do administrador com a gestão pública.

Por meio deste processo são viabilizadas as condições necessárias para o

candidato eleito, antes da posse, possa receber todas as informações necessárias para preparar seu plano de governo, ao tempo que assegura de forma plena a continuidade da gestão e da prestação dos serviços públicos .

### **5.1.2 O que entendemos por transição governamental?**

É o entendimento político-administrativo que tem por objetivo a transmissão do conhecimento sobre o funcionamento dos órgãos e entidades que compõem os Poderes Executivo e Legislativo municipais. Depreende-se, portanto, que tem por finalidade propiciar as condições para que o candidato eleito possa receber do seu antecessor todos os dados e informações confiáveis dentro dos parâmetros legais.

Por meio do processo de transição se busca evitar a ocorrência de irregularidades, desvios de recursos e dilapidação do patrimônio público, assegurando por conseguinte a continuidade da atividade administrativa e garantindo a perfeita prestação dos serviços públicos essenciais.

### **5.1.3 Fundamentação da Transição**

Os procedimentos, regras, orientações, determinações e obediência aos vários normativos que tratam a matéria da transição convergem para os disciplinamentos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma mais específica no seu Art. 48, A.

### **5.1.4 Alcance da Comissão**

Os prefeitos e presidentes de câmara poderão/deverão constituir as comissões de transição no âmbito de seus órgãos de sorte a garantir que no período da transição dos respectivos cargos, os eleitos para os cargos de prefeito e presidente de câmara possam receber do seu antecessor, de forma tempestiva, todas as informações de natureza orçamentária, contábil, financeira, operacional e patrimonial, bem como os sistemas, bancos de dados, documentos, leis, atos, instrumentos de planejamentos e demais informações.

### **5.1.5 Criação da Comissão de Transição de Governo**

Uma vez conhecido o prefeito como o eleito declarado pela Justiça Eleitoral, sugere-se a instalação de uma equipe de transição, mediante ato normativo específico com datas de início e de encerramento dos trabalhos, identificando as finalidades e formas de atuação.

A comissão de transição está, portanto, incumbida de colher e repassar informações e documentos aos representantes dos candidatos eleitos de sorte a garantir a ampla disponibilização dos instrumentos que permitam o novo gestor

ter um conhecimento concreto e fidedigno da situação orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional.

### **5.1.6 Período da Transição e Antecedência Mínima para Instalação**

O período de transição se constitui assim no intervalo compreendido entre a data da proclamação do resultado das eleições pela justiça eleitoral e a data da posse do candidato eleito.

A instalação da comissão deve ter antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias em relação à data estabelecida por lei para a posse e transmissão dos cargos, no ano em que se deram as eleições. Em caso da realização de eleições com segundo turno, a antecedência mínima será de 30 (trinta) dias.

### **5.1.7 Composição e Membros Obrigatórios**

Por recomendação do Tribunal de Contas a comissão deverá ser composta por no mínimo seis membros, sendo três representantes do gestor municipal titular da atual administração e três indicados pelo candidato eleito, tendo a coordenação dos trabalhos sob a responsabilidade do candidato eleito.

Desta composição sugerida, para a equipe do dirigente atual, temos a orientação de que obrigatoriamente deverá participar dos trabalhos o secretário de administração ou o titular de cargo semelhante com atribuições da área, além de servidores da área de contabilidade, representantes do controle interno, dos Recursos Humanos, Assessor Jurídico e ainda, caso possível, por técnicos que detenham conhecimentos na área de planejamento, suprimentos governamentais, infraestrutura, tecnologia da informação, saúde e educação sendo facultada a esta comissão requisitar quaisquer informações e documentos aos órgãos da administração municipal.

Após a proclamação do resultado das eleições, o candidato eleito para o cargo de prefeito deverá comunicar, por escrito, no prazo de 15 (quinze) dias, ao Chefe do Poder Executivo em exercício, os seus representantes que compõem a comissão de transição governamental.

Os representantes da administração municipal, em ambos os poderes, deverão disponibilizar as estruturas físicas, tecnológica, operacional, logística e administrativa suficientes para viabilizar o adequado funcionamento das comissões de transição, em especial, indicando o espaço físico para os trabalhos, equipado com computadores e acesso à rede mundial de computadores.

Para efeito de ilustração destacamos que a transição governamental no âmbito dos municípios será norteadada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, continuidade dos serviços públicos, supremacia do interesse público, motivação dos atos, igualdade e isonomia, autotutela, razoabilidade e proporcionalidade.

Importante enfatizar que a Comissão de Transição deverá apresentar e disponibilizar no âmbito de cada poder, informações, documentos, atos e ins-

trumentos de planejamento, programas e projetos dos órgãos e entidades que compõem a administração direta e indireta municipal, documentos dos atos e fatos orçamentários, financeiros, fiscais e patrimoniais, bem como cópia eletrônica de todos os arquivos existentes no banco de dados.

### **5.1.8 Preparação e Apresentação de Relatórios**

Os órgãos e entidades da Administração Pública deverão elaborar e estar preparados a apresentar à equipe de transição relatórios com o seguinte conteúdo mínimo:

- a. informação sucinta sobre as decisões tomadas que possam ter repercussão de especial relevância para o futuro do órgão;
- b. Relação de órgãos e entidades com os quais o município tem maior interação, em especial aqueles que integram outros entes federativos e organizações não governamentais, com menção aos temas que justificam tal interação;
- c. Principais ações, projetos e programas, executados ou não, elaborados pelos órgãos e entidades durante a gestão em curso;
- d. Relação atualizada de nomes, endereços e telefones dos principais dirigentes do órgão e entidade, bem como dos servidores ocupantes de cargos em chefia;
- e. Informações acerca dos instrumentos de planejamento;
- f. A situação das contas bancárias do município, identificando números de contas, banco, agência e saldo de disponibilidades, quando necessário as devidas conciliações bancárias;
- g. Relação de compromissos financeiros assumidos e a pagar na gestão que irá e iniciar oriundos de contratos de prestação de serviços e execução de obras, compras de materiais, consórcios, convênios, etc;
- h. Valores médios mensais recebidos de outras esferas de governos e as cifras a serem repassadas a título de transferências findo a fundo e subvenções;
- i. Relação atualizada de bens patrimoniais existentes;
- j. Relação de atos emitidos no período de 1º de julho a 31 de dezembro que importem na concessão de reajuste de vencimentos, ou em nomeação, admissão, contratação ou exoneração de ofício, demissão, dispensa, transferência, designação, readaptação ou supressão de vantagens de qualquer espécie do servidor público estatutário ou não;
- l. Relação de assuntos que requeiram adoção de providências, ação ou decisão da administração nos cem primeiros dias do novo governo.

Ao final do mandato, o administrador deverá disponibilizar informações necessárias ao bom andamento do processo de transição, atentando-se para os

seguintes pontos:

\* As informações devem ser prestadas de forma e prazo que assegurem o cumprimento dos objetivos de transição governamental;

\* A equipe de transição deverá ser assegurado o apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas atividades;

\* Deverá ser proibida a retirada de documentos, equipamentos, programas ou quaisquer outros bens públicos das dependências da administração pela equipe de transição.

\* Sugere-se a elaboração de atas de reuniões, que devem ser objeto de agendamento e registro, com indicação dos participantes, dos assuntos tratados, das informações solicitadas e do cronograma de atendimento das demandas apresentadas;

\* Deverá ser vedada a utilização da informação recebida pela equipe de transição para outras finalidades.

### **5.1.9 O que o Prefeito deverá apresentar a Comissão de Transição até 31 de dezembro**

No âmbito do Poder Executivo o Prefeito Municipal em exercício deve apresentar à comissão de transição até 31 de dezembro do exercício em que ocorrerem as eleições os seguintes documentos e informações, além de outros que se fizerem necessários

1. Instrumentos de planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA;
2. Demonstrativo dos saldos disponíveis transferidos do exercício findo para o exercício seguinte;
3. Demonstrativo dos restos a pagar, distinguindo os empenhos processados e não processados, referentes aos exercícios anteriores, com as cópias de referidos empenhos;
4. Demonstrativo da dívida fundada interna;
5. Relação de compromissos financeiros em longo prazo, decorrentes de contratos de execução de obras e serviços;
6. Relação de contratos e termos aditivos, destacando os contratos de serviços de natureza continuada, bem como a listagem das atas de registros de preços em vigência;
7. Demonstrativo das despesas assumidas nos dois últimos quadrimestres do mandato (LRF);
8. Inventário atualizado dos bens patrimoniais;

9. Inventário de bens de consumo existentes nos almoxarifados;
10. Demonstrativo da situação dos servidores municipais, evidenciando o nome, a lotação, a data e a forma de ingresso, os cargos em provimento efetivo, em comissões e funções gratificadas, e a relação de contratados por prazo determinado e dos servidores cedidos com as respectivas remunerações;
11. Relação dos contratos de terceirização de mão de obra, bem como a relação dos terceirizados contendo: nome, função e local da prestação de serviço;
12. Relação dos concursos públicos homologados nos últimos oito anos e prazo de validade, com a respectiva listagem dos aprovados, por ordem de aprovação, e os nomeados, se houver;
13. Relação das folhas de pagamento em atraso, caso existam;
14. Cópias dos últimos relatórios da LRF publicados referentes ao exercício findo, devendo apresentar os anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 5º bimestre e os anexos do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre do do 1º semestre, nos casos de municípios com mais/menos de 50.000 habitantes;
15. Apresentação de demonstrativo da movimentação financeira (livro razão, controle computadorizado dos lançamentos, bem como contas correntes dos bancos escriturado até o seu último dia de mandato);
16. Relação de obrigações municipais pendentes de regularização junto ao Tribunal de Contas do Estado, caso exista;
17. Relação dos atos no período de 1º de julho a 31 de dezembro, que importem na concessão de reajustes de vencimentos, ou em nomeação, admissão, contratação ou exoneração de ofício, demissão, dispensa, transferência, designação, readaptação ou supressão de vantagens de qualquer espécie do servidor público estatutário ou não, se houver;
18. Relatório circunstancial e detalhado acerca da situação atuarial e patrimonial do regime próprio de previdência municipal, se for o caso;
19. Demonstrativo da situação da dívida e parcelamentos junto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime Geral da Previdência Social (RGPS), se for o caso;
20. Relatório de cadastramento de contribuintes e arrecadação de receitas próprias do município;
21. Relação atualizada da dívida ativa tributária e não tributária do município, bem como o relatório da situação de providências adotadas pela Administração no que se refere a sua cobrança;
22. Situação analítica das concessões, permissões, acordos, convênios e ajustes em execução, devidamente conciliados, informando inclusive as contas bancárias dos recursos vinculados;
23. Relação dos convênios pendentes de prestação de contas junto aos convenientes, se houver;

24. Relação das obras paralisadas ou inacabadas, se houver;
25. Relação de precatórios pendentes de pagamentos, se houver;
26. Processos administrativos de aquisições de bens e serviços do exercício findo;
27. Demonstrativos contábeis, conforme anexos da Lei nº 4.320/64 e balancete contábil do exercício findo;
28. Cópias das seguintes leis, se houver: lei orgânica do município, leis de criação dos órgãos da administração indireta, lei de organização do quadro de pessoal, lei do estatuto dos servidores públicos, lei de parcelamento e uso do solo; lei de zoneamento; código de postura; código tributário e suas alterações.

## 5.2 A SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DOS BENS PATRIMONIAIS: EVITANDO A DILAPIDAÇÃO E O DESPÉRDÍCIO:

Neste tópico trazemos a tona uma série de conceitos e recomendações para que a sociedade civil organizada possa realizar um controle efetivo das movimentações e ações dos gestores, servidores, responsáveis pela guarda e conservação dos bens patrimoniais de modo a garantir a continuidade das administrações e a integridade dos bens que a compõem.

Prefeitos e gestores municipais são os responsáveis pelo Patrimônio Público e pelo gerenciamento dos recursos que fazem parte deste patrimônio governamental.

### 5.2.1 Abrangência do Patrimônio Público

O patrimônio público é constituído por bens de toda natureza e espécie que tenha interesse para a administração e para a comunidade administrada. Estes bens recebem conceituação, classificação e destinação legal para a correta gestão patrimonial que percorre desde o seu ingresso até o momento da sua baixa ou desfazimento.

### 5.2.2 Definição De Bens Públicos

Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas e incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, as entidades estatais, autárquicas e empresas governamentais.

Os bens são representados por todos os valores materiais e imateriais que possam figurar uma relação jurídica, sendo classificados pelo Direito Civil em bens corpóreos, incorpóreos, bens fungíveis e infungíveis, bens móveis e imóveis.

Em um significado mais amplo, pode-se dizer que o patrimônio público é o conjunto de bens e direitos pertencentes a todos, e não a um indivíduo da

entidade governamental, em virtude de todos serem cidadãos, razão pela qual o Estado e a Administração existem. Portanto, a todos cabem zelar, preservar e defender o patrimônio, entretanto, quando o patrimônio estiver vinculado a um determinado ente, a ele cabe, inicialmente, adotar as medidas necessárias a sua preservação e conservação.

Para efeito de controle dos bens patrimoniais destacamos a relevância de que estes bens possuam registros por ordem numérica e especificação, registrados em sistemas informatizados.

Na perspectiva do controle pela sociedade a Constituição Federal no seu Art. 5º, LXXIII indica que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural

#### **5.2.4 Condutas Vedadas em Campanhas Eleitorais no Segmento do Patrimônio Público**

As condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais encontram-se disciplinadas nos art. 73 a 78 da lei 9.504/97, impondo aos gestores públicos condutas a serem observadas em determinados períodos do ano em que se realizam as eleições no intuito de manter a igualdade de oportunidades entre os candidatos em disputa.

Na obra do professor Djalma Pinto “Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal, o estudioso resume que as condutas vedadas são as ações praticadas por agentes públicos, servidores ou não, que consistem na colocação da máquina administrativa a serviço de candidatura, desequilibrando a igualdade exigida entre os candidatos, devendo ser imediatamente sustadas e punidos os infratores por comprometerem a normalidade da disputa pelo mandato.

#### **5.2.5 Colocação da Máquina Pública a Serviço de Candidatura**

Dentre as práticas mais comuns reputa-se que a colocação da máquina administrativa a serviço da candidatura é uma das mais danosas para os participantes do pleito eleitoral uma vez que acaba por propiciar um desequilíbrio de forças e vantagens sobre candidatos, portanto, é absolutamente vedada tal prática ao tempo que alerta-se a sociedade civil para que esteja completamente alerta para eventuais comunicações aos órgãos de controle externo e aos representantes do Ministério Público

#### **5.2.6 Não Utilização de Bens e Serviços Para Fins Eleitorais**

Nenhum bem, de qualquer natureza, pertencente à administração pública

poderá ser utilizado em benefício de qualquer candidato, partido político ou coligação.

Todos os agentes públicos devem atuar com estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública, disciplinados no art. 37, caput, da Constituição Federal vigente, regramento que serve de norte para o administrador público, e do qual este não pode se afastar, sob pena de serem detectados vários problemas que possam vir a demonstrar uma gestão de recursos improba.

Desta forma, o intuito do legislador ao incluir o §10 ao art. 73 da Lei 9.504/97, não foi outro senão afastar o uso da máquina pública como instrumento capaz de ensejar o comprometimento de igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral, coma intenção de impedir que a assistência social de vários níveis de governo servisse de propulsão a candidaturas.

Com base na leitura realizada no dispositivo acima indicado, podemos citar como exemplos de atos praticados que configuram improbidade administrativa que causam lesão ao erário, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades regidas pelo direito público:

- a. o pagamento indevido de verbas públicas por força de superfaturamento na aquisição de bens, excessiva valorização na avaliação de imóveis a ser alienados e quitação de despesas não realizadas;
- b. Desrespeito ao regramento da Lei das Licitações;
- c. A incorporação ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas e valores pertencentes a administração pública;
- d. A permissão ou contribuição para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial público sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis a espécie;
- e. A permissão de utilização, em obras e serviços de particulares, de servidor, empregado, pessoas contratadas pelo setor público, bem como de equipamentos e materiais de propriedade das entidades públicas.

A Lei nº 8.429/92, disciplina em seu artigo 12, que independentemente das sanções penais, civis, administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às cominações, que podem aplicadas isoladas ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

- \* a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do

responsável pelo ato de improbidade;

- \* o pagamento de multa civil e o ressarcimento integral do dano causado;
- \* a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos;
- \* a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos

### **5.2.7 Uso Inadequado e a Falta de Manutenção dos Bens Públicos**

Cabe a todos os servidores, nos diversos níveis da unidade, a responsabilidade de zelar, guardar, conservar e informar qualquer movimentação de irregularidade com os bens permanentes, permitindo ao setor específico manter os registros atualizados.

No sentido contrário, o uso inadequado dos bens e a falta de manutenção manifestamente comprovada é objeto de mobilização e participação da sociedade procedendo com as comunicações no âmbito do poder responsável pela guarda e conservação daquele bem, bem como, comunicar imediatamente ao representante do Ministério Público local e, sem prejuízo destas iniciativas, proceder com as comunicações junto ao Tribunal de Contas do Estado para efeito de registro e possíveis providências considerando a iminente ou já caracterizada lesão ao patrimônio público.

Para efeito de comunicação ao Tribunal de Contas do Estado reputamos como imprescindível que a sociedade reúna elementos os mais robustos e contundentes possíveis para efeito de fidedignidade em relação ao fato reportado. Importante fazer o recorte do evento indicando local, agentes envolvidos, que a matéria é afeta as atribuições e competências constitucionais do TCE CE e, acima de tudo, que remeta provas e evidências concretas de sorte a convencer ao TC a necessidade imperiosa de tomar atitudes e decisões de acordo com potencial efeito lesivo da conduta.

### **5.2.8 Reaproveitamento de Tombo, Movimentação e Reparo de Bens**

É vedado o reaproveitamento de um número de registro patrimonial dado a um bem, ainda que o mesmo tenha sido baixado do acervo patrimonial. Referido registro é individual e vincula o bem originariamente gravado. O reaproveitamento de tomo se constitui numa prática absolutamente equivocada pois, além de indevida, propicia a perda da história do bem inicialmente cadastrado.

A movimentação de qualquer bem patrimonial deve ser rigorosamente acompanhada pela unidade responsável de controle interno bem como que tais movimentações sejam também acompanhadas das devidas documentações como termo de responsabilidade.

Nos casos de reparos de bens o número do registro patrimonial deve ser

mantido, anotando-se, quando necessário, as alterações verificadas, para fins de identificação dos bens.

## **5.2.9 Vedação De Ceder Bens Móveis Ou Imóveis**

Nos termos do Artigo 73, inciso I, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) é vedada a prática de ceder ou usar bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública, como por exemplo, o uso de veículos oficiais, computadores, mobiliários, prédios públicos, dentre outros.

### **5.2.10 Vedação De Fazer Uso Promocional De Bens e Serviços Custeados Pelo Poder Público.**

Constitui-se também em prática vedada nos termos da legislação eleitoral fazer uso promocional da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados pelo poder público, conforme explicitado no Art. 73, inciso IV.

Importante destacar a inserção do § 10 ao inciso IV do Art. 73 da Lei 9.504/97 que indica que no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Dentre as práticas neste contexto exemplificamos com a distribuição de cestas básicas bem como a utilização de veículos da prefeitura municipal para a realização de atividades com a conotação de promoção da atual administração

### **5.2.11 Diretrizes Da Gestão Patrimonial**

- \* Qualquer servidor público será responsável pelo dano que causar, ou para o qual concorrer, a qualquer bem público, que esteja ou não sob sua guarda;
- \* É vedado o uso particular de qualquer bem público salvo o uso autorizado por lei;
- \* Todo documento que se referir a bem público, deve mencionar o número do seu registro patrimonial
- \* Os bens patrimoniais que ingressarem nos órgãos ou entidades públicas por empréstimos ou cessão, serão cadastrados, terão controle especial, mas não receberão registro patrimonial;
- \* Os bens adquiridos com recursos de convênios ou contrato que, contiverem período de carência, serão cadastrados, terão controle especial, mas só receberão o registro patrimonial quando encerrado o prazo.

### **5.2.12 Conservação De Bens Patrimoniais**

Os gestores e servidores das instituições deverão ser responsáveis pelos bens que estão sob seu uso e/ou guarda, competindo a estes:

- a. conservar os bens do acervo patrimonial, ligar, operar e desligar os equipamentos conforme as recomendações e especificações do fabricante;
- b. Adotar e propor a chefia imediata as providências que garantam e preservem a segurança e conservação dos bens móveis existentes na sua unidade;
- c. manter os bens de pequeno porte em local seguro

### **5.2.13 Previsão Legal Para Aqueles que Cometerem Condutas Tipificadas como Crime**

A Lei nº 8.429/92 no seu artigo 5º define que “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á integral ressarcimento ao dano.

Por esta normatização aqueles que comprovadamente tiverem adotado conduta que evidenciem lesão ao patrimônio terão que arcar com o ressarcimento integral do dano causado.

Na mesma toada, o Art. 6º da mesma legislação afirma que “no caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio. Este dispositivo reforça a essência do anterior acrescentando que o ressarcimento do dano passará necessariamente pela perda dos bens auferidos de maneira indevida.

Constante no Art. 7º da citada legislação existe a indicação de que “quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao ministério público para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Por fim, o Artigo 9º da Lei nº 8.429/92 define que constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, notadamente, no inciso VII “adquirir, para si ou para outrem, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou renda do agente público.

### **5.2.14 Constatações Práticas na Transição de Governo Relacionadas ao Patrimônio**

Elencaremos algumas das principais e mais emblemáticas ocorrências verificadas em transições de governo anteriores e que resultaram em ações promovidas pelo Tribunal de Contas do Estado bem como em ações de cunho criminal no âmbito do Ministério Público:

- \* Frota municipal sucateada, veículos sem condições de uso;
- \* Veículos com a documentação atrasada ou com registro de multas junto aos órgãos de trânsito;
- \* Sucateamento de máquinas e equipamentos;
- \* Desaparecimento de bens municipais;
- \* Doação ilegal de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio do município;
- \* Depredação do patrimônio público
- \* Prédios públicos em péssimas condições de uso
- \* Uso indevido de bens e recursos públicos.

### 5.3 ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL POR PARTE DA SOCIEDADE CIVIL

Neste tópico trataremos a síntese das possíveis verificações feitas pela sociedade civil para garantir a saúde fiscal dos municípios, especialmente neste período que antecede as eleições e o restante do exercício de sorte que não comprometa a gestão do candidato eleito.

#### **5.3.1 Aumento de Despesa sem Previsão de Receita: art. 21, Lei nº 101/2000**

Por este dispositivo legal fica determinado que é nulo de pleno direito todo e qualquer ato que provoque aumento de despesa sem que tenha a correspondente indicação da origem da receita para custear tal dispêndio.

Com isto o legislador quis assegurar que qualquer aumento de despesa provocado por gestor na iminência de deixar o cargo, deverá ser previamente assegurada a fonte da receita que responderá por tais gastos.

No mesmo dispositivo o legislador, no parágrafo único, ressalta que igualmente é nulo de pleno direito o ato que resulte aumento de despesas com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão.

A proibição é aplicável a todos os administradores públicos, sujeitados ou não ao processo eleitoral, e visa coibir o favorecimento intencional a servidores, por meio do crescimento de gastos com pessoal, e evitar o comprometimento de orçamentos futuros e a respectiva inviabilização na administração dos novos gestores.

A disposição do parágrafo único do Art. 21 da LRF é coibir a prática de

atos de favorecimento relacionados a despesas com pessoal, mediante contratações, nomeações, atribuição de vantagens, entre outros, em final de mandato, no sentido de evitar:

- \* o crescimento das despesas com pessoal;
- \* o comprometimento dos orçamentos futuros;
- \* a inviabilização das novas gestões.

Tal regramento não alcança os aumentos originários de vantagens pessoais a que os servidores públicos têm direito por força de dispositivo constitucional.

### **5.3.2 Vedações Para Efeito de Pessoal Em Se Extrapolando O s Limites de Despesas Com Pessoal**

Por força do art. 22 da lei de Responsabilidade Fiscal, em se constatando que o ente ultrapassou o limite de 95 % do limite de despesa com pessoal previsto no artigo 19 da mesma lei, ficam vedados de proceder:

a. com a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X o Art. 37 da Constituição Federal;

b. criação de cargo, emprego ou função;

c. alteração de estrutura de carreira que implique em aumento de despesa,

d. provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

e. contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II, do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

### **5.3.3 Providências Para Retorno Da Despesa Com Pessoal Aos Limites Legais: art. 23 da Lei nº 101/2000**

Caso a despesa total com pessoal do poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízos das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá que ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º no caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos;

§ 2º é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com a adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- I. receber transferência voluntária
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem a redução das despesas com pessoal.

#### **5.3.4 Vedação Para Contrair Despesas Nos Dois Últimos Quadrimestres: art. 42 da Lei nº 101/2000**

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

**Parágrafo único.** Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

O que é vedado no art. 42 não é o empenho de despesas contraídas antes dos oito meses finais, mas sim o reconhecimento de um novo compromisso por meio de contratos, ajustes ou outros instrumentos, sem que haja disponibilidade de caixa, considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Assim, ao assumir uma obrigação de despesa por meio de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação, o gestor deverá verificar previamente se poderá pagá-la.

É necessário o pagamento ou a existência de disponibilidade financeira suficiente para o cumprimento das parcelas empenhadas e liquidadas no exercício, contraídas nos últimos oito meses, e as parcelas a serem liquidadas, se for o caso, devem ser pagas com recursos consignados nos orçamentos respectivos.

Importante verificar, também, a ordem cronológica de pagamentos, uma vez que a administração não poderá dar prioridade às obrigações contraídas nos oito últimos meses do último ano de mandato em detrimento das assumidas em meses anteriores. A Lei das licitações, no seu art. 5º, veda expressamente tal

conduta quando determina que os pagamentos realizados pela administração devam obedecer a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.

Acrescente-se que o cancelamento de restos a pagar liquidados e processados, ou seja, aqueles cuja obrigação por parte do prestador fora cumprida, não tem respaldo legal, salvo em situações excepcionais, em que o objeto da obrigação deixa de existir ou é devolvido, abrindo-se a possibilidade de um estorno da obrigação, com a devida comprovação.

Os restos a pagar significam compromissos financeiros exigíveis que compoem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro.

### **5.3.5 Vedação Da Aplicação De Receita De Capital Em Despesas Correntes: Art. 44 da Lei nº 101/2000**

É vedada a aplicação da receita de capital derivada de alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

### **5.3.6 Instrumento De Transparência Da Gestão Fiscal; art.48 da Lei nº 101/2000**

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º a transparência será assegurada também mediante:

I. incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público

### **5.3.7 Disponibilização De Informações Referentes a Despesas e Receitas: Art. 48 da Lei nº 101/2000 A:**

Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso à informações referentes a:

I - quanto a despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras

no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

### **5.3.8 Fiscalização a Cargo Do Tribunal De Contas: art. 59 da Lei nº 101/00:**

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere:

- I.
- II.
- III. medidas adotadas para retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos art.s 22 e 23;
- IV.
- V.
- VI. cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I.
- II. que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.

### **5.3.9 Vedações Relacionadas Aos Aspectos De Pessoal: impostas para manter as condições de igualdade tanto para os ocupantes de cargos públicos quanto para aqueles que nenhum cargo ou função exercem na administração pública**

#### **5.3.10 Cessão Ou Uso De Servidores: art. 73, III da Lei nº 9.504/1997**

Cessão ou Uso de servidores: São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

- III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou

indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário do expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

**5.3.11 Nomeação, Exoneração, Admissão Ou Demissão De Servidores: art. 73.IV da Lei nº 9.504/1997**

Nomeação, exoneração, admissão ou demissão de servidores São proibidas aos agentes públicos servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

IV. nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito ressalvados:

a. a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b. a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c. a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d. nomeação ou contratação necessária à instalação ou funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e. a transferência ou remoção, ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários

**5.3.12 Remoção Ou Transferência De Ofício: art. 73, V: Lei nº 9.504/1997**

Remoção ou transferência de ofício: São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

V. ... e ainda, ex officio, remover, transferir, exonerar servidor público,

na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

e. a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários

### **5.3.13 Revisão Geral De Remuneração: art. 73, VIII: Lei nº 9.504/1997**

Revisão Geral de Remuneração: São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda do seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

**5.4 ASPECTOS RELEVANTES DO CALENDÁRIO ELEITORAL PARA 2020 – EM FACE DA PANDEMIA DA COVID-19 O CALENDÁRIO FOI ALTERADO, NO ENTANTO ATÉ O DIA 22/07/2020 AS ALTERAÇÕES NÃO FORAM DISPONIBILIZADAS PELO TSE.**

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcos. Lei de responsabilidade fiscal comentada – 2. Ed., ver e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acessada em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da CF, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acessada em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei n.º 9.504/97, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acessada em: 20 fev. 2020.

BRASIL. OT-IBR 002/2009. Orientação Técnica. Obra e Serviço de Engenharia. Disponível em: <<http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf>>. Acessada em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas / Tribunal de Contas da União. 3. ed. Brasília: TCU, SECOB, 2013.

CEARÁ, Tribunal de Contas do Estado. Cartilha Atuação Pública em Período de Calamidade. Fortaleza, 2020.

CEARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Obras Públicas - Principais conceitos e recomendações para transição governamental. Fortaleza, 2015.

DA ROCHA, Márcio Soares. Controle Gerencial de Obras Públicas Municipais. 1. ed. Fortaleza: Ed. Premium, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 2016.

GOMES, Jose Jairo. Direito eleitoral – 15. Ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

VASCONCELOS, Clever; DA SILVA, Marco Antonio. Direito eleitoral, 2018.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO  
CEP: 60.055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ



INSTITUTO PLÁCIDO CASTELO