

# Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal



## Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Gabinete da Presidência

Instituto de Contas

Assessoria de Comunicação Social - ACOM

VII Ciclo de Estudos de Controle  
Público da Administração Municipal

### **Edição**

Instituto de Contas

Cons. José Carlos Pacheco – Supervisor

Carlos Tramontin – Diretor Executivo

Sandra Gentil – Chefe de Apoio

### **Projeto Gráfico, Editoração e Capa**

Fábio F. Nunes

### **Revisão**

Sob a responsabilidade dos  
autores dos artigos

### **Tiragem**

2.500 Exemplares

Pedidos desta publicação devem ser feitos para:

#### **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**

Assessoria de Comunicação Social

Rua Bulcão Vianna, 90

88.010-970 – Florianópolis – SC

Fone/fax: (048) 221-3602

E-mail: [acom@tce.sc.gov.br](mailto:acom@tce.sc.gov.br)



## Apresentação

Salomão Ribas Junior\*

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a exemplo do que tem sido uma prática ordinária ao longo dos últimos anos quanto a orientação dos agentes públicos e da sociedade, está realizando nova versão do Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal.

O VII Ciclo, organizado a partir de sugestões da FECAM e das Associações de Municípios de Santa Catarina, apresenta temas que provocam preocupações e dúvidas aos administradores públicos em ano eleitoral. Impedimentos, proibições e preservação do patrimônio público, fixação da remuneração dos agentes públicos para o novo mandato/legislatura, inelegibilidade perante o TRE e documentação necessária à transmissão de cargo de prefeito municipal são os assuntos que estão em debate.

Nesta versão de 2004, o Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal está alcançando todos os 293 municípios do Estado, através de reuniões em 12 regiões sedes, que resultará no treinamento de aproximadamente 2.000 pessoas, representadas por prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, servidores municipais e demais interessados.

Dado o temário escolhido, para garantir maior eficácia às orientações que serão repassadas, o TCE/SC achou prudente antecipar seu início em relação às outras versões já realizadas. Desta forma, estarão sendo garantidas, em tempo hábil, aquelas orientações necessárias às tomadas de decisões em um ano eleitoral e haverá uma contribuição efetiva à redução de atos administrativos sem sustentação legal.

\* Presidente do Tribunal de Contas de Santa Catarina.





## Programação

	Horário	Atividade
Manhã	08h30min - 09h	Recepção e Entrega de Material
	09h - 09h30min	Abertura
	09h30min - 10h	Tema 1 <b><i>Lei de Responsabilidade Fiscal Obrigações de final de mandato</i></b>
	10h - 10h15min	Debate
	10h15min - 10h30min	Intervalo
	10h30min - 11h20min	Tema 2 <b><i>Lei Eleitoral: Impedimentos e proibições de final de mandato</i></b>
	11h20min - 12h	Debate

	Horário	Atividade
Tarde	14h - 14h30min	Tema 3 <b>Fixação da Remuneração dos Agentes Públicos para o Novo Mandato/Legislatura: Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores</b>
	14h30min - 15h00min	Debate
	15h00min - 15h30min	Tema 4 <b>Inelegibilidade de Agentes Públicos perante o TRE: Imputação de Débito ou Parecer pela Rejeição de Contas pelo TCE/SC</b>
	15h30min - 16h	Debate
	16h -16h15	Intervalo
	16h15min - 16h45min	Tema 5 <b>Transmissão de Cargo de Prefeito Municipal: Documentação a ser apresentada</b>
	16h45min - 17h30min	Tema 6 <b>A Preservação do Patrimônio Público e m Final de Mandato</b>
	17h30min - 18h	Debate sobre Dúvidas da Administração Municipal
	18h	Encerramento



## Sumário

A Lei de Responsabilidade Fiscal: Obrigações de Final de Mandato dos Administradores Públicos Municipais .....	11
Introdução .....	11
A Gestão Fiscal Demonstrada por Meio Eletrônico - LRF-net .....	12
A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Planejamento .....	14
A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal	15
A Reserva de Contingência, o	
Passivo Contingente e os Riscos Fiscais imprevistos .....	16
A regra das Limitações de Empenho e a	
determinação das metas de arrecadações bimestrais .....	17
O Equilíbrio Financeiro e Orçamentário .....	17
A Receita na Lei de Responsabilidade Fiscal .....	19
O Cálculo Da Receita Corrente Líquida .....	19
Renúncia De Receitas .....	19
Despesa com Pessoal e o Último Ano de Mandato .....	21
Limite de Gastos com Pessoal .....	23
Pasep .....	23
Terceirização de Mão de Obra para substituir servidores .....	23
Revisão Geral Anual .....	24
Outras despesas não consideradas no	
limite de gastos com pessoal .....	24
Gastos com Pessoal no final de mandato .....	26
Aumento de Gastos nos últimos 180	
(cento e oitenta) dias do mandato .....	27

Impedimentos para receber transferências voluntárias e contrair operações de crédito .....	28
Artigos 71 e 72 da Lei Complementar N° 101/2000 – Vigência .....	28
As Dívidas na Lei de Responsabilidade Fiscal .....	29
A Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal .....	31
Outros Elementos da Transparência .....	32
Considerações Finais .....	33
Referências Bibliográficas .....	33

## Lei Eleitoral: Impedimentos e

Proibições de Final de Mandato .....	35
Introdução .....	35
Comentários dos artigos 73 a 78 da Lei 9.504/97 .....	36
O conceito de agente público .....	36
Vedações de caráter permanente - incisos I a IV do art. 73 .....	37
Vedações restritas ao período eleitoral - inciso V a VIII .....	40
Cancelamento do registro da candidatura .....	46
Contratação de shows artísticos .....	46
Transporte oficial do Presidente da República .....	47
Inaugurações de obras públicas .....	47
Imputação de outras sanções .....	47
Conclusão .....	48
Referências .....	49

## A Fixação dos Subsídios dos Agentes Políticos

Municipais – Aspectos Destacados.....	51
Introdução .....	51
Histórico das Regras Constitucionais acerca da Remuneração dos Vereadores .....	52
O Ato Fixatório dos Subsídios dos Agentes Políticos Municipais .....	53
O Prazo para Edição do Ato Fixatório .....	55
O Princípio da anterioridade na fixação da remuneração dos agentes políticos municipais e sua extinção .....	55
O retorno do princípio da anterioridade e o prazo estabelecido pela Constituição do Estado de Santa Catarina .....	56
Os limites que devem ser obedecidos na fixação dos subsídios dos vereadores, do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais .....	57
Limites máximos de valores a serem fixados pelas Câmaras Municipais a título de subsídios pagos aos Vereadores .....	58
Limites para o total da despesa do Poder Legislativo Municipal (excluídos os inativos e incluídos os subsídios dos Vereadores) ..	59

Limites para a despesa do Poder Legislativo Municipal com a folha de pagamento (incluídos os subsídios dos Vereadores) .....	60
O Conteúdo do Ato Fixatório .....	60
Verba de Representação .....	60
Pagamento de sessões extraordinárias .....	62
13º salário .....	63
A Inconstitucionalidade dos Atos Fixatórios dos Agentes Políticos Municipais e suas Consequências .....	63
Hipóteses de inconstitucionalidades e a solução para a regularização das despesas com o pagamento de subsídios .....	65
Subsídios dos Secretários Municipais .....	66
Referências .....	67
Inelegibilidade de Agentes Públicos perante o TRE: Imputação de Débito ou Parecer pela Rejeição de Contas pelo TCSC .....	69
Introdução .....	69
O Controle das Contas Municipais no Estado de Santa Catarina .....	70
Conceito de Inelegibilidade .....	71
Normas da Lei Complementar Nº 64/90 Aplicáveis às Eleições Municipais .....	72
Da Inelegibilidade Prevista no Art. 1º, i, “g”, da Lei Complementar Federal nº 64/90 .....	76
Referências .....	77
Transmissão de cargo de Prefeito Municipal: documentação a ser apresentada .....	79
Documentos a serem apresentados: .....	83
Referências .....	86
Preservação do Patrimônio Público em Final de Mandato .....	89
Introdução .....	89
Patrimônio Público Municipal .....	90
Conceito .....	90
Bens de domínio público .....	90
Da importância da preservação do patrimônio público .....	91
Controle do patrimônio público .....	92
Controle Externo .....	92
Controle Interno .....	92
Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais ..	94
Conclusão .....	95
Referências .....	96





## A Lei de Responsabilidade Fiscal: Obrigações de Final de Mandato dos Administradores Públicos Municipais

João Luiz Gattringer\* e Geraldo José Gomes\*

### Introdução

Desde quando a Lei de Responsabilidade Fiscal era apenas um projeto de Lei Complementar, o Tribunal de Contas de Santa Catarina já tinha a preocupação de levar ao conhecimento dos órgãos sujeitos à sua fiscalização, a existência do citado diploma legal, e as inovações que referida lei traria no ambiente da Administração Pública.

Posteriormente, já com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, agora com objetivo de implantar e viabilizar a aplicação da Lei, o Tribunal de Contas Catarinense voltou a campo para discutir e orientar as novas regras trazidas pela novel regulamentação. Em paralelo, também lançou um manual chamado de “Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Note-se então a preocupação do Tribunal de Contas de Santa Catarina de primeiro orientar, para depois fiscalizar.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe exigências adicionais para o último ano de mandato, preocupando-se com o patrimônio público, o comportamento do Administrador frente à arrecadação, a realização de determinadas despesas, inclusive as de pessoal, a forma de contratação e administração da dívida pública, e principalmente no que se refere aos restos a pagar, bem como o atendimento incondicional do princípio da transparência.

Considere-se ainda, que essa transição de mandato é a primeira de gestão realizada com a completa vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que a anterior, efetuada no exercício de 2000, se deu apenas a oito meses de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

\* Diretor da Diretoria de Controle dos Municípios.

\*\* Coordenador da Inspeção 3 da Diretoria de Controle dos Municípios.

Assim, objetivando regulamentar essa transição e viabilizar as gestões sucessoras na Administração Pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup> trouxe regras para as transições de mandatos. Dessa forma, as atuais administrações, em nome da continuidade administrativa, devem agir com toda a cautela e prudência, de modo a afastar, principalmente, a má gestão dos recursos públicos.

Ressalte-se então, que face às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, o momento exige a observância de um conjunto de ações que devem ser atentadas e adotadas neste último ano de mandato, onde a prudência passa a ser a melhor conselheira.

#### A Gestão Fiscal Demonstrada por Meio Eletrônico - LRF-net

A Instrução Normativa nº 002/2001, trata da remessa de dados ao **Tribunal de Contas de Santa Catarina**, utilizando a rede mundial de computadores – Internet.

Os Poderes Executivo e Legislativo municipais informam, desde o final do exercício de 2000, os dados disponibilizados através de planilhas que serão processados pelo Sistema LRFNET, de acordo com os pontos de controle elaborados à luz da Lei Complementar 101/2000, em especial o artigo 59.

Desta forma, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, analisa e divulga o resultado no seu site – [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br) - Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilitando a verificação por Poder e por município, quando for o caso, do cumprimento ou não, dos pontos de controle existentes no sistema.

Estes pontos de controle, devidamente especificados a seguir, com a identificação de quem está obrigado ao seu cumprimento (SIM ou NÃO), possuem periodicidade variável, ou seja, podem ser bimestrais, quadrimestrais ou semestrais, conforme o Poder (Legislativo ou Executivo), e a população do município.

Faz-se mister ainda ressaltar que os dados encaminhados pelos municípios não foram auditados, e, portanto, podem a qualquer momento, serem alterados, em razão da constatação, pelo Tribunal de Contas, da ausência de veracidade.

---

<sup>1</sup> Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio de 2000.

Pontos de Controle	Executivo	Legislativo	Município
Ausência da remessa de dados ao Tribunal de Contas - IN 02/2001	Sim	Sim	Sim
Remessa de dados ao TC com atraso- IN 02/2001	Sim	Sim	Sim
Divulgação do Relatório de Gestão fiscal- LRF art. 55, § 2º	Sim	Sim	Não
Divulgação deste Relatório com atraso - LRF- art. 55, § 2º.	Sim	Sim	Não
Divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - LRF art. 52	Sim	Não	Não
Divulgação deste Relatório com atraso - LRF art. 52	Sim	Não	Não
Cumprimento das metas bimestrais de arrecadação- LRF, art. 13	Sim	Não	Sim
Atendimento das metas de receita da LDO- LRF, art. 4º, § 1º	Sim	Não	Sim
Atendimento das metas de despesa da LDO- LRF, art. 4º, § 1º	Sim	Não	Sim
Limite de gastos com pessoal - LRF arts. 19 e 20	Sim	Sim	Sim
Limite de alerta (90%) nos gastos com pessoal - LRF, art. 59, § 1º, II	Sim	Sim	Sim
Limite de gastos totais do poder legislativo - LRF art. 59, VI - C.F. art. 29-A	Não	Sim	Não
Limite individual da remuneração de vereadores - LRF art. 59, VI - C.F. art. 29, VI	Não	Sim	Não
Limite total da remuneração dos vereadores- LRF art. 59, VI - C.F. art. 29, VII	Não	Sim	Não
Limite de gastos com folha de pagamento dos vereadores - LRF art. 59, VI - C.F. art. 29-A, § 1º.	Não	Sim	Não
Resultado primário - LRF, art. 4º, § 1º c/c art. 9º.	Sim	Sim	Sim
Resultado nominal - LRF, art. 4º, § 1º c/c art. 9º.	Sim	Sim	Sim
Aplicação de 25% das Receitas de Impostos em Ensino -C.F. Art. 212	Não	Não	Sim
Aplicação de 60% dos 25% de Impostos em Ensino Fundamental - C.F. art. 60 - ADCT	Não	Não	Sim
Aplicação de 60% da Receita do FUNDEF na remuneração de profissionais do magistério - C.F. Art. 60, § 5º - ADCT	Não	Não	Sim
Aplicação do limite de gastos em ações e serviços de saúde - C.F. art. 77 - ADCT	Não	Não	Sim

O Sistema LRFNET completou três anos de existência, e atualmente está sendo utilizado por quase mil municípios brasileiros, em razão da sua divulgação em eventos nacionais organizados pelo Instituto Rui Barbosa, órgão instituído pelos Tribunais de Contas existentes no país, e pelo consequente firmamento de convênios entre o TCE-SC e os Tribunais de Contas dos Estados da Bahia, Tocantins, Maranhão e Roraima.

No início deste quarto ano de existência, o sistema LRFNET apresenta, em relação a sua implantação, uma evolução e uma atualização necessárias para o atendimento ao artigo 59 da Lei Complementar 101/2000; porém, nesta oportunidade, faz-se necessário destacar e alertar aos municípios, alguns procedimentos incorretos que devem ser corrigidos quando do preenchimento dos componentes do sistema.

Desta forma, demonstram-se no quadro a seguir quais as dificuldades que ocorrem nas várias etapas do LRFNET (informação dos dados, processamento dos pontos de controle, avaliação dos resultados e divulgação na internet), bem como, quais os procedimentos que o Tribunal de Contas de Santa Catarina está adotando para facilitar a avaliação do cumprimento a LRF.

Dificuldades do Sistema	Procedimento para Correção
Os municípios desconhecem os componentes e a forma de cálculo de cada ponto de controle.	Poderá o Poder Executivo e Legislativo visualizar em cada ponto de controle, quais são seus componentes e sua fórmula de cálculo.
Os municípios conhecem os resultados da avaliação somente após a divulgação dos relatórios pelo Tribunal de Contas na internet.	O sistema LRFNET vai possibilitar o conhecimento por parte dos municípios dos resultados dos dados informados antes de sua divulgação
Muitos Poderes Executivos e Legislativos não conferem os valores informados no sistema LRFNET, sendo surpreendidos com as penalidades aplicadas pelo Tribunal de Contas.	Além dos procedimentos já mencionados, os Poderes deverão intensificar a revisão dos valores informados no sistema LRFNET.
Divergências entre valores informados no sistema LRFNET, os Relatórios da LRF publicados e os valores contabilizados.	O TCE-SC poderá solicitar dos Poderes, inclusive em auditoria "in loco", os Relatórios de Gestão Fiscal e Resumidos de Execução Orçamentária para confrontação dos dados.
Descumprimento do limite de gastos com pessoal para municípios com menos de cinquenta mil habitantes com opção pela semestralidade.	O sistema LRFNET, automaticamente, e de acordo com o artigo 63, parágrafo 2º, da LRF, disponibilizará os dados quadrimestrais no período fiscal subsequente ao informado.

Com estas alterações o Tribunal de Contas de Santa Catarina está possibilitando que os municípios tenham a divulgação para o mundo, do cumprimento da Lei Complementar 101/2000, através do Sistema LRFNET, de forma mais consistente impedindo inclusive, a aplicação de penalidades, muitas vezes provocadas por erro de informações.

### A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Planejamento

O planejamento, um dos principais pilares em que se apóia a Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se consagrado já no § 1º do art. 1º da citada lei, posto que a gestão fiscal responsável pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Assim, o planejamento das ações de governo passa a ser o instrumento fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos componentes são a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Referidas leis ou instrumentos permitem a tempestiva e adequada programação da execução dos orçamentos e o cumprimento dos objetivos neles traçados, buscando sempre a ação de modo preventivo para evitar a ocorrência de problemas e, com isso, a adoção de procedimentos de correção.

Contudo, caso sejam necessárias adoções de medidas de correção, é também necessário que referidas regras estejam previstas e tratadas no instrumento legal próprio. Consoante o sistema de planejamento estabelecido através da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, este instrumento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Portanto, para uma transição de mandato responsável, ou seja, além da entrega do patrimônio e das contas públicas em perfeita ordem, é necessário que seja também deixado ao sucessor dispositivos na citada lei que permitam a governabilidade em situações de contingências<sup>2</sup>.

Desta forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias passa a ser uma das Leis mais importantes no contexto da gestão fiscal responsável, sendo disciplinadora da forma do controle do déficit público, um dos principais fatores de comprometimento e inviabilização das gestões administrativas seguintes.

### A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Conforme disposto no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias terá como função principal a orientação e a elaboração do orçamento anual, definindo as metas e as prioridades para o exercício seguinte.

Os dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão tratar, entre outras funções, sobre: as alterações da legislação tributária; o equilíbrio da receita e da despesa, e conseqüente forma de disciplinamento do controle do déficit público; os critérios e formas de limitações de empenho, como também as despesas que estão sujeitas a esta regra; as exigências para a realização das transferências voluntárias; a forma e o montante de utilização da reserva de contingência; o estabelecimento da programação financeira de desembolso e o cronograma mensal de desembolsos; a definição de despesas irrelevantes; a definição dos limites para a despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida quando inferiores àqueles limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal; a definição das condições especiais para a contratação de horas-extras, no caso das despesas com pessoal se encontrarem dentro do limite prudencial; o estabelecimento dos requisitos para inclusão de novos projetos ou de créditos adicionais na Lei Orçamentária Anual; a autorização para que o município contribua para o custeio de despesas de outro ente da federação; as condições para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária; a autorização de concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração; criação de cargo ou alteração de estrutura de carreiras na administração direta ou indireta.

---

<sup>2</sup> Contingências ....

## A Reserva de Contingência, o Passivo Contingente e os Riscos Fiscais imprevistos

O estabelecimento da Reserva de Contingência na Lei Orçamentária Anual, cuja forma de utilização e montante serão definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias com base na receita corrente líquida, está relacionado exclusivamente ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos<sup>3</sup>.

Assim, o passivo contingente e os riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas serão avaliados no Anexo de Riscos Fiscais, integrante do projeto que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme estabelece o § 3º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entenda-se por passivo contingente àquelas situações futuras que poderão constituir prováveis obrigações ou despesas para o ente, tais como, possibilidades de ocorrências de despesas em razão de sentenças judiciais ou trabalhistas, necessidade de realização de despesas em razão da ocorrência de estados de emergência ou de calamidade pública, etc.

Já os riscos fiscais imprevistos relacionam-se àquelas situações que poderão comprometer as contas públicas em razão da impossibilidade de sua previsão, tais como variações cambiais da moeda, crises financeiras, etc.

Portanto, a Reserva de Contingência a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal está restrita exclusivamente à cobertura dos passivos contingentes e dos riscos fiscais que não podem ser previstos (imprevisíveis), transformando-se em exclusiva reserva ou fundo destinado ao atendimento de situações eminentemente emergenciais.

Desta forma, a reserva de contingência consignada na Lei Orçamentária Anual, cujo montante está definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias com base na receita corrente líquida, não poderá mais ser usada para a suplementação de outras dotações orçamentárias, senão para cobrir passivos contingentes e riscos fiscais imprevisíveis.

Assim, a utilização inadequada da Reserva de Contingência para suprir deficiências não relacionadas ao passivo contingente ou aos riscos fiscais imprevistos, consolida-se em restrição de caráter legal, de ordem gravíssima, ferindo o inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>3</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 5º, inciso III.

## A regra das Limitações de Empenho e a determinação das metas de arrecadações bimestrais

Conforme estabelece o artigo 4º, inciso I, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os critérios de limitação de empenho deverão estar regulamentados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e deverão ser acionados sempre que se verificarem situações de não atingimento das metas bimestrais de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Segundo o § 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, há despesas que estão excluídas da limitação de empenho, quais sejam: aquelas decorrentes de obrigações constitucionais (educação, saúde ) e legais (manutenção de creches determinada por lei) do ente; aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela própria Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Desta forma, o contingenciamento alcança as novas despesas, efetuando-se apenas um bloqueio na realização de empenhos à conta das dotações dos créditos orçamentários sujeitos à regra, impedindo a movimentação financeira.

Assim, despesas em andamento, contratadas e liquidadas, como também àquelas já enumeradas no § 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não estão sujeitas à regra da limitação de empenho.

Importante frisar é que a limitação de empenho deve-se dar no âmbito de cada Poder ou Órgão, consoante regras impostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ficando vedada a limitação de empenho formalizada exclusivamente pelo Poder Executivo visando atingir os demais Poderes.

### O Equilíbrio Financeiro e Orçamentário

Conforme dito, o equilíbrio das contas públicas é o principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Referido equilíbrio deve-se dar tanto na esfera da execução orçamentária, como também da execução financeira.

O equilíbrio da execução orçamentária consolida-se comparando-se as receitas orçamentárias arrecadadas com as despesas orçamentárias realizadas. O resultado positivo desta conta diz-se superávit da execução orçamentária; já o negativo resulta em déficit da execução orçamentária.

O déficit da execução orçamentária é o termômetro do desequilíbrio das contas públicas; ocorre quando se gasta mais do que se arrecada. Desta forma, é necessário que o administrador tenha atenção quando a receita não estiver se comportando dentro da programação anteriormente

estabelecida e, conforme as regras estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sejam adotadas as medidas para a devida obediência ao princípio do equilíbrio das contas públicas, consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre que nem sempre é possível adotar todas as medidas de retificações para a recondução das finanças públicas a níveis aceitáveis. Neste particular encontram-se situações específicas de imprevistos que alcançaram níveis acima do patamar estabelecido como reserva, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Assim, referidos gastos somente se justificam quando alicerçados no absoluto princípio da supremacia do interesse público, combinado com o princípio da razoabilidade.

O equilíbrio orçamentário, por vezes, tem levado os administradores a interpretar equivocadamente determinados preceitos legais, principalmente à interpretação dada ao artigo 48, letra “b”, da vetusta Lei nº 4320/64 e na nova forma de contabilização orçamentária visando a eliminação de duplicidades de registros, estabelecida pela portaria da STN nº 163/01, acarretando em quebra do princípio do equilíbrio estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, quando a lei nº 4320/64, em seu art. 48, letra “b”, recomenda que o equilíbrio das contas públicas deve ser mantido “na medida do possível”, significa dizer que este princípio somente poderá ser descumprido diante de flagrante impossibilidade, justificado pelos princípios do interesse público, da continuidade administrativa e da razoabilidade.

Sobre a nova forma de contabilização trazida pela portaria STN nº 163/01, para a eliminação das duplicidades de registros, é necessário se ter atenção para a diminuição da receita em razão deste fenômeno (duplicidade de registros), o que também tem gerado confusões no momento de encerrar os balanços. Referido ajuste poderá ser efetuado reduzindo-se a receita duplicada, já que, consoante a regra do art. 7<sup>o</sup> da citada portaria, a despesa deve ser realizada diretamente na unidade orçamentária responsável. Assim, por vezes, a unidade ou o órgão arrecadador não é a unidade ou o órgão que irá aplicar os recursos. Daí a necessidade de reduzir as receitas nesta unidade ou órgão arrecadador, para incrementá-las na unidade ou no órgão que irá aplicar os recursos, de modo a apurar a real situação do equilíbrio das contas públicas em cada unidade ou órgão componente da Administração Pública.

---

<sup>4</sup> Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001, Art. 7º - A alocação dos créditos orçamentários na lei orçamentária anual deverá ser feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando vedada a consignação de recursos a título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Com referência ao resultado financeiro, pode-se dizer que este decorre da acumulação dos resultados dos orçamentos executados até o momento da apuração. É a simples comparação entre o Ativo Financeiro (Dinheiro existente) com o Passivo Financeiro (Dívidas a pagar). Caso esta comparação seja negativa, tem-se o que se chama de déficit financeiro, que compromete a gestão orçamentária vindoura. Por outras palavras, o resultado financeiro é saldo de resultados orçamentários apurados ao final de cada exercício, podendo se concretizar em resultado positivo ou negativo. Se negativo, ocasiona o chamado déficit financeiro, cujo efeito pode até inviabilizar a execução orçamentária futura.

Atente-se, então, que desequilíbrios orçamentários e financeiros quase sempre acarretam em comprometimento das finanças da gestão futura, inviabilizando-as, e, por este motivo, devem ser apontadas como violação ao princípio do equilíbrio das contas públicas, estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## A Receita na Lei de Responsabilidade Fiscal

### O Cálculo Da Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida utilizada na análise dos limites constitucionais de gastos com pessoal é calculada de acordo com o disposto na Lei Complementar 101/2000, artigo 2º, inciso III e parágrafos 1º a 3º, bem como na Portaria STN nº 441 de agosto de 2003.

Receitas Correntes
- Dedução da receita para formação do Fundef
- contribuição previdenciária patronal
- compensação financeira entre regimes previdenciários
- receitas provenientes de cancelamento de restos a pagar
+ perda com Fundef
<b>= Receita Corrente Líquida</b>

### Renúncia De Receitas

A administração pública municipal pode conceder benefícios aos contribuintes, de origem tributária, fato que a partir de 04 de maio de 2000, passou a ter um tratamento específico com a aprovação da Lei Complementar 101/2000, em especial no artigo 14, que dispõe sobre a Renúncia de Receitas.

No último de mandato, é comum os chefes dos Poderes Executivos concederem descontos, isenções ou anistias aos munícipes, consoante lei. Ocorre que tal prática, às vezes, vem sendo utilizada com objetivos políticos, em detrimento a adequada gestão dos recursos e do interesse público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, permite a adoção da Renúncia de Receita; porém, o planejamento e a comprovação da manutenção do equilíbrio entre receita e despesa são fatores primordiais para sua concessão.

A previsão da renúncia na lei orçamentária e a demonstração de que as metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, não serão afetadas é o procedimento mais prudente de efetivar a renúncia, porém a compensação com o aumento de outra receita também poderá ser adotado.

O Tribunal Pleno decidiu, em respostas a consultas formuladas sobre Renúncia de Receita que :

*A partir da vigência da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a redução de alíquotas de tributos caracteriza renúncia de receita e sua instituição depende do atendimento dos requisitos previstos no art. 4º, § 2º, inciso V, art. 5º, inciso II, e art. 14 da referida Lei, ou seja, previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Anexo de Metas Fiscais, previsão na Lei do Orçamento, estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se efetivar a renúncia e nos dois seguintes e demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 12), e não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO ou que foram adotadas medidas de compensação, no exercício de início da sua vigência e nos dois seguintes, através do aumento de receita por elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, neste caso, observadas as exigências do § 2º do art. 14 da LRF.*

**Processo:** CON-00/06748341 **Parecer:** COG - 001/01 **Decisão:** 421/2001 **Origem:** Prefeitura Municipal de Balneário Gaivota **Relator:** Auditor Evângelo Spyros Diamantaras **Data da Sessão:** 28/03/2001 **Data do Diário Oficial:** 30/05/2001.

De acordo com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, é cabível a concessão de benefícios tributários, mesmos que estes impliquem em renúncia de receita, desde que: 1. o benefício ou incentivo esteja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que for iniciar sua vigência e nos dois seguintes; 2. a criação do benefício ou incentivo atenda ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3. o incentivo ou benefício seja considerado na estimativa da receita da Lei Orçamentária (art. 5º II), na forma do artigo 12 da LRF, devendo o Poder Público demonstrar que tais incentivos ou benefícios não afetarão as metas de resultado previstas no anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 4º, § 2º, V); ou 4. a concessão do benefício ou incentivo esteja acompanhada de medidas de compensação (para o exercício em que iniciar sua vigência e nos dois seguintes) por meio de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;

A renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado;

Os benefícios tributários concedidos antes da LRF permanecem em vigor até que outra lei de mesma hierarquia venha a revogá-los ou que expire o prazo de concessão. Mas a eventual prorrogação efetivada após o advento da LRF requer atendimento à exigência desta. A Lei Complementar fixa normas somente para as novas concessões e ampliações de benefícios fiscais, com aplicabilidade a partir da vigência da Lei;

A prorrogação de benefícios concedidos antes da LRF considera-se como renúncia de receita da LRF, pois se entende como concessão de novos benefícios e, portanto, submetida aos ditames da lei em tela;

Caso a concessão do incentivo ou benefício de natureza tributária que resulte em renúncia de receita esteja acompanhada de compensação (art. 14, inciso II), o benefício ou incentivo somente entrará em vigor quando tais medidas forem implementadas;

Como as medidas de compensação definidas na LRF estão sujeitas ao princípio da anterioridade, conforme artigo 150, III, b, da Constituição Federal de 1988, os benefícios ou incentivos concedidos também devem obediência àquele princípio; Vencidos os prazos de vigência de benefícios concedidos antes da entrada em vigor da LRF, ficam suspensos até edição de novo ato legal de concessão ou prorrogação uma vez cumpridos os requisitos da Lei ou após a entrada em vigor das medidas de compensação, quando for o caso.

**Processo:** CON-01/01144326 **Parecer:** 699/01 **Decisão:** 234/2002 **Origem:** Prefeitura Municipal de São Miguel do Oeste **Relator:** Conselheiro Luiz Roberto Herbst **Data da Sessão:** 06/03/2002 **Data do Diário Oficial:** 26/04/2002".

## Despesa com Pessoal e o Último Ano de Mandato

“Quando o assunto é desequilíbrio das contas públicas, um dos primeiros “vilões” a ser focado é a **despesa com pessoal**. Por muitos anos antes e após a promulgação da atual Constituição Federal do Brasil, as notícias de abusos de gastos públicos estavam quase sempre, relacionadas à contratação de pessoas para a administração pública de forma irregular e até imoral. Ausência de concurso público, inchamento desnecessário do quadro de pessoal, altos salários em relação às atribuições do cargo, eram alguns dos motivos que deixaram a área de pessoal no topo daquelas que exigiam uma legislação infraconstitucional mais rígida.

Houve, nos exercícios de 1996 e 1999, uma tentativa de regular melhor os gastos com pessoal, através da aprovação de Leis Complementares, denominadas, cada uma, popularmente de “Lei Camata”, por serem seus projetos de autoria da Congressista Rita Camata.

Estas Leis foram importantes à medida que definiram limites de gastos com pessoal para os Entes da Federação, porém traziam uma certa benevolência quando estes limites eram descumpridos, possibilitando a adequação legal em até 12 (doze) meses.

Também estava ausente destas leis, a definição clara e objetiva de quais gastos eram considerados no limite de pessoal, resultando na adoção de critérios distintos conforme a região ou Estado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe em seus artigos 18 a 23, regras rígidas, porém claras, quanto a limites a serem cumpridos, prazos para adequação e principalmente quais os gastos a serem considerados no cálculo, agindo de forma a regulamentar, por completo, o artigo 169 da Constituição Federal.

O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de elencar quais os gastos a serem computados no cálculo do limite com pessoal, veio consagrar a inclusão de todas as despesas de caráter remuneratório, e para tanto contou com o importante auxílio da Portaria n° 163/01 da Secretária do Tesouro Nacional – STN, que trata da nova classificação contábil das despesas, incluindo como novidade o Grupo de Natureza da Despesa, em especial o código 1 – Pessoal e Encargos Sociais, no qual são contabilizadas todas as despesas de caráter remuneratório.

Ocorre ainda que as legislações anteriores que regulavam a matéria não eram completas, permitindo que despesas de pessoal “escapassem” do limite de gastos através da terceirização. Era um artifício muito utilizado por alguns gestores públicos que tinham dificuldades de cumprir a lei, diante do inchaço da máquina administrativa.

Assim, novamente a Lei de Responsabilidade Fiscal veio corrigir, ou melhor, suprimir a omissão legal, através da exigência contida no parágrafo 1° do citado artigo 18, considerando no cômputo dos gastos com pessoal a contratação de mão de obra para substituir servidores, ou seja, terceirizar os serviços próprios e de responsabilidade do poder público implica na consideração das respectivas despesas no limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 20, para gastos com pessoal.

Cabe ressaltar ainda, que ao contrário da Lei Camata que permitia o ajuste do limite de gastos com pessoal em “suaves” doze meses, a Lei Complementar 101/2000, além de reduzir a adequação ao patamar legal em no máximo dois quadrimestres, impõe procedimentos a serem adotados para a devida redução, além de impedir a obtenção de operações de crédito e o recebimento de transferências voluntárias enquanto permanecer o percentual superior ao estabelecido na lei.”<sup>5</sup>

Diante de todo o regramento imposto pela Lei Complementar 101/2000, é de suma importância que os **municípios adotem procedimentos uniformes** para obter os percentuais que influirão **no controle da gestão fiscal** do ente ou Poder fiscalizado.

Desta forma, demonstra-se a seguir alguns componentes relacionados ou não com os limites de gastos com pessoal e que devem ser objeto de maior atenção quando da contabilização e da elaboração do Relatório de Gestão Fiscal.

---

<sup>5</sup> Texto extraído da 1ª Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina, página 93- “Lei de Responsabilidade Fiscal – Causas e Conseqüências” de Geraldo José Gomes.

### Pasep

Os gastos realizados pelo poder público, referentes ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, na forma do artigo 239 da Constituição Federal, não devem ser considerados no cálculo do limite de gastos com pessoal, especialmente após a aprovação pela STN – Secretária do Tesouro Nacional da Portaria n° 163, de 04 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas.

O Anexo III da referida Portaria discrimina as naturezas de despesa, das quais destaca-se o Código 3.3.90.47 – Obrigações Tributárias e Contributivas:

**3 – Despesas Correntes**

**3 – Outras Despesas Correntes**

**90 – Aplicações Diretas**

**47 – Obrigações Tributárias e Contributivas**

Observa-se que a natureza da despesa referente à contribuição social com o Pasep **não** é classificada como Pessoal e Encargos, condição primordial para o gasto ser considerado no limite de pessoal.

Faz-se necessário ainda destacar que os pagamentos dos respectivos abonos do Pasep aos servidores públicos efetuados pela União, são contabilizados no elemento de despesa 10 – Outros Benefícios de Natureza Social, e também **não** são considerados como gastos com pessoal.

### Terceirização de Mão de Obra para substituir servidores

Despesas decorrentes de contratação de mão de obra para substituir servidores devem ser consideradas no cálculo do limite de gastos com pessoal, imposto pela Lei Complementar n° 101/2000, artigo 18, § 1°.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, ao apreciar o Processo n° CON 00/06394787, decidiu que estão enquadrados no disposto no artigo 18, § 1°, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos referentes à execução de **atividades finalísticas** do órgão ou poder ou para as quais haja **correspondência com cargos** do seu quadro de pessoal.

Também estão da mesma forma enquadradas, as despesas decorrentes da contratação de advogados e contadores que executam atividades rotineiras no órgão ou poder, ou ainda qualquer

contratação, mesmo que seja pessoa jurídica, para executar serviços que implique na edição de atos administrativos, correspondendo ao exercício de atividades que deveriam ser atribuídas a agentes públicos.

A extinção de cargos vagos existentes no quadro de pessoal do Poder ou órgão fiscalizado e a conseqüente terceirização dos respectivos serviços não exime a obrigatoriedade de considerar as despesas decorrentes do contrato, no limite de gastos com pessoal.

### Revisão Geral Anual

A Revisão Geral Anual, definida na Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso X, é exceção à regra imposta pelo artigo 71 da Lei Complementar 101/2000, o qual limita em 10% (dez por cento) o aumento dos gastos com pessoal no exercício, em relação ao percentual atingido no exercício anterior.

É importante a correta conceituação do que é a Revisão Geral Anual, não devendo ser confundida com reajustes específicos de salários.

No Processo n° CON 00/04299108, o Tribunal de Contas de Santa Catarina decidiu que a Revisão Geral Anual deve abranger todos os servidores públicos de cada respectivo Poder, sendo permitida mesmo que seja extrapolado o limite prudencial previsto no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém limitada aos limites máximos de gastos com pessoal dispostos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000.

A responsabilidade de apresentar o projeto de lei respectivo cabe ao poder que detém a iniciativa constitucional para tanto, devendo, no entanto, estarem previstos os mesmos percentuais de alteração salarial e nas mesmas datas, para todos os servidores envolvidos.

### Outras despesas não consideradas no limite de gastos com pessoal

A Lei Complementar n° 101/2000 além de especificar no artigo 18 quais as despesas a serem computadas no limite de gastos com pessoal, relaciona no artigo seguinte (art. 19), outras que não integram o referido cálculo, dentre as quais destaca-se:

**a) de indenização por demissão de servidores e relativas a demissão voluntária** – Observa-se que a parcela destes gastos relativos ao pagamento de salários ou parte destes do último mês trabalhado, ou ainda férias não gozadas se caracterizam como gastos com pessoal e devem ser incluídos no cálculo. São excluídos do limite de pessoal os gastos exclusivamente decorrentes da rescisão do servidor;

**b) pagamento de inativos desde que custeados por recursos provenientes de:** da arrecadação das contribuições previdenciárias dos segurados; compensação financeira ou ainda da arrecadação direta por Fundo Previdenciário e do produto da alienação de bens, nos termos do artigo 44 da LRF.

Verificação pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, dos limites de 6% e 54% de Gastos com Pessoal – Lei Complementar nº 101/2000, artigo 20, III, “a” e “b”

Poder Executivo Municipal - 2º semestre e 3º quadrimestre

Resultado	2001	2002	Variação (%)
Cumpriu	271	242	-10,70
Descumpriu	4	17	325,00
Limite prudencial	8	23	187,00
Não remeteu	10	11	10,00
<b>Total</b>	<b>293</b>	<b>293</b>	

Fonte : Sistema LRFNET –TCE-SC

Poder Legislativo Municipal - 2º semestre e 3º quadrimestre

Resultado	2001	2002	Variação (%)
Cumpriu	277	252	-9,02
Descumpriu	0	8	-----
Limite prudencial	0	1	-----
Não remeteu	16	32	100,00
<b>Total</b>	<b>293</b>	<b>293</b>	

Fonte : Sistema LRFNET –TCE-SC

## Gastos com pessoal – natureza das despesas (resumo)

Natureza da Despesa - (Exemplos)	Inclui no limite de pessoal
Salário dos servidores ativos	Sim
Salário dos servidores inativos	Sim
Pensões	Sim
Contribuição previdenciária - patronal	Sim
Gratificações	Sim
Sessões extraordinárias	Não
Subsídios dos agentes políticos	Sim
Horas extras	Sim
Contratação temporária para atender o excepcional interesse público e exercer funções não próprias do poder ou órgão	Não
Contratação temporária para atender o excepcional interesse público e substituir servidores	Sim
Salário família - estatutário	Sim
Salário família - CLT	Não
Diárias	Não
Licença-prêmio	Sim
Férias	Sim
Terceirização de mão de obra para exercer funções integrantes do quadro de pessoal	Sim
Terceirização de mão de obra para exercer funções não integrantes do quadro de pessoal, porém próprias do poder ou órgão	Sim
Terceirização de mão de obra para exercer funções eventuais não integrantes do quadro de pessoal	Não
Inativos pagos com recursos da alienação de ativos	Não
Saldo de salário pago na rescisão	Sim
Pagamento de incentivo por demissão	Não
Auxílios : natalidade, creche e funeral	Não
Contribuição ao Pasep	Não
Pagamento do Pasep aos servidores	Não
Despesas de exercícios anteriores de caráter remuneratório	Sim
Ressarcimento de despesas com servidores a disposição	Sim

### Gastos com Pessoal no final de mandato

A Lei Complementar n° 101/2000, além dos limites impostos nos gastos com pessoal, trás regras específicas para o último ano de mandato dos administradores públicos, em especial, destaca-se o exercício de 2004 que encerra os atuais mandatos dos Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais.

Estas regras, a seguir especificadas, devem ser cuidadosamente observadas no início do exercício de 2004, cuja análise pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina será concluída após a remessa do Balanço, já no exercício seguinte, no qual muitos administradores públicos municipais não estarão mais à frente da chefia do respectivo Poder.

## Aumento de Gastos nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato

A Lei Complementar nº 101/2000 dispõe no artigo 21, parágrafo único:

*Parágrafo único – Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20.*

Primeiramente cabe ressaltar que o texto legal quantifica o período em dias e não em meses (seis meses), fato que limita e rege a partir do dia cinco de julho de 2004, quando se inicia a contagem dos últimos 180 (cento e oitenta) dias dos atuais mandatos.

Outro aspecto importante para a vedação legal é que a continuidade administrativa não deve ser interrompida; assim, nem todo aumento de despesa está proibido a partir de cinco de julho de 2004.

Os gastos com pessoal aumentados neste período e que foram legalmente autorizados antes de cinco de julho podem ser implementados, incluídas também as nomeações de concursados, cuja homologação tenha ocorrido fora do período impeditivo.

Sobre este dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas decidiu conforme Decisão 3010/2002, aprovada em sessão de 13.11.2002, que :

*A regra da nulidade para atos que resultem aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato (art. 21, parágrafo único, da LRF) é vedatória, porém deve ser interpretada com o princípio da indisponibilidade do interesse público e o da continuidade dos serviços públicos. De acordo com a recente doutrina, estariam fora da vedação legal os atos que conferem direitos aos servidores à percepção de adicionais por tempo de serviço e progressões funcionais horizontais na tabela de vencimentos do quadro de cargos e vencimentos do Poder ou órgão, decorrentes de aplicação de leis aprovadas antes do início do 180º (centésimo octagésimo) dia anterior ao final do mandato, bem como os que viessem a atender às situações decorrentes de fatos que provocam estado de emergência ou de calamidade pública, e, ainda, os que tivessem a proporcional compensação em relação ao aumento da despesa com pessoal, seja pelo aumento da receita corrente líquida, seja pela diminuição de outras despesas com pessoal. A nomeação de candidatos em concurso público dentro dos últimos cento e oitenta dias de final de mandato do titular de Poder ou órgão somente é possível se as despesas decorrentes destas nomeações tiverem a proporcional compensação, relativamente ao aumento da receita corrente líquida ou a diminuição da despesa com pessoal, de forma que o percentual de comprometimento verificado no mês anterior ao início do 180º (centésimo octagésimo) dia não seja ultrapassado até o último dia do mandato.*

**Processo:** CON-02/08599614

**Parecer:** COG-532/02

**Decisão:** 3010/2002

**Origem:** Secretaria de Estado da Administração

**Relator:** Conselheiro Luiz Suzin Marini

**Data da Sessão:** 13/11/2002

**Data do Diário Oficial:** 09/04/2003

### Impedimentos para receber transferências voluntárias e contrair operações de crédito

Os cuidados com o último ano de mandato se iniciam já a partir do primeiro período fiscal, conforme dispõe o artigo 23, parágrafo 4º da Lei Complementar nº 101/2000

*Parágrafo 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.*

***Parágrafo 4º - As restrições do parágrafo 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 artigo 20. (destaque nosso)***

Cabe ainda alertar que de acordo com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 63, parágrafo 2º, quando for ultrapassado o limite de gastos com pessoal o Município com menos de cinquenta mil habitantes que optou por divulgar o Relatório de Gestão Fiscal semestralmente, deverá obrigatoriamente, e enquanto perdurar o descumprimento, adotar o período quadrimestral para esta divulgação.

### Artigos 71 e 72 da Lei Complementar Nº 101/2000 – Vigência

O ato das disposições finais e transitórias da Lei Complementar nº 101/2000, trás, em especial, nos artigos 71 e 72, regras com prazo determinado para encerramento.

O artigo 71 da citada Lei, que dispõe sobre o aumento da despesa total com pessoal em um exercício em relação ao anterior, limita este acréscimo a 10%, (dez por cento) excluindo-se os valores referentes à revisão geral anual concedida, na forma disposta na Constituição Federal, artigo 37, X, e possui vigência até 31 de dezembro de 2003. Portanto, no exercício de 2004, não haverá mais esta verificação legal.

Quanto ao artigo 72, que limitava os gastos com serviços de terceiros dos Poderes Legislativos e Executivos no âmbito municipal, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, definiu textualmente em Portaria que a vigência se encerrou em 31 de dezembro de 2002.

### As Dívidas na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal destina especial atenção à administração da dívida pública, tanto a consolidada como a flutuante.

A dívida consolidada ou fundada, e a concessão de operações de crédito têm seu controle efetuado através do estabelecimento de limites fixados pelo Senado Federal através de Resolução específica<sup>6</sup>. Neste caso, a principal atenção deve-se dar no sentido de não se contrair dívidas não autorizadas e/ou fora dos limites estabelecidos pela Resolução do Senado Federal. Portanto, o controle da dívida pública se dá através do cumprimento de limites estabelecidos por Resolução do Senado Federal, apurados a cada quatro meses, e publicados no Relatório de Gestão Fiscal. Quanto às concessões de operações de crédito, estas também se fazem mediante autorizações do Senado Federal, e da Câmara de Vereadores, podendo ser utilizada a própria Lei Orçamentária Anual para tanto. Assim, o controle do endividamento exige que enquanto o Município não esteja respeitando os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, sejam adotadas as medidas para a recondução aos limites admitidos em lei nos quadrimestres subseqüentes<sup>7</sup>.

Quando da emissão de certidões pelo Tribunal de Contas sobre o cumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, é comum a identificação de operações assemelhadas às dívidas de longo prazo sem as formalidades exigidas pela Lei, e que somente poderiam ser realizadas com a autorização expressa do Senado Federal. Porém, a realização dessas operações consideradas assemelhadas às dívidas de longo prazo sem as devidas autorizações do Senado Federal, sempre acarretam em prejuízo ao ente municipal, visto que bloqueiam a possibilidade de realização de operações de crédito regulares e podem interromper a remessa das transferências voluntárias que o município vem recebendo até então.

Sobre as operações de crédito por antecipação da receita (AROs), atente-se que estas operações estão vedadas no último ano de mandato, conforme estabelecido no art. 38, inciso IV, letra “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>6</sup> Resolução do Senado Federal nº 43/01, de 21 de dezembro de 2001.

<sup>7</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 30 a 33.

A administração da dívida flutuante – Os Restos a Pagar, a regra do art. 42 e seu parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ponto de permanente vigilância do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina é a existência de dívidas que venham inviabilizar a administração pública. Assim, com objetivo de inibir o desequilíbrio entre a receita e a despesa, e para que a dívida pública fique dentro de patamares aceitáveis, o Tribunal Catarinense tem insistido em recomendar a rejeição de contas anuais quando constata a existência de déficits orçamentários, porque estes causam dívidas e comprometem a gestão orçamentária subsequente.

Uma das formas de aumentar o processo de endividamento ocorre por conta dos “restos a pagar”.

Segundo dispõe o art. 36 da Lei nº 4.320/64, consideram-se como restos a pagar as despesas empenhadas até o final do exercício financeiro e não pagas, constituindo-se em dívida flutuante (de curto prazo), registrada no passivo financeiro. Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer o equilíbrio das contas públicas, providenciou regras específicas para o final dos mandatos, repelindo a falta de planejamento e gastos à conta de orçamentos superestimados, condicionando a realização de novas despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato à existência de suficiente disponibilidade financeira, visando não onerar a execução orçamentária dos exercícios seguintes.

Assim, os **restos a pagar** assumem relevância, principalmente no último ano de mandato, quando o Administrador público, nesta condição, somente poderá inscrever e, conseqüentemente, deixar dívidas inscritas em Restos a Pagar, desde que deixe também o dinheiro no caixa para suportá-las. Por outras palavras, deixam-se inscritas em Restos a Pagar as despesas que já foram processadas (liquidadas), sendo que somente o pagamento não foi efetuado. Essa prática visa coibir a geração de dívidas impagáveis e o comprometimento da futura gestão.

Portanto, consoante a regra do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o titular do Poder ou órgão, somente poderá contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, caso tenha condições de cumprir estas obrigações dentro do período respectivo, ou, do contrário, deixar suficiente disponibilidade financeira em caixa para suportá-las.

Para tanto, é imperativo que sejam observados dois fatores:

1. a contratação das novas despesas que possam gerar obrigações, somente podem ser realizadas, desde que haja previsão orçamentária e suficientes recursos financeiros para suportá-las;
2. a apuração da existência das disponibilidades financeiras devem levar em conta os recursos já comprometidos com despesas contraídas anteriormente.

O parágrafo único do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal obriga que “na determinação das disponibilidades de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”. Assim, na determinação das disponibilidades de caixa, deverá ser levada em conta não apenas o saldo financeiro existente, como também o seu comprometimento já registrado em conta de passivo, pendente de pagamento.

Porém, se ao final do exercício financeiro não houver disponibilidade financeira suficiente para dar lastro à inscrição dos restos a pagar, ainda assim a contabilidade deve registrar referidos fatos, posto que a vedação contida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é relativa a efetuar nova obrigação de despesa, sendo que a inscrição em restos a pagar é uma consequência pelo seu não pagamento, conforme dispõe o art. 36 da Lei nº 4320/64.

Outro ponto que merece destaque é a forma de empenhar as despesas com obras e serviços de natureza contínua. Neste caso, deve ser empenhado à conta do orçamento vigente, apenas a parte das despesas que compete realizar dentro deste orçamento, permanecendo a parte não incorrida, registrada no sistema de compensação para o devido empenho no orçamento oportuno.

### A Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal destinou capítulo próprio para a informação da sociedade, obrigando o Prefeito a manter a comunidade informada sobre a obtenção dos recursos e a aplicação destes. A participação popular acontecerá através da realização de audiências públicas e da ampla divulgação das peças orçamentárias, relatórios de acompanhamento da gestão e demonstrativos de prestações de contas.

Desta forma, o Prefeito deve incentivar a participação popular, buscando uma forma democrática de decidir onde e como será gasto o dinheiro do Município. Assim, a sociedade ajudará a escolher quais são as prioridades do Município. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Prefeito é obrigado a incentivar a participação do povo, inclusive através da realização de audiência pública durante a elaboração e discussão dos orçamentos (LRF, art. 48, parágrafo único).

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 9º, § 4º, **impõe** que os Prefeitos, **a cada quatro meses, convoquem** a população para a **audiência pública** na Câmara de Vereadores. Nessa audiência o Prefeito deve explicar como e quanto arrecadou, e de que modo gastou o dinheiro público, inclusive demonstrando como estão sendo cumpridas as metas definidas nos orçamentos com a participação do povo.

Consoante o art. 165, § 3º, da CF/88, e aos arts. 52 e 53 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a cada bimestre o Prefeito deverá divulgar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, demonstrando o comportamento da realização da receita e da execução da despesa, e o detalhamento do alcance das metas e resultados, como também o acompanhamento e evolução da dívida pública. Já, a cada quadrimestre ou a cada semestre, o Presidente da Câmara de Vereadores e o Prefeito Municipal deverão emitir e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, contendo o comportamento do Poder frente à obediência de limites dos gastos com pessoal e da dívida pública, e caso necessário, as medidas adotadas para o cumprimento desses limites<sup>8</sup>. Estes relatórios deverão ser amplamente publicados, isto é, deverão ser divulgados na imprensa local e no mural público do município, na internet, como também deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas para avaliação e julgamento.

Ressalte-se, porém, que conforme o art. 63 da LRF, é facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes aplicar e apurar os dispositivos relativos à despesa com pessoal e dívidas, como também divulgá-los semestralmente, desde que estejam cumpridos os limites previstos na Lei.

### Outros Elementos da Transparência

Além da Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e dos relatórios já referidos, são também elementos de transparência as prestações de contas da Administração Pública, e o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas<sup>9</sup>.

Portanto, oportuno lembrar que as prestações de contas do exercício em questão, à Câmara de Vereadores conforme Lei Orgânica do Município e, ao Tribunal de Contas de Santa Catarina conforme Resoluções, devem ser rigorosamente cumpridas, para evitar as sanções de ordem pessoal (contra o Administrador faltante) e de ordem institucional (contra o município).

---

<sup>8</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 54 e 55.

<sup>9</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 48.

Ainda quanto à Transparência, é importante ressaltar que é direito do cidadão conhecer o resultado da gestão financeira e orçamentária anual do município. Assim, conforme estabelece o art. 49, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Prefeito deve deixar à disposição da população as suas contas, tanto na Câmara de Vereadores quanto na Prefeitura, para que qualquer cidadão, ou instituição da sociedade possa consultá-las.

### Considerações Finais

Conforme visto, os Administradores Públicos que estão encerrando seus mandatos, têm o compromisso de entregar a gestão pública a seus sucessores em condições de governabilidade. Esta é a regra estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deste modo, a exequibilidade da Administração Pública perpassa pela racional forma de condicionar os seus gastos e investimentos à sua capacidade de arrecadação, visando inibir o desequilíbrio orçamentário, que gera dívidas, inviabiliza as gestões futuras, e, em consequência, compromete o atendimento das necessidades de interesse público. Todavia, o Tribunal de Contas de Santa Catarina tem exigido dos Administradores Públicos a concretização das ações que materialmente possam ser cumpridas conforme o princípio da continuidade administrativa, dentro dos consagrados princípios administrativos da razoabilidade e da proporcionalidade, e sobretudo, o atendimento ao princípio do interesse público, princípio base da Administração Pública.

Assim sendo, as principais medidas que devem dirigir as ações no último ano de mandato devem estar relacionadas a incondicional aplicação do planejamento das ações de governo, do acompanhamento par e passo dos atos de gestão pelo sistema de controle interno de modo a permitir o atendimento das regras constitucionais, das metas de governo, dos limites impostos às despesas e dívidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, principalmente, a permanente vigília ao equilíbrio orçamentário e financeiro, de forma que a futura gestão não seja inviabilizada em razão do injustificável montante das dívidas, sujeitando o Administrador e o próprio município a sérias penalizações.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição Federal de 1988, Texto Constitucional Promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/92 a 31/2000 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. 407 p.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n° 43 de 21 de dezembro de 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n° 163, de 04 de maio de 2001.

GHIZZO NETO, Affonso; GATTRINGER, João Luiz. Cartilha Legal. Unochapecó. 2003.

GOMES, Geraldo José. Lei de Responsabilidade Fiscal – Causas e Conseqüências. Artigo disposto na 1ª. Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2003.

MACHADO Jr. José Teixeira. A Lei n° 4320 comentada por J. Teixeira Machado Jr. E Heraldo da Costa Reis. 23ª. ed. rev. Com o texto em vigor das portarias, anexos e adendos da SEPLAN e da SOF. Rio de Janeiro, IBAM, 1992.

SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Guia: lei de responsabilidade fiscal: lei complementar n° 101/2000. – Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001.



## Lei Eleitoral: Impedimentos e Proibições de Final de Mandato

Marcelo Brognoli da Costa\*

### Introdução

A Lei 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, tem por principal escopo obstar a prática de atos que viessem a macular os pleitos eleitorais. Tais práticas, comuns em eleições passadas, impedem a manifestação do voto de forma livre e consciente, pressupostos estes que afastados do processo eletivo retiram a autenticidade da democracia representativa, que compreende eletividade, periodicidade, responsabilidade e legitimidade.

Além disso, objetiva o mencionado diploma proporcionar igualdade de condições entre os candidatos que disputam os cargos eletivos, impedindo que a utilização indevida da “máquina administrativa” venha a causar um desequilíbrio entre os concorrentes.

Se ilegítimo o processo eleitoral, tem-se eivado de ilegalidade o regime, cuja legitimidade repousa na igualdade de todos perante a lei. Praticado abuso de direito no decorrer da eleição, que pode se dar tanto pelo abuso de poder econômico, quanto pelo abuso de poder político, o regime representativo se torna ilegítimo e ilegal a eleição.

O combate ao abuso de direito tem assento inclusive na Constituição da República, mais precisamente em seu artigo 14, § 9º, o qual preconiza:

*Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*

*§ 9º. Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.” (Redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional de Revisão nº 04/94).*

\* Coordenador de Recursos do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Enaltecendo o fim perseguido pelo constituinte e encaminhando a melhor interpretação do dispositivo em realce, Amaral e Cunha<sup>1</sup> asseveram o seguinte:

*O que se pretende é o império do caput do art. 14, pois, sem igualdade de condições de concorrência não temos nem república nem democracia, mas o pior de todos os regimes, a contrafação de ambas, aparentemente legitimada por um processo eleitoral viciado. O que a Constituição determina é a igualdade de todos no processo eleitoral, 'o princípio da igualdade entre os eleitores, que determina, entre outras coisas, a igualdade de informação eleitoral, a igualdade aos acessos aos locais de votação, a proteção contra influências do poder econômico e também do poder político'. É o restabelecimento do conceito clássico da res publica em oposição à privatização do Estado, pois, ao direito que assiste ao Partido político de alcançar e conservar o poder corresponde o direito da sociedade à alternância do poder.*

Os artigos 73 a 78 da Lei 9.504/97 normatizam as condutas que são vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. As vedações são divididas entre aquelas de caráter permanente (incisos I a IV do art. 73), e as restritas a determinados períodos que antecedem as eleições (incisos V a VIII), conforme se verá abaixo.

#### Comentários dos artigos 73 a 78 da Lei 9.504/97

##### O conceito de agente público

A expressão agente público tem o mesmo significado a ela empregado no artigo 2º da Lei Federal nº 8.429/92, e no artigo 327 do Código Penal, sendo especificado no § 1º do artigo 73 em comento.

Conforme o disposto no § 1º deste artigo, “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.”

Portanto, a natureza do cargo, emprego ou função, e o modo de investidura do agente público, assim como a duração dessa investidura e a existência ou inexistência de remuneração, são irrelevantes para a caracterização do agente público.

---

<sup>1</sup> AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo de. Manual das eleições. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 169.

**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:**

*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;*

Os bens indicados no inciso são públicos e assim têm destinação específica, seja para atender às necessidades de todo o povo ou para implementar as ações da administração pública, visando o benefício geral. A sua utilização em prol de candidato, partido ou agremiação, implica, independentemente do período eleitoral, desvio de finalidade, prática sempre combatida. A conduta vedada neste inciso já estava implícita no inciso II do artigo 24, que proíbe partido e candidato de receber, direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por publicidade procedente de qualquer espécie. Quanto à licenciosidade do uso de prédio público para realização de convenções, trata-se de mera ratificação ao que fora permitido no artigo 8º, § 2º da Lei em apreço.

No julgamento do Recurso Eleitoral nº 21.120, Classe 22ª, do Espírito Santo, O Tribunal Superior Eleitoral firmou o seguinte posicionamento:

*Recurso especial. Representação com base nos arts. 41 - A e 73 da Lei nº 9.504/97.*

*( . . . )*

*A vedação a que se refere o inciso I do art. 73 da Lei nº 9.504/97 não diz, apenas, com as coisas móveis ou imóveis, como veículos, casas, e repartições públicas. A interdição está relacionada ao uso e à cessão de todos os bens patrimoniais indisponíveis ou disponíveis - bens do patrimônio administrativo - os quais, "pelo estabelecimento da dominialidade pública", estão submetidos à relação de administração - direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.*

Para evitar a desigualdade, veda-se a cessão e o uso dos bens do patrimônio público, cuja finalidade de utilização, por sua natureza é dada pela impessoalidade.

*In casu*, o Tribunal manteve a decisão negando provimento ao Recurso, tendo em vista a comprovação de que o Recorrente serviu-se de valores públicos do Estado do Espírito Santo para fazer crer aos eleitores que as obras urbanas deveriam a ele ser creditadas.

*II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;*

A interpretação literal deste inciso pode levar à conclusão de que a utilização dos materiais ou serviços mencionados em prol de candidato, partido ou coligação política é permitida se observadas as cotas autorizadas em normas específicas.

Contudo, tal entendimento não procede, podendo inclusive ir de encontro a outras disposições consignadas nesta Lei, art. 24, II<sup>2</sup> e também ferir os princípios da moralidade e impessoalidade. Acentue-se que os materiais e serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas devem ser empregados exclusivamente nas atividades inerentes a estes órgãos.

Apreciando Embargos Declaratórios no Recurso Especial Eleitoral nº 16.067 - Classe 22<sup>a</sup>, proveniente do Espírito Santo, assim deliberou o Tribunal Superior Eleitoral:

*RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. ABUSO DE AUTORIDADE. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE.*

(...)

*2. O uso de materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integrem configura violação do artigo 73, II, da Lei nº 9.504/97 e do princípio da moralidade e impessoalidade, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal.*

Aquela Corte Eleitoral, no caso acima referenciado, por maioria de votos, afirmou que a utilização do contrato postal, firmado entre a ECT e a Assembléia Legislativa do Estado, para remeter correspondência com pedido de voto, extrapola o exercício das prerrogativas parlamentares, configurando abuso de autoridade.

*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;*

Durante o expediente normal ou fora dele, como serviço extraordinário remunerado, não pode servidor ou empregado da administração pública trabalhar para candidato, partido ou coligação. Fora de seu horário de trabalho, em férias, ou licenciado do serviço público, o servidor tem o direito de dedicar-se às atividades lícitas que mais lhe convenham. Decomain<sup>3</sup> não

<sup>2</sup> Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

II- órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;\_

<sup>3</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. Eleições: comentários à Lei nº 9.504/97. Florianópolis: Obra Jurídica, 1998, p. 214.

vê razão para que a vedação não se estenda ao Poder Legislativo e Judiciário, ressalvando apenas a assessoria de gabinete de parlamentar. A restrição deve abranger os demais servidores que não estejam a serviço especificamente de um vereador e sim a serviço da Casa Legislativa como um todo. Indaga o eminente jurista:

*Seria concebível a cessão de vigilante, componente dos serviços de segurança interna da Câmara dos Deputados, por exemplo, para prestar serviços em determinado comitê partidário ou de candidato, em horário de expediente normal? Evidente que não. Esse servidor, como qualquer outro funcionário público, não presta serviços a este ou àquele partido, coligação ou candidato. Presta serviços à população.*

Quanto ao Poder Judiciário, não desprezando a sua autonomia administrativa, assevera na mesma página que:

*Mas ninguém em sã consciência haveria de considerar inconstitucional, por ofensa a esta autonomia, a regra de Direito Eleitoral que proibisse a cessão de servidor público do Poder Judiciário para prestar serviços em comitê de campanha de partido ou candidato, em horário de expediente. A proibição alcança também os servidores do Poder Judiciário.*

Sustenta Almeida<sup>4</sup>, ampliando ainda mais o proibitivo, que por ser estimável em dinheiro o serviço prestado pelo servidor ou empregado, incidiria a prática estabelecida pelo artigo 24, também da Lei 9.504/97. Destarte, estariam impedidas de ceder servidor ou empregado de: empresa pública; sociedade de economia mista, autarquia, fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; empresa concessionária ou permissionária de serviço público, entidade que, mesmo de direito privado, receba contribuição compulsória em virtude de disposição legal (SESC, SENAC, SESI); enfim, dos órgãos e entidades elencadas nos incisos do citado artigo 24.

*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;*

O assistencialismo, presente nas áreas sociais em que atua a Administração Pública, enseja um grande campo de ação para o favorecimento de candidato, partido ou coligação política, pelo Poder Público. Busca-se com tal proibição, evitar que, por exemplo, a merenda escolar, a cadeira de rodas, a cesta básica doada aos flagelados por enchentes, o transporte escolar gratuito, dentre outras, sejam doadas “em nome” do candidato ou do partido tal e qual. Tais ações, constituem “sempre uma forma de violação da vontade eleitoral e de clara corrupção, manipulando o eleitor carente e despreparado ideologicamente”.

<sup>4</sup> ALMEIDA, José Antônio. Eleições 98: Comentários à Lei 9.504/97. Brasília/DF: Brasília jurídica, 1998, p. 177.

## Vedações restritas ao período eleitoral - inciso V a VIII

*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;”*

O manejo de pessoal do quadro da Administração Pública que implique ingresso, afastamento, transferência, supressão ou implemento de vantagens, ou qualquer procedimento que venha a embarçar o exercício funcional, configura nos três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, práticas vedadas, ressalvadas as exceções arroladas nas alíneas ‘a’ à ‘e’.

O impedimento fica restrito à circunscrição do pleito, de forma que se os cargos eletivos em disputa são da esfera municipal, o proibitivo não alcança a administração estadual e federal, mas obsta o cometimento das condutas inscritas no inciso em exame no âmbito da Administração Pública do Município.

Cabe salientar que a remoção, transferência ou exoneração a pedido ou voluntária do servidor são permitidas, o que a lei proíbe é que ela se dê exclusivamente por imperioso interesse do administrador público.

A restrição posta neste inciso tende a coibir a sua utilização como “moeda de troca em negociatas eleitorais” cuja utilização, para Adilson Dallari, se dá em larga escala, aduzindo ainda o ilustre publicista que “admitir, movimentar e dispensar servidores é algo essencial ao bom andamento da Administração Pública” mas não justificam os “abusos cometidos em nome de supostos interesses públicos”.

O Tribunal Superior Eleitoral julgando Embargos Declaratórios em Recurso Especial Eleitoral nº 21.167 - Classe 22ª, originário do Espírito Santo, assim decidiu:

*Embargos de Declaração - Contratação - Inexistência.*

1. A contratação e demissão de servidores temporários constitui, em regra, ato lícito permitido ao administrador público, mas que a lei eleitoral torna proibido, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores.

2. A contratação temporária, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal possui regime próprio que difere do provimento de cargos efetivos e de empregos públicos mediante concurso e não se confunde, ainda, com a nomeação ou exoneração de cargos em comissão ressalvadas no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97, não estando inserida, portanto, na alínea a desse dispositivo.

3. Para configuração da conduta vedada pelo art. 73 da Lei das Eleições, não há necessidade de se perquirir sobre ou não da possibilidade de desequilíbrio do pleito, o que é exigido no caso de abuso de poder.

4. As condutas vedadas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 podem vir a caracterizar ainda o abuso do poder político, a ser apurado na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, devendo ser levadas em conta as circunstâncias como o número de vezes o modo em que praticadas e a quantidade de eleitores atingidos, para se verificar se os fatos têm potencialidade para repercutir no resultado da eleição.

5. O uso da máquina administrativa, não em benefício da população, mas em prol de determinada candidatura, reveste-se de patente ilegalidade, caracterizando abuso do poder político, na medida em que compromete a legitimidade e normalidade da eleição.

Crítica comumente encontrada entre os doutrinadores diz respeito à alínea 'd', Mascarenhas<sup>5</sup> entende que:

*Pode ela ser facilmente manipulada politicamente pelos candidatos à reeleição a Presidência da República, a Governador de Estado e do Distrito Federal e a Prefeito. Se o serviço público é essencial, deve ser ele planejado e programado, e como tal, implementado até o início do prazo de três meses que antecede o pleito, o qual, aliás, já é muito curto, deveria ser de, pelo menos, seis meses antes do pleito e até a posse dos eleitos;*

Outras críticas repousam sobre a exceções feitas à nomeação para cargos dos órgãos da Presidência da República na alínea 'b' e à transferência ou remoção *ex officio* de policiais civis e agentes penitenciários, prevista na alínea 'e', por entenderem que só se justificaria frente aos militares, que podem ser transferidos para qualquer lugar do território nacional.

*VI - nos três meses que antecedem o pleito:*

*a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;*

<sup>5</sup> MASCARENHAS, Paulo. Lei eleitoral comentada. 3. Ed. São Paulo: Editora de Direito, 2000, p.157.

Além das transferências que decorram de obrigações previamente ajustadas, como acordos ou convênios celebrados anteriormente, e as tendentes a socorrer grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, são permitidas também aquelas que se efetivem por força da Constituição Federal ou de outras Leis (participação dos Municípios em receita de impostos da União ou Estados e destes em impostos da União é o exemplo mais claro). O prosseguimento destas é imperioso e necessário, pois sem elas, sucumbiria a Administração Pública estadual, distrital ou municipal, que em grande escala dependem destas transferências.

Com relação ao prazo, se assinala uma reprovação pela sua brevidade, haja vista que antes de três meses da realização do pleito as convenções partidárias, ou outro tipo de ato previsto no respectivo estatuto, para a escolha dos candidatos já ocorrera, além do que é comum que mesmo antes já se tenha conhecimento de seus nomes.

*b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;*

Como leciona Dallari<sup>6</sup>, “a democracia representativa e participativa requer publicidade de atuação governamental: o povo tem direito de saber o que o governo está fazendo e, principalmente, o que pretende fazer”. Porém, como já assentado na Constituição Federal, em seu artigo 37, § 1º, a publicidade oficial deve ter caráter educativo, de informação e orientação da sociedade. Se pretender objetivo diverso se desvia dos fins eleitos pela Carta Magna sendo, então, irregular.

Em Recurso na Representação nº 57, Classe 30ª do Distrito Federal o Tribunal Superior Eleitoral decidiu:

*Publicidade Institucional. Autorização. Realização. Placa de Obra Pública.*

*1. Salvo quando autorizada pela Justiça Eleitoral ou relativa a produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado, é vedada a realização de publicidade institucional nos três meses que antecedem as eleições, mesmo quando autorizada antes desse período (art. 73, VI, b, da Lei nº 9.904, de 1997).*

*2. Admite-se a permanência de placas relativas a obras públicas em construção, no período em que é vedada a publicidade institucional, desde que delas não constem expressões que possam identificar autoridades, servidores, ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral.*

---

<sup>6</sup> DALLARI, Adilson apud José Antônio Almeida, p. 179.

Considerando a realidade dos Municípios Catarinenses, que pouco atuam na atividade econômica, na qual, em razão do mercado, se instala a concorrência, são raras ou mesmo inexistentes as hipóteses em que se justificaria a propaganda de serviços e produtos.

No caso de situação grave e urgente necessidade pública, o seu reconhecimento deve passar pelo crivo da Justiça Eleitoral.

*c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;”*

O propósito do preceito é o de evitar que de forma exagerada e desnecessária os agentes públicos que concorram à eleição façam uso do rádio e da televisão em horário diverso do destinado à propaganda eleitoral gratuita. Como alvos principais estão os titulares do Poder Executivo, principalmente quando concorre à reeleição, e do Legislativo.

Para que vença o óbice posto pela norma, o agente público deve submeter a matéria à Justiça Eleitoral, que decidirá pela sua urgência e necessária divulgação.

*VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.*

O que se coíbe é o excesso de gastos com publicidade pela Administração em ano eleitoral. Se trata de limitação que busca equilibrar e ajustar a propaganda institucional aos mesmos patamares dos três últimos anos antecedentes ao pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

*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, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.*

Voltando a se reportar aos servidores públicos, a vedação aqui lançada se restringe ao âmbito do pleito eleitoral, municipal, estadual ou federal, conforme os cargos em disputa.

O dispositivo, salvo melhor juízo, apresenta um equívoco quando remete ao prazo estabelecido no artigo 7º, pois o *caput* do artigo não fixa qualquer prazo. Destarte, recomenda Decomain que a referência deve ser lida como se dirigida ao artigo 8º da Lei, que prevê o prazo para a realização das convenções partidárias destinadas à escolha dos candidatos.

O limite para a concessão de melhoria nos vencimentos em ano eleitoral seria aquele que deriva da apuração da perda do poder aquisitivo verificado no decorrer do ano da eleição. Em outras palavras, reajustes meramente inflacionários, para reposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição são permitidos. A concessão de reajuste que supere tal limite é vedado nos seis meses que antecedem a eleição.

Não se admite também, conceder reajuste acima da inflação pretérita alegando destinarem-se a cobrir expectativas de inflação futura, até a posse dos novos eleitos.

*§ 1º 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.<sup>7</sup>*

*§ 2º A vedação do inciso I do caput não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.*

Este parágrafo institui uma benesse exclusiva ao Presidente da República, quanto à utilização de transporte oficial (carro, avião, helicóptero) em atos de campanha, condicionando-a ao ressarcimento, na forma prevista no artigo 76, seguinte. Apesar do ressarcimento, é flagrante a ofensa ao princípio da impessoalidade, posto que todo bem público deve ser utilizado em benefício de toda a coletividade e não ser instrumento de vantagem exclusiva de agente público.

Assegura ainda a utilização das residências oficiais para os demais candidatos à reeleição aos cargos eletivos do Poder Executivo em todas as esferas de governo, não permitindo, contudo, que nelas realizem ato público, transformando-as em palcos de comícios de campanha.

*§ 3º As vedações do inciso VI do caput, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.*

Assim, a proibição de autorizar gastos com publicidade institucional e o pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, nos três meses antecedentes à eleição só incide na circunscrição do

<sup>7</sup> Ver comentário ao caput do artigo 73.

pleito. Se os cargos concorridos são do âmbito municipal, a restrição não ultrapassa essa esfera, caso a eleição seja para Governador do Estado, as vedações se dirigem à esfera estadual.

*§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.*

O comando tem por escopo fazer cessar a prática de ato tipificado neste artigo, bem como a aplicação de multa ao agente público que veio a cometê-lo. A multa tem valor que pode variar de cinco a cem mil UFIR, dobrado em caso de reincidência, como prevê o § 6. Por seu caráter acessório, poderá advir, ainda, outra penalidade, como regrado no § 5º.

*§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.<sup>8</sup>*

Em síntese: ceder ou usar bem público móvel ou imóvel, usar material ou serviço custeados por Governo ou Casa Legislativa, ceder servidor ou empregado público, em favor de candidato, partido ou coligação política; distribuir bens e serviços promovendo candidato, partido ou coligação política, e ainda realizar nos três meses anteriores à eleição, transferência voluntária de recursos, autorizar propaganda institucional sem que haja concorrência no mercado, e fazer pronunciamento em rádio de cadeia e televisão, sujeitam o candidato beneficiado à cassação do registro ou do diploma, não afastando a aplicação da multa expressa no § 4º.

*§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.*

Conforme o ensinamento de Decomain<sup>9</sup>, aqui, “reincidência significa mais uma vez reiteração da conduta proibida, e não reincidência em seu sentido técnico-penal. Não é necessário que tenha transitado em julgado a decisão que tenha aplicado a multa pela primeira violação, e que só depois disso é que tenha ocorrido a segunda, para que se tenha a reincidência, no sentido deste parágrafo.”

*§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.*

A sanção prevista no inciso III, do, artigo 12, da Lei Federal nº 8.429/92 se constitui na suspensão temporária dos direitos políticos do responsável por tais atos de improbidade administrativa e a perda da função pública que exerça, além de multa civil.

<sup>8</sup> Redação dada pela Lei Federal nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.

<sup>9</sup> DECOMAIN, op. cit., p. 221

*§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.*

Não se limitam, portanto, as multas, aos agentes públicos que praticaram as condutas vedadas, se estendem àqueles que delas se beneficiaram, seja o candidato, o partido ou a coligação.

*§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.*

Nota-se aqui a aplicação de princípio largamente utilizado no Direito Eleitoral, de que “ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza”. Assim, como as multas aplicadas com fulcro no § 4º deste artigo reverterem para o Fundo Partidário, não terão direito à partição desses recursos as agremiações partidárias que se beneficiaram dos atos ilícitos que deram ensejo à aplicação das multas.

### **Cancelamento do registro da candidatura**

*Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de sua candidatura.*

Retoma-se o zelo com a publicidade institucional, agora com o fito de impedir que o candidato se valha de forma espúria de recursos públicos para inserir sua promoção pessoal juntamente com a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, as quais devem se restringir ao caráter educativo, informativo ou de orientação social.

A inclusão de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de candidato, configura abuso de poder de autoridade, ficando o candidato sujeito à cassação do registro de sua candidatura.

### **Contratação de shows artísticos**

*Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.*

Doutrinadores como Pedro Roberto Decomain e José Antônio Almeida se lançam além da literalidade do artigo, reputando ainda vedadas as práticas de realizações de *showmícios* na inauguração de obras públicas nos três meses que antecedem o pleito eleitoral pagos com

recursos estranhos ao erário público. Partem do pressuposto de que ainda que não se tenha despendido recursos públicos para o pagamento do show artístico, há o proveito em prol de um candidato pelo fato da inauguração de uma obra pública custeada pelo erário.

### Transporte oficial do Presidente da República

*Art. 76. O ressarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo Presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado.*

*§ 1º O ressarcimento de que trata este artigo terá por base o tipo de transporte usado e a respectiva tarifa de mercado cobrada no trecho correspondente, ressalvado o uso do avião presidencial, cujo ressarcimento corresponderá ao aluguel de uma aeronave de propulsão a jato do tipo táxi aéreo.*

*§ 2º No prazo de dez dias úteis da realização do pleito, em primeiro turno, ou segundo, se houver, o órgão competente de controle interno procederá ex officio à cobrança dos valores devidos nos termos dos parágrafos anteriores.*

*§ 3º A falta do ressarcimento, no prazo estipulado, implicará a comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, pelo órgão de controle interno.*

*§ 4º Recebida a denúncia do Ministério Público, a Justiça Eleitoral apreciará o feito no prazo de trinta dias, aplicando aos infratores pena de multa correspondente ao dobro das despesas, duplicada a cada reiteração de conduta.*

Considerando tratar-se de dispositivo voltado apenas ao ressarcimento de despesa efetuada com o uso de transporte oficial do Presidente da República e que foge assim da esfera municipal, desnecessária se torna qualquer observação.

### Inaugurações de obras públicas

*Art. 77. É proibido aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas.*

*Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro.*

A vedação se faz, sobretudo, frente a possibilidade de reeleição dos Chefes do Poder Executivo. Coíbe as inaugurações meramente eleitoreiras, geralmente de obras inacabadas e sem condições de funcionamento.

### Imputação de outras sanções

*Art. 78. A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.*

Fica expresso pelo artigo a possibilidade de cumulação de sanções que estejam previstas em normas distintas, como a própria Constituição Federal e outras leis. Independentemente da responsabilidade eleitoral, a ela podem se somar as responsabilidades constitucional ou administrativa, pela mesma conduta.

## Conclusão

Todo aquele que entra em uma disputa, seja ela lúdica, como um mero jogo de cartas, ou eletiva, concorrendo a cargo público ou não, persegue a vitória.

As chances de êxito tanto em um jogo quanto em uma eleição variam em conformidade com número e a qualidade dos adversários.

Assim, a exclusão de certos concorrentes da disputa é um meio que pode ser empregado por certos jogadores ou candidatos para tornar menos árdua a conquista da vitória.

Como fora visto, a Lei nº 9.504/97 traz um elenco de condutas que podem inviabilizar o registro da candidatura ou cancelar o diploma do respectivo cargo eletivo.

A incidência em uma das condutas vedadas possibilita a candidato, partido político ou coligação formular representação aos Juízes Eleitorais, conforme o artigo 96 da Lei nº 9.504/97, comunicando o fato, indicando provas, indícios e circunstâncias.

Portanto, são os próprios adversários políticos que estarão atentos aos deslizes que caracterizem uma das condutas vedadas para afastar da corrida eleitoral o maior número possível de candidatos.

Atento a isso, destaca-se que o sucesso em uma eleição não se restringe à capacidade de captação de votos. O candidato deverá, ainda, portar-se com correção, evitando procedimentos que se enquadrem como uma conduta vedada, sob pena de ver inviabilizada a possibilidade de concorrer à eleição ou de exercer o cargo, se eleito.

Daí a importância de se conhecer os proibitivos da Lei nº 9.504/97, sobretudo os previstos no artigo 73 e seguintes, para evitar que o infortúnio de uma representação possa frustrar a busca do exercício de um cargo eletivo.

## Referências

---

ALMEIDA, José Antônio. **Eleições 98: Comentários à Lei 9.504/97**. Brasília/DF: Brasília jurídica, 1998.

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo de. **Manual das eleições**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Eleições: comentários à Lei nº 9.504/97**. Florianópolis: Obra Jurídica, 1998.

MASCARENHAS, Paulo. **Lei eleitoral comentada**. 3. Ed. São Paulo: Editora de Direito, 2000.





## A Fixação dos Subsídios dos Agentes Políticos Municipais – Aspectos Destacados

Evândio Souza \* e Mauro André Flores Pedrozo \*<sup>1</sup>

### Introdução

A edição da Emenda Constitucional nº 25, de 14 de janeiro de 2000, cuja vigência iniciou-se em 01 de janeiro de 2001, introduziu importantes mudanças na esfera dos Poderes Legislativos Municipais.

Com efeito, o estabelecimento de limites para a fixação dos subsídios dos Vereadores, para o total da despesa do Poder Legislativo Municipal e para os gastos com folha de pagamento, dentre outras regras, trouxe a lume a necessidade de uma maior acurácia na elaboração do ato fixador dos subsídios dos agentes políticos municipais, de modo a possibilitar a observância às novas regras, aliás, de índole constitucional.

A importância do tema traduz-se no fato de que no ano de 2004 serão realizadas eleições municipais, situação que acarreta consequências na fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais, aqui também incluídos o Prefeito e o Vice-Prefeito.

Neste caso, a atenção maior cinge-se ao prazo para a elaboração do ato fixador dos subsídios em tela, quais os limites que devem ser obedecidos, bem como outras matérias que nele devem estar contidas, como por exemplo: 13º subsídio, sessões extraordinárias, verba de representação etc..

Isto porque pelo fato de tratarem-se de dispositivos constitucionais estabelecidos na Carta Magna e na Carta Estadual, a não observância às regras acarretará a inconstitucionalidade dos atos de fixação elaborados em dissonância com estes textos.

\* Coordenadores de Inspeção da Diretoria de Controle dos Municípios – TCE/SC

## Histórico das Regras Constitucionais acerca da Remuneração dos Vereadores

As Constituições Brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937 e 1946 não albergaram nenhum dispositivo acerca da remuneração de Vereadores municipais, seja impedindo seja permitindo a percepção de qualquer valor de ordem pecuniária a esta espécie de agente político.

A Constituição Imperial, aliás, sequer reconhecia a autonomia dos municípios, pois a monarquia constitucional então existente era um Estado Unitário, centralizado.

Com o advento da Constituição Republicana de 1891, inicia-se uma nítida autonomia dos entes municipais, embora de caráter relativo, pois a assegura, apenas, a assuntos de “seu peculiar interesse”.

As Constituições que se seguiram – 1934, 1937 e 1946 – mantiveram esse status quo e, assim, dispensaram qualquer referência à remuneração dos agentes políticos municipais.

Entretanto, é possível supor que desde a consagração do Município como ente da Federação (1891), autônomo, e senhor dos seus desígnios (desde que estes fossem de seu peculiar interesse), na ausência de impeditivos constitucionais, tenha havido lugar para, em silenciosos movimentos, as Câmaras Municipais de Vereadores passarem a inserir em âmbito municipal normas legislativas autorizadas de pagamento de remuneração aos agentes políticos dos seus respectivos poderes legislativos.

A suposição baseia-se no fato de que, promulgada a Constituição de 1946, em 18 de setembro, esta situação se manteve até a edição do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, já pois, sob um regime autoritário que dava os seus primeiros passos.

Como que para não deixar dúvidas, a regra inserida na Constituição foi clara: simplesmente o Artigo 10 do AI 2 impunha que “Os Vereadores não perceberão remuneração, seja a que título for.”

Tal regra sofreu uma alteração, sendo amenizada pela Constituição de 1967, de 24 de janeiro, a qual estabeleceu, em seu Artigo 16, §2º: “Somente terão remuneração os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.”

Mas, logo em seqüência, o Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969, introduziu o limite de trezentos mil habitantes (mantendo todas as outras regras) para municípios que não fossem capitais de Estados.

Ato contínuo, em 17 de outubro de 1969, foi editada a Emenda Constitucional n° 1, tida por muitos como uma nova Carta Constitucional ( a de 1969), tal a amplitude de suas alterações. Esta, modificando o Artigo 15 da Constituição de 1967, reduziu novamente o limite antes referido para duzentos mil habitantes, mantendo, da mesma forma, todas as demais regras.

Desse modo, a possibilidade de pagamento de remuneração dos agentes políticos do legislativo municipal passou a ser estabelecido constitucionalmente, princípio mantido pela Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 e alterações posteriores introduzidas por Emendas Constitucionais.

### O Ato Fixatório dos Subsídios dos Agentes Políticos Municipais

Agentes políticos são espécies de agentes públicos que veiculam a vontade maior do Estado. De acordo com MELLO:

*Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. (MELLO, 1997, p. 151)*

O mesmo autor, numa lista exaustiva afirma que “São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.” (MELLO, 1997, p. 151).

Muito embora esta definição não seja uniforme entre os autores do ramo do Direito Administrativo, parece ser a mais adequada, em virtude de seu caráter restritivo, contemplando com a definição uma gama menor de pessoas.

Assim considerado, no âmbito municipal a expressão agente político englobaria o Prefeito e Vice Prefeito, os Vereadores e os Secretários Municipais.

Independentemente das peculiaridades atinentes a cada um destes cargos, o fato é que todos eles possuem uma característica em comum: são remunerados por subsídios, conforme a redação da Emenda Constitucional n° 19/98, em virtude do acréscimo do §4° no artigo 39, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

*§4° O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.*

A Emenda Constitucional nº 25 apenas veio corroborar o estabelecido anteriormente pela Emenda 19, dando nova redação ao artigo 29 (acrescentando, ainda, o artigo 29-A:

*Art.29 ...*

*V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153,III, e 153, § 2º, I;*

*VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:*

Em seqüência, tem-se que o ato de fixação dos subsídios em tela deve ser a lei municipal, em virtude do disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a seguir transcrito:

*Art. 37...*

*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. (grifo nosso)*

Como não poderia ser diferente, esta é a posição do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, exarada no Prejulgado nº 1214, no processo CON 02/06543832, do seguinte modo:

*O instrumento legal para fixação do subsídio dos Vereadores é lei de iniciativa da Câmara, por força do art. 29, VI, c/c o art. 39, § 4º, e art. 37, X, da Constituição Federal.*

*...*

*Estão derogadas as disposições que permitiam a fixação dos subsídios dos Vereadores por Resolução .*

Por conseguinte, encontram-se também derogadas as normas que previam a fixação da remuneração do Prefeito e Vice-Prefeito por intermédio de Decreto Legislativo, estando a questão pacificada no Supremo Tribunal Federal, com a seguinte decisão, envolvendo, inclusive, ato legislativo editado pela Assembléia do Estado de Santa Catarina no exercício de 2001:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO Nº 18.224, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2001, EDITADO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO GOVERNADOR, DO VICE-GOVERNADOR, DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO E DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO.*

*Procede a alegação de inconstitucionalidade formal por afronta ao disposto no § 2º do art. 28 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/98, uma vez que este dispositivo exige lei em sentido formal para tal fixação. A determinação de lei implica, nos termos do figurino estabelecido nos arts. 61 a 69 da Constituição Federal, a participação do*

*Poder Executivo no processo legislativo, por meio das figuras da sanção e do veto (art. 66 e parágrafos).*

*Ação direta julgada procedente. (STF ADI 2585-6. Rel. Min. Ellen Gracie. DJ. 06.06.2003)*

## O Prazo para Edição do Ato Fixatório

### O Princípio da anterioridade na fixação da remuneração dos agentes políticos municipais e sua extinção

Na ausência, nos textos constitucionais brasileiros, da vedação de pagamento de remuneração a Vereadores municipais pelo desempenho de seus respectivos mandatos, houve uma proliferação de normas legislativas municipais admitindo esta possibilidade.

Em virtude da quantidade de municípios que passaram a legislar neste sentido, onerando os cofres públicos, criou-se nova regra constitucional a qual passou a não mais admitir a edição de norma local que proporcionasse o pagamento de remuneração a este título.

Em seqüência, a possibilidade de recebimento de remuneração desta espécie sofreu ponderação de acordo como o contingente populacional de cada município.

Entretanto, percebeu o elaborador de normas constitucionais a necessidade de estender a todos os agentes políticos dos legislativos municipais o direito a remuneração pelo desempenho de seus mandatos municipais.

E, então, a Emenda Constitucional n° 4, de 23 de abril de 1975, consagrou a extensão do benefício em tela a todos os detentores de mandatos nos Poderes Legislativos em âmbito municipal. Mas, neste mesmo momento, é possível que tenha vislumbrado também as conseqüências negativas que teria para os cofres públicos o estabelecimento da remuneração pelos mesmos agentes que dela iriam tirar proveito.

Nesse contexto, a E.C. n° 4, concomitantemente à universalização da remuneração a todos os Vereadores, insculpiu um princípio de salutar importância para o erário: o da anterioridade de legislatura na fixação da remuneração destes agentes políticos, de forma a impedir a legislação em causa própria, relativamente a instituição de benefício de ordem pecuniária.

Eis a integralidade da redação:

*Art. 1° - O § 2° do art. 15 da Constituição passa a ter a seguinte redação:*

*§2° - A remuneração dos Vereadores será fixada pelas respectivas Câmaras Municipais para a Legislatura seguinte, nos limites e segundo critérios estabelecidos em lei complementar.*

De óbvias conseqüências benéficas, este princípio foi mantido pelo Constituinte de 1988, que, por outro lado, suprimiu a observância de critérios estabelecidos em lei complementar, procedimento este que alçou a autonomia municipal, neste mister, a um elevado nível.

Esta era a redação original do Artigo 29, inciso V, da Constituição Federal de 1988:

*Art. 29 O Município (... )atendidos (...) os seguintes preceitos:*

*V – remuneração do prefeito, do Vice-Prefeito e dos vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente, observado o que dispõem os arts. (omissis).*

Neste contexto, o grau de acerto da imposição de tal regra pôde ser medido pela adoção, gradativa, nas Constituições de diversos Estados (entre os quais a de Santa Catarina) não apenas da anterioridade em relação à legislatura futura, mas, com maior rigidez, o estabelecimento de prazos que acarretavam a obrigatoriedade das Câmaras Municipais fixarem a remuneração dos agentes políticos municipais antes mesmo de conhecidos os resultados do pleito eleitoral, isto é, com absoluto desconhecimento de quais as pessoas que, investidos nos respectivos mandatos, iriam ser caudatários da remuneração dantes fixada.

Em que pese, porém, as incomensuráveis conseqüências benéficas advindas da existência de tal princípio, surpreendentemente, procedeu-se a sua extinção, por intermédio da Emenda Constitucional n° 19, de 4 de junho de 1998.

Tal novel norma constitucional expressamente estabeleceu o seguinte:

*Art. 29 O Município (... )atendidos (...) os seguintes preceitos:*

*VI – subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4°, 57, § 7°, 150, II, 153, III, e 153, § 2°, I;*

O retorno do princípio da anterioridade e o prazo estabelecido pela Constituição do Estado de Santa Catarina

Decorrido 1 ano e 7 meses desde a edição da emenda Constitucional 19, o princípio da anterioridade de legislatura para fixação da remuneração dos agentes políticos municipais, é novamente trazido ao cenário jurídico pela alteração provocada no texto constitucional pela Emenda Constitucional n° 25.

Tal ditame, foi construído da seguinte forma, no novo texto da Carta Magna:

*Art. 29. O Município (...) atendidos (...) os seguintes preceitos:*

*VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (grifo nosso)*

Ocorre que, conforme já referenciado, muitas Constituições Estaduais já contemplavam o princípio da anterioridade, inclusive, em alguns casos, estabelecendo critérios e prazos para a fixação da remuneração em questão.

Este vem a ser o caso do Estado de Santa Catarina, tendo em vista que o texto da Carta Catarinense, em seu Artigo 111, inciso V, estabelece que as Câmaras Municipais devem fixar a remuneração dos Vereadores até 6 (seis) meses antes do término da legislatura, para a subsequente:

*Art. 111. O Município rege-se por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição, e os seguintes preceitos:*

...

*V – remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal até seis meses antes do término da legislatura, para a subsequente, observados os limites estabelecidos em lei complementar.*

Este prazo - seis meses – somente possui validade, se outro, mais restritivo, isto é, maior, não estiver previsto nas Leis Orgânicas Municipais (p.ex. 7 ou 8 meses).

A Constituição Federal estabelece o conceito de “legislatura” no parágrafo único do artigo 44: “Cada legislatura terá a duração de quatro anos.”

Desse modo, como regra geral, para as legislaturas que se iniciam em 02 de janeiro, o prazo máximo para a fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais, de acordo com a Constituição Estadual (se outro maior não estiver previsto na Lei Orgânica Municipal) é até o final do mês de junho de 2004, para a legislatura que iniciar-se-á em 02 de janeiro de 2005.

Os limites que devem ser obedecidos na fixação dos subsídios dos vereadores, do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais

Inicialmente, é preciso ressaltar que acerca das limitações dos gastos do Legislativo Municipal, tem-se que continua em vigor, em sua plenitude, o Artigo 29, inciso VII, da Constituição Federal, o qual estabelece que o total da remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do município.

Contudo, a Emenda Constitucional nº 25 impõe a observância a três outros limites por ela estabelecidos, quais sejam, os valores máximos dos subsídios percebidos individualmente pelos Vereadores, o total da despesa do Legislativo Municipal e o total da folha de pagamento deste mesmo Poder.

Neste contexto, o corolário lógico extraído é de que, no momento da fixação dos subsídios, além do atendimento a estes limites específicos, deve ser atendido o limite de 5% antes referido, relativamente à remuneração total de todos os vereadores.

No que diz respeito ao valor dos subsídios para o Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, estes encontram seus limites no valor do teto remuneratório definido para a administração pública.

#### Limites máximos de valores a serem fixados pelas Câmaras Municipais a título de subsídios pagos aos Vereadores

O primeiro limitador trazido pela Emenda Constitucional nº 25, vem a ser o relativo aos valores máximos dos subsídios, a serem fixados pelas Câmaras de Vereadores para os seus agentes políticos em relação ao número de habitantes do respectivo Município.

Nº de habitantes	Percentual sobre o subsídio de Deputado Estadual
Até 10.000	25%
10.0001 a 50.000	30%
50.001 a 100.000	40%
100.001 a 300.000	50%
300.001 a 500.000	60%
Acima de 500.000	75%

O número de habitantes deve ser correspondente aquele publicado pelo IBGE, no Diário Oficial da União, como estimativa oficial, em agosto de 2003.

Deve ser ressaltado que este percentual trata-se de um limite referencial, que estabelece o valor máximo (em moeda corrente, aliás) que pode ser fixado, não significando que tenha, o Vereador, direito a receber esse valor limitador.

Esta é a posição do Tribunal de Contas de SC, como segue:

Prejulgado 0986, processo CON 00/03967450, de 09/05/2001

...

4. O inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal proíbe a equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. O critério estipulado no art. 29-A, acrescentado pela EC n° 25, qual seja, o de adoção dos subsídios percebidos em espécie, pelos deputados estaduais, é apenas referência para a fixação dos subsídios dos edis, ou seja, não é possível vincular nem os subsídios e nem o critério de reajuste aos dos Deputados estaduais.

...

No mesmo sentido:

Prejulgado 1334, processo CON 03/00085575, de 14/04/2003

Não assiste direito aos Vereadores a subsídio correspondente ao percentual fixado no art. 29-A da Constituição Federal em relação aos subsídios dos Deputados Estaduais, pois a norma constitucional estabelece limite máximo.

...

**Limites para o total da despesa do Poder Legislativo Municipal (excluídos os inativos e incluídos os subsídios dos Vereadores)**

Estabelece o Artigo 2º da E.C. 25 que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos não poderá ultrapassar percentuais, inversamente proporcionais ao número de habitantes, os quais variam de 8% a 5%, relativamente ao somatório da receita tributária e de algumas transferências constitucionais oriundas dos Estados e da União, previstas nos Artigos 153 § 5º, 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

As “despesas” que devem ser suportadas pelos recursos recebidos pelo Poder Legislativo Municipal são aquelas necessárias ao atendimento de suas funções de fiscalização, de legislação e de julgamento, além daquelas que importem em manutenção de seus próprios serviços.

A seguir, ilustra-se os parâmetros estabelecidos pela nova norma constitucional:

Nº de habitantes	Percentual do somatório da receita tributária e das transferências constitucionais a ser destinado ao total da despesa do Legislativo
Até 100.000	8%
100.001 a 300.000	7%
300.001 a 500.000	6%
Acima de 500.000	5%

Limites para a despesa do Poder  
Legislativo Municipal com a folha de pagamento  
(incluídos os subsídios dos Vereadores)

O Artigo 2º, § 1º da Emenda Constitucional impõe que a Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Outro conceito importante é o de “folha de pagamento”, e, para este caso específico, entende-se como sendo o pagamento mensal a título de vencimento, vencimentos, gratificações, remuneração, “salário” ou qualquer outra verba remuneratória devida pelo desempenho de cargos, funções ou empregos por pessoas que possuam vínculo com o Legislativo. Assim, não devem ser computados outros benefícios suportados pelo Poder Público em virtude deste vínculo, como por exemplo, contribuição à previdência, assistência, contribuição ao PASEP etc., bem como devem ser excluídas quaisquer verbas que possuem caráter indenizatório, tais como, diárias, indenização incentivo à demissão, entre outras.

Ocorre que deve ser atentado para o fato de que existe em tramitação no Congresso Nacional, um Projeto de Emenda Constitucional, que objetiva a extinção deste limite de gasto para o Poder Legislativo.

Neste caso, recomenda-se ao Poder Legislativo Municipal, na época da confecção definitiva do ato fixatório, verificar a atual situação do processo legislativo que veicula o Projeto de Emenda Constitucional em tela.

## O Conteúdo do Ato Fixatório

### **Verba de Representação**

A possibilidade de pagamento de verba de representação, instituto amplamente utilizado em épocas passadas, sofreu um freio com a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, em virtude do acréscimo do §4º no artigo 39, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

*§4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI”.*

Com este dispositivo, o entendimento predominante era de que o pagamento da verba de representação para um Presidente de Câmara de Vereadores, por exemplo, estava vedado, inclusive com manifestação formal a este respeito do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Contudo, vigora atualmente a opinião de que, ao assumir o mandato parlamentar, o vereador passa a ter como atribuição a fiscalização dos atos do Poder Executivo, a elaboração de atos legislativos, e, eventualmente, a de julgador em procedimentos investigatórios levados a efeito pela Câmara.

Desse modo, todas estas atribuições são conhecidas pelos eventuais postulantes ao cargo de Vereador Municipal, os quais sabem antecipadamente que pelo exercício destas funções haverá uma retribuição pecuniária denominada de subsídio, como forma de fazer frente às despesas inerentes ao mandato eletivo.

Ocorre que, em decorrência do exercício da Presidência do Parlamento Municipal, a qual, por óbvio deve ser necessariamente exercida por um Vereador investido de mandato, passam a existir outras atribuições, relacionadas à representação do Poder Legislativo em solenidades, atos oficiais etc., bem como as relacionadas aos atos e tarefas de administração da Casa Legislativa.

Estas duas novas funções, necessariamente vêm acompanhadas de novos encargos, os quais precisam ser suportados por recursos financeiros suplementares aos destinados a fazer frente às despesas relacionadas ao mandato eletivo.

Destarte, o encaminhamento correto da questão está inserido na seguinte Decisão prolatada pelo Tribunal de Contas de SC:

**Prejulgado nº 1275 (processo CON 01/02142831, em 18/12/2002)**

Observados os princípios da razoabilidade e da capacidade do erário, é lícito que o Presidente da Câmara de Vereadores, além dos subsídios pagos a todos os Vereadores, perceba valor especificado como verba indenizatória, fixada em lei, mesmo no transcurso da legislatura, devido à função que exerce como representante do Poder Legislativo, compatível com as responsabilidades e a carga extra decorrente do exercício das funções representativa e administrativa, que podem merecer correspondente retribuição pecuniária. (grifo nosso)

Ressalte-se que, preferencialmente, esta possibilidade de pagamento deve estar regrada no ato fixador da remuneração dos agentes políticos.

Finalmente, em virtude do quantum da verba de representação não estar computado em alguns dos limites de gastos estabelecidos para a Câmara Municipal, recomenda-se que, na eventualidade de sua fixação, no texto do ato fixador seja explicitamente identificada como “Verba de Representação, de caráter indenizatório...”

## Pagamento de sessões extraordinárias

A sessão legislativa tem o seu período regrado por dispositivo constitucional, estabelecendo o artigo 57 da Carta Magna que o “Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro”.

Tais regras são seguidas pelas Cartas Estaduais e Municipais, possibilitando que nestes períodos os parlamentos exerçam as suas funções desincumbindo-se de todas as suas tarefas.

Entretanto, existem ocasiões em que se faz necessário o parlamento municipal, bem como os de outras esferas, reunir-se para deliberar acerca de assuntos que, por diversos motivos não puderam ser tratados na sessão legislativa ordinária.

Nestas ocasiões, chamadas de sessões extraordinárias, poderá ser efetuado o pagamento de subsídio aos parlamentares convocados para deliberarem, desde que sejam atendidos, concomitantemente, os seguintes requisitos:

- 1º desde que haja previsão no ato fixatório dos subsídios;
- 2º o pagamento não exceda o valor do subsídio mensal;
- 3º a convocação ocorra apenas em período de recesso parlamentar;
- 4º a convocação seja motivada para atender necessidade de urgência ou interesse público relevante, sendo vedada a deliberação de matéria estranha àquela que ensejou a convocação.

Estes pressupostos foram estabelecidos pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina nos prejudgados n.ºs 1153 e 1220, como segue:

*Prejulgado 1153, processo COM 01/04394471, de 06/05/2002):*

...

*O pagamento de sessões legislativas extraordinárias só se legitimará quando ocorrer durante o recesso parlamentar, e a convocação extraordinária for motivada para atender necessidades de urgência ou interesse público relevante, sendo vedada a deliberação de matéria estranha àquela que ensejou a convocação.*

...

*Prejulgado 1220 (processo CON 02/06543751, de 11/09/2002):*

...

*O pagamento das sessões legislativas extraordinárias deverá estar previsto no ato fixatório dos subsídios dos Vereadores, e não poderá exceder ao subsídio mensal, sendo devido em período de recesso parlamentar. Reuniões realizadas fora do recesso não assumem esse caráter, não sendo permitida uma retribuição pecuniária além do subsídio mensal.*

### 13º salário

Como regra geral, tem-se que o benefício do décimo-terceiro salário somente seria possível aos detentores de cargo público, em virtude da equiparação destes com a categoria de trabalhadores, prevista no artigo 7º da Constituição Federal.

Como não poderia ser diferente, esta tem sido a posição do TCE-SC, manifestada em algumas decisões:

Prejulgado 0922, processo CON 00/03540740, em 5/12/2000

O pagamento de décimo terceiro salário ou gratificação equivalente ao Prefeito e Vice-Prefeito municipais não está previsto na Constituição Federal, como também não se admite o pagamento de décimo terceiro salário (ou valor equivalente) para Vereadores.

Prejulgado 1037, processo CON 01/01608500, de 15/10/2001

O Vereador, na condição de detentor de mandato eletivo, não é alcançado pelo §3º do art. 39 da Constituição Federal, que se reporta exclusivamente a ocupante de cargos público, sendo destarte, indevida a percepção de décimo terceiro subsídio.

Prejulgado 1271, processo CON 02/03063503, de 16/12/2002

...

2. O Prefeito e o Vice-Prefeito, na condição de detentores de mandato eletivo, não são alcançados pelo art. 39, §3º, da Constituição Federal, que se reporta, exclusivamente, a ocupantes de cargo público, sendo, destarte, indevida a percepção do décimo-terceiro.

...

Muito embora as decisões do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina sejam no sentido de vedar a percepção de 13º subsídio aos agentes políticos, como visto, deve ser atentado para o fato de que existe em tramitação na Corte de Contas, processo relativo a consulta a respeito da matéria que, pela opinião atualmente inserida no Parecer do órgão técnico – Consultoria Geral - vislumbra-se, a curto prazo, a possibilidade de percepção deste benefício para Prefeito, Vice-Prefeito e os Vereadores.

Desse modo, deve ser observado, na época de confecção definitiva do ato fixador dos subsídios dos agentes políticos, qual a posição do TCE –SC a respeito do assunto.

### A Inconstitucionalidade dos Atos Fixatórios dos Agentes Políticos Municipais e suas Consequências

Muitas vezes, na elaboração de atos administrativos e legislativos, os agentes que os produzem, ao não utilizar toda a acurácia necessária para a empreitada, podem conceber atos e leis que não se coadunam com a Constituição de um país, que é a lei maior.

Neste caso, tem-se uma incompatibilidade das normas assim fabricadas e os princípios, normas ou texto insculpidos na Carta Constitucional.

Estas incompatibilidades acusam a inconstitucionalidade dos atos emitidos, quer por ferirem as formalidades para sua elaboração, p. ex., ou quando o seu conteúdo opõe-se ao da lei maior. No primeiro caso tem-se a inconstitucionalidade **formal** da norma, e, no segundo, a inconstitucionalidade **material** da mesma.

De acordo com DA SILVA:

*Essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (leis, decretos etc.) com a constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidades das leis ou dos atos do Poder Público, e que se manifesta sob dois aspectos: a) formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos na constituição; b) materialmente, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição. (DA SILVA, 1994, p. 48)*

Como corolário destas acepções tem-se o controle de constitucionalidade formal e o controle de constitucionalidade material das leis e atos emanados do Poder Público.

Como assevera POLLETTI (apud BASTOS):

*O controle formal é estritamente jurídico. Confere ao órgão incumbido a competência para examinar a conformidade das leis com a Constituição, do ponto de vista de observância das formas estatuídas, se a regra não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes. Tal controle é técnico. Não examina o conteúdo ou substância da lei em exame. (POLLETTI apud BASTOS, 1997, p.403).*

Por outro lado o controle material possui substância política e “...esse controle incide sobre o conteúdo da norma, visando a conformá-la com o texto constitucional e também com seu espírito e sua filosofia, com os princípios, enfim, informador do seu texto.” (POLLETTI apud BASTOS, 1997, p.403).

Neste ponto, é possível demonstrar que os itens relativos à espécie de ato fixatório dos subsídios aqui tratados e ao prazo máximo para sua elaboração, podem conter vícios **formais** de constitucionalidade.

Por outro lado, os atos com conteúdo que diferem ou se opõem ao conteúdo (limites, p. ex.) previstos constitucionalmente, podem conter vícios **materiais** de constitucionalidade.

Nos dois casos, os atos são inconstitucionais e, tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo devem abster-se de realizarem despesas com os subsídios assim estabelecidos, devendo o ato inconstitucional ser combatido.

## Hipóteses de inconstitucionalidades e a solução para a regularização das despesas com o pagamento de subsídios

Mesmo na existências de regras constitucionais estabelecidas de forma clara, é possível que o órgão competente – Câmara de Vereadores – incorra em alguma inconstitucionalidade na confecção do ato fixatório dos agentes políticos municipais.

Isto acarretará a nulidade da despesa com o pagamento dos subsídios destes agentes políticos, devendo ser regularizada esta situação na forma preconizada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, a seguir ilustrada.

Contudo, deve ser ressaltado que a Câmara de Vereadores pode ser responsabilizada pelas irregularidades acarretadas em virtude de sua omissão, no caso de não fixação, ou de fixação fora do prazo constitucionalmente estabelecido, dentre outros casos.

### Não fixação dos subsídios, pela Câmara de Vereadores

Prejulgado 1104, processo CON 01/00814107, de 11/03/2002

...

Caso os Vereadores da legislatura anterior não tenham fixado o subsídio para a legislatura atual, o valor do subsídio será aquele fixado pela lei que ainda está vigendo no Município. Isto é, deve o Município continuar aplicando as regras de remuneração previstas na legislatura anterior.

...

### Fixação dos subsídios, pela Câmara de Vereadores, fora do prazo constitucionalmente estabelecido

Prejulgado nº 1152, processo CON 01/02201196, de 06/05/2002)

...

Na ausência de norma legal válida, devem ser mantidos os subsídios fixados para a legislatura anterior, admitindo-se apenas a revisão geral anual, prevista no inc. X do art. 37 da Constituição Federal.

...

Prejulgado 1137, processo CON 01/01641389, de 15/04/2002)

1. A Lei Municipal nº 424/00 de ..., fixadora dos subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara, foi editada fora do prazo (28 de dezembro de 2000), não observando os critérios estabelecidos na Constituição Federal (art. 29, VI), bem como na Lei Orgânica do Município, devendo ser aplicada a norma que fixou subsídios para a legislatura 1997/2000, desde que estejam de acordo com os limite constitucionais.

As importâncias eventualmente recebidas em excesso estão a exigir a devolução ao erário, estando sujeitas à atualização monetária, mediante a aplicação de percentual a ser definido por deliberação da Mesa da Câmara a partir de cada mês em que ocorreu o pagamento irregular, podendo ser o mesmo índice de correção monetária utilizado pelo Município para corrigir monetariamente seu créditos tributários.

Apurada a importância global a restituir, inclusive com a respectiva atualização monetária, o débito poderá ser quitado em prestações mensais sucessivas correspondentes a um percentual dos subsídios, também fixado pela Mesa, a serem deduzidas dos respectivos contracheques de remuneração.

2. Na hipótese de perda do mandato ou renúncia do Vereador antes da liquidação definitiva do respectivo débito, o saldo devedor deverá ser quitado integralmente, pois as normas a serem decididas pela Mesa só beneficiam o agente político enquanto no exercício do respectivo mandato.

### Fixação do subsídios dos agentes políticos em valores percentuais e não em moeda corrente nacional

Prejulgado 0728, processo CON TC0569103/98, em 02/08/1999

O decreto atualmente em vigor, cuja matéria trata da remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores contém vício formal, sendo passível de invalidação.

Para corrigir a falha inerente a norma fixadora da remuneração dos citados agentes é facultado à Câmara Municipal a edição de Lei, revogando o decreto maculado por inconstitucionalidade formal e firmado os subsídios, expressando-os em moeda corrente nacional (...) os quais deverão permanecer nos mesmos patamares fixados no decreto.

### Subsídios dos Secretários Municipais

Os Secretários Municipais, mesmo sendo considerados agentes políticos e mesmo sendo remunerados por subsídios, conforme determinação constitucional, não se submetem às vedações de percepção de 13º salário e férias, estas últimas, com o acréscimo de pelo menos um terço.

Além disso, seus subsídios também não se submetem ao prazo estabelecido na Constituição do Estado de Santa Catarina – de seis meses antes do término da legislatura, podendo, inclusive, ser alterados a qualquer tempo, desde que seja por lei de iniciativa da Câmara de Vereadores.

De acordo com reiteradas posições do Tribunal de Contas de SC:

Prejulgado 0991, processo CON 00/00055689, de 28/05/2001

...

Embora não sejam ocupantes de cargo eletivo, os Secretários municipais são agentes políticos remunerados por subsídio e investidos em cargo público de livre nomeação e exoneração por ato do Chefe do Poder Executivo, situação funcional que lhes confere o direito à percepção de décimo-terceiro salário e férias acrescidas de pelo menos um terço, com fundamento no §3º do art. 39 da Constituição Federal.

Prejulgado 1271, processo CON 02/03063503, de 16/12/2002

...  
?...

O Secretário Municipal, ainda que categorizado como agente político, e em exercício de função pública de confiança do Chefe do Poder Executivo, encontra-se investido em cargo público lato sensu. Sendo ocupante de cargo, lhe é conferido o direito à percepção de décimo-terceiro salário, com supedâneo no art. 39, §3º, da Constituição Federal.

...

Florianópolis, janeiro de 2004.

## Referências

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 1, 1986.
- DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo, Malheiros, 1997.
- RIBAS JÚNIOR. Salomão. **Constituição do estado de santa catarina**. 5. ed. anot. ampl. rev. Florianópolis: Insular, 2002.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Prejulgados**. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 03 jan 2003.





## Inelegibilidade de Agentes Públicos perante o TRE: Imputação de Débito ou Parecer pela Rejeição de Contas pelo TCSC

Rafael Antônio Krebs Reginatto\*

### Introdução

Em épocas de eleições as demandas ao Tribunal de Contas do Estado aumentam vertiginosamente, principalmente devido à possibilidade de decretação, pela justiça, da inelegibilidade de pretensos candidatos aos cargos políticos a serem preenchidos. Nestes pleitos municipais que ora se aproximam, muitos dos possíveis candidatos a Prefeito – principalmente aqueles que buscam a reeleição – que têm rejeitadas as contas de suas respectivas prefeituras, podendo, por via de conseqüência, ter impugnadas as suas candidaturas, uma vez inelegíveis nos termos do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990, procuram recorrer das decisões. O mesmo acontece com os administradores – Prefeitos ou não – que, tendo contas julgadas irregulares, procuram quitar seus débitos ou multas. De outra parte, o número de denúncias também sofre relevante acréscimo, objetivando, do contrário, impedir uma eventual reeleição.

O presente trabalho objetiva tecer algumas considerações acerca da decisão que redundava em imputação de débito e do parecer que culmina com a rejeição de contas municipais pelo Tribunal de Contas do Estado, bem como a respeito da inelegibilidade decorrente. Buscar-se-á, sem a menor pretensão de exaurir o assunto, uma abordagem sobre as regras e condições estabelecidas tanto na Constituição Federal como na Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990, especialmente no que concerne à inelegibilidade dos agentes públicos quando na disputa de eleições municipais.

\* Auditor Fiscal de Controle Externo – Coordenador da Inspetoria 5 da Diretoria de Controle dos Municípios, TCE.

## O Controle das Contas Municipais no Estado de Santa Catarina

A Constituição Catarinense, em seu art. 59, estabeleceu as competências do Tribunal de Contas do Estado do Estado, consoante disposições dos incisos I a XII. Sem embargo, de forma a otimizar as atividades de controle externo inerente à Corte de Contas, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 202, de 15 de dezembro de 2000, a qual instituiu a Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Após o advento da Lei Orgânica, entrou em vigor a Resolução nº 06/01, aprovando o Regimento Interno, consolidando, deste modo, conceitos e procedimentos já abrangidos pela LOTC, dispondo, inclusive, sobre a estrutura, jurisdição, competência e funcionamento da Corte de Contas.

O processamento do controle de contas dos municípios catarinenses está estabelecido nos arts. 50 e seguintes da LOTC, e regulamentado nos arts. 82 e seguintes do RITC. Tais contas serão integradas e demonstradas por meio de balancetes mensais, anuais e documentos que porventura venham a ser solicitados, para fins de análise e posterior emissão de parecer prévio pelo TCE, submetendo-se o resultado (se aprovadas as contas ou não), em seguida, à votação pelas respectivas Câmaras Municipais, as quais podem, por meio de votação de mais de 2/3 (dois terços) dos vereadores, manter ou confirmar o parecer emitido, julgando, por fim, as contas das Prefeituras (art. 94, parágrafo único do RITC, e art. 59 da LOTC).

A forma de se tornar definitivo o parecer emitido previamente pelo TCE é no caso de deliberação em pedido de reapreciação formulado pela Câmara de Vereadores, de acordo com o disposto no art. 56 da Lei Orgânica (LC nº 202/2000), que diz:

*Art. 56. A deliberação em Pedido de Reapreciação formulado pela Câmara de Vereadores constitui a última e definitiva manifestação do Tribunal sobre a prestação de contas anual do Município.*

A outra forma de controle das contas municipais se dá não por meio de submissão de conclusões do Tribunal ao crivo das Câmaras de Vereadores, mas, sim, pelo julgamento realizado pela própria Corte de Contas, considerando-as regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

São regulares as contas que expressam com clareza e objetividade a boa utilização do erário público pelas administrações, sem contornos de ilegalidade ou ilegitimidade de atos de ingestão econômica.

Considera-se regulares com ressalva aquelas contas que evidenciam impropriedade técnica ou qualquer outra falta de natureza formal, sem qualquer indício de má-fé ou negligência grave ou lesiva ao erário.

Já as contas irregulares – que são as que nos interessa neste estudo – são aquelas em que se constata as seguintes ocorrências, na conformidade do inciso III do art. 18 da LOTC:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico injustificado; e
- d) desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

São estas as causas que podem, portanto, motivar uma decisão desfavorável para os Prefeitos, acarretando, como conseqüência, a decretação de irregularidade das contas municipais, gerando ou não, conforme se verá adiante, a inelegibilidade do responsável.

Quanto à eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, têm-se entendido que as mesmas não afastam o exame dos casos pelo Poder Judiciário, ante o princípio constitucional da inafastabilidade, ficando a ressalva, porém, da impossibilidade de manifestação jurisdicional quando não sobrevier ilegalidade manifesta ou vício de aspecto formal. Neste sentido encontra-se balizada decisão do Superior Tribunal de Justiça, relatada pelo Min. Gomes de Barros:

É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas (Revista STJ, nº 30, fevereiro de 1992, p. 379).

### Conceito de Inelegibilidade

Consiste a inelegibilidade em impedimento à capacidade eleitoral passiva, isto é, direito de ser votado. Trata-se, portanto, de obstáculo à elegibilidade com o escopo de garantir a regularidade e legitimidade do pleito eleitoral contra a influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Destarte, traz, em seu bojo, um fundamento ético claro, protegendo o regime democrático do domínio do poder de um grupo econômico ou político que acarrete desequilíbrio de condições entre os candidatos que concorrem aos cargos eletivos.

A par de estabelecer as condições de elegibilidade, a Magna Carta também dispõe acerca das situações que impedem o exercício da capacidade eleitoral passiva, dispondo, em parágrafos do art. 14, o seguinte:

*§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.*

*[...]*

*§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.*

Então, com o intuito de defender a democracia, a Constituição, ademais de estabelecer diversos casos de inelegibilidade, editando, para tanto, um plexo de normas dotadas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, deferiu à lei complementar a previsão de outras situações, como evidencia o preceito insculpido no seu art. 14, § 9º.

*§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.*

Já mencionada neste trabalho, a lei complementar que estabeleceu os outros casos de inelegibilidade foi a de nº 64, de 18 de maio de 1990, e ficou conhecida como a “**Lei das Inelegibilidades**”.

#### Normas da Lei Complementar Nº 64/90 Aplicáveis às Eleições Municipais

A Lei das Inelegibilidades estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, os casos de inelegibilidade, os prazos de cessação e determina outras providências. E, com respeito às eleições municipais, referida lei complementar dispõe o seguinte:

*Art. 1º São inelegíveis:*

*I – para qualquer cargo:*

*a) os inalistáveis e os analfabetos;*

Inalistáveis são aqueles que não podem alistar-se eleitores. São os estrangeiros que não se naturalizaram; os militares, durante o serviço militar obrigatório; os menores de 16 anos de idade; os que não estejam na plenitude dos direitos políticos, seja por condenação criminal, improbidade administrativa, incapacidade civil ou recusa de obrigação legal. São inelegíveis, também, os efetivamente analfabetos, os que nada sabem ler ou escrever.

b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das **Câmaras Municipais** que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subseqüentes ao término da legislatura;

A infringência de dispositivos sobre perda de mandato das Leis Orgânicas Municipais é causa que torna os parlamentares inelegíveis para eleições no restante do período do mandato em que tenham sido cassados, mais os oito anos subseqüentes.

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, **o Prefeito e o Vice-Prefeito** que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 3 (três) anos subseqüentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

A infringência dos dispositivos sobre perda de mandato das Leis Orgânicas Municipais é causa que torna os Prefeitos e Vice-Prefeitos inelegíveis para eleições no restante do período do mandato em que tenham sido cassados, mais os três anos subseqüentes.

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes;

Esta causa de inelegibilidade perdura até três anos após o trânsito em julgado da decisão que os condenou pela prática de abuso de poder econômico ou político.

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;

Essa causa infraconstitucional de inelegibilidade é um *plus* em relação à suspensão dos direitos políticos, imposta pelo art. 15, III da Magna Carta, a todo aquele que sofrer condenação criminal, enquanto durarem os respectivos efeitos, qualquer que tenha sido a infração penal cometida. A inelegibilidade persiste pelos três anos seguintes ao cumprimento da pena.

f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 4 (quatro) anos;

Se a pessoa não pode ser oficial das Forças Armadas, ou da Polícia Militar, ou do Corpo de Bombeiros Militares, porque reconhecida como indigna dessa condição, ou por haver realizado conduta com ela incompatível, não é curial que possa candidatar-se a mandato eletivo.

*g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;*

Esse inciso é tratado exclusivamente no capítulo 4, a seguir.

*h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos 3 (três) anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;*

Neste dispositivo está incluída a inelegibilidade expressa na Constituição Federal, posto que atos tais caracterizam improbidade administrativa. Apenas se quantifica o lapso temporal de sua incidência, em três anos após o trânsito em julgado.

*i) os que, em estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;*

Essa causa se justifica na necessidade de verificar se o administrador não concorreu deliberada ou culposamente para a ruína do estabelecimento. É prudente que não se permita possam vir a gerir – ou mesmo fiscalizar – fundos públicos

*II – para Presidente e Vice-Presidente da República:*

*[...]*

*l) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;*

Destaca-se esta alínea porque aplicável às eleições municipais. Todos os que percebam seus vencimentos de recursos oriundos do erário público – os servidores públicos em geral – ficam sujeitos ao prazo de afastamento de três meses, salvo quando se tratar de cargos relativos à arrecadação e fiscalização de impostos, taxas e contribuições, cujo prazo é de seis meses.

*IV – para **Prefeito e Vice-Prefeito**:*

*a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;*

*b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;*

*c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;*

Desincompatibilização é o abandono definitivo ou temporário do cargo, mediante renúncia ou licenciamento, ou a suspensão do exercício de determinadas funções, em determinados prazos, antecedentes ao pleito que se tem em vista. Para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, focando a situação dos servidores públicos descritos, o prazo é de quatro meses.

**VII – para a Câmara Municipal:**

*a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;*

*b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização.*

As situações de desincompatibilização nas eleições para as Câmaras Municipais são as mesmas previstas para o Senado, Câmara dos Deputados e, em cada município, Prefeito e Vice-Prefeito Municipal.

*§ 1º Para concorrência a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até 6 (seis) meses antes do pleito.*

Tão-somente para concorrerem à reeleição, os titulares de chefia do Executivo podem permanecer nos seus cargos.

*§ 2º O Vice-Presidente, o Vice-Governador e o Vice-Prefeito poderão candidatar-se a outros cargos, preservando os seus mandatos respectivos, desde que, nos últimos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular.*

Têm os vices também o direito à reeleição, bem como à titularidade dos cargos que secundam, sem a necessidade de se afastarem.

*§ 3º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.*

Visando à coibição de prática do nepotismo, o dispositivo teve como finalidade a neutralização de natural influência e prestígio que parentes próximos do titular do Poder Executivo possam ter junto ao eleitorado. A esse respeito Celso Ribeiro Bastos observa que: “o parentesco próximo propicia a possibilidade de o inelegível pretender utilizar os recursos de que dispõe em favor de um familiar”.

Da Inelegibilidade Prevista no Art. 1º, I, "g",  
da Lei Complementar Federal nº 64/90

As decisões dos Tribunais de Contas possuem eficácia própria, conferida por via constitucional e reconhecida pela doutrina e jurisprudência, salvo os casos de ilegalidade manifesta ou irregularidade formal.

Rejeitadas as contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável, pode o administrador público ver sua inelegibilidade declarada, por 5 (cinco) anos seguintes à data da decisão, nos termos da L.C. nº 64/90, art. 1º, I, "g", a saber:

*Art. 1º São inelegíveis:*

*I - para qualquer cargo:*

*[...]*

*g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados da data da decisão;*

Tendo, portanto, um Prefeito, rejeitadas suas contas, em decisão irrecurável por parte de exame anual de contas efetuado pelas Câmaras Municipais (mediante exame e votação acerca de parecer prévio, conforme visto) ou mesmo por decisão de competência exclusiva do Tribunal de Contas, poderá ser tornado inelegível mediante impugnação a ser interposta na Justiça Eleitoral pelo Ministério Público, ou outro legitimado.

Todavia, pode o agente público que teve suas contas rejeitadas recorrer ao Poder Judiciário para levantar questionamentos acerca da decisão oriunda do Tribunal de Contas ou Casas Legislativas. Neste sentido a Súmula nº 1 do Tribunal Superior Eleitoral, relatada pelo Ministro Paulo Brossard, com publicação no Diário Oficial da União em 23, 24 e 25 de setembro de 1992:

Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, **fica suspensa a inelegibilidade** (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, g).

Vê-se que a matéria também já se encontra pacificada no âmbito dos Tribunais Regionais, *v.g.*:

Eleitoral – Recurso – Impugnação a Registro de Candidatura – Rejeição de Contas pelo TCU – Ajuizamento de Ação Desconstitutiva – Suspensão da Inelegibilidade – Preliminar de Carência da Ação por Falta de Documento Indispensável – Está suficientemente instruída a impugnação a registro fundada em rejeição de contas, se o autor junta cópia da decisão do TCU disponibilizada na página oficial deste órgão na internet. Mérito. **Fica suspensa a inelegibilidade decorrente de rejeição de contas, se o**

**candidato submete a decisão do TCU à apreciação do poder judiciário, a teor do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.** (TREBA – RE . 4752 – (1886) – Ichu – Rel. Des. Eduardo Carlos de Carvalho – J. 18.10.2000)

Eleitoral – Inelegibilidade – Ex-Prefeito – Rejeição das Contas – Ataque pela Via Judicial, antes da Impugnação – 1. **Não é inelegível** o ex-prefeito que aforou ação própria para combater ato da Câmara Municipal que recusou as suas contas. 2. Aplicação da Súmula nº 01 do Tribunal Superior Eleitoral. 3. Recurso conhecido e improvido. (TRERN – RO . 1650/2000 – (1650/2000) – Rel. Des. Ivan Lira de Carvalho – J. 24.08.2000)

TSE - RESPE - Acórdão nº 15.366 – Relator: José Eduardo Rangel De Alckmin – Município de Paraisópolis – MG. O prazo da inelegibilidade (art. 1, I, “g”, da L.C. 64/90) corre da decisão da Câmara Municipal, **ficando suspensa pela propositura de ação tendente a desconstituir a decisão de rejeição de contas** Transitada em julgado a sentença, não acolhendo o pedido, volta a correr aquele prazo, persistindo a inelegibilidade pelo tempo que faltar.

Toda e qualquer decisão de natureza administrativa, tal como as que são expedidas pelos Tribunais de Contas, podem ser objeto de impugnação judicial, diante mesmo da previsão constitucional do princípio da jurisdição única ou do amplo acesso à jurisdição (art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal).

Deve, entretanto, o administrador público atentar para a legitimidade da ação proposta, que uma vez indeferida faz por retornar a contagem do prazo de inelegibilidade, como se pode ver no seguinte julgado:

Acórdão Nº 1.323/2000 – Recurso. Registro de candidatura. Indeferimento. Preliminar de nulidade da sentença por cerceamento de defesa. Rejeitada. Rejeição de contas. Irregularidades insanáveis. Inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90. Configuração. A propositura de ação judicial visando desconstituir o ato de rejeição de contas suspende o prazo de inelegibilidade. **Transitada em julgado a decisão proferida na ação ajuizada e não acolhido o pedido, volta a correr aquele prazo** Recurso a que se nega provimento. (TREMIG – RO . 17692000 – (1323/2000) – Itambacuri – Relª Desª Maria Luíza Viana Pessoa de Mendonça – J. 28.08.2000)

Em suma, caso haja recurso da decisão perante o órgão competente para julgamento (Tribunal de Contas), ou interposição de ação anulatória ou desconstitutiva, perante o Poder Judiciário, para discussão acerca da rejeição de contas, fica suspensa a decretação da inelegibilidade do administrador responsabilizado, podendo o mesmo exercer sua capacidade política passiva, ou seja, ser votado.

## Referências

Constituição da República Federativa do Brasil, C.R.F.B. 1988. (Emenda Constitucional nº 20/1998).

Constituição do Estado de Santa Catarina, C.E.S.C. 1999. 5ª ed. Anotada e atualizada até junho de 2002, Ed. Insular, Florianópolis/SC.

Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades).

BARROS, Felipe Luiz Machado. **Rejeição de contas e inelegibilidade**. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 4, nº 44, ago. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1520>. Acesso em: 15 dez. 2003.

MIRANDA, Hélio. **A Lei de Inelegibilidade e a Nova Lei Eleitoral ao alcance de todos**. 2ª ed., 2ª tir. Ed. Juruá, Curitiba. 2003. 180 p.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade e Inelegibilidades**. Ed. Letras Contemporâneas, Florianópolis. 2000. 199 p.



## Transmissão de cargo de Prefeito Municipal: documentação a ser apresentada

Paulo César Salum\* e Osvaldo Faria de Oliveira\*\*

Considerando a realidade democrática de nosso país, com a salutar alternância de grupos políticos no governo, a crescente demanda social por uma administração pública eficiente, eficaz e responsável, além da necessária obediência ao princípio da continuidade administrativa, mister reconhecer a importância da apresentação de documentos que atestem a fiel situação do Município, no momento da transmissão do cargo de Prefeito, a fim de que por ocasião da transição de governo, sejam minimizados possíveis problemas de continuidade de gestão, encurtando o tempo necessário para conhecer as potencialidades e fragilidades da estrutura municipal.

Antes de discorrer especificamente sobre o assunto, faz-se necessário estabelecer algumas definições basilares do que seja o Município, Governo e Administração Pública.

A nossa Constituição Federal, no Título III, que trata da “*Da Organização do Estado*”, caracteriza o município como um dos entes da Federação, portanto incluso no conceito do Estado brasileiro.

*“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”*

A Constituição do Estado de Santa Catarina, ratifica dizendo que:

*“Art. 110. O Município é parte integrante do Estado, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.”*

\* Coordenador de Inspeção/DMU

\*\* Auditor Fiscal de Controle Externo/DMU

Estado, por sua vez, pode ser definido de várias formas, dependendo do ângulo em que é considerado. Hely Lopes Meirelles (1993, p. 55-56), discorre o seguinte a respeito:

*“O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, e mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia); na conceituação de nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I).”*

Neves (1998), em sua obra “Vocabulário Prático de Tecnologia Jurídica e de Brocados Latinos”, apresenta diversos conceitos de Estado, a saber:

*“Em direito público, diz-se do organismo político-administrativo, que ocupa determinado território, como nação soberana, submetida à autoridade de governo próprio, com personalidade jurídica pública reconhecida internacionalmente. Diz-se, outrossim, da nação jurídica, política e socialmente organizada. (...) Em direito constitucional, diz-se de cada uma das unidades territoriais, civil e politicamente organizadas sem personalidade internacional, que gozam de autonomia para administrar seus próprios interesses, formando, no seu conjunto, a Federação ou União, que exerce, exclusivamente, a soberania.(...)”*

O conceito de Governo, também basilar quando se pretende discutir o processo de transição governamental, tem relação com a função de comando ou condução política dos negócios públicos, conforme conceitua Meirelles (1993, p. 60):

*“Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. (...) A constante, porém, do Governo é a sua expressão política de manutenção da ordem jurídica vigente.”*

Das diversas definições de Governo existentes, ratificamos aquela que melhor serve ao propósito deste artigo e que diz respeito ao sentido operacional do governo. Então consideremos aquela relativa ao “espaço de tempo durante o qual um governante exerce as funções que lhes são atribuídas”. (Neves, 1988)

Administração Pública, distintamente do Governo, diz respeito à máquina pública em funcionamento. Tem caráter permanente e dissociado do comando político. Sua definição, porém, pode também variar, conforme ensina Meirelles (1993, p. 60-61):

*“Em sentido formal, é conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Esta-*

do ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.”

Distinguir Governo de Administração Pública é requisito essencial para se compreender a importância em facilitar o processo de transição de um Governo para outro. Neste sentido, continua o autor:

**“Comparativamente, podemos dizer que governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal para execução. A Administração é o instrumento de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria.”** (Meirelles, 1993, p. 60-61)

Neste primeiro momento, em que se coloca os principais conceitos subjacentes à necessidade de apresentação de documentos pelo Prefeito sucedido ao sucessor, resta finalmente ressaltar um dos princípios da Administração Pública, lembrado por Di Pietro (2000, p.74), o princípio da continuidade do serviço público, que diz:

**“Por esse princípio entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar.”** (Di Pietro, 2000, p.74)

Em resumo, de todo fundamento conceitual abordado, depreende-se que Governo é aquele que está no comando do Município durante um determinado período de tempo. O Governo comanda a Administração Municipal com responsabilidades legal e política, mas o faz durante o período de seu mandato. A Administração Pública, por sua vez, executa os serviços públicos sob responsabilidades técnica e profissional. Ela responde pela execução eficiente, eficaz e efetiva dos serviços públicos, que não podem parar, sob pena de desrespeito ao princípio da continuidade e à população.

Compreendido os principais conceitos subjacentes à necessidade de facilitar o processo de transição de governo, visando em última instância o bem estar dos cidadãos, importante refletir sobre os prejuízos de um processo de transição truncado, em que as informações disponíveis são poucas e de baixa confiabilidade.

No processo de transição de governo, precioso tempo pode ser desperdiçado, se faltar informações confiáveis e precisas sobre a real situação financeira, patrimonial e fiscal do Município. Até que se tenha um diagnóstico preciso do Município, obras são paralisadas, projetos importantes para o município são engavetados, serviços públicos são reduzidos ou paralisados; enfim, a administração sofre com a falta de continuidade administrativa, prejudicando, em última análise, a população do município.

No intuito de garantir a continuidade administrativa, minimizando desperdícios de recursos públicos, dos mais variados, está, por exemplo, a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo do Município, instituído através das Leis dos Planos Plurianuais (PPA). Estas leis caracterizam-se como instrumentos de planejamento de médio prazo, cuja vigência perpassa duas gestões, indo do segundo exercício da gestão vigente até o primeiro exercício da gestão subsequente. Machado Jr. e Costa Reis (2001, p. 74) anotaram que *“o plano plurianual tem por objetivo, em síntese, dar continuidade às administrações, a fim de evitar as paralizações de obras e de outros serviços que, ao invés de beneficiarem, prejudicam em muito as populações municipais”*.

Apesar da existência do PPA, outras iniciativas poderiam contribuir para reduzir o tempo de diagnóstico da real situação do município. O Prefeito Municipal, por exemplo, ao transmitir o cargo para seu sucessor, deveria fornecer documentos que reproduzissem com confiabilidade a situação do município, em diversos aspectos, como: fiscal, patrimonial, financeiro, entre outros.

João Luis Gattringer, Diretor da DMU (Diretoria de Controle dos Municípios) observou em seu artigo, apresentado no 4º Ciclo de Estudos realizado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, que antes da Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar n. 05, de 26/11/1975, “Lei Orgânica dos Municípios”, normatizava sobre a documentação que o Prefeito deveria apresentar ao seu sucessor. Contudo, a partir da atual Constituição, tal dispositivo ficou a cargo das Leis Orgânicas Municipais. Infelizmente, pouquíssimos municípios contemplaram tal dispositivo em suas Leis Orgânicas. Aliás, a nossa própria Constituição Estadual não contém dispositivo a respeito.

Na esfera Federal, recentemente, a Lei n. 10.609/2002, em notória posição de vanguarda, criou a figura da equipe de transição de Governo, facultando ao candidato eleito para o cargo de Presidente da República o direito de instituir equipe de transição, com o objetivo de viabilizar à nova equipe de governo o conhecimen-

to sobre o funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal e preparar atos a serem publicados imediatamente após a posse. Aos membros da equipe de transição foi permitido o acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos do Governo Federal. Tal disposição legal é uma alternativa interessante no sentido de promover a continuidade administrativa, mas sua abrangência tem aplicabilidade restrita à União, não impedindo, entretanto, que sua iniciativa seja estendida aos Estados federados e aos Municípios, quer através de iniciativa própria do Poder Público em exercício, quer através de atuação legislativa, por parte dos Estados-membros e dos Municípios.

Nos municípios dispositivo semelhante poderia ser proposto pela Câmaras Municipais, em lei específica ou conter dispositivo inserido no capítulo das obrigações do Prefeito, contido nas Leis Orgânicas Municipais, ou mesmo em novo Capítulo destinado exclusivamente a regular a matéria.

Refletindo sobre os aspectos colocados até o momento e considerando a função orientadora deste Tribunal de Contas, percebe-se a importância e propriamente a necessidade de sugerir, e até recomendar, que o Prefeito sucedido providencie documentação a ser entregue ao sucessor, objetivando facilitar a transição de governo, minimizando problemas de continuidade administrativa, refletindo positivamente na imagem da Administração Pública, dos Governos em transição e do próprio Município.

Objetivando facilitar o desenvolvimento de tal política sucessória, propõe-se através do presente trabalho recomendar que sejam apresentados os seguintes documentos quando da entrega do cargo pelo sucedido a seu sucessor, até que haja iniciativa legislativa no sentido de positivar a questão, impondo obrigações através de lei adequada.

#### Documentos a serem apresentados:

- Exemplar documental da Lei relativa ao Plano Plurianual vigente, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2005 e da Lei Orçamentária relativa ao exercício de 2005;
- Balanço Anual referente ao exercício de 2004, formalizado nos termos e anexos da Lei nº 4.320/64, art. 101, acompanhado pelo Balancete Contábil do mês de dezembro/2004, devidamente assinados pelo Prefeito Municipal e Contador;
- Backup de todos os arquivos, bem como dos programas de software existentes na Prefeitura dos últimos anos;

- Demonstrativos analíticos dos saldos disponíveis (caixa e bancos) e realizáveis, devidamente assinados pelo Prefeito Municipal, Contador e responsável pela Tesouraria;
- Conciliações Bancárias referentes as contas bancárias do Município, assinadas pelo Prefeito Municipal, Contador e responsável pela Tesouraria;
- Relação das despesas sujeitas a aplicação do disposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, especificamente relativo ao cumprimento da ordem cronológica das exigibilidades, por fonte de recursos, de modo a oportunizar ao sucessor, desde o início do mandato o pagamento das despesas em aberto em respeito à Lei, devidamente assinada pelo Prefeito Municipal, Contador e responsável pela Tesouraria;
- Demonstrativo das obrigações contraídas e não pagas até o encerramento do corrente exercício, inscritas ou não em Restos à Pagar, evidenciando da seguinte forma:
  - A) Despesas empenhadas e liquidadas até o final do exercício, registrados com Restos à Pagar Processados;
  - B) Despesas empenhadas mas não liquidadas até o final do exercício, registradas como Restos à Pagar Não Processadas;
  - C) Despesas empenhadas, liquidadas ou não, que não foram empenhadas, sem o comprometimento de dotações orçamentárias.
- Demonstrativo da Dívida Fundada Interna, bem como de operações de crédito por antecipação de receita (ARO) não quitadas;
- Livros Próprios registrando o inventário atualizado dos bens patrimoniais existentes;
- Demonstrativo com registro da Dívida Ativa, demonstrando o período prescricional dos respectivos créditos, bem como da situação das providências adotadas pela Administração (administrativas e judiciais);
- Relatório discriminando todos os contratos referentes a obras e/ou serviços, formalizados, em fase de execução ou não, com informações dos pagamentos efetuados e fases de execução das mesmas, discriminando, se for o caso, o que está pendente de execução e pagamento;
  - Situação analítica das concessões, permissões, acordos, convênios e ajustes em execução, devidamente conciliados, informando inclusive, as contas bancárias respectivas dos recursos vinculados e, se pendente de prestação de contas;

- Relação dos atos administrativos que no período eleitoral importaram na concessão de reajustes de vencimentos superior à inflação acumulada, desde o último reajustamento, assim como dos atos relacionados a 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 da administração pública centralizada ou descentralizada do município e ainda, da realização de concurso público no mesmo período;
- Relação da real situação dos servidores municipais, com a respectiva lotação dos mesmos por órgão, especificando ainda o Regime Jurídico, com a seguinte discriminação:
  - A) Servidores estáveis, por força do art. 19 do ADCT/CF, se houver;
  - B) Servidores cujos cargos deverão serem extintos quando vagem, estabilizados por força do art. 19 do ADCT/CF;
  - C) Servidores nomeados em cargos comissionados, com indicação da data de nomeação;
  - D) Servidores admitidos através de concurso público, indicando a data de admissão e fase em que se encontra o estágio probatório;
  - E) Servidores em situação irregular, admitidos por tempo indeterminado, através da CLT, se houver;
  - F) Pessoal admitido por prazo determinado, indicando seus vencimentos, data de admissão, prazo de duração e dispositivo legal que autorizou a contratação;
- Relação de todas as contas bancárias existentes em nome da Prefeitura, bem com de unidades descentralizadas;
- Situação de cadastramento e arrecadação de receitas próprias do Município;
  - Declaração de bens do Prefeito, Vice e seu Secretariado, que estão deixando os cargos;

Recomendamos que os documentos a serem elaborados, sejam assinadas pelo Prefeito Municipal sucedido, Contador, Tesoureiro, quando for o caso, e responsáveis subsidiários as áreas de sua competência, sendo feito em 2(duas) vias, que serão entregues ao Prefeito Sucessor (uma via) e a outra ficará arquivada na Prefeitura, devendo estar disponível para consulta por parte do Legislativo Municipal.

Em posse desses documentos, o sucessor deverá adotar os seguintes procedimentos:

- A) Receber os levantamentos, demonstrativos e inventários, conforme acima transcritos, emitindo recibo ao ex-Prefeito, ressaltando que a exatidão dos números ali contidos serão objeto de posterior conferência, quando serão validados;
- B) Nomear comissão composta de técnicos de sua confiança, de preferência que tenha um representante do Poder Legislativo Municipal, com a finalidade de proceder a conferência de todos os documentos recebidos pela Administração sucedida;
- C) Proceder a alteração dos cartões assinatura nos estabelecimentos bancários onde a Prefeitura mantém conta, evitando transtornos quando do período de transição;
- D) Na hipótese da não apresentação dos documentos citados, o Sr. Prefeito deverá nomear uma Comissão Especial, com a finalidade de proceder os levantamentos necessários para o conhecimento da realidade do Município.

As recomendações aqui expostas, poderão ser aplicadas no que couber, à Administração Indireta e as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal.

Considerando a importância deste procedimento de total transparência dos atos de gestão da Administração Pública que está saindo, a fim de manter o princípio da continuidade do serviço público, entregando ao seu sucessor, toda documentação necessária para que este possa conduzir a Administração com maior eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, evitando-se assim, demora na governabilidade e prejuízos a própria comunidade, que sempre é a mais atingida quando o descaso com a coisa pública se torna evidente, com isto, o atendimento das recomendações acima é ponto imprescindível, mesmo que a Lei Orgânica do Município seja omissa desta importante responsabilidade.

### **Referências**

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05/10/88.29. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 10.609**, de 20/12/2002. Disponível no site [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GATTRINGER, João Luiz. **Providências e documentação a ser apresentada quando da transmissão do cargo de Prefeito**. Artigo disposto na Apostila do 4º Ciclo de Estudos promovido pelo TCE/SC.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10. Ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO JR., José Teixeira. **A Lei 4.320/64 Comentada**: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 30. Ed. Rio de Janeiro, IBAM, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

NEVES, Iêdo Batista. **Vocabulário prático de tecnologia jurídica e de brocados latinos**. 2. Ed. São Paulo: Edições-Fase, 1988.

SANTA CATARINA. Assembléia Legislativa do Estado. **Constituição**: 1989. Florianópolis: Insular, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Guia**: Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000. 2. Ed. Rev. e Ampl. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS - CEARÁ. **Procedimentos inerentes à transmissão dos cargos de prefeitos**. 2003. Disponível no site [www.tcm.ce.gov.br](http://www.tcm.ce.gov.br)

TRIBUNAL DE CONTAS DE AMAZONAS. **Resolução n. 05/2000**, de 23/11/2000.





## Preservação do Patrimônio Público em Final de Mandato

Reinaldo Gomes Ferreira<sup>1</sup>

### Introdução

Na expectativa de renovação dos governos municipais, em momento eleitoral tão importante, abre-se à perspectiva do debate, sobre a manutenção da preservação do patrimônio público municipal. A nossa instituição, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, tem buscado garantir, com eventos, encontros e debates, a importância da conservação do patrimônio público em final de mandatos.

Compreendemos que é urgente a implantação de uma política permanente de preservação do patrimônio público, e é nesse sentido que o VII Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal visa, num dos temas propostos, ressaltar a grande importância sobre a conservação do patrimônio público a todos os administradores dos diversos municípios do Estado de Santa Catarina.

A preservação dos bens públicos municipais é da mais alta importância ao ente público, não só municipal, mas em todas as esferas de governo. O cuidado, o zelo, o controle e a renovação do patrimônio público devem ser auferidos com grande perseverança, para que a preservação se perpetue e possa atender tanto a administração em si como toda a sociedade.

A desídia com os bens públicos poderá, além de debilitar o patrimônio, ensejar penalidades graves aos seus responsáveis.

É nessa linha de raciocínio que este comentário se propõe, qual seja, tanto de aglutinar um entendimento melhor acerca da preservação, visando salvaguardar todo o patrimônio público municipal, bem como de

\* Analista de Controle Externo – Coordenador da Inspeção 6, da Diretoria de Controle dos Municípios, TCE.

destacar a importância desses procedimentos aos gestores públicos municipais, que num futuro breve, estarão passando a responsabilidade aos seus substitutos.

## Patrimônio Público Municipal

### Conceito

Patrimônio público municipal é formado por um complexo de bens, incluindo coisas corpóreas e incorpóreas, além de direitos adquiridos. São bens de toda natureza que podem ser utilizados ou alienados pela Administração Pública, conforme o seu interesse.

O conceito de bem público abrange tudo aquilo que tenha valor econômico ou moral e seja suscetível de proteção jurídica (MEIRELLES, 2003)<sup>1</sup>.

Sabe-se que o Código Civil<sup>2</sup> **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Novo Código Civil.**

*reparte os bens em **públicos** e **particulares**. Públicos são os de domínio nacional, pertencente à União, aos Estados e aos Municípios. Particulares são todos os outros. Todos os bens vinculados ao Município ficam sujeitos à sua administração. Aqueles que são vinculados por relações de domínios são os chamados de domínio público; e aqueles que são vinculados por relações de serviço são os chamados de patrimônio administrativo.*

Os bens de domínio público são de uso comum do povo. Os bens do patrimônio administrativo são de uso especial. Uma praça é um bem de domínio público; a sede da Prefeitura se for imóvel próprio, é um bem de uso especial.

### Bens de domínio público

São as ruas, estradas, praias, praças, enfim, todos os locais abertos à utilização pública. Esses bens não necessitam de registro imobiliário. O Município tem o poder de utilizá-los e o dever de conservá-los, mas para mudar a destinação do bem, aliená-lo ou destruí-lo, deve existir autorização especial da Câmara, através de lei. Existe, porém, o direito subjetivo público, quando, por exemplo, moradores de uma rua sem saída, e de uso exclusivo deles, solicita à Prefeitura a sua interdição, tornando-a de uso privativo. Em tais casos, tem que haver a anuência de todos os moradores.

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. São Paulo, 2003, pp 489 a 500.

<sup>2</sup> Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Novo Código Civil.

É possível, também, a Administração atribuir a determinada pessoa o uso especial do bem, para fruir desse bem público com exclusividade, mediante condições convencionadas. Ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, mas qualquer pessoa, natural ou jurídica, pode obtê-lo por meio de contrato ou ato unilateral da Administração. Dependendo da legislação municipal, tal permissão pode ser autorizada exclusivamente através de lei específica; de regulamento do uso do bem público; ou simplesmente consentida pela autoridade competente. O uso especial pode ser gratuito ou oneroso e a capacidade da Administração em retomá-lo, com ou sem indenização, depende do título atributivo que o legitimar. Exemplos de uso especial de bens públicos são as bancas de jornal, vendedores autônomos, quiosques, etc.

#### Da importância da preservação do patrimônio público

A Constituição Federal, no seu artigo 23, I, sabiamente, atribuiu à União a competência de conservar o patrimônio público. Destaca-se na esfera federal a grande importância que se conferiu à conservação dos bens públicos, e que deve ser seguida rigorosamente pelos demais entes federados, respeitando sempre a independência político-administrativa dos Estados e Municípios.

Aliado a este entendimento deve ser ressaltado, neste trabalho, a tutela do Estado para com o patrimônio público, que conseqüentemente desencadeia aos seus administradores públicos as seguintes prerrogativas:

- Promover a proteção e conservação do patrimônio público municipal;
- Promover inventários físicos periódicos para fins de controles atualizados;
- Agir contra atos de Improbidade Administrativa;
- Impedir a degradação de bens tombados pelo Patrimônio Histórico;
- Ressarcimento ao erário público de valores desviados por má gestão pública;
- Fiscalização na preservação do patrimônio público em todos os níveis.

Sob esse enfoque, a coisa pública, ou seja, os bens públicos (*latu sensu*), a que me refiro, deverá ter total proteção dos gestores públicos, principalmente quando da entrega de seus mandatos, pois o seu sucessor, após receber os bens e conferi-los, dará continuidade a este importante procedimento, digo, a preservação do patrimônio público.

### Controle Externo

O controle externo do patrimônio público poderá ser exercido por toda a sociedade. Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público (Art. 5º, LXXIII, da CF/88).

Aliado à sociedade, soma-se os órgãos públicos, que também têm a incumbência de fiscalizar o patrimônio público. São eles:

- **Tribunal de Contas** – Através de Auditorias
- **Ministério Público**<sup>4</sup> – Investigações e Ação Civil Pública

Portanto, qualquer administrador desidioso com o patrimônio público estará sujeito a intervenções desses órgãos para prestar esclarecimentos a respeito da má utilização dos bens públicos.

### Controle Interno

O controle interno do patrimônio público será exercido pela própria administração pública municipal, que descentralizará esta função a departamentos específicos dentro da estrutura administrativa municipal.

O governo municipal é o gestor desses bens e, assim, tem o dever de sua vigilância, tutela e fiscalização para o uso público. Esses controles poderão estar normatizados nas próprias leis orgânicas dos municípios ou em leis esparsas.

Afirma-se que “o *domínio eminente* é um poder sujeito ao direito; não é um poder arbitrário” (HELY LOPES MEIRELLES - obr. cit., pág. 429).

Sem dúvida que o objeto deste estudo é tema pacífico nas doutrinas do direito constitucional e administrativo, principalmente quando o objetivo geral é preservar. A preservação do patrimônio público independente de quem seja o gestor, tem que ser contínua, perpétua. A cada gestão os controles devem ser aprimorados com procedimentos adequados que identifiquem qualquer alteração ou necessidade de mudanças.

Se a lei concede à Administração os poderes de desapropriar, tombar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse público. Unido a

<sup>3</sup> Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão que auxilia a Assembleia Legislativa no controle externo.

<sup>4</sup> Ministério Público é instituição permanente, essencial a jurisdição do Estado (art. 127 da CF)

esta premissa, se a Administração usar os controles devidos e periódicos, estará imperiosamente evitando a continuidade de vícios, corrigindo os descuidos e os descontroles quanto aos bens públicos.

Depreende-se, portanto, a obrigatoriedade do gestor atual manter o zelo dos bens públicos para que seu sucessor possa herdá-los com total segurança.

A ausência de controle e manutenção dos bens públicos gera um enorme desperdício de recursos e desgaste para o governo municipal, assim como o sucateamento dos serviços e imóveis ocupados pela Administração.

O sucateamento dos serviços e bens públicos, por outro lado, gera um estado geral de descrédito que exige custos enormes para ser revertido, implicando, conseqüentemente, na queda de solidariedade social e perda de recursos, que são gastos para superar um estado de má vontade generalizado entre os funcionários do Município e entre a comunidade.

A estes fatores deve-se acrescentar os custos de uma rápida deterioração física dos bens móveis e imóveis. Para que não se tornem impróprios para o uso, exigirão investimentos de grandes somas de recursos públicos em reformas gerais que freqüentemente custam mais do que a manutenção periódica.

Do ponto de vista da administração municipal, a implantação de um sistema de manutenção periódicos na Prefeitura, fundado na prevenção e na responsabilidade partilhada, traz benefícios de ordem financeira muito importantes. Este controle ajuda a economizar recursos que normalmente seriam gastos em reformas repetitivas e aleatórias para recuperar prédios inoperantes, tanto do ponto de vista funcional como do ponto de vista da segurança, frota de veículos ultrapassados e equipamentos desgastados.

O resultado de uma nova cultura de preservação dos bens públicos, envolvendo Administração e comunidade, ajuda a incorporar a solidariedade em todos os aspectos da vida social em um Município.

É responsável pela centralização dos assuntos de pessoal, material, patrimônio, arquivo e comunicações internas; a execução das atividades relativas ao recrutamento, à seleção, ao treinamento, ao regime jurídico, ao controle funcional e aos demais assuntos de pessoal; a padronização, aquisição, guarda e distribuição de material; o inventário, o controle, a proteção e a conservação dos bens móveis e imóveis; o recebimento, a distribuição, o controle do andamento e o arquivamento definitivo dos papéis afetos à secretaria de administração; a administração do edifício sede da Prefeitura; o assessoramento do Prefeito nos assuntos de sua competência.

Destaca-se como forma de controle do patrimônio público a realização sistemática de inventários<sup>5</sup>. O inventário da conta bens móveis e imóveis deve ser analítico para que se possa fazer a conferência com a escrituração contábil. O inventário é de responsabilidade do setor de patrimônio e deve ser realizado por uma comissão de servidores. Após realizado o inventário estará sujeito a uma análise e, conseqüentemente, aos ajustamentos necessários para a apresentação ao balanço dentro do prazo estabelecido. As divergências que porventura forem detectadas serão ajustadas, e para aquelas diferenças que não se possa detectar, deverá ser feita uma apreciação minuciosa e, se necessário, um inquérito para apurar as divergências (Lei 4.320/64, art. 96)<sup>6</sup>.

### Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Não se poderia deixar de exibir, neste sucinto trabalho, o que diz a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997<sup>7</sup>, em seu artigo 73, e incisos:

*“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:*

*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;*

*II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.”*

Depreende-se do dispositivo aludido que o administrador não poderá usar os bens públicos para campanhas políticas, pois esses bens estão adstritos ao uso de interesse público. A sua função é de atender apenas a Administração Pública e, por conseqüência, a sociedade em geral.

A lei de responsabilidade fiscal<sup>8</sup>, que é um código de conduta para os administradores públicos que passaram a obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade, representa um importante instrumento de cidadania para o povo brasileiro, pois

<sup>5</sup> Inventário - documento ou papel em que se acham relacionados tais bens. Lista discriminada, registro, relação, rol de mercadorias, bens, etc., descrição ou enumeração minuciosa.

<sup>6</sup> Lei que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

<sup>7</sup> Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para eleições.

<sup>8</sup> Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

todos os cidadãos tem- acesso às contas públicas, podendo manifestar abertamente sua opinião, com o objetivo de ajudar a garantir sua boa gestão. Esta lei, no seu capítulo VIII, Seção II, artigos 44 a 46, tratou de modo enfático sobre a gestão patrimonial, ou seja, preservação do patrimônio público. Vê-se aqui a importância que o administrador deve atribuir ao bem público. Não é demais citar, neste sucinto trabalho, o que descreve a lei de responsabilidade fiscal.

**“Art 43.** *As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.*

*§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.*

*§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:*

*I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;*

*II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.*

**Art 44.** *É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.*

**Art 45.** *Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

*Parágrafo único.* O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

**Art 46.** *É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.”*

## Conclusão

A preservação do patrimônio público é essencial não só à administração pública, mas principalmente a toda sociedade. Para administração pública é essencial porque somente com os bens conservados é que esta poderá oferecer serviços e bens de maneira satisfatória, e para toda a comunidade, porque ela mesma se beneficiará com o atendimento desses serviços e bens, como também terá a sua disposição todo patrimônio público em pleno funciona-

mento. Há, de certa forma, uma simbiose entre o poder público, com a oferta de seus bens e serviços, e toda a comunidade, com a sua demanda incessante.

Esta preocupação deve estar mais evidente quando da mudança de gestão administrativa, em finais de mandatos. Tal preocupação se eleva para que o sucessor possa dar continuidade às atribuições públicas, com todos os bens públicos que lhes são necessários, para bem desempenhar suas prerrogativas em prol da sociedade.

A ausência da preservação do patrimônio público poderá causar problemas de impactos muitas vezes irreversíveis na administração como em toda a sociedade. Para evitar esse mal que aflige muitas das gestões municipais, tem-se a necessidade de combater este processo devastador que assola gradativamente todos os bens públicos, que são na verdade patrimônio comum de toda a sociedade.

A preservação do patrimônio público é, sem dúvida alguma, dever fundamental dos administradores públicos, que deverão em qualquer tempo passar a responsabilidade a seus sucessores, e estarão sujeitos a prestar contas de qualquer alteração de cada um dos bens que compõem o patrimônio municipal.

A missão dos administradores públicos é de preservar, defender e valorizar o patrimônio público.

#### Referências

**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

**Constituição** do Estado de Santa Catarina, C.E.S.C. 1999. 5ª ed. Anotada e atualizada até junho de 2002, Ed. Insular, Florianópolis/SC.

**MEIRELLES**, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp 489 a 500.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

**FIGUEIREDO**, L. V. Responsabilidade dos Agentes Políticos e dos Servidores. In: **Revista de Direito Administrativo**, nº 196, Abril/Junho 1994, pp. 36-42.