

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 041/2008

Relatório:

Os Exmos Srs. Presidentes das Comissões de **Legislação, Justiça, Redação, Finanças, Orçamentos, Tomada de Contas e de Serviços Públicos Municipais** da Câmara Municipal de Natércia, MG, formulam a este órgão de Consultoria Jurídica a seguinte Consulta:

“O Projeto de Lei nº 041/2008 possui conformidade com as normas legais e constitucionais em vigor?”

À presente consulta respondo nos termos que seguem.

Parecer:

Cuida-se de projeto de lei de iniciativa **exclusiva** do Chefe do Executivo Municipal que *“Autoriza o Poder Executivo a conceder abono salarial aos professores em atividade.”*

Quanto à legalidade, cumpre salientar que a matéria não encontra-se prevista como Lei Complementar, contudo, o veículo utilizado pelo executivo municipal está adequado.

Quanto a iniciativa do presente projeto de lei, vale ressaltar o disposto no art. 45, também da Lei Orgânica Municipal

Art. 46- São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

*I- criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua **remuneração**; (grifo nosso)*

Destaque-se que a Carta Magna destaca em seu art. 61, §1º, inc. II:

Sy

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II- disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Quanto a possibilidade de emendas, trazemos a baila algumas interpretações do art. 61 da Constituição do Brasil Interpretada, Editora Atlas, Alexandre de Moraes:

Impossibilidade de emendas parlamentares que estendam vantagens remuneratórias ou isonomia a servidores públicos: STF – “É formalmente inconstitucional norma resultante de emenda parlamentar que estende a outras categorias de servidores públicos vantagem remuneratória que o projeto de lei encaminhado pelo Executivo concedia, de forma restrita, a determinado segmento do funcionalismo” (STF- Pleno – Adin nº 816/SC-Rel. Min. Ilmar Galvão, decisão: 22-8-1996, Informativo STF, nº 41). **Nesse sentido:** STF – “Norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo: constitui inconstitucionalidade formal por usurpar a competência privativa do Governador do Estado, em ofensa ao princípio de independência e harmonia dos entre os Poderes” (STF- Pleno – Adin nº 873-1/RS –

Rel. Min. Maurício Corrêa, Diária da Justiça, Seção I, 22 ago. 1997). **Nesse sentido:** STF- “É formalmente inconstitucional norma resultante de emenda parlamentar que estende a outras categorias de servidores públicos vantagem remuneratória que o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo concedia, de forma restrita a determinado segmento do funcionalismo” (STF- Pleno- Adin nº 774/RS – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão: 10-12-1998. Informativo STF, nº135); STF- “ Ação Indireta de Inconstitucionalidade. Art. 3º da Lei nº 9.820, de ato publicado em 19-4-93. Isonomia de remuneração de servidores públicos civis estaduais. Norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo: configura inconstitucionalidade formal por usurpar a competência privativa do Governador do Estado, em ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes” (RTJ 164/851. Conferir medida cautelar: (RTJ 148/701).

sy

Como asseverado acima, é inconstitucional emendar projetos de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, não havendo qualquer possibilidade de ampliar os efeitos do presente projeto de lei.

Quanto à legalidade de iniciativa, vale atentar que o projeto de lei não padece de vícios ou nulidade.

Quanto à técnica legislativa, insta observar que a proposição não merece retoques, uma vez que respeita o disposto na Lei Complementar nº 95/98.

Quanto ao abono salarial, necessário frisar-se alguns detalhes.

A Constituição Federal dispõe da seguinte forma quanto a remuneração de servidores públicos:

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 anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Com relação ao texto constitucional acima descrito, Uadi Lammêgo Bulos, em sua obra Constituição Federal Anotada, Editora Saraiva, p. 582, faz a seguinte menção:

"A Constituição de 1988 utiliza a palavra remuneração no sentido genérico, para abranger todo o qualquer tipo de retribuição do servidor público. O signo engloba os valores percebidos mensalmente pelo servidor, em pecúnia ou não, em virtude de seu trabalho. Envolve, a um só tempo, os vencimentos, bem como as quotas e outras vantagens que variam em função da produtividade."

...
"Tanto a remuneração como o subsídio só poderão ser fixados ou alterados, a partir de agora, por lei ordinária determinada para esse fim. Excluem-se, pois, a possibilidade do uso de medidas provisórias, bem como a adoção de resoluções administrativas."

Vale a pena transcrevermos o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), neste sentido:



Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

I- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II- declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Destaque-se que o projeto de lei em pauta visa conceder abono, aperfeiçoando a ação do governo, na esfera municipal, e, conseqüentemente aumenta a despesa, logo, o mesmo veio devidamente acompanhado da estimativa de impacto- financeiro e da declaração do ordenador da despesa, conforme dispõe o art. 16, inc. I e II da Lei 101/2000.

Quanto a legalidade, vale frisar que é nulo de pleno direito o ato que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

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 art. 20.

Também a Lei Eleitoral, nº 9.504/97, veda a revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, senão vejamos:

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:

...

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.

O descumprimento do art. 73, inciso VIII, da Lei Eleitoral acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco mil e cem mil ufir, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas leis

vigentes (artigo 73, § 4º c/c 78, da Lei nº 9.504/1997; e art. 37, § 4º, da Resolução nº 20.562 - Instrução nº 46, do Tribunal Superior Eleitoral).

Noutro giro, dispõe Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004 e dá outras providências, que:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Ainda neste sentido dispõe o art. 60, inc. XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 60 - Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

...

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Vale destacar que o descumprimento da LRF poderá representar para o administrador público a aplicação de penalidades penais e administrativas, de acordo com a Lei 10.028, de 10 de outubro de 2000, a chamada Lei de Crimes.

Contudo, o não cumprimento das disposições legais relacionadas ao FUNDEB acarreta sanções administrativas, civis e/ou penais, cujas penalidades são:

Para os Estados e Municípios:

- rejeição das contas, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas competente, com o conseqüente

- encaminhamento da questão ao respectivo Poder Legislativo e, caso a rejeição seja confirmada, à autoridade competente e ao Ministério Público;
- impossibilidade de celebração de convênios junto à administração federal (no caso de Estados) e junto às administrações federal e estadual (no caso de Municípios), quando exigida certidão negativa do respectivo Tribunal de Contas;
- impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras (empréstimos junto a bancos);
- perda da assistência financeira da União (no caso de Estados) e da União e do Estado (no caso de Município), conforme artigos 76 e 87, § 6º, da LDB – Lei 9.394/96;
- intervenção da União no Estado (CF, art. 34, VII, e) e do Estado no Município (CF, art. 35, III).

Para o Chefe do Poder Executivo:

- sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizados os tipos penais previstos no art. 1º, III (aplicar indevidamente verbas públicas) e XIV (negar execução à lei federal) do Decreto-lei nº 201/67. Nestes casos, a pena prevista é de detenção de três meses a três anos. A condenação definitiva por estes crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivos ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 201/67);
- sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório (art. 5º, § 4º, LDB);
- sujeição a processo penal se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (art. 315 – Código penal). A pena é de 1 a 3 meses de detenção ou multa;
- inelegibilidade, por cinco anos, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário (art. 1º, g, Lei Complementar nº 64/90).

Entretanto, consoante o disposto nas legislações acima descritas, vislumbra-se que havendo a aprovação do projeto de lei em comento, com a autorização da concessão do abono até o limite de 60% (sessenta por cento), restará configurado o descumprimento ao parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Em situação diversa, havendo rejeição do projeto, o Executivo incorrerá nas penalidades acima descritas, posto que no mínimo 60% (sessenta por cento) deverá ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Em consulta telefônica ao Grupo Sim, a Sra "Diana" informou que a vedação imposta no parágrafo único, do art. 21 da LRF não se aplica ao caso, posto que o FUNDEB possui lei específica, e a LRF legislação genérica, contudo, não existe impedimento para concessão do abono, neste período.

Contudo, tal juízo de conveniência e oportunidade é imposto originária e obviamente aos Edis, que poderão aprová-la ou não, de acordo com sua percepção da existência ou não de interesse público na adoção da medida.

Pelo exposto, manifesta-se este órgão de Consultoria Jurídica pela existência de impedimento legal, conforme dispõe o parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como descumprimento do art. 73, inciso VIII, da Lei Eleitoral.

Em contrapartida, vale repisar que a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, legislação que regulamenta o FUNDEB, em seu art. 22 dispõe que ao menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Logo, no modesto entendimento desta consultoria, vislumbra-se que restou configurado flagrante falta de planejamento por parte do Executivo, uma vez que o mesmo possuía conhecimento da vedação contida na LRF e mesmo assim deixou passar o prazo determinado na legislação.

Por fim, cabe ao plenário a decisão de sopesar as eventuais penalidades acarretadas ao Executivo tanto com a aprovação, quanto com a rejeição do projeto em pauta, uma vez que nos dois casos poderá haver aplicação de sanções.

É o parecer, s.m.j.

Natércia, 08 de dezembro de 2008.


SOLANGE DE ALMEIDA VIEIRA DIAS
OAB/MG Nº 91.656
Assessora Jurídica

PROCESSO Nº 5.993-02.00/00-4

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AUGUSTO

FUNDEF. Abono. Possibilidade. Lei de Responsabilidade Fiscal. Hierarquia das leis. Precedência dos dispositivos da Constituição Federal sobre a legislação infra-constitucional. Matéria Eleitoral. Impossibilidade do custeio de despesas com professores que atuam na educação infantil. Custeio de despesas com remuneração de professores em efetivo exercício no magistério. Demais despesas remuneratórias que podem correr à conta de seus recursos. Impossibilidade de custeio de cestas básicas. Concessão de vale-refeição. Precedentes. Considerações.

Senhor Coordenador:

Vem a exame desta Consultoria Técnica, por determinação do Exmo. Senhor Conselheiro Gleno Ricardo Scherer, Vice-Presidente no exercício da Presidência, consulta formulada pelo Sr. Prefeito Municipal de Santo Augusto, Naldo Wiegert, através do "Ofício nº 170/00".

Após referir que, havendo disponibilidade financeira no FUNDEF em decorrência de "sobras", tomando-se como tal, fração decorrente do não atingimento do percentual de 60% de dispêndio com a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no Ensino Fundamental Público, assim questiona:

"1. É imperioso, ou permissível, mediante lei municipal, a ser aprovada a partir desta data, (13.07.2000) conceder aos professores o pagamento das "sobras, complementares dos 60%, na remuneração do Magistério?"

"2- Em não sendo permissível o pagamento das "sobras", complementares dos 60%, neste ano, em vista da (s) vedação(ões) imposta(s) pela legislação eleitoral e/ou Lei Complementar nº 101, retro enunciadas, como proceder, de forma a cumprir com a legislação do FUNDEF, garantido a aplicação, mínima de 60%, na remuneração do Magistério?"

"3- Do mínimo, de 60% do FUNDEF:

"3.1- É permissível pagar despesas de remuneração de professores que atuam na educação infantil?"

"3.2- É permissível pagar remuneração de professores que exerçam atividades de suporte pedagógico nas escolas, tais como: direção, administração, planejamento, supervisão e orientação educacional, conforme orientação constante da Resolução nº 03, de 08.10.97, do Conselho Nacional de Educação?"

"3.3- É permissível pagar remuneração de professores que exerçam atividades de suporte pedagógico nas Secretarias Municipais de Educação, tais como: direção, administração, planejamento, supervisão e orientação escolar?"

"3.4- É possível pagar despesas pertinentes à concessão de cesta básica de alimentos ou vale-refeição?"

O consulente anexa cópia da manifestação da Direção do Departamento de Acompanhamento do FUNDEF, órgão da Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, a qual fora encaminhada à Associação dos professores daquele Município (fls. 04 e 05).

É a consulta.

Convém referirmos, preliminarmente, os termos do disposto no §2º, art. 138 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Estado - RITCE, no sentido de informar que **"a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto"**. (Grifamos).

Ademais, o § 1º do referido dispositivo regimental prevê que as consultas, sempre que possível, devem ser instruídas **"com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente"**, o que, entretanto, não foi efetuado.

Das indagações propostas, algumas já constam de exames técnico-jurídicos levados a efeito por esta Consultoria, em matérias análogas.

É o caso do primeiro questionamento, que trata da possibilidade de a Administração Municipal conceder aos

professores o pagamento de “sobras complementares dos 60 %” referentes ao FUNDEF, “sob a forma de abono”.

Nas Informações nºs 15/99 e 261/99 (1), esta Consultoria concluiu pela possibilidade de concessão de abono aos professores dos Municípios que, à época, consultaram, mediante a utilização dos recursos atinentes ao FUNDEF, desde que destinado exclusivamente aos professores que desempenhassem atividades de docência, ou seja, estivessem em sala-de-aula, na rede municipal de ensino fundamental municipal. Ressaltamos que, na mencionada Informação nº 261/99, foi tratado o caso envolvendo a aplicação da sobra dos recursos do FUNDEF para pagamento do abono em questão, embora o saldo fosse referente ao exercício imediatamente anterior. (2)

Relativamente à vedação posta no parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (3), registramos que a Administração desta Corte designou Grupo de Trabalho a fim de promover “Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, o qual foi objeto de Pedido de Orientação Técnica, consoante Processo nº 6760-02.00/00-1, encontrando-se em tramitação nesta Corte e pendendo de decisão.

Do referido Estudo, extraímos os seguintes excertos, os quais respondem a indagação no que tange à aplicação do citado dispositivo da LRF:

“Esta norma restou extremamente abrangente, devendo ser encarada com toda a cautela possível, visando a não serem desatendidos dispositivos constitucionais, tais como, exemplificativamente, os postos:

“a) no § 5º do art. 60 do ADCT, o qual determina que não menos do que 60 % dos recursos relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (4) devam ser empregados no pagamento da remuneração dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. E os recursos referentes a este Fundo estão compreendidos naqueles de que trata o citado art. 212 da Carta Federal 5. Admitido o incremento da receita, no particular das parcelas destinadas ao FUNDEF, no último semestre do mandato do Prefeito, este, obrigatoriamente, deveria utilizar todos os recursos destinados ao Fundo, correspondentes a 60 %, no pagamento de remuneração aos professores, desde que os mesmos estivessem exercendo suas atividades em sala de aula;”

Verificamos, assim, que o comando constitucional estabelece a obrigatoriedade do emprego de todos os recursos relativos ao FUNDEF, e acrescentaríamos, de todos os demais recursos relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 212, caput), a cada exercício, desde que – repisemos –, no que diz respeito aos valores vinculados ao Fundo em tela, os professores estejam em sala de aula, no ensino fundamental, independentemente, face ao princípio da hierarquia das leis, de qualquer outro dispositivo infra-constitucional.

Relativamente às vedações impostas pela legislação eleitoral, em situações semelhantes, tem entendido este Tribunal que a questão deva ser “solvida pela E. Justiça Eleitoral”. “Aliás, é esta a firme orientação do Tribunal de Contas no sentido de que, em matéria eleitoral, o consulente deverá dirigir-se ao Poder competente para buscar guarida naquilo que entende obscuro ou carente de orientação especializada”. (6)

No que concerne ao subitem 3.1 da consulta, que perquire sobre a possibilidade de, com recursos do FUNDEF, pagar-se despesas de remuneração de professores que atuam na educação infantil, as Informações nºs 233/98 e 166/99, igualmente desta Consultoria (7), abordam o assunto concluindo pela impossibilidade de tal procedimento.

Quanto aos subitens 3.2 e 3.3, na Informação nº 249/98 (8), o consulente poderá obter as respostas às suas indagações.

Relativamente ao subitem 3.4, por meio do qual questiona S. Exa. quanto à possibilidade de concessão de cesta básica de alimentos, cabe-nos referir que esta Corte, ao aprovar o Parecer nº 22/2000 da Auditoria (9), entendeu pela impossibilidade de aquisição de sacolas econômicas do SESI aos funcionários da Secretaria Municipal da Educação mediante a utilização dos recursos relativos ao FUNDEF, razão pela qual, face à similaridade das situações, entendemos igualmente não poderem ser empregados os recursos atinentes ao Fundo em questão para a concessão de cesta básica de alimentos.

Ainda no tocante ao subitem 3.4, no que diz respeito à concessão de vale-refeição, reportamo-nos às Informações nºs 210/99 e 255/99 (10), através das quais a matéria foi devidamente analisada.

Sugerimos, pois, sejam remetidas ao Consulente cópias das citadas Informações nºs 233/98, 249/98, 15/99, 166/99, 210/99, 255/99 e 261/99, do mencionado Parecer nº 22/2000, bem como da decisão que esta Corte

venha a adotar quanto ao aludido “*Estudo sobre Alguns Aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal*”. Estas são as considerações que entendemos oportunas, e que submetemos à sua apreciação.

(1)A primeira foi acolhida pela Presidência e encaminhada, ao então consulente, consoante Ofício GP nº 135/99, de 27-01-99, e a segunda foi aprovada pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 26-4-2000, conforme Processo nº 8.582-02.00/99-8.

(2)Registramos que, na oportunidade, foi destacado o fato de que, face aos ditames constitucionais, todos os recursos atinentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, incluídos os concernentes ao FUNDEF, devem ser totalmente aplicados até término de cada exercício, e que a situação trazida poderia caracterizar o descumprimento dos dispositivos constitucionais.

A título de registro, cabe referir que, na Informação nº 261/99, entendemos possível a “concessão de abono, mediante lei, à conta de tais recursos (...) excluídos os professores vinculados ao Acordo PRADDEM”.

(3)”Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

“I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

“II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

“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 art. 20.”

(4)”Instituído pela Lei Federal nº 9.424/96.”

(5)”À exceção dos valores que correspondam ao retorno a maior do que aqueles que o Município tenha tido retidos.”

(6)Exemplificativamente, Parecer da Auditoria nº 126/94, aprovado pelo Tribunal Pleno, em Sessão do dia 05-10-94.

(7)A primeira foi aprovada pelo Tribunal Pleno, em Sessão de 25-11-98, consoante Processo nº 7.588-02.00/98-9, e a segunda foi acolhida pela Presidência e encaminhada, ao então consulente, conforme Ofício GP nº 885/99, de 02-8-99.

(8)Aprovada pelo Colegiado, em Sessão de 28-4-99, segundo Processo nº 9.127-02.00/98-7.

(9)Em Sessão Plenária de 07-6-00, consoante Processo nº 2.129-02.00/00-0.

(10)Acolhidas pela Presidência e encaminhadas, aos então consulentes, segundo, respectivamente, Ofício GP nº 1.011/99, de 18-8-99, e Ofício GP nº 1.231/99, de 18-10-99.

Em 21 de setembro de 2000. PAULO LUIZ SQUEFF CONCEIÇÃO, Auditor Público Externo. PAULO LOURENÇO MACHADO, Auditor Público Externo.

De acordo com as considerações expendidas e, em face da determinação contida à fl. 2, encaminhe-se o expediente à SCE para que se proceda à distribuição. Em, 21-09-2000. Bel WILSON LUIS JOHANSEN, Coordenador

Processo nº 5993-02.00/00-4 - Tribunal Pleno em Sessão de 01-11-2000, ressaltando o teor do artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, acolhe o Voto da Senhora Conselheira-Relatora e, à unanimidade, decide encaminhar à Autoridade consulente cópia da Informação nº 89/2000, da Consultoria Técnica e do Parecer nº 63/2000, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Vergílio Perius, acolhidos nesta data, por bem representarem o pensamento desta Corte acerca da matéria versada nos presentes autos.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESAS COM PESSOAL. VEDAÇÕES EM FINAL DE MANDATO. FUNDEF. CONCESSÃO DE ABONO

"O primeiro questionamento 'trata da possibilidade de a Administração Municipal conceder aos professores o pagamento de 'sobras complementares dos 60 %' referentes ao FUNDEF, 'sob a forma de abono'. (...)

"Relativamente à vedação posta no parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF", do Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, consubstanciado no Processo nº 6.760-02.00/00-1, aprovado em Sessão Plenária de 08-11-2000, "extraímos os seguintes excertos, os quais respondem a indagação no que tange à aplicação do citado dispositivo da LRF:

"'Esta norma restou extremamente abrangente, devendo ser encarada com toda a cautela possível, visando a não serem desatendidos dispositivos constitucionais, tais como, exemplificativamente, os postos:

" 'a) no § 5º do art. 60 do ADCT, o qual determina que não menos do que 60 % dos recursos relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (...) devam ser empregados no pagamento da remuneração 'dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério'. E os recursos referentes a este Fundo estão compreendidos naqueles de que trata o citado art. 212 da Carta Federal (...). Admitido o incremento da receita, no particular das parcelas destinadas ao FUNDEF, no último semestre do mandato do Prefeito, este, obrigatoriamente, deveria utilizar todos os recursos destinados ao Fundo, correspondentes a 60 %, no pagamento de remuneração aos professores, desde que os mesmos estivessem exercendo suas atividades em sala de aula;'

"Verificamos, assim, que o comando constitucional estabelece a obrigatoriedade do emprego de todos os recursos relativos ao FUNDEF, e acrescentaríamos, de todos os demais recursos relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 212, caput), a cada exercício, desde que – repisemos –, no que diz respeito aos valores vinculados ao Fundo em tela, os professores estejam em sala de aula, no ensino fundamental, independentemente, face ao princípio da hierarquia das leis, de qualquer outro dispositivo infra-constitucional.

"Relativamente às vedações impostas pela legislação eleitoral, em situações semelhantes, tem entendido este Tribunal que a questão deva ser 'solvida pela E. Justiça Eleitoral'. 'Aliás, é esta a firme orientação do Tribunal de Contas no sentido de que, em matéria eleitoral, o consulente deverá dirigir-se ao Poder competente para buscar guarida naquilo que entende obscuro ou carente de orientação especializada'." (1)

"Face ao exposto, conclui-se:

"1 - É possível, sob forma de abono, conceder aos professores o pagamento do saldo dos 60% do FUNDEF, previstos no art. 60, § 5º do A.D.C.T.

"2 - Sem ser definitivo, entende-se pelo princípio da hierarquia das leis, a vedação do art. 21, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000 não se aplica ao caso. De qualquer modo fica recomendada orientação junto à Justiça Eleitoral nos termos do Parecer nº 126/94, aprovado na sessão de 05-10-94, pelo Tribunal Pleno." (2)

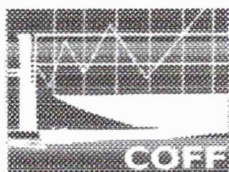
FONTE:

(1) INFORMAÇÃO Nº 089/2000 e (2) PARECER Nº 63/2000 - PROCESSO Nº 5.993-02.00/00-4

DECISÃO: Tribunal Pleno em Sessão de 01-11-2000, ressaltando o teor do artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, acolhe o Voto da Senhora Conselheira-Relatora e, à unanimidade, decide

encaminhar à Autoridade consulente cópia da Informação nº 89/2000, da Consultoria Técnica e do Parecer nº 63/2000, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Vergílio Perius, acolhidos nesta data, por bem representarem o pensamento desta Corte acerca da matéria versada nos presentes autos.

ORIGINAL
10/11/2000



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 8

→ Vide páginas 15 e 16

**Fim de Mandato e Eleições:
Exigências Fiscais**

VANDER GONTIJO

Consultor de Orçamentos/COFF/DL

Junho/2006
Revisão Julho/08

Endereço na Internet www.camara.gov.br

e-mail coff@camara.gov.br
vander.gontijo@camara.gov.br

**CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO
FINANCEIRA - COFF**

ESTUDO Nº 8/2006

FIM DE MANDATO E ELEIÇÕES: EXIGÊNCIAS FISCAIS

ÍNDICE ANALÍTICO

1. INTRODUÇÃO	3
2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	3
3. DESPESAS COM PUBLICIDADE	9
4. OPERAÇÕES DE CRÉDITO	17
5. RESTOS A PAGAR	18

ESTUDO Nº 8/2006

FIM DE MANDATO E ELEIÇÕES: EXIGÊNCIAS FISCAIS

VANDER GONTIJO^(*)

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral) aborda algumas questões de caráter orçamentário e financeiro que devem ser observadas nos períodos eleitoral e de final de mandato. O objetivo é manter equilibradas as oportunidades entre candidatos.

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece alguns mecanismos para o controle das finanças públicas no fim de mandato. O objetivo é evitar a ocorrência de gastos orçamentários excessivos.

Este estudo apresenta um resumo desses dispositivos, bem como comentários relacionados com sua interpretação e aplicação.

2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Entre outras restrições, a Lei Eleitoral proíbe a realização de transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios e dos estados aos municípios nos três meses que antecedem as eleições¹. *In litteris*:

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:

.....

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;*

Observe-se, em primeiro lugar, que esse artigo não trata de transferências obrigatórias². O texto se refere somente às transferências voluntárias que, nos termos

^(*) Economista – Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados

¹ Em 2008, por exemplo, a proibição deverá abranger o **período pré-eleitoral** compreendido entre 5 de julho e 5 de outubro (Calendário Eleitoral. Vide “Resolução nº 22.579/2007, de 30/08/2007, TSE”). Esta Resolução apenas repete o texto do Inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997.

definidos pelo art. 25 da LRF se referem à "**entrega**³ de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde."

Em segundo lugar, é preciso destacar que o artigo abre uma ressalva importante. Em certas circunstâncias, permite a transferência de recursos no período pré-eleitoral, quais sejam:

1. Quando os recursos forem destinados para cumprir uma obrigação formal preexistente para a execução de **obra ou serviço** que já tiverem sido iniciados de acordo com cronograma prefixado; e
2. Quando os recursos forem destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

Ou seja, para que possa ser efetivada uma transferência voluntária no período pré-eleitoral a Lei exige, em primeiro lugar, que o respectivo termo do convênio, contrato, ou instrumento congênere⁴, seja firmado antes de iniciado o período pré-eleitoral⁵.

Fica, pois, claro, que se o convênio for assinado no período pré-eleitoral, e mesmo tendo sua despesa empenhada e liquidada nesse período, o pagamento só poderá ser efetuado após transcorridas as eleições.

Ressalte-se, que o Inciso VI do Art. 73 da Lei Eleitoral não proíbe, expressamente, que seja assinado convênio, contrato ou congênere, nem que seja iniciado ou dado continuidade ao processo de execução da despesa no período pré-eleitoral.

É preciso, todavia, lembrar que, em relação a outros atos administrativos que precedem a celebração da obrigação formal (convênio, contrato ou instrumento congênere) o Acórdão RP nº 54, de 1998, do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, respalda entendimento anterior da Advocacia Geral da União - AGU (Parecer CQ-158, de 1998), observando que, no caso concreto, se tais atos vierem a ser utilizados para

² Transferências para o cumprimento das obrigações constitucionais ou legais entre a União, Estados e Municípios.

³ Verbete: entregar: *Passar às mãos ou à posse de alguém* (Dicionário Aurélio Eletrônico). Trata-se do "repasse" ou pagamento. Ato final de "transferência" dos valores envolvidos de um órgão ou ente para outro órgão ou ente. Não se trata do processo que envolve, entre outros procedimentos, os atos para a formalização de decisões administrativas.

⁴ Convênios, ajustes e contratos são obrigações formais. São acordos realizados entre agentes econômicos estabelecendo, entre eles, compromisso de ceder, apropriar, colaborar, participar, etc. Convênio é o instrumento utilizado para a **formalização de acordo** "que tem por partes órgãos, entidades da Administração e organizações particulares. Os objetivos são recíprocos e a cooperação mútua. No contrato, o interesse das partes é diverso, pois a Administração objetiva a realização do objeto contratado e ao particular, interessa o valor do pagamento correspondente (TCU, 2003 e Sanches, 2004).

⁵ A Mensagem 2008/0652394 da Coordenação de Normas e Avaliação da Execução da Despesa do Tesouro Nacional exige que o Extrato resumido do Convênio tenha sido publicado até 4 de julho de 2008.

angariar votos ou simpatias populares, "certamente se aplicarão as sanções próprias a quem couber".

Entretanto, em 2004, por meio da Consulta nº 1.062, o TSE volta a ser acionado sobre novo Parecer da AGU (AC-12, de 2004). Desta vez o TSE não vê razões para discordar de que *"a proteção da soberania popular não pode se transformar em empecilho ou elemento de desarticulação ou de frustração dos atos da Administração, mesmo durante o chamado período eleitoral"*. No mesmo texto, o TSE aceita, também, que a vedação do Art. 73 *"não compreende a celebração de novos convênios, mas apenas a transferência efetiva dos recursos."*

Em segundo lugar, é importante notar que a ressalva se refere apenas ao pagamento de execução de **obra ou serviço**. Ou seja, a transferência de recurso para exclusivo pagamento de **máquinas e equipamentos**, por exemplo, não pode ser efetuada no período eleitoral, mesmo que haja uma obrigação formal preexistente.

Assim dito, se, por exemplo, o município firmou convênio com a União, licitou e, seguindo o cronograma, deu início à obra ou serviço, tudo antes do período objeto da proibição, satisfeita está a exigência legal para que a concedente **libere**, em qualquer tempo, os recursos que cabe ao município ou ao estado.

É bom lembrar ainda que **a obra** (construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação) **ou serviço**⁶ devem se encontrar em andamento. Entende-se por obra em andamento a obra já iniciada, conforme Plano de Trabalho e cronograma físico e financeiro previsto no convênio (Inciso VI, § 1º, do art. 55, da Lei nº 8.666/93) e ainda não concluída.

Observe-se, entretanto, com atenção, que no caso de celebração de contrato ou convênio no período pré-eleitoral - objeto de restrição da Lei, não cabe admitir a existência de obra ou serviço em andamento **antes** desse período. A compreensão abrangente de obra ou serviço em andamento requer, sempre, a existência prévia da assinatura dos atos formais, nos quais são exigidas previsão legal, prévia licitação⁷, previsão e provisão orçamentária e financeira e cronograma prefixado⁸.

⁶ Serviço é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais. (Inciso II do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993).

⁷ Ver as exigências legais sobre a licitação para a execução de obras no art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993.

⁸ A Lei nº 8.666/93, no art. 55, § 1º, impõe requisitos prévios para a assinatura desses instrumentos:

"§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá ter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

Além disso, deve ser enfatizado que o Presidente do TSE, em 07/07/2004 (Ver Consulta nº 1062/2004), entende que a obra ou serviço deve ser "**fisicamente**" iniciada. Assim, inaugurações com placas, pedras fundamentais, faixas, elaboração de projetos, etc, não podem ser interpretados como "início" de obra ou serviço.

Como ressaltado anteriormente, a Lei Eleitoral não proíbe, no período de três meses que antecede as eleições, o início do processo de execução da despesa (empenho). Com essa expectativa de repasse de recursos, a STN entende que as prefeituras podem, sem constrangimento, continuar o processo administrativo, **realizando o lançamento de edital ou homologando o resultado de licitação**. A proibição legal atinge apenas a liberação de recursos financeiros por meio de transferência voluntária.

A Lei também não prevê a necessidade de ter havido liberação inicial de recursos para o início da obra. A norma fala simplesmente em obra ou serviço em andamento. Se o Município está executando diretamente ou indiretamente com recursos de contrapartida e cronograma acertado, **previstos no convênio**, nenhuma ilegalidade existe.

O mais importante é ter os termos do convênio, contrato ou ajuste, devidamente publicados no Diário Oficial da União ou do Estado, conforme o caso, confirmando a obrigação formal firmada antes do período proibitivo.

Ressalte-se, outrossim, que certos recursos, mesmo sendo destinados à execução de obra ou serviço, ou a pagamento da aquisição de máquinas ou equipamentos, em estado ou município não se enquadram na proibição da alínea "a" do art. 73 da Lei Eleitoral. Ou seja, podem ser pagos até mesmo no período pré-eleitoral.

Ora, sabe-se que todos os gastos da União são classificados de acordo com a natureza da despesa. Para classificar uma despesa quanto à sua natureza deve-se considerar sua categoria econômica, o grupo de despesa a que pertence, o elemento e, complementarmente, a modalidade da aplicação.

A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados:

- I - mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária;*
- II - diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade **no âmbito do mesmo nível de Governo.***

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim de conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador."

Ou seja, a modalidade de aplicação detalhada com o código 90 - aplicação direta, indica que os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo, independentemente de sua localização espacial. Tais despesas, inclusive aquelas originadas de emendas, não se referem a recursos a serem transferidos da União para Estados (Modalidade de Aplicação 30) ou para Municípios (Modalidade de Aplicação 40). Portanto, as despesas destinadas às transferências voluntárias, classificadas na modalidade de aplicação 90, **não devem ser entendidos como transferência voluntária da União aos Estados e Municípios nos termos da alínea a do inciso VI do art. 73 da Lei Eleitoral**⁹.

Atente-se, por outro lado, que o *caput* do art. 73, ao anunciar as ações que serão proibidas no período pré-eleitoral, as qualifica como sendo aquelas que poderão "afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos". Ou seja, essas ações não estariam proibidas em circunstâncias onde não exista essa possibilidade. E, evidentemente, essas estão ausentes nas esferas administrativas em que não ocorram pleitos eleitorais, pois não haveria candidato a favorecer.

Assim, no ano de 2008, por exemplo, não haverá pleito eleitoral no Distrito Federal, nem na esfera estadual. Nada impede, portanto, que sejam efetivadas transferências voluntárias da União para o Governo do Distrito Federal, nem para os governos estaduais.

Neste aspecto, zeloso foi o legislador, que além da direção explícita no *caput* do art. 73, conforme acima exposto, ainda incluiu, na própria Lei Eleitoral, dispositivo (§ 5º do art. 73) penalizando o candidato eventualmente beneficiado. Isso também indica, mais uma vez, que o Inciso VI só se aplica nos casos onde houver pleitos eleitorais.

Por fim, observe-se na Alínea "a" do Inciso VI do Art. 73 da LRF que os recursos de transferências voluntárias, destinados a atender situações de emergência ou calamidade pública, também não se encontram sujeitos ao impedimento em análise.

PENALIDADES:

- 1) Multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil quatrocentos e dez reais) (§ 4º, art. 42, Resolução nº 22.718, de 2008); e
- 2) Aquelas previstas na Lei nº 9.504, de 1997.

⁹ A Instrução Normativa - IN nº 1, de 17 de outubro de 2005, da STN/MF, disciplina as exigências e procedimentos para realização das transferências voluntárias.

PERGUNTAS MAIS FREQUENTES:

- a) **No período pré-eleitoral (três meses que antecede as eleições) pode ser feita transferência obrigatória (constitucional ou legal) de recursos da União para estado ou município?**

R.: Pode. A restrição contida no art. 73 da Lei Eleitoral trata tão somente das transferências voluntárias.

- b) **No período pré-eleitoral a União pode, diretamente, empenhar, liquidar e pagar despesa executada em Estado ou Município?**

R.: Pode. As Modalidades de Aplicação 30 e 40 indicam, respectivamente, que as transferências serão feitas para estados ou municípios. A Modalidade de Aplicação 90 indica que os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo, independentemente de sua localização espacial. Ou seja, em termos orçamentários, não caracteriza uma transferência para estado ou município e, assim, não se enquadra na restrição do art. 73 da Lei Eleitoral.

- c) **A União pode repassar recursos para estado ou município se o convênio, contrato ou congênere tiver sido assinado antes do período proibitivo?**

R.: Pode, desde que a obra ou serviço também já tiverem sido iniciados e um cronograma de execução tiver sido acordado antes de iniciado esse período. Assim, após a devida liquidação, o pagamento poderá ser efetuado.

- d) **Pode haver repasse se o convênio for assinado durante o período proibitivo?**

R.: Não. O processo de execução da despesa não precisa ser interrompido. A despesa pode ser empenhada e liquidada nesse período, mas o pagamento só poderá ser feito depois de realizadas as eleições.

- e) **A União pode assinar convênio ou contrato durante o período proibitivo?**

R.: Pode. O TSE entende que "*a proteção da soberania popular não pode se transformar em empecilho ou elemento de desarticulação ou de frustração dos atos da Administração, mesmo durante o período eleitoral*".

- f) **As inaugurações com placas, o lançamento de pedra fundamental, a colocação de faixas indicando a obra, a existência de um projeto, etc. podem indicar que uma obra já está em andamento?**

R.: Não. A obra deve estar **iniciada**, conforme Plano de Trabalho e cronograma físico e financeiro previstos. Uma obra só pode estar em andamento depois da assinatura dos atos formais, nos quais são exigidas previsão legal, prévia licitação, previsão e provisão orçamentária e financeira e cronograma prefixado.

- g) **Pode-se fazer edital ou homologar resultado de licitação durante o período de três meses anterior às eleições?**

R.: Pode. A proibição legal só atinge a liberação de recursos financeiros.

- h) **Pode haver repasses de recursos para cumprir convênio ou contrato relacionado com a aquisição de máquinas e equipamentos durante o período proibitivo?**

R.: Não. Nem mesmo se o convênio, contrato ou congênere tiver sido assinado antes desse período, nem mesmo de houver um cronograma acordado, nem mesmo se o equipamento já tiver sido entregue. A ressalva à vedação introduzida pelo item VI do art. 73 da Lei Eleitoral diz respeito apenas a **obra e serviço**.

- i) **Existe restrição na Lei Eleitoral para transferências voluntárias para esferas administrativas onde não ocorram pleitos eleitorais?**

R. Não. Em primeiro lugar não existe período pré-eleitoral a observar. Em segundo lugar o texto do art. 73 da Lei Eleitoral indica que as restrições têm por objetivo manter a igualdade de oportunidades entre candidatos. Assim, na esfera que não houver eleição, não existem candidatos a serem beneficiados com as transferências voluntárias. Em terceiro lugar, o § 5º do art. 73 da Lei Eleitoral prevê penalidade para o "candidato beneficiado". Ou seja, a transferência para esfera onde não há pleito eleitoral não teria como gerar penalidade por inexistência do infrator. Em 2008, por exemplo, não haverá eleições no Distrito Federal, nem para governador de estado¹⁰.

3. DESPESAS COM PUBLICIDADE

Em ano de eleição, as despesas realizadas com publicidade dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, ficam condicionadas ao disposto no art. 73, inc. VII, da Lei nº 9.504/97 – Lei Eleitoral:

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:

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

a.

.....

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.

¹⁰ Segundo informações informalmente obtidas, o SIAFI foi "fechado" em 5 de julho de 2008, impedindo a transferência voluntária de recursos para todas as esferas, inclusive para o Distrito Federal. Entendemos, conforme acima exposto, que não há respaldo legal para essa atitude.

Antes de comentar esse artigo vale a pena lembrar que no processo orçamentário é praxe comum definir como despesa realizada, a despesa liquidada. Esse é um conceito *ex-post* e, por definição, não pode ser utilizado para exercer controle antecipado de despesas. Em razão do objetivo de regular os gastos em publicidade antes do período pré-eleitoral, é preciso utilizar-se de um conceito que reflita a expectativa de realização de despesa. Neste caso, o controle *ex-ante* deve recair sobre a **despesa empenhada**. Caso contrário, poder-se-ia extrapolar os limites estabelecidos postergando-se sua liquidação para além do período restritivo. Por isso, deve-se comparar a despesa empenhada antes do período pré-eleitoral com a média da despesa liquidada nos três últimos anos que antecedem o pleito ou com a despesa liquidada no último ano imediatamente anterior ao da eleição.

Além dessa observação, ainda há dois pontos interessantes a comentar sobre esse artigo. Note-se que o receptor da advertência legal não é o candidato que disputa a eleição ou a reeleição. O art. 73 é dirigido ao agente público e sobre ele deverá recair as penalidades de seu descumprimento.

O segundo ponto, e o mais interessante, é que o Inciso VII do referido artigo não faz, literalmente, nenhuma restrição a gasto com publicidade no período pré-eleitoral propriamente dito (três meses que antecede as eleições). A restrição se refere às despesas com publicidade "antes do prazo" (fixado no Inciso VI) de "três meses que antecedem o pleito". Em 2008, por exemplo, a restrição abrangeria o período de 1º de janeiro a 5 de julho. Nesse período os órgãos públicos de todas as esferas, bem como as entidades da administração indireta não podem gastar (empenhar) nada que exceda a média anual de suas respectivas despesas com publicidade efetuados nos últimos três anos **ou** os gastos efetuados no ano imediatamente anterior.

Essa média deve ser calculada com as despesas orçamentariamente liquidadas. As despesas liquidadas indicam, incontestavelmente, que o bem ou o serviço foi devidamente entregue à Administração Pública, ponto final da negociação de compra que será, futuramente, saldada com o respectivo pagamento.

Observe-se que possibilidade de escolha, propiciada pela Lei, pode, se houver intenção expansionista, levar a efetivação de gastos excessivos no exercício que antecede o ano eleitoral, pois, quanto mais se gastar no ano anterior, mais poder-se-á gastar no ano eleitoral. Na verdade, o orçamento público de ano eleitoral deveria ser aprovado observando-se esses limites e escolhendo o que for menor.

RESUMO

a) Existe limite para gasto com despesa em publicidade durante os três meses que antecedem as eleições?

Não. A Lei Eleitoral literalmente não impõe nenhuma restrição aos gastos com publicidade durante esse período. As restrições se referem aos gastos com publicidade antes do prazo de três meses que antecedem o pleito.

b) Qual é o limite de gastos (empenhos) com publicidade no período que antecede os três meses antes do pleito?

Há dois parâmetros a escolher:

1. A média anual das despesas com publicidade realizadas (liquidadas) nos três anos que antecedem o ano eleitoral.
2. A despesa com publicidade (liquidada) no ano imediatamente anterior ao ano do pleito.

c) Pode haver pagamento de despesa com publicidade no período de três meses que antecede as eleições?

Pode. Mas se o recurso for de transferência voluntária, há que seguir as exigências do art. 73 da Lei Eleitoral.

DESPESAS COM PESSOAL

A partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal a criação ou o aumento de gastos com pessoal deve cumprir os seguintes requisitos:

- 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes e **demonstrativo da origem dos recursos para seu custeio**, observado o § 2º do art. 17 da LRF (art. 21, inciso I e art. 17, § 1º, da LRF);
- 2) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 21, inciso I e art. 16, inciso II, da LRF);
- 3) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da LRF, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 21, inciso I e art. 17, § 2º, da LRF);
- 4) existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções das despesas (art. 21, inciso I da LRF e art. 169 da CF);
- 5) obediência à proibição de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias (art. 21, inciso I, da LRF e art. 37, inciso XIII, da CF);
- 6) cumprimento do limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo (artigo 21, inciso II da LRF);
- 7) exige-se, ainda, prévia autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quando se tratar de concessão de qualquer vantagem ou aumento de

remuneração, de criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta (ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista), inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (Art. 169, § 1º, Inc. II - CF 88).

Entretanto, mesmo que todo esse ritual seja cumprido, a LRF determina que o **ato que resultar em aumento da despesa com pessoal será nulo se expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, in litteris:**

Art. 21.

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 referidos no art. 20.

Em primeiro lugar, atente-se para o fato de que a proibição não é direta ao aumento de despesa, mas à prática de ato¹¹. Isso significa que mesmo que a despesa não ocorra no período abrangido pelo art. 21, e somente venha ser realizada na gestão futura, a prática do ato que a originou é que determinará o ilícito.

Para esclarecer, Queiroz (2004) cita o exemplo lançado por Paulo Curi Neto, Procurador do Tribunal de Contas de Rondônia, *in verbis*:

"lei que promova o aumento de despesa com pessoal, editada no período sujeito à restrição (últimos 180 dias do mandato) cuja eficácia seja diferida ao primeiro exercício do mandato caracteriza ofensa à norma em comento".

Outro exemplo, como no caso de contratação de servidor do quadro efetivo, o que se deve observar é a homologação do concurso público, que deve ocorrer antes dos três meses que antecedem o pleito (art. 73, V, c da Lei nº 9.504/97). Portanto, enfatize-se, a proibição é quanto à prática de ato que resultará aumento da despesa.

Por outro lado, se o ato por si, e isoladamente, não implicar em aumento de despesa, não há ilícito a ser declarado.

Vale lembrar que esta norma alcança também os Presidentes dos Legislativos Municipais, cujos mandatos, neste cargo, tem duração de dois anos, estando, conseqüentemente, impedidos da prática de atos que possam aumentar a despesa com pessoal no último semestre em que estiverem presidindo as Câmaras Municipais.¹²

¹¹ As penalidades são aquelas previstas no Código Penal, Lei nº 10.028, de 19.10.2000, e Lei nº 8.429, de 1992.

¹² A proibição alcança os chefes dos poderes e órgãos citados no art. 20 da LRF:

"Art. 20

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

É conveniente ressaltar que os sete requisitos anteriormente citados têm efeito em qualquer período do ano fiscal, seja ele pré-eleitoral ou não. Sua obediência é condição *sine-qua-non* para a aprovação de criação ou de aumento de despesas com pessoal.

Assim, a concessão de aumento de despesas com pessoal dentro dos limites estabelecidos nos artigos 20 e 21 da LRF¹³ não invalida o preceito instituído no parágrafo único do art. 21 da mesma Lei, ou seja, o cumprimento dos limites, *ipso facto*, não retira a eficácia do texto desse parágrafo. Trata-se de regulamentação especial **adicional** às normas vigentes. Ou seja, não deve ser permitido o aumento de despesas com pessoal no período de 180 dias anteriores ao final do mandato do dirigente¹⁴, mesmo que o ente ou órgão esteja dentro dos limites fixados nos artigos 20 e 21 da LRF.

Da mesma forma, a eficácia do parágrafo único do art. 21 da LRF permanece, por exemplo, na hipótese de aumento remuneratório de pessoal, mesmo que a devida compensação tenha sido observada¹⁵.

Ressalte-se, ademais, que apesar da clara expressão da vontade do legislador, quando se refere à **expedição de "ato" que resulte**, por si mesmo, em aumento da despesa com pessoal, interpretações recentes de alguns tribunais de contas menosprezam, com argumentos de mérito, a eficácia do § 1º do art. 21 da LRF e abrigam permissões a diversos tipos de aumento de pessoal no período final de mandato.

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando

houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

¹³ A ultrapassagem desses limites desencadeia uma série de gatilhos fiscais destinados à retornar os parâmetros aos valores fixados.

¹⁴ O mandato presidencial se estende até 01 de janeiro de 2007. O mandato do Presidente da Câmara dos Deputados deve se estender até 4 de fevereiro de 2007.

¹⁵ A Lei Complementar nº 101, de 2000, supera, inclusive, o art. 73, inciso VIII da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) que permite seja feita em qualquer momento do ano eleitoral, revisão geral da remuneração dos servidores, desde que não "exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição." Carece, também, de fundamento, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que a vedação do art. 73 da Lei Eleitoral não abrange a concessão de aumento a determinada categoria específica (Consultas nº 772 e 782, ambas de Relatoria do Min. Fernando Neves).

Esse é, por exemplo, o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que concluiu, em caráter meramente exemplificativo, ser possível a edição dos seguintes atos nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandato:

“1) Provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, ou seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação tenha sido encaminhada, pelo titular de Poder ou órgão competente, ao Poder Legislativo, antes do início daquele prazo.

2) Nomeações para cargos em comissão que vagarem, no período, ou daqueles cujas vagas venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a iniciativa legislativa para sua criação tenha sido exercida pelo respectivo titular de Poder ou órgão e encaminhada ao Poder Legislativo antes do início daquele prazo.

3) Contratação temporária de pessoal, porque autorizada pela própria Constituição Federal, nos termos postos no inciso IX do art. 37, sempre que necessário para ‘atender a necessidade temporária de excepcional interesse público’, devendo estar caracterizada a emergência legitimadora desta forma de contratação.

4) Designação de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, criadas por legislação anterior ao período de vedação.

5) Designação de funções gratificadas ou suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, quando sua instituição for concretizada posteriormente, desde que o respectivo projeto de lei para sua criação tenha sido encaminhado pelo Poder ou órgão, a quem cabe sua iniciativa legislativa, ao Poder Legislativo, antes do início do prazo excepcionado pela LRF.

6) Realização de concurso público, até porque esta é a forma constitucional regular de provimento de cargos públicos (inciso II, art. 37, CF).

7) Concessão de vantagens, inclusive as temporais - *ex facto temporis* -, bem como de promoções, reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, porque estes são benefícios pessoais do servidor, já adquiridos.

8) Com relação às promoções, deverão ser concedidas nos termos, na forma, e segundo os requisitos específicos previstos na respectiva legislação reguladora preexistente ao período de vedação. A efetivação de promoções, em muitas situações, é, inclusive, indispensável à continuidade dos serviços públicos como, por exemplo, para fins de provimento de comarcas ou regionais de órgão, caso do Poder Judiciário, Ministério Público, do próprio Tribunal de Contas, e outros.

9) Honorários, seja em função da participação do servidor como membro de banca de concurso, ou de sua gerência, planejamento, execução ou outra atividade auxiliar a ele correlata, em razão de que esta é remuneração a ele devida por exercício de atividade *extra cargo* indispensável à prestação dos serviços públicos e/ou sua continuidade.

10) O pagamento de honorários a servidor por treinamento de pessoal e por atuação como professor de cursos legalmente instituídos (inciso IV, art. 85 e art. 121, Estatuto do Servidor Público do RS), não se inclui na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF, na medida em que estas atividades são necessárias ao aprimoramento do quadro de servidores e, pois, à otimização dos serviços públicos prestados ou disponibilizados. A única exigência para pagamento *destes honorários* no período referido será sua devida motivação, que deverá deixar clara a indispensabilidade da realização destas despesas no período excepcionado.

11) Concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37, desde que existente política salarial prévia. Não é admissível, contudo, a concessão de reajustes salariais setorializados, por categorias, instituídos no período de vedação.

12) Concessão de aumentos salariais previstos em norma legal editada anteriormente ao período de vedação, com repercussão, nele, de parcelas determinadas na respectiva lei reguladora. (Parecer nº 51/2001 – Processos nºs 5.010-02.00/01-6 e 4.971-02.00/01-6)”

A esses atos pode-se acrescentar outros que concretizam deveres constitucionais, como os de aplicação mínima de recursos do FUNDEF com o pagamento de professores (ADCT, art. 60, § 5º) e de gasto mínimo com saúde (ADCT, art. 77, § 4º).

Embora não tenha se manifestado de forma tão abrangente quanto o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo parece ter o mesmo entendimento sobre o assunto.

No Parecer /Consulta TC-028/2000 a Corte concluiu que, em se tratando de direito adquirido do servidor, “o Administrador tem o dever de conceder a gratificação de assiduidade, **por ser ato vinculado**, independentemente se ocorrer dentro do *interim disposto pelo art. 21, da LRF.*”

No Parecer/Consulta TC nº 072/2001, formulado por poder legislativo municipal que havia extrapolado o limite prudencial do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, admitiu a Corte de Contas capixaba a “possibilidade de candidatos aprovados em concurso público serem nomeados nos últimos 180 dias de um mandato devido o surgimento de vagas por exoneração e/ou aposentadoria de servidor, desde que atendidas as exigências legais e constitucionais do limite de gastos com pessoal, especialmente o que determina o artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Impossibilidade da criação de novos cargos nos últimos 180 dias de um mandato.”

No Parecer/Consulta TC nº 037/2003 – outro caso em que a consulente apresentava-se acima do limite prudencial – decidiu que “vislumbram-se duas hipóteses que, se ocorrem, **não representam violação** ao artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (...):1) se existente dotação orçamentária e disponibilidade financeira suficiente, ou seja, a despesa já estava previamente autorizada, dispondo o

administrador de respaldo financeiro para proceder às contratações necessárias **AO FUNCIONAMENTO INADIÁVEL DE SERVIÇOS PÚBLICOS INADIÁVEIS**; 2) na hipótese de não haver cobertura orçamentária (condição "sine qua non" para o item acima) é possível contratações, desde que precedidas de medidas compensatórias, de modo a manter os limites com gasto de pessoal no mesmo patamar de antes. Neste último caso, percebe-se que a vedação imposta pelo parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 se refere a **AUMENTO** de despesa. "

No Parecer/Consulta TC nº 044/2004, entendeu a Corte pela possibilidade de concessão de abono a professores nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato, a fim de implementar a aplicação mínima de recursos do FUNDEF imposta pelo art. 60, § 5º, do ADCT.

Por fim, no Parecer/Consulta TC nº 046/2004, entendeu a Corte pela possibilidade de concessão da revisão geral anual prescrita pelo inciso X, do art. 37 da Constituição Federal, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, mesmo que resulte aumento da despesa com pessoal, desde que nessa mesma época do ano já vinha sendo implementado em exercícios anteriores, na mesma data.

As penalidades previstas no § 3º do art. 23 da LRF, relativas à ultrapassagem dos limites de despesa com pessoal definidas no art. 20 da LRF, serão atendidas imediatamente quando o referido limite for ultrapassado no primeiro quadrimestre do último ano do mandato:

Art. 23.

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

I - receber transferências voluntárias;

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

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

*§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20. (grifo nosso)*¹⁶

¹⁶ Se o mandato do Presidente da Câmara dos Deputados vai até 4 de fevereiro de 2007, qual seria o "último ano" de seu mandato? Essa é uma questão duvidosa e indica que a redação dada a esses dispositivos tinha o Executivo como principal parâmetro.

4. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

As restrições sobre operações de crédito, previstas no § 1º do art. 31 da LRF, que se aplicam quando a dívida consolidada ultrapassar os limites previstos no art. 30 da LRF, aplicam-se imediatamente se isso ocorrer no primeiro quadrimestre do último ano de mandato do Chefe do Executivo:

Art. 31.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo (grifo nosso).

Os Chefes do Poder Executivo do Estado, Distrito Federal ou do Município, no intervalo constituído pelos 180 dias anteriores ao final dos respectivos mandatos, são proibidos de contratar operações de crédito, exceto se se tratar de refinanciamento da dívida mobiliária (art. 15, caput, e § 1º, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, na redação dada pela Resolução nº 03/2002.):

Art. 15 É vedada a contratação de operação de crédito nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o caput deste artigo o refinanciamento da dívida mobiliária

Especificamente, no último ano do mandato, a LRF dispõe que o titular do Poder Executivo não pode fazer operações de crédito por antecipação de receita:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

IV - estará proibida:

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

5. RESTOS A PAGAR

O Art. 42 da LRF veda ao titular de órgão ou Poder assumir obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de seu mandato que não possa ser cumprida integralmente dentro dele. Havendo despesas a serem pagas no exercício seguinte, deve haver também recursos suficientes em caixa¹⁷, no final do exercício, para cobri-las.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Vê-se, portanto, que a LRF obriga ao titular do Poder ou órgão a garantir cobertura financeira das obrigações de despesa¹⁸ contraídas depois de 1º de maio do último ano de seu mandato. Se essas não forem pagas até 31 de dezembro, sua inscrição em Restos a Pagar deve contar com a existência dos equivalentes recursos em caixa. O objetivo é evitar que os atuais governos deixem dívidas para seus sucessores.

Novamente, com argumentos de mérito¹⁹ (não financeiros), alguns tribunais de conta entendem que os contratos de serviços de natureza contínua (por exemplo, luz, água, telefone, correios e outros) e outros essenciais para a não interrupção dos serviços públicos não se incluem na literalidade da vedação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Da mesma forma, têm permitido, no final de mandato, o empenho de despesa com recursos financeiros previstos para o exercício seguinte, desde que sejam decorrentes de convênio ou de contrato de operação de crédito assinados antes de 1º de maio. Caso contrário, empreendimentos de longo-prazo ficariam inviabilizados, pois geralmente contam com o repasse de parcelas em períodos plurianuais.

Não havendo a devida disponibilidade e ocorrer a anulação de empenho por insuficiência de recursos, lembre-se que o direito do credor não se extingue. A despesa poderá constar do elemento "despesas de exercícios anteriores", desde que não prescrita.

¹⁷ Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (parágrafo único, art. 42, Lei Complementar nº 101, de 2000).

¹⁸ O art. 42 deseja impor limite à geração de despesa, nos últimos oito meses do mandato, condicionando-a à capacidade financeira de sua absorção. A despesa, no regime de competência, fica limitada à realização da receita, respeitado o regime de caixa. De qualquer forma, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere (art. 108, Lei nº 11.514, de 2007, LDO 2008).

¹⁹ Alguns Tribunais de Conta não interpretam a LRF literalmente. Entendem ser necessário verificar seus efeitos, no sentido de não prejudicar o bom funcionamento dos serviços públicos.

A lei não proíbe, portanto, passar débitos para a futura gestão. Ela determina, contudo, que haja disponibilidade financeira (recurso em caixa) para o devido suporte, quando tais despesas forem contraídas nos dois últimos quadrimestres.

É importante observar, no entanto, que o art. 42, *in extenso*, NÃO autoriza a inscrição em restos a pagar de despesas contraídas ANTES do início dos dois quadrimestres do término do mandato sem a correspondente disponibilidade financeira, caso contrário, haveria agressão ao exigido no art. 55, III, b, da LRF.

Saliente-se que, em qualquer caso, a inscrição de despesa em Restos a Pagar, sem a devida e equivalente disponibilidade de recursos em caixa, configura clara agressão aos regimes de competência, para as despesas, e de caixa, para as receitas, instituídos pelo art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964. Não se pode comprometer receita de um exercício fiscal com despesa de outro²⁰.

Lembre-se, finalmente, que o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade é tipificado como crime pelo art. 359-C do Código Penal, na redação dada pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000, com pena de reclusão, de 01 (um) a 04 (quatro) anos:

"O descumprimento das obrigações, vedações e limites previstos na LRF para o último ano de mandato importam em crime contra as finanças públicas ou crime de responsabilidade nos termos da Lei 10.028/2000."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baptista, Creomar.- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – IMPACTOS SOBRE A BAHIA, SÉRIE POLÍTICAS PÚBLICAS Nº - Salvador, agosto de 2000

Khair, Amir Antônio - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA AS PREFEITURAS - Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão - Banco Nacional De Desenvolvimento Econômico E Social – Brasília, DF, 2000

MPO – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – “Eleições 2008: Orientações aos Agentes Públicos” – Brasília, 2008.

Nascimento, Edson Ronaldo, Ilvo Debus - ENTENDENDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - Ministério Da Fazenda - Secretaria Do Tesouro Nacional. Brasília – DF, 2002

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo - COMPÊNDIO SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Questões Práticas - Centro de Estudos e Informações Jurídicas - Janeiro de 2006.

²⁰ Os artigos 47 e 48 da Lei nº 4.320/64 estabelecem a necessidade de uma programação financeira, objetivando evitar justamente, o aparecimento de déficit da execução orçamentária.

Queiroz, Silas - GESTÃO EM FIM DE MANDATO: DESFAZENDO OS MITOS
http://www.escriptorioonline.com/webnews/noticia.php?id_noticia=5112&, 2004

Sanches, Osvaldo Maldonado – DICIONÁRIO DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E
ÁREAS AFINS – Brasília, DF - 2004

Secretaria De Orçamento Federal - MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO MTO-02,
2006 - Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão - Brasília, DF - 2006.

Sydrião, Ivan Fecury e Ferreira Maurício Soares Bugarin - CICLO POLÍTICO-
ORÇAMENTÁRIO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: O PAPEL DAS
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS.
XXVI Encontro Brasileiro de Econometria - Brasília, DF

TCU – Tribunal de Contas da União – LICITAÇÕES E CONTRATOS: Orientações
Básicas – 2ª Edição – Brasília, DF, 2003.

EM BRASÍLIA