



PubliContas

Editora do Tribunal de Contas
do Estado de Mato Grosso

CONTAS PÚBLICAS

EM FINAL DE MANDATO E EM ANO ELEITORAL

ORIENTAÇÃO AOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS
- ANO 2020 -

tce
mt



Tribunal de Contas Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1
Centro Político e Administrativo
CEP: 78049-915 – Cuiabá-MT
+55 65 3613-7500
tce@tce.mt.gov.br
www.tce.mt.gov.br

Horário de atendimento:
8h às 18h, de segunda a sexta-feira.

CONTAS PÚBLICAS

EM FINAL DE MANDATO E EM ANO ELEITORAL

EXPEDIENTE

ELABORAÇÃO
**Secretaria Geral de
Controle Externo**

SUPERVISÃO
Roberto Carlos Figueiredo
Secretário Geral de Controle Externo

COORDENAÇÃO E ELABORAÇÃO
Natel Laudo da Silva
Auditor Público Externo

+55 65 3613-7583
consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br



PubliContas

EDIÇÃO
Secretaria de Comunicação Social

SUPERVISÃO
Raoni Pedroso Ricci
Secretário de Comunicação Social

PROJETO GRÁFICO
Danilo Henrique Lobato
Coordenador da PubliContas

CAPA
Bruno Moreira
Publicitário

+55 65 3613-7561
publicontas@tce.mt.gov.br

identidade organizacional

NEGÓCIO

Controle da gestão dos recursos públicos.

MISSÃO

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

VISÃO

Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício.

VALORES

Justiça: Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, impessoalidade e imparcialidade.

Qualidade: Atuar com inovação e de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.

Profissionalismo: Atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.

Transparência: Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE-MT, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.

Consciência Cidadã: Estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

corpo deliberativo

TRIBUNAL PLENO

Presidente

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Vice-Presidente

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Corregedor-Geral

Conselheiro Valter Albano da Silva

Ouvidor-Geral

Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Integrantes

Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior

Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa
Pereira

Conselheiro Interino Ronaldo Ribeiro de Oliveira

Conselheiro Substituto junto a Presidência Luiz
Henrique Lima

Conselheira Substituta Jaqueline Maria Jacobsen
Marques

Conselheiro Substituto Moises Maciel

1ª CÂMARA

Presidente

Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira

Integrantes

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

Conselheiro Substituto Moises Maciel

Conselheira Substituta Jaqueline Maria Jacobsen
Marques

2ª CÂMARA

Presidente

Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior

Integrantes

Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha

Conselheiro Interino Ronaldo Ribeiro

CONSELHEIROS

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto

Conselheiro José Carlos Novelli

Conselheiro Valter Albano da Silva

Conselheiro Waldir Júlio Teis

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral

Alisson Carvalho de Alencar

Procurador-Geral Substituto

William de Almeida Brito Júnior

Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps

Getúlio Velasco Moreira Filho

A ECONOMIA QUE VOCÊ APLICA NA SUA VIDA, O TCE-MT FAZ NOS COFRES PÚBLICOS.

CADA CENTAVO VALE MUITO QUANDO
O ASSUNTO É DINHEIRO PÚBLICO.
POR ISSO, O TCE-MT É IGUAL A VOCÊ
NA HORA DE FISCALIZAR E ANALISAR
AS CONTAS, SEMPRE ATENTO A CADA
DETALHE ANTES DE APROVAR OS
INVESTIMENTOS. O RESULTADO DESSE
TRABALHO SOMA NA SUA VIDA E GERA
MAIS BENEFÍCIOS PARA TODOS.

R\$ 1,00
INVESTIDO
NO TCE-MT



R\$ 5,29
DE ECONOMIA
POTENCIAL
AOS COFRES
PÚBLICOS

SAIBA MAIS
WWW.TCE.MT.GOV.BR



Tribunal de Contas
Mato Grosso
Com você, no controle.

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas tem papel fundamental no exercício do controle externo da Administração Pública e sua função social inclui a efetiva orientação a seus fiscalizados, de modo a prevenir com qualidade para não ter que punir com intensidade.

A elaboração de material orientativo sobre regras específicas destinadas a agentes públicos municipais evidencia a atuação pedagógica do Tribunal no âmbito de sua missão que é “Controlar a gestão dos recursos públicos”.

Diante das eleições municipais de 2020, tema de relevância destacável para a Administração Pública, em decorrência dos cuidados com condutas vedadas no ano de pleito eleitoral e com dispositivos legais afetos ao último ano de mandato, esta cartilha objetiva dotar os agentes públicos municipais de informações que os conduzam ao cumprimento dos ditames da lei, principalmente a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Em linhas gerais, a cartilha trata de principais disposições legais, que devem ser observadas durante o ano eleitoral e para a concretização do final de mandato. Além disso, são elencados procedimentos e documentos a serem preparados para efetivação da transmissão de mandato, de forma a propiciar a continuidade administrativa qualitativa na gestão pública municipal.

O material, escrito de forma didática, possui elementos mais objetivos e práticos, a exemplo de respostas pontuais a dúvidas frequentes relacionadas aos dispositivos legais específicos e observações que apresentam informações complementares, baseadas na lei, na jurisprudência do Tribunal de Contas e na doutrina. Somam-se a isso, oportunas referências à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (julgados em caso concreto e resoluções), com o intuito de subsidiar e explicar particularidades de condutas vedadas pela Lei das Eleições, apesar de o Tribunal de Contas não estar, em sua atuação constitucional, vinculado aos julgados da Justiça Eleitoral.

Para prevenir as ocorrências de situações vedadas pela legislação, de forma que o encerramento dos mandatos e a passagem dos comandos nos municípios para os novos gestores ocorram com a responsável preservação dos princípios da Administração Pública, é que este material foi preparado. A expectativa é que os agentes públicos municipais, incluindo agentes políticos e servidores, candidatos ou não, ao utilizá-lo, encontrem as principais respostas para indagações pertinentes ao último ano de mandato, ao ano eleitoral e ao processo de transmissão de mandato.

Importante ressaltar que o conteúdo da cartilha contém as inserções necessárias em decorrência da Emenda Constitucional 107/2020, que adiou, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de 2020 e prazos eleitorais; e da Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, alterou a LRF e adotou outras providências como proibições aos entes federativos a serem cumpridas até 31/12/2021.

SUMÁRIO

1. FUNDAMENTO LEGAL E CONSIDERAÇÕES INICIAIS	06
2. A LEI DAS ELEIÇÕES E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS	08
3. AGENTE POLÍTICO CONCEITO DE “AGENTE PÚBLICO”	10
4. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS (LEI 9.504/1997	11
4.1. PESSOAL	11
4.1.1. Alteração no quadro de pessoal, concessão e supressão de vantagens, e interferência no exercício funcional (art. 73, V)	11
4.1.2. Revisão Geral Anual da remuneração dos servidores públicos (art. 73, VIII)	14
4.1.3. Cessão de servidor ou empregado público ou uso de seus serviços em comitês (art. 73, III)	15
4.2. BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS	17
4.2.1. ADistribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (art. 73, § 10).....	17
4.2.2. Publicidade institucional nos 3 meses anteriores ao pleito (art. 73, VI, alínea “b”)	19
4.2.3. Uso de materiais ou serviços custeados pelo erário (art. 73, II).....	20
4.3. PUBLICIDADE	20
4.3.1. Despesas com publicidade no primeiro semestre acima de média anterior específica (art. 73, VII) 20	
4.3.2. Cessão ou uso de bens móveis ou imóveis públicos em benefício de candidato, partido ou coligação (art. 73, I)	22
4.3.3. Uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social (art. 73, IV)	23
4.4. OUTRAS CONDUTAS VEDADAS	24
4.4.1. Pronunciamento em rádio e televisão (art. 73, VI, alínea “c”)	24
4.4.2. Comparecimento a inaugurações (art. 77, caput).....	25
4.4.3. Transferência voluntária de recursos (art. 73, VI, alínea “a”).....	26
4.4.4. Contratação de shows artísticos	27
5. REGRAS DE FINAL DE MANDATO PREVISTAS NA LRF	28
5.1. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL, REALIZADO NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DE MANDATO (ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO)	28
5.2. OPERAÇÕES DE CRÉDITO	30
5.3. DÍVIDA CONSOLIDADA NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO (ART. 31, §§ 1º AO 3º)	31
5.4. OBRIGAÇÃO DE DESPESA CONTRAÍDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES (ART. 42, CAPUT)	32
5.5. LIMITE DE DESPESA TOTAL COM PESSOAL (ART. 20; ART. 23, §§ 3º E 4º)	35
6. CALENDÁRIO-RESUMO DAS CONDUTAS VEDADAS	37
7. TRANSMISSÃO DE MANDATO	39
7.1. DISPOSIÇÕES INICIAIS	39
7.2. COMISSÃO DE TRANSMISSÃO DE MANDATO	39
7.3. MANDATÁRIOS SUCESSORES E PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS)	44
8. REFERÊNCIAS, SITES E OBRAS CONSULTADAS	45

1. FUNDAMENTO LEGAL E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para tratar sobre condutas vedadas aos agentes públicos nas **Eleições Municipais 2020** e as regras em final de mandato, importante estabelecer, já de início, a base legal e algumas considerações pontuais:

- A **Lei 9.504/1997**, conhecida como **Lei das Eleições**, apresenta, entre outras normas para as eleições, um rol de restrições ao uso dos bens públicos e às práticas dos agentes públicos em campanhas eleitorais. Como em 2020 ocorrem eleições para vereadores e prefeitos, as regras presentes nessa Lei são aplicáveis às Administrações Municipais.
- A Lei das Eleições trata essas restrições como “**condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais**”, que estão contidas nas normas dos **artigos 73 a 78**, objetivando: **a)** a garantia da probidade administrativa; **b)** a isonomia entre os candidatos e partidos; e **c)** a legitimidade das eleições, com o intuito maior de se evitar abusos de autoridade do poder político e econômico.
- As condutas vedadas pela Lei das Eleições caracterizam-se como **atos de improbidade administrativa**, pois, de acordo com o art. 11, inciso I, da **Lei 8.429/1992**, se enquadra nessa espécie de atos a prática de ação ou omissão visando **fim proibido em lei** ou regulamento.
- Nas **Eleições Municipais 2020**, além da observância às normas estabelecidas na Lei das Eleições, os agentes públicos devem atender, **de forma complementar**, às exigências fiscais postas na **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF** (Lei Complementar 101/2000).
- Enquanto a **Lei das Eleições** aborda algumas questões de caráter orçamentário e financeiro que devem ser observadas no período eleitoral, tendo como objetivo central criar condições de equilíbrio de oportunidades entre os candidatos, a **LRF**, ao fixar um conjunto de normas de finanças públicas voltadas à ação fiscal responsável, dedica especial atenção aos atos dos administradores no último ano de mandato, com o objetivo de evitar, nesse período, a pressão pela ocorrência de gastos orçamentários excessivos e o comprometimento das metas fiscais estabelecidas.
- A **Emenda Constitucional 107/2020** adiou, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais do mês de outubro para novembro de 2020, além de alterar alguns prazos eleitorais. A Emenda, com caráter de temporariedade e algumas disposições com aplicação exclusiva para o processo eleitoral de 2020, promoveu alterações tópicas, mantendo-se vigentes as demais normas do bloco normativo eleitoral naquilo que compatível com o novo calendário.
- Apenas duas condutas vedadas na **Lei das Eleições** foram objeto dessa reforma pontual e temporária da **Emenda Constitucional 107/2020**: a publicidade institucional e o excesso da média de gastos com publicidade. Verifica-se, então, que as demais condutas vedadas permanecem inalteradas, nos exatos termos da Lei 9.504/1997, com oportuna adaptação de prazos.

ATENÇÃO!

Os agentes públicos da Administração Municipal devem ter cautela para que seus atos não configurem uso do aparelho burocrático da Administração para beneficiar partidos, candidatura própria ou de terceiros, nem estejam de alguma forma interferindo na isonomia necessária entre os candidatos ou violando a moralidade e a legitimidade das eleições.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) Somente os agentes públicos municipais que serão candidatos devem atender às regras referentes às condutas vedadas pela Lei das Eleições?

NÃO. A aplicação dessas normas alcança todos os agentes públicos municipais, candidatos ou não.

2) O que se entende por “Administração Municipal” para efeito de aplicação das restrições previstas na Lei das Eleições?

A partir do termo “Administração Municipal”, pode-se afirmar que são alcançados pelas vedações eleitorais todos os agentes públicos que exercem atividades na Administração Pública Direta e Indireta do município e aqueles que atuam na Câmara Municipal, salvo as situações específicas previstas na lei.

A **Administração Direta** inclui órgãos e unidades administrativas como: Secretarias Municipais, Gabinetes do Prefeito e do Vice-prefeito etc. A **Administração Indireta** inclui entidades como: as autarquias, a exemplo de institutos de previdência ou serviços autônomos de água e esgoto; as fundações, a exemplo da fundação do idoso, fundação da criança e adolescente etc.; as empresas públicas; e as sociedades de economia mista.

3) Os Consórcios Públicos Municipais são alcançados pela Lei das Eleições para efeito de aplicação das vedações aos agentes públicos atuantes em sua administração?

SIM, pois são constituídos de municípios consorciados, presididos pelo chefe do Executivo de um dos entes consorciados, e recebem recursos públicos municipais por meio do contrato de rateio. Além disso, os Consórcios Municipais de direito público integram a Administração Indireta de cada ente consorciado; e aqueles de direito privado, ainda que revestidos desse regime jurídico, devem observar as normas de Direito Público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

Por fim, esse fundamento é o que deve prosperar porque os Consórcios Públicos Municipais, para o cumprimento de seus objetivos, podem firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, firmar contratos para recebimento de bens móveis ou imóveis doados, cedidos ou destinados, e lotar servidores cedidos por entes consorciados.

4) Qual a implicação de as condutas vedadas pela Lei das Eleições serem caracterizadas como atos de improbidade (art. 11, inciso I, da Lei 8.429/1992)?

De acordo com a própria Lei 8.429/1992, além de possíveis sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação específica, o agente público responsável por ato de improbidade administrativa, que atente contra princípios da administração pública (art. 11), nesse gênero incluídas as condutas vedadas pela Lei das Eleições, estará sujeito à aplicação das seguintes cominações, isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (art. 12, III): **a)** ressarcimento integral de possível dano; **b)** perda da função pública; **c)** suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos; **d)** pagamento de multa civil de até 100 vezes o valor de sua remuneração; e **e)** proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos.

2. A LEI DAS ELEIÇÕES E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para alguns, ao Tribunal de Contas não cabe fiscalizar condutas de agentes públicos que tenham relação com a Lei das Eleições e com a campanha eleitoral, haja vista existir a Justiça Eleitoral, no âmbito do Judiciário brasileiro, para tal exercício.

Diante disso, oportuno responder ao seguinte questionamento:

O Tribunal de Contas do Estado tem competência para fiscalizar o cumprimento da Lei das Eleições, no que diz respeito às condutas vedadas aos agentes públicos nas campanhas eleitorais municipais?

A resposta é **SIM**, pois a atuação especializada da Justiça Eleitoral não impede a fiscalização dessas condutas pelo Tribunal de Contas por ocasião do ano eleitoral e do final de mandatos nos municípios jurisdicionados.

O Tribunal de Contas, como instituição que detém competência constitucional para fiscalizar, apreciar e julgar contas públicas, deve atuar em sintonia com todas as normas jurídicas que permeiam a Administração Pública Municipal, o que inclui as normas referentes às vedações aos agentes públicos insertas na Lei das Eleições.

Nessa atuação, pertinente às condutas vedadas em ano eleitoral municipal, incluem-se as regras de fim de mandato postas na **LRF**, para o pleno exercício do **CONTROLE EXTERNO**, de forma a zelar pela regular, eficaz, eficiente e efetiva aplicação dos recursos públicos, identificando condutas dos agentes públicos que causaram possível prejuízo ao erário.

ATENÇÃO!

As decisões do Tribunal de Contas podem impactar nos direitos políticos dos candidatos, podendo levar à inelegibilidade aqueles que tiverem suas contas julgadas irregulares.

De acordo com o art. 11, § 5º, da Lei 9.504/1997, o Tribunal de Contas tem até o dia **15/08/2020** para disponibilizar à Justiça Eleitoral a relação daqueles que tiveram suas **contas** relativas ao exercício de cargos ou funções públicas **rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou em que haja sentença judicial favorável ao interessado.**

DÚVIDAS FREQUENTES

1) O Tribunal de Contas pode declarar inelegibilidade de agente público, com base em sua competência constitucional de fiscalizar as condutas vedadas dispostas na Lei das Eleições?

NÃO. Trata-se de atribuição exclusiva da Justiça Eleitoral, prevista na Lei Complementar 64/1990. Todavia, ao Tribunal de Contas compete disponibilizar relação dos agentes públicos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do Tribunal.

2) O controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, em relação às condutas vedadas pela Lei das Eleições, substitui o controle interno a ser realizado no âmbito da Administração Municipal?

NÃO. Os controles externo e interno da Administração Pública são atividades especializadas e autônomas, com previsão constitucional, que devem ser implementados com afinada sintonia e de forma complementar. Tanto o Tribunal de Contas, quanto as unidades de controle interno da Administração Municipal, devem atuar de forma a fiscalizar a aplicação das normas jurídicas pertinentes ao uso de bens e às práticas dos agentes públicos nas eleições municipais.

3) Em 2020, por se tratar de um ano de eleições municipais, o Tribunal de Contas, no exercício do controle externo de condutas de agentes públicos, deve aplicar a Lei das Eleições em suas fiscalizações e deixar em segundo plano a LRF?

NÃO. A aplicação da LRF no tempo independe de ser um ano eleitoral, além de possuir regras específicas aplicadas no último de mandato. A obediência às normas das duas Leis especiais deve ocorrer de forma complementar.

4) As decisões do Tribunal de Contas que alcancem as condutas vedadas aos agentes públicos municipais pela Lei das Eleições devem necessariamente acompanhar entendimentos da Justiça Eleitoral?

NÃO. As decisões da Justiça Eleitoral podem servir como referência para a fundamentação nos julgamentos dessas condutas, mas o Tribunal de Contas não está, em sua atuação constitucional, vinculado a essas decisões.

3. CONCEITO DE “AGENTE PÚBLICO”

A própria Lei 9.504/1997 propõe a conceituação de “agente público”, para efeito de estabelecimento de condutas a ele vedadas no ano eleitoral. Em seu art. 73, ao relacionar as condutas proibidas aos agentes públicos e tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos no pleito eleitoral, indica que esses agentes podem ser **servidores ou não**, ou seja, tenham eles vínculo permanente ou não com a Administração.

E, conforme o § 1º do art. 73, conceitua-se “agente público” como **“aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional”**.

Com intuito de visualizar de forma mais prática esse conceito legal, eis alguns exemplos de “agentes públicos” no âmbito da Administração Municipal, sujeitos às vedações da Lei das Eleições:

- a. servidores públicos efetivos e estáveis;
- b. empregados públicos;
- c. servidor público em exercício de cargo comissionado, cargo de confiança ou função gratificada;
- d. agente vinculado a contrato temporário, selecionado em processo seletivo simplificado;
- e. agentes de saúde e de combate a endemias;
- f. pessoas voluntárias em ações ou programas do município;
- g. terceiros contratados para auxiliarem na fiscalização de contratos com objetos complexos;
- h. servidores designados para atuarem exclusivamente como pregoeiros, membros de comissão de licitação ou fiscais de contratos;
- i. servidor público federal ou estadual cedido para órgão ou entidade municipal;
- j. conselheiros tutelares;
- k. professores investidos em cargos de coordenador, supervisor, diretor etc.;
- l. prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores (incluindo presidente da Câmara Municipal e membros da Mesa Diretora).

ATENÇÃO!

Em suma, o **agente público** da Administração Municipal, alcançado pela Lei das Eleições, vincula-se a 3 categorias: **a)** servidores públicos, que possuem vínculo profissional com a Administração; **b)** agentes políticos, que exercem a função de governo e a função política; e **c)** particulares em colaboração ou colaboradores, que, de forma remunerada ou gratuita, executam funções públicas, mantendo algum tipo de vínculo jurídico com a Administração.

4. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS (LEI 9.504/1997)

4.1) PESSOAL

4.1.1) Alteração no quadro de pessoal, concessão e supressão de vantagens, e interferência no exercício funcional (art. 73, V)

- * É vedado aos agentes públicos, no período de **15/08/2020**¹ a **01/01/2021**, 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, **sob pena de nulidade de pleno direito**.

Exceções:

- Nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até **15/08/2020**.
- Nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança.
- Nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder do Executivo.
- Nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República.
- Transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

Observações:

- Na aplicação do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições, é importante observar as disposições da **Lei Complementar 173**, vigente desde sua publicação em **28/05/2020**, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, alterou a LRF e trouxe proibições aos municípios frente ao cenário de pandemia em 2020.
- Conforme art. 8º da Lei Complementar 173/2020, os municípios estão proibidos, até **31/12/2021**, de: admitir ou contratar pessoal, salvo exceções; conceder vantagens, aumento ou reajuste, exceto quando derivado de sentença judicial ou determinação legal anterior à calamidade; dentre outras proibições.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) É possível a realização de concurso público no período de 15/08/2020 a 01/01/2021?

A Lei das Eleições não veda a realização de concursos nesse período, mas, sim, a nomeação de aprovados em concursos não homologados até **15/08/2020**.²

Apesar de possível a realização de concursos nesse período, caso a homologação ocorra nesse mesmo período de

1 Data compatibilizada com a Emenda Constitucional 107/2020, que adiou o 1º turno das Eleições Municipais 2020 para 15/11/2020.

2 TSE, Res. 21.806/2004.

vedação, a nomeação e a posse dos aprovados somente poderão ocorrer após a posse dos eleitos no sufrágio municipal.³

No entanto, há que se aplicar tais entendimentos de forma conjunta com a Lei Complementar 173/2020, vigente desde 28/05/2020. Conforme seu art. 8º, incisos IV e V, os municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 estão proibidos, até 31/12/2021, de realizar concurso público, exceto para reposições de vacâncias.

2) A vedação e as exceções à admissão de pessoal estabelecidas no art. 73, V, da Lei das Eleições devem ser analisadas em conjunto com a LRF, que estabelece limitação ao ato do qual resulte aumento de despesa com pessoal?

SIM, fazendo-se necessária a devida distinção.

Enquanto a vedação na **Lei das Eleições** busca proibir a admissão de pessoal, salvo as exceções previstas na própria Lei, a **LRF**, no art. 21, incisos II, III e IV, estabelece como **nulo de pleno direito: a) o ato** de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato (05/07 a 31/12/2020); **b) o ato** de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em **períodos posteriores ao final do mandato**; **c) a aprovação, a edição ou a sanção de norma legal**, contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de **ato** para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal nos **180 dias anteriores ao final do mandato** ou resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em **períodos posteriores ao final do mandato**.

3) As nomeações e demissões no âmbito de contratos temporários sofrem limitações no período legal de vedação?

SIM. Conforme entendimento do TSE, as contratações e demissões de servidores temporários constituem, em regra, ato lícito permitido ao administrador público, mas que a Lei das Eleições torna proibido nos 3 meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores.

Importante lembrar que a própria Lei das Eleições prevê, como exceção, a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de **serviços públicos essenciais**, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder do Executivo.

Além disso, a Lei Complementar 173/2020, em seu art. 8º, inciso IV, ao proibir que os municípios admitam ou contratem pessoal até 31/12/2021, trouxe como exceção a essa regra as contratações temporárias previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

4) Apesar da previsão legal de que é possível a nomeação ou exoneração em cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança, é cabível, por exemplo, exonerar um agente público de cargo em comissão para nomeá-lo em outro com remuneração maior?

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) possui julgado tratando sobre tal possibilidade, postulando a tese de que *“o fato de o servidor nomeado para cargo em comissão ter sido exonerado e, logo em seguida, nomeado para cargo em comissão com concessão de maior vantagem pecuniária não permite, por si só, afastar a ressalva do art. 73, V, “a”, da Lei nº 9.504/97, porquanto tal dispositivo legal não veda eventual melhoria na condição do servidor”*.⁴

Assim, a nomeação do servidor em outro cargo comissionado com remuneração maior, por si só, não configura desequilíbrio do pleito eleitoral, devendo-se manter a exceção à vedação da admissão de pessoal, ou seja, a possível nomeação em cargos comissionados.

Importante ressaltar que a Lei Complementar 173/2020 (art. 8º, inciso IV), ao proibir os municípios de admitirem ou contratarem pessoal até 31/12/2021, trouxe como exceção as **reposições** de cargos de chefia, de direção e de assessoramento, desde que **não acarretem aumento de despesa**.

5) Qual interpretação deve ser dada à nomenclatura serviços públicos essenciais, prevista como situação excepcional na Lei das Eleições, em que se possibilita a nomeação ou contratação no período de 15/08/2020 a 01/01/2021?

De acordo com a jurisprudência do TSE, órgão superior com competência para julgamento das lides eleitorais, deve-se adotar, para essa nomenclatura, o **sentido estrito** e não amplo.

Em sentido amplo, todo serviço público é essencial ao interesse da coletividade, já, **em sentido estrito, essencial é o serviço público emergencial**, assim entendido aquele umbilicalmente vinculado à **“sobrevivência, saúde ou segurança da população”**.

Segundo o órgão julgador eleitoral, dessa diferenciação resulta não ser a educação um serviço público essencial,

3 Resolução de Consulta 26/2008 do TCE/MT.

4 Ac. de 6.11.2012, no AgR-REspe nº 299446, rel. Min. Arnaldo Versiani.

tendo em vista que “sua eventual descontinuidade, em dado momento, embora acarrete evidentes prejuízos à sociedade, é de ser oportunamente recomposta”, sendo que não se incorreria em dano irreparável à “sobrevivência, saúde ou segurança da população”.⁵

Da mesma forma, o órgão superior eleitoral decidiu que “serviço público essencial” deve ser interpretado de maneira restritiva, excluindo-se os relacionados às áreas de educação e assistência social.⁶

6) Nos termos da Lei das Eleições, qual o significado de dificultar ou impedir o exercício funcional ?

Em explicação sucinta, significa a adoção de meios ou atos subscritos por agente público municipal que proporcionem obstáculos, dificuldades ou que impeçam o exercício das atribuições ou do gozo de direitos legais por um outro agente público.

A título de exemplo, cita-se processo de Representação apreciado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em que se prolatou a tese de que “a dificuldade imposta ao exercício funcional de uma servidora consubstanciada em suspensão de ordem de férias, sem qualquer interesse da administração, configura a conduta vedada do art. 73, V, da Lei nº 9.504/97”.⁷

Outro exemplo, que não é incomum na Administração Municipal, e que caracteriza a conduta vedada, é a obstrução aos trabalhos do controlador/auditor interno, dificultando-lhe o acesso a documentos e informações ou retirando-se dele a prerrogativa de realização de auditorias em unidades da Administração.

Sobre o tema, o Pleno do TCE/MT considerou conduta ilegal e abusiva do gestor público, a obstrução de acesso pelo controlador interno aos sistemas informatizados, setores, pessoas e documentos da Administração, o que prejudica o livre exercício de inspeções e/ou auditorias.⁸

7) A vedação à remoção e transferência de servidor público no período de 15/08/2020 a 01/01/2021 inclui, implicitamente, a redistribuição?

NÃO. O rol estabelecido no inciso V, do artigo 73, da Lei Eleitoral é taxativo. Alinhado a esse entendimento, o TSE tem jugado defendendo que “a redistribuição é um instituto jurídico distinto da remoção e da transferência e não está proibido pelo art. 73, da Lei Eleitoral”.⁹

Por outro lado, há entendimento em sentido contrário do STJ (Ac. de 27.10.2004, no MS nº 8930).

Importante delinear os conceitos desses institutos, tendo como referência a Lei 8.112/1990, estatuto dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais:

a) remoção: é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

b) transferência: foi **revogada**, por ser declarada inconstitucional pelo STF, e significava a passagem do servidor estável de cargo efetivo para outro de igual denominação, pertencente a quadro de pessoal diverso, de órgão ou instituição do mesmo Poder.

c) redistribuição: é o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro órgão ou entidade do mesmo Poder, observados requisitos legais como interesse da Administração, equivalência de vencimentos, manutenção da essência das atribuições do cargo, mesmo nível de escolaridade etc.

8) Há vedação à remoção a pedido do servidor?

NÃO. A remoção a pedido do servidor não sofre restrição pela Lei das Eleições, que se refere somente às remoções *ex officio*, ou seja, realizadas de ofício pela Administração.

5 Ac. de 12.12.2006, no REspe nº 27.563, rel. Min. Carlos Ayres Britto.

6 TSE, Ac. de 13.8.2019, no REspe nº 38.704.

7 Ac. de 17.11.2009, no AgR-AI nº 11.207, rel. Min. Arnaldo Versiani.

8 Acórdão 739/2019-TP, rel. Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen.

9 Ac. nº 405, de 26.11.2002, rel. Min. Peçanha Martins.

4.1.2) Revisão Geral Anual da remuneração dos servidores públicos (art. 73, VIII)

- * É vedado aos agentes públicos, no período de 180 dias que antecedem as eleições até a posse dos eleitos, fazer Revisão Geral Anual da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) O que é a Revisão Geral Anual (RGA)?

A RGA é instituto constitucional (art. 37, X) que visa a recompor o poder aquisitivo dos vencimentos do servidor em face da desvalorização da moeda, “que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas”.¹⁰

Essa recomposição é concedida aos servidores de todos os Poderes, por meio de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sem distinção de índices e na mesma data, sendo admitida, entretanto, a fixação de prazos diferenciados para sua eficácia.

2) O que significa afirmar que a concessão de RGA, no período de 180 dias que antecedem as eleições até a posse dos eleitos, não pode exceder a “recomposição da perda do poder aquisitivo dos servidores ao longo do ano da eleição”?

Significa que nesse período é possível a concessão de RGA somente para recompor a perda do poder aquisitivo dos servidores que tenha ocorrido ao longo do ano da eleição (2020).

A título de exemplo, no caso de um chefe do Poder Executivo Municipal que editar lei para concessão de RGA aos servidores em 30/09/2020, a respectiva recomposição inflacionária somente poderá ser calculada de janeiro a setembro de 2020. Nesse caso, meses referentes a 2019 não podem ser computados para o cálculo da RGA.

Importante ressaltar que a possibilidade de concessão de RGA nesse período **não é absoluta**, pois é necessária a observância a outros ditames legais, conforme tratado na dúvida seguinte.

3) A concessão de RGA em 2020 deve observar outros requisitos legais além da Lei das Eleições?

SIM. Apesar de a revisão geral ser um instituto de índole constitucional, a sua concessão deve observar outros ditames da lei.

A Lei Complementar 173/2020, vigente desde 28/05/2020, estabeleceu em seu art. 8º, inciso I, que os municípios estão proibidos de conceder, a qualquer título, “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração”.

Trata-se de uma vedação geral à alteração remuneratória, que, em tese, inclui a revisão geral anual, que não foi excepcionada de forma explícita pela lei, sendo **exceções** à tal vedação somente as alterações remuneratórias decorrentes de **sentença judicial transitada em julgado** ou de **determinação legal anterior à calamidade pública** (formalizada pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020).

Dessa forma, apesar de a Lei das Eleições possibilitar a concessão de revisão geral em 2020, de forma parcial no período de 180 dias que antecedem as eleições, e, total ou anual, antes desse período, a Lei Complementar 173/2020 só permite tal concessão com base em lei anterior à calamidade pública ou em sentença judicial transitada em julgado.

A importância de os municípios cumprirem o regramento da Lei Complementar 173/2020 reside principalmente no fato de, em caso de oportuno descumprimento, haver o risco de não recebimento do auxílio financeiro a ser entregue pela União para ações de enfrentamento da Covid-19 e mitigação de seus efeitos financeiros.

Mesmo no caso da concessão de RGA, com base em lei anterior à calamidade pública, permitida pela Lei

10 TSE. Res. nº 21.296, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves.

Complementar 173/2020, ou mesmo em lei posterior oportunamente amparada por nova legislação ou entendimento do STF em sede de ADIn, há que se cumprir outros requisitos: **a)** previsão do gasto na Lei Orçamentária Anual; **b)** cumprimento aos limites de despesa com pessoal conforme LRF¹¹; **c)** observância à capacidade financeira do município, haja vista que a norma constitucional referente à RGA é programática de eficácia limitada, sendo que sua efetivação depende de lei que regulamente o dispositivo constitucional e se submete à teoria da reserva do possível¹².

4.1.3) Cessão de servidor ou empregado público ou uso de seus serviços em comitês (art. 73, III)

- * É proibido aos agentes públicos **ceder** servidor público ou empregado da Administração direta ou indireta 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.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) A proibição de cessão de servidores ou empregados públicos alcança somente o Poder Executivo?

Em regra, **SIM**.

Conforme TSE, “A vedação contida no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97 é direcionada aos servidores do Poder Executivo, não se estendendo aos servidores dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo, por se tratar de norma restritiva de direitos, a qual demanda, portanto, interpretação estrita”.¹³

Dessa forma, para as condutas vedadas previstas nos artigos 73 a 78 da Lei das Eleições aplicam-se os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei.

Por outro lado, a cessão ou o uso dos serviços de servidores do Poder Legislativo municipal ou de entidades municipais, com o intuito de desequilibrar o pleito eleitoral, pode ser apreciado no caso concreto pelo órgão competente.

2) A proibição alcança somente os servidores e empregados públicos efetivos na Administração?

Apesar de a Lei das Eleições referenciar somente servidores e empregados, deve-se adotar o conceito legal e amplo de “agente público” (art. 73, § 1º, Lei 9.504/97).

Dessa forma, a título de exemplo, a cessão ou o uso dos serviços, em comitês, de agentes somente investidos em cargo comissionado¹⁴ ou agentes vinculados a contratos temporários, também está adstrita a tal proibição.

3) A cessão só é vedada para atuação em comitês de campanha ou de partido político?

NÃO. Estão alcançados pela vedação todos os agentes públicos, não licenciados ou que não estejam em férias, que estejam trabalhando para candidato, partido político ou coligação, **de qualquer forma ou em qualquer local**, durante o horário de expediente normal, a exemplo de autorização para motoristas prestarem serviços para comitês e designação de servidores para panfletagem ou visitas domiciliares, situações estas que podem configurar lesão ao dispositivo legal. A conduta será avaliada pelo órgão competente no caso concreto.

11 Acórdão 487/2018-TP do TCE/MT, rel. Conselheiro Substituto Moisés Maciel, e Resolução de Consulta 16/2016-TP.

12 Acórdão 539/2018-TP, rel. Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha.

13 Ac. de 23.8.2016 no AgR-REspe nº 119653, rel. Min. Luciana Lóssio.

14 Ac. nº 1.636, de 14.4.2005, rel. Min. Peçanha Martins.

É importante que a Administração, para evitar questionamentos e sanções, estabeleça formalmente e com transparência o horário de expediente normal.

4) Os servidores podem utilizar camisetas, adesivos e bonés que divulguem candidaturas no horário de expediente?

Apesar de a Lei das Eleições vedar apenas o uso dos serviços do agente público para os comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, a utilização de instrumentos de divulgação de candidaturas durante o expediente nas repartições públicas caracteriza uma conduta ética reprovável.

Além disso, a conduta tendente a nítido desequilíbrio do pleito eleitoral possivelmente será apreciada no caso concreto pelo órgão competente.

5) O agente público municipal pode fazer campanha eleitoral quando participar de reunião de trabalho fora do horário de expediente?

NÃO. Apesar de a Lei das Eleições delimitar a vedação ao horário de expediente normal, o agente público quando está em reunião de trabalho, mesmo fora do expediente, está no exercício de atribuições de seu cargo ou função e representando a Administração Pública.

6) O agente público municipal quando estiver viajando a serviço pode fazer campanha eleitoral fora do horário de expediente normal?

NÃO, basicamente porque estará representando a Administração em outra localidade, recebendo diárias para realizar suas atribuições fora da sede e possivelmente utilizando veículo oficial.

7) A proibição de cessão ou uso de serviços do agente público está restrita a algum período específico no ano eleitoral?

Diferentemente de outras vedações, neste caso (art. 73, III) não há referência temporal, podendo-se afirmar que essa proibição é aplicável em todo o ano eleitoral.

8) O excesso de concessão de férias e licenciamentos no pleito eleitoral pode configurar ilícito?

SIM. Apesar de não haver vedação legal à atuação dos agentes públicos nos comitês de campanha, partidos ou coligações durante as férias ou licenças, estes direitos devem ser concedidos em observância às normas funcionais e estatutos dos servidores, pois, caso contrário, ocorrerá fraude no período de sua fruição, com possível apuração pelo órgão fiscalizador competente.

4.2) BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

4.2.1) Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (art. 73, § 10)

- * É proibida, no período de **01/01 a 31/12/2020**, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública Municipal.

Exceções:

- Em casos de **calamidade pública** ou **estado de emergência**.
- Nos casos de **programas sociais autorizados em lei** que já estavam em execução orçamentária no exercício anterior, desde que esses programas não sejam executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida, nos termos do § 11, do art. 73.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) Que espécies de bens, valores ou benefícios se enquadram na vedação legal?

São exemplos práticos: cestas básicas, lotes residenciais, materiais de construção, valores em espécie, vales para consumo em supermercados e postos de combustível, passagens aéreas ou terrestres para uso de cunho particular, realização de eventos ou festas com interesse particular etc.

O TSE considerou conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, a sanção de lei municipal concedendo isenção de ITBI, sem estimativa orçamentária específica¹⁵.

2) É permitida a distribuição de canetas, mochilas personalizadas e outros itens em eventos realizados pela Administração no ano eleitoral?

É recomendável que a Administração se abstenha de realizar qualquer distribuição de bens no período de 01/01 a 31/12/2020, ainda que vinculada a evento oficial, a fim de não incorrer na vedação prevista no dispositivo legal, o que será apreciado no caso concreto pelo órgão competente.

3) A transferência de recursos financeiros para o fomento da cultura, do esporte e do turismo, em ano eleitoral, pode configurar a distribuição gratuita prevista no § 10, do art. 73, da Lei Eleitoral?

Conforme jurisprudência do TSE, a transferência de recursos com esse propósito não pode ser equiparada à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sobretudo quando há formalização de contratos que preveem contrapartidas por parte dos proponentes, podendo estas serem financeiras, na forma de bens ou serviços próprios ou sociais.¹⁶

Apesar desse entendimento do TSE, negando a equiparação com a distribuição gratuita, qualquer ato ilícito que configure uso ilegal, indevido ou abusivo da transferência de recursos, para benefício que desequilibre o pleito eleitoral, deve ser apreciado pelo órgão competente.

4) A concessão de benefícios fiscais referentes à Dívida Ativa municipal, implementada no ano eleitoral, enquadra-se na distribuição gratuita vedada pela Lei Eleitoral?

SIM. De acordo com o TSE, a norma legal (art. 73, § 10, Lei 9.504/1997) é obstáculo ao implemento, no ano das eleições, de benefício fiscal referente à Dívida Ativa do município, bem como ao encaminhamento, à Câmara de Vereadores, de projeto de lei objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes.¹⁷

15 Ac. de 9.8.2018, no REspe 82203, rel. Min. Herman Benjamin.

16 Ac. de 24.4.2012, no RCED nº 43060, rel. Min. Marcelo Ribeiro.

17 Ac. de 20.9.2011, na Cta nº 153169, rel. Min. Marco Aurélio.

5) O que são os casos de calamidade pública ou estado de emergência no município que excepcionam à conduta legal vedada?

Conforme a Lei Estadual 10.670/2018¹⁸, a **situação de emergência** é a alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, decretada em razão de **desastre**, comprometendo **parcialmente** sua capacidade de resposta. Por sua vez, o **estado de calamidade pública** é a situação de alteração intensa e grave das condições de normalidade em um determinado município, decretada em razão de **desastre**, comprometendo **substancialmente** sua capacidade de resposta.

Conforme a mesma Lei, **desastre** é o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade, envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que exceda a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios.

Exemplos de situações que podem caracterizar a possibilidade de decretação de calamidade pública são as epidemias e as pandemias.

A pandemia decorrente da Covid-19 implicou em decretação de calamidade pública em municípios, o que pode justificar a distribuição gratuita excepcional de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública.

6) O que são os programas sociais que caracterizam exceções à conduta legal vedada?

Os programas sociais são prestações manifestadas por meio de ações, atividades e projetos da Administração, com os quais se busca garantir direitos sociais como a seguridade e a assistência social, que, não podem servir de moeda eleitoreira para beneficiar alguns tipos especiais de candidatos desafiando a lisura das eleições e o regime democrático.¹⁹

Por isso, em regra, somente aqueles programas sociais autorizados em lei e que estavam em execução no orçamento anterior poderão ser implementados no ano das eleições.

Ademais, a assistência social não pode ser desvirtuada das diretrizes constitucionais e legais para atender nominalmente uma classe de futuros candidatos em detrimento de outros igualmente aptos à disputa das eleições.²⁰

7) A previsão de programa social em decreto municipal ou na lei orçamentária atende à exceção prevista na lei?

NÃO. Para que se aplique a possibilidade excepcional de distribuição de bens, valores e benefícios, os programas sociais devem estar **autorizados em lei específica** e em execução orçamentária no exercício anterior. A instituição de programa social mediante decreto não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, nem a mera previsão na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esses programas tem o condão de legitimar sua criação.

18 Disponível em <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-10670-2018.pdf>>.

19 RAMAYANA, Marcos. Direito eleitoral. 12ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 552.

20 Idem, p. 551.

4.2.2) Cessão ou uso de bens móveis ou imóveis públicos em benefício de candidato, partido ou coligação (art. 73, I)

- * É proibido aos agentes públicos **ceder ou usar**, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração Direta ou Indireta Municipal.

Exceção:

- Uso de bens públicos na realização de **convenção partidária**; e **em residências oficiais** do prefeito e vice-prefeito, candidatos à reeleição, para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público (art. 73, § 2º).

DÚVIDAS FREQUENTES

1) A proibição de cessão ou uso de bens públicos está restrita a algum período específico no ano eleitoral?

Diferentemente de outras vedações, neste caso (art. 73, I) não há referência temporal, sendo a vedação aplicável por todo o ano eleitoral, de **01/01 a 31/12/2020**.

Todavia, como há a possibilidade de cessão ou uso de bens móveis ou imóveis também em anos não eleitorais, o órgão competente irá aplicar, no caso concreto, a vedação nesses outros anos, conforme identificar a intenção clara de desequilibrar o pleito eleitoral.

2) Que exemplos práticos podem caracterizar a cessão ou uso indevido de bens móveis ou imóveis públicos?

São exemplos práticos de situações que configuram afronta ao dispositivo legal: **a)** a cessão de espaços públicos como quadra, auditório e salas para realização de comícios ou reuniões de candidatos; **b)** o uso de equipamentos, como computadores e celulares oficiais, para propaganda de candidatos, partidos ou coligações; **c)** a utilização de máquina de reprografia para cópia de material de propaganda eleitoral; **d)** o uso de veículos oficiais para transportar material de campanha; **e)** a permissão ou a complacência com a permanência de veículos envelopados (adesivados) com propaganda de candidato, partido político ou coligação em estacionamento público fechado; **f)** a distribuição de material nas repartições públicas para divulgar propaganda eleitoral, etc.

A vedação não se aplica a bem público de uso comum, a exemplo de praias, parques e ruas, estádio de futebol etc.²¹

3) O servidor pode fazer propaganda eleitoral com seu veículo particular?

Não há vedação para que o servidor utilize seu veículo, bem particular, para realizar propaganda eleitoral. Todavia, não poderá estacionar seu veículo com propaganda em estacionamento público.

Além disso, o comportamento abusivo poderá implicar em sanções de conduta ética, com base em legislação específica afeta aos servidores.

21 Nesse sentido, o TSE prolatou: “É pacífico o entendimento de que a vedação legal ao uso ou cessão de bem público, em benefício de candidato, partido político ou coligação, não alcança os bens de uso comum”. (Ac. de 4.12.2014, no Rp nº 160839, rel. Min. Admar Gonzaga).

4.2.3) Uso de materiais ou serviços custeados pelo erário (art. 73, II)

- * É vedado o uso de **materiais ou serviços**, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, de forma não prevista em regimento e/ou normas dos órgãos que integram.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) A vedação ao uso de materiais ou serviços com custeio pelo erário está restrita a algum período específico no ano eleitoral?

Tal vedação não possui referência temporal. Pode-se afirmar, assim, que essa proibição é aplicável durante todo o ano eleitoral, todavia, como há a possibilidade de uso de materiais ou serviços custeados pelo erário em anos não eleitorais, é razoável estender a esses anos a vedação, conforme apreciação em caso concreto pelo órgão competente.

2) Que exemplos práticos podem caracterizar o uso indevido de materiais ou serviços custeados pela Administração que não tenha autorizativo regimental ou normativo?

São exemplos práticos: **a)** o uso de transporte oficial para locomoção a evento eleitoral; **b)** a utilização de gráfica oficial em benefício de candidatos e partidos; **c)** a remessa de correspondência com conotação de propaganda eleitoral; **d)** a utilização de maquinário público na execução de serviço de terraplanagem para viabilizar a realização de comício; etc.

4.3) PUBLICIDADE

4.3.1) Despesas com publicidade no primeiro semestre acima da média dos gastos no primeiro semestre dos 3 últimos anos anteriores (art. 73, VII)

- * “Em relação à conduta vedada prevista no inciso VII do caput do art. 73 da Lei 9.504/1997, os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos **2 primeiros quadrimestres** dos 3 últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral” (**Emenda Constitucional 107/2020**: art. 1º, § 3º, inciso VII).

Observações:

- Em decorrência da pandemia causada pela Covid-19, a **Emenda Constitucional 107/2020** adiou as eleições municipais de 2020 e alguns prazos eleitorais. Uma de suas inovações foi a modificação do critério temporal da média de gastos com publicidade previsto no inciso VII, do art. 73, da Lei das Eleições, a ser adotada nas eleições de 2020, em decorrência da adequação no calendário eleitoral.
- O critério temporal da média de gastos com publicidade, que adotava como referência o

primeiro semestre dos 3 últimos anos, passou a ser os dois primeiros quadrimestres. Assim, **em 2020**, os gastos com publicidade institucional **até 15 de agosto** não poderão ultrapassar a **média dos gastos dos 2 primeiros quadrimestres** dos anos de 2017, 2018 e 2019.

- Há uma exceção que permite a extrapolação dessa média de gastos: o caso de **grave e urgente necessidade pública**. Trata-se de exceção condicionada a um prévio reconhecimento por parte da Justiça Eleitoral. Assim, os gastos com publicidade em valores superiores à média somente serão admitidos se houver um reconhecimento ou permissão antecedente da Justiça Eleitoral. O dispositivo normativo não autoriza que, após consumado o excesso quanto à média de gastos, o infrator busque uma espécie de anistia posterior do Poder Judiciário Eleitoral.
- Adotou-se, ainda, expressamente, o critério da **liquidação** para o cômputo dos gastos com publicidade, alinhando-se a entendimento do TSE (REspe nº 67994/SP).

DÚVIDAS FREQUENTES

1) O que são as despesas com publicidade previstas na Lei das Eleições?

Trata-se de despesas com propaganda ou publicidade institucional, o que inclui divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades públicas municipais.

Exemplos de feitos divulgados: obras de construção de escolas e hospitais; programas de assistência social; campanhas de vacina; serviços públicos e de utilidade pública etc.

2) Qual a finalidade da vedação aos gastos com publicidade que excedam a média de 3 últimos anos?

Trata-se de fazer um comparativo razoável com os 3 últimos anos, para avaliar se houve evolução quantitativa considerável, visando-se essencialmente evitar que no ano eleitoral sejam realizadas despesas com publicidade em escala maior do que a habitual.

3) Para efeito de somatório das despesas com publicidade, devem ser consideradas pelo valor empenhado, liquidado ou pago?

Em sede jurisprudencial, o TSE postulou que *“A melhor interpretação da regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições, no que tange à definição – para fins eleitorais do que sejam despesas com publicidade –, é no sentido de considerar o momento da liquidação, ou seja, do reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado – independentemente de se verificar a data do respectivo empenho ou do pagamento, para fins de aferição dos limites indicados na referida disposição legal”*.²²

Nesse mesmo sentido, a Emenda Constitucional 107/2020 adotou o entendimento de que os gastos com publicidade institucional devem ser considerados pelo valor liquidado.

4.3.2) Publicidade institucional nos 3 meses anteriores ao pleito (art. 73, VI, alínea “b”)

- * É vedado aos agentes públicos, no período de **15/08 a 15/11/2020**, autorizar **publicidade institucional** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais ou das respectivas entidades da Administração Indireta.²³

Exceções:

- Propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado.
- Em caso de grave e urgente necessidade pública, reconhecida pela Justiça Eleitoral.

ATENÇÃO!

A Emenda Constitucional 107/2020 (art. 1º, § 3º, inciso VIII) estabeleceu nova situação de publicidade institucional que deve ser tratada como exceção à conduta vedada pelo art. 73, VI, alínea “b” da Lei das Eleições. Trata-se da realização de publicidade institucional, no **segundo semestre de 2020**, referente a **atos e campanhas** dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta, **destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 e à orientação da população** quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do artigo 22, da Lei Complementar 64/1990.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) Qual a diferença entre a vedação do art. 73, VII e a do art. 73, VI, b , da Lei das Eleições?

São vedações que têm em comum o intuito de controlar os gastos com publicidade institucional em ano eleitoral e devem ser aplicadas de forma complementar. No entanto, no primeiro caso, busca-se vedar despesas que extrapolem uma média de gastos em 3 anos anteriores; enquanto, no segundo caso, trata-se de controle mais rigoroso, em que se intenta vedar toda publicidade institucional nos 3 meses que antecedem o pleito.

Ressalte-se que, durante todo o ano eleitoral, assim como em outros anos, deve-se aplicar a norma constitucional do art. 37, § 1º, em que se prevê: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos**”.

Dessa forma, enquanto a Lei das Eleições faz um controle dos valores gastos com a publicidade institucional em períodos específicos do ano eleitoral, a Constituição Federal busca impedir a publicidade, a qualquer momento, que não tenha caráter educativo, informativo ou com orientação voltada para a sociedade.

2) A publicação de atos oficiais como leis, decretos, editais e atos de pessoal durante o período vedado caracteriza violação ao art. 73, VI, b , da Lei das Eleições?

NÃO. A publicação de atos oficiais, incluindo divulgação em Diário Oficial de atos meramente administrativos, no

23 Vedação aplicável apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa nas Eleições Municipais 2020 (art. 73, § 3º, Lei das Eleições).

período vedado pela Lei 9.504/97, não configura ilícito.²⁴

Lembrando que esses atos não podem ter referência a nomes e imagens de candidatos, para não afrontar previsão constitucional (art. 37, § 1º).

3) O que são “produtos e serviços que tenham concorrência no mercado”, que podem ter propaganda no período legal vedado?

São produtos e serviços comercializáveis, com concorrência no mercado, que podem ser vendidos por empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades pertencentes à Administração Indireta Municipal.

4) As atividades administrativas como palestras, capacitações, reuniões de conselhos, workshops e outros, estão vedadas pelo art. 73, VI, b, da Lei das Eleições?

NÃO. Essas atividades não sofrem limitação pela lei, mas tão somente a sua divulgação.

5) O que são os casos “de grave e urgente necessidade pública”, reconhecidos pela Justiça Eleitoral, que permitem a autorização de publicidade institucional no período vedado?

São situações que demandam da Administração Municipal ações de publicidade para divulgação de produtos com intuito de conscientizar munícipes acerca de matéria que mereça tratamento urgente, a exemplo de campanhas sobre as leis do trânsito, violência, desastres naturais, saúde em decorrência de algum caso de epidemia ou pandemia etc.

4.3.3) Uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social (art. 73, IV)

- * É vedado aos agentes públicos fazer ou permitir o **uso promocional** em favor de candidato, partido político ou coligação, **de distribuição de bens e serviços de caráter social** custeados ou subvencionados pelo Poder Público.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) A vedação ao uso promocional da distribuição de bens e serviços de caráter social está restrita a algum período específico no ano eleitoral?

Não há previsão na Lei Eleitoral para delimitação temporal desta vedação, podendo-se afirmar que essa proibição é aplicável em todo o ano eleitoral.

Todavia, como há a possibilidade desse uso promocional também em anos não eleitorais, cabe estender para esses anos tal vedação, sendo o caso concreto apreciado pelo órgão competente.

2) A intenção da vedação legal é controlar a implementação de programas sociais que tenham distribuição de bens e serviços de caráter social?

NÃO. A intenção não é interromper um programa social, que pode, perfeitamente, continuar o seu curso. O que é vedado é valer-se dele para fins eleitorais, em proveito de candidato, partido político ou coligação.²⁵

3) Que exemplos podem configurar o uso promocional indevido da distribuição de bens e serviços de caráter social?

São exemplos práticos: **a)** a comprovada divulgação de programa habitacional do Poder Público de distribuição gratuita de lotes, por agente público, com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando²⁶; **b)** o uso promocional

24 É nesse sentido que tem decidido o TSE: Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral. Acórdão nº 25748. Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral. Acórdão nº 25086/2005, Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes.

25 TSE. Ac. nº 21.320, de 3.8.2004, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, red. designado Min. Luiz Carlos Madeira.

26 TSE. Ac. de 29.6.2006, no REspe no 25.890, rel. Min. José Delgado.

de programa assistencial com prestação de serviços destinados a idosos; **c)** a divulgação de mutirão de limpeza nos bairros da cidade com intuito flagrante de promoção de candidato à reeleição; etc.

4.4) OUTRAS CONDUTAS VEDADAS

4.4.1) Pronunciamento em rádio e televisão (art. 73, VI, alínea “c”)

- * É vedado aos agentes públicos, no período de **15/08 a 15/11/2020**, **fazer pronunciamento** em cadeia de rádio e televisão, **fora do horário eleitoral gratuito**.

Exceção:

- Pronunciamento que, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) As situações em que o agente público apenas concede entrevistas a uma emissora de rádio ou TV caracterizam o pronunciamento vedado pela Lei?

Em regra, o pronunciamento em cadeia de rádio e televisão não pode ser confundido com situações em que o agente público apenas concede entrevistas a uma emissora de rádio ou TV. No entanto, a entrevista em rádio ou TV em que o agente público, candidato à reeleição, dá destaque para suas obras e atuação política, bem como exalta a sua preparação para continuar a gerir o município, deve ser apreciada no caso concreto pelo órgão competente para identificar possível desequilíbrio no pleito eleitoral.

2) A vedação deve ser aplicada a qualquer agente público do município?

NÃO. Somente aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição, conforme § 3º, do art. 73, da Lei 9.504/1997.

4.4.2) Comparecimento a inaugurações (art. 77, *caput*)

- * É proibido a qualquer **candidato**, no período de **15/08 a 15/11/2020**, comparecer a inaugurações de obras públicas.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) Quais os requisitos caracterizadores do comparecimento a inaugurações públicas vedado pela Lei das Eleições?

Os requisitos tidos como pressupostos fundamentais para caracterizar a situação proibitiva são: **a)** que o agente público seja candidato nas eleições municipais, sendo ele detentor ou não de mandato eletivo; **b)** que ocorra uma inauguração; **c)** que a obra inaugurada seja pública; **d)** que o comparecimento do candidato seja exatamente durante a inauguração; e **e)** que o comparecimento seja durante o período vedado.

Para efeito de aplicação da vedação, o TSE tem decidido que o agente público não precisa ostentar qualificação formal de candidato na época do comparecimento à inauguração da obra pública, mas que apenas demonstre condição material de candidato.²⁷

Sobre o formato desse comparecimento, o TSE, em caso concreto, afastou uma possível cassação de diploma em circunstância que a presença do candidato em inauguração de obra pública ocorreu de forma discreta e sem participação ativa na solenidade, e que não acarretou quebra de chances entre os candidatos.²⁸

Assim, a mera presença do candidato na inauguração de obra pública, como qualquer pessoa do povo, sem destaque e sem fazer uso da palavra ou dela ser destinatário, não configura o ilícito previsto no art. 77 da Lei 9.504/1997.²⁹

2) O comparecimento do candidato à inauguração de obra pública em outro município é alcançado pela vedação legal?

Conforme julgado do TSE, não constitui conduta a ser alcançada pelo art. 77 da Lei das Eleições, a participação de candidato em inauguração de obra pública, fora da circunscrição territorial pela qual disputa cargo eletivo.³⁰

27 Ac. de 5.2.2019, no AgR-REspe nº 29409.

28 Ac. de 31.8.2017, no AgR-AI nº 49997.

29 Ac. de 5.11.2013, no AgR-AI nº 178190, rel. Min. Henrique Neves.

30 TSE. Ac. nº 24.122, de 30.9.2004, rel. Min. Caputo Bastos.

4.4.3) Transferência voluntária de recursos (art. 73, VI, alínea “a”)

- * É vedado aos agentes públicos, no período de **15/08 a 15/11/2020**, realizar transferência voluntária de recursos **da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios**, sob pena de nulidade de pleno direito.

Exceções:

- Recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado.
- Recursos para atendimento de emergência e de calamidade pública.

DÚVIDAS FREQUENTES

1) O que são as transferências voluntárias de recursos?

Conforme a LRF (art. 25, caput), “*entende-se por **transferência voluntária** a entrega 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*”.

O instrumento mais adotado pelos entes federativos para materializarem a transferência voluntária é o **convênio**.

Conceitualmente, o **convênio** é acordo firmado entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, desde que comprovada a finalidade pública.³¹

2) No ano de 2020, por se tratar de eleições municipais, a União e os Estados devem atender à vedação imposta pela Lei?

SIM. De acordo com atos normativos do TSE, percebe-se que mesmo nas eleições municipais, a União e os Estados estão adstritos a essa norma de controle das transferências voluntárias.

Dessa forma, no período vedado, os municípios não podem receber transferências voluntárias da União e dos Estados, salvo quando os recursos são destinados à obrigação já existente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado; ou para atendimento de **emergência** ou **calamidade pública**, como no caso de recursos transferidos pela União para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Conforme art. 65, § 1º, inciso I, alínea “d”, da LRF (alteração feita pela LC 173/2020), na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional em parte ou na integralidade do território nacional, e enquanto perdurar a situação, serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para **recebimento de transferências voluntárias**.

Importante ressaltar que aquilo que não se destina a atender situações de emergência e de calamidade não está excepcionado nem pela flexibilização da LRF nem pela Lei das Eleições.

Por fim, a **celebração de convênios**, por envolver apenas atos preparativos para a formalização do instrumento, não está vedada pela Lei das Eleições, mas, somente a efetiva transferência de recursos financeiros.³²

3) O município pode realizar transferência voluntária de recursos financeiros para contribuir no custeio de despesa de competência de outro município?

Em regra, **SIM.** Tratando-se de situação de indispensável atendimento de necessidade pública, o município poderá contribuir para o custeio de despesas de outro ente federado, desde que haja autorização expressa em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, e formalização em convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme

31 TCE/MT. Cartilha “Perguntas frequentes e respostas aos fiscalizados”. 4ª edição. Cuiabá: Publicontas, 2019, p. 38.

32 Ac. nº 54, de 6.8.98, rel. Min. Fernando Neves.

sua legislação, e que os recursos transferidos voluntariamente não sejam destinados ao pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.³³

A transferência de recursos no período de vedação legal, que possivelmente tenha influído no pleito eleitoral, será apreciada no caso concreto pelo órgão competente.

4) A Lei veda a realização de transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos?

Em regra, **NÃO**. Segundo o TSE, “A regra restritiva do art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97 não pode sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva de seu texto”.

Por outro lado, como a Lei das Eleições tem a intenção flagrante de evitar o uso de recursos voluntários para desequilibrar as eleições, no caso dos municípios, apesar de não haver obstáculo à realização de repasses a entidades privadas como associações e fundações, é no caso concreto que a análise pelo órgão competente indicará se houve o uso indevido dessas transferências para beneficiar candidato e desequilibrar o pleito eleitoral.

5) As transferências decorrentes de emendas parlamentares são vedadas pela Lei das Eleições?

SIM. Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, as transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação constante do art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei 9.504/97, por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias.³⁴

6) A celebração de termos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres, em que não haja transferência de recursos, é vedada pela Lei das Eleições?

NÃO. A vedação estabelecida pela Lei das Eleições é referente à transferência de recursos financeiros, não cabendo interpretação extensiva do dispositivo legal.

7) O que é a “obra em andamento” que possibilita a transferência de recursos no período de vedação legal?

Para os fins do art. 73, VI, alínea “a”, da Lei das Eleições, entende-se como “obra em andamento”, que possibilita a transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, aquela que tenha sido efetivamente iniciada, ou seja, que tenha havido alguma execução física, não se caracterizando para tanto os atos meramente preparatórios, como os serviços de mobilização de equipamentos e de instalação e arrumação do canteiro de obras.³⁵

4.4.4) Contratação de *shows* artísticos (art. 75, *caput*)

- * No período de **15/08 a 15/11/2020**, na realização de **inaugurações**, é vedada a **contratação de *shows* artísticos** pagos com recursos públicos.

DÚVIDA FREQUENTE

1) Qual a finalidade da vedação legal?

A intenção da norma é evitar que o agente público, aproveitando-se de possível público numeroso em inauguração com *show* artístico, realize autopromoção eleitoral, utilizando-se de recursos públicos para contratação do *show*.

Apesar da previsão legal indicando a contratação de *shows* artísticos **com recursos públicos**, o TSE tem entendimento de que também é proibido a realização de *shows* mesmo não remunerados.³⁶ É dessa forma, pois a essência da norma traz consigo a tentativa de coibir o uso de instrumentos que desequilibrem o pleito eleitoral em favor de candidatos específicos.

33 TCE/MT. Cartilha “Perguntas frequentes e respostas aos fiscalizados”. 4ª edição. Cuiabá: Publicontas, 2019, p. 40.

34 Acórdão 287/2016-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro.

35 TCU, Acórdão 954/2008-Plenário, relator Ministro Guilherme Palmeira.

36 Consulta nº 1261, Resolução nº 22.267, de 29.6.2006.

5. REGRAS DE FINAL DE MANDATO PREVISTAS NA LRF

A **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF** (Lei Complementar nº 101/2000) postula a necessidade do equilíbrio das contas públicas por meio de uma gestão responsável que evite o endividamento público. Em relação ao último ano de mandato do gestor, a LRF tem proibições específicas.

Atento à LRF, para que o equilíbrio das contas públicas seja preservado, o gestor público não pode onerar irresponsavelmente os cofres públicos no seu último ano de mandato, de modo que transfira, para uma nova gestão, a responsabilidade pelo adimplemento de obrigações indevidamente assumidas.

Os tópicos seguintes apresentam as regras previstas na LRF, já com as alterações trazidas pela Lei Complementar 173/2020, relacionadas com o último ano de mandato, e que alcançam os gestores públicos municipais.

5.1) Aumento de despesa com pessoal (art. 21, incisos II, III e IV)

- * É nulo de pleno direito o **ato** de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de mandato (**05/07 a 31/12/2020**).
- * É nulo de pleno direito o **ato** de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em **períodos posteriores ao final do mandato**.
- * É nulo de pleno direito a aprovação, a edição ou a sanção de **norma legal** contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras, ou a edição de **ato** para nomeação de aprovados em concurso público, quando: **a)** resultar em aumento da despesa com pessoal nos **180 dias anteriores ao final do mandato**; ou **b)** resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em **períodos posteriores ao final do mandato**.

Observações²⁷:

Aplicação e situações de vedação

- A proibição é aplicável a **todos administradores públicos municipais**, sujeitados ou não ao processo eleitoral, visando a coibir o favorecimento intencional a servidores, por meio de crescimento de gastos com pessoal, e evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e a respectiva inviabilização na administração dos novos gestores.
- As vedações do artigo 21, incisos II, III e IV, da LRF, não dizem respeito ao aumento de despesas com pessoal propriamente dito e nem à variação do percentual de gastos com

pessoal, mas à **expedição de ato/norma** nos 180 dias anteriores ao final do mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal, independentemente do momento de concretização da elevação dos gastos.

ATENÇÃO!

Os atos ocorridos no período de 05/07 a 31/12/2020 são alcançados, ainda que o aumento efetivo da despesa com pessoal só ocorra em 2021.

- É vedado o ato de aprovação de lei expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato que implique em aumento de despesa com pessoal, independentemente da data em que o respectivo projeto de lei foi proposto ou colocado em pauta para apreciação legislativa.

ATENÇÃO!

É nulo de pleno direito o projeto de lei municipal, referente a **reajuste salarial de categorias**, proposto em janeiro de 2020, mas com respectivo ato de aprovação ocorrido no período de 05/07 a 31/12/2020.

- No âmbito das **câmaras municipais**, as vedações prescritas no artigo 21, incisos II, III e IV, da LRF, devem ser observadas nos 180 dias anteriores ao final do mandato do presidente do Poder Legislativo, e não em relação ao mandato legislativo de vereador.
- Os gastos com contratação temporária de pessoal são considerados no cômputo dos gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e não poderão ser aumentados nos 180 dias que antecederem ao final do mandato.

Atos não vedados pela LRF

- Não se encontra vedada a edição de atos vinculados e decorrentes de direitos já assegurados constitucionalmente ou legalmente, ou provenientes de situações jurídicas consolidadas antes do período de vedação, independentemente do momento em que tenham sido expedidos.

ATENÇÃO!

As situações de vedação e os atos não vedados pela LRF (art. 21) devem ser observados em concordância com a Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu proibições à realização de gastos com pessoal, com as regras contidas no art. 169, § 1º da Constituição Federal, e com os limites e regras fixadas nos artigos 15, 16, 17 e 20 na LRF.

Em caso de descumprimento às vedações de gastos com pessoal em ano eleitoral previstos na LRF, a pena estabelecida pela Lei Federal nº 10.028/2000 é a reclusão de 1 a 4 anos, conforme art. 359-G, do Código Penal.

5.2) Operações de crédito

- * **Operações de crédito por antecipação de receita (ARO) - art. 38, IV, alínea "b", LRF:** As operações de crédito, por antecipação de receita, destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, são proibidas **durante todo o último ano de mandato** do Prefeito Municipal.

Observação:

- Todos os administradores públicos municipais se submetem a tal vedação, independentemente de sujeitarem-se ou não ao processo eleitoral.

- * **Contratação de operação de crédito – art. 15, Resolução nº 43/2001 do Senado Federal:** É vedada a contratação de operação de crédito nos **120 dias anteriores ao final do mandato** (03/09 a 31/12/2020) do chefe do Poder Executivo do Município.

Observações:

- São exceções à vedação:
 - a. o refinanciamento da Dívida Mobiliária;
 - b. as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou Ministério da Fazenda, até 120 dias antes do final do mandato.
- A contratação de operação de crédito é vedada nos 120 dias anteriores ao final do mandato, mas, a operação por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) é vedada durante todo o último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

ATENÇÃO!

Conforme LRF (art. 65, § 1º, inciso I, alínea “a”, e § 2º), na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, serão **dispensados** os limites, condições e demais restrições aplicáveis aos Municípios, bem como sua verificação para contratação e aditamento de **operações de crédito**.

Tal dispensa, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública, aplicar-se-á **exclusivamente**: **a)** às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; e **b)** aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas à calamidade pública estabelecida pelo decreto legislativo.

5.3) Dívida Consolidada no último ano de mandato (art. 31, §§ 1º ao 3º)

- * É vedado exceder o limite da Dívida Consolidada do Município no **primeiro quadrimestre do último ano de mandato** do chefe do Poder Executivo, sob pena do Município, enquanto permanecer o excesso:
 - a. ficar proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;
 - b. ficar obrigado a obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º da LRF;
 - c. ficar impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Observações:

Conforme Resolução nº 40/2001, do Senado Federal:

- a Dívida Consolidada do Município equivale ao montante total, apurado sem duplicidade, das suas obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- a Dívida Consolidada compreende o valor do principal mais juros e atualizações monetárias;
- o limite máximo da Dívida Consolidada para o Município é de 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida.

ATENÇÃO!

Conforme a Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, está suspenso o **pagamento** de dívidas consolidadas dos municípios com a União no período entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

5.4) Obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres (art. 42, *caput*)

- * Ao titular de Poder ou órgão é vedado contrair despesas nos **últimos 8 meses do último ano de mandato**, que não possam ser cumpridas de forma integral dentro do exercício financeiro ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja disponibilidade de caixa para este efeito.

ATENÇÃO!

Conforme LRF (art. 65, § 1º, II, e § 2º), na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, serão **dispensados** os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes do **art. 42** da LRF.

Tal dispensa, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública, aplicar-se-á **exclusivamente: a)** às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; e **b)** aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas à calamidade pública estabelecida pelo decreto legislativo.

Observações³⁸:

- No âmbito municipal, a vedação imposta pelo art. 42, da LRF, alcança os titulares dos Poderes Executivo (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) e Legislativo.
- As despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do ano de final de mandato devem ser pagas até o final do exercício. Se restarem parcelas a serem pagas no exercício seguinte, há a necessidade de se reservar recursos para satisfazer essas obrigações futuras.
- O art. 42 da LRF não veda o empenho de despesas contraídas antes dos últimos 8 meses do final do mandato, mas, sim, o reconhecimento de novos compromissos, nesses 2 últimos quadrimestres, por meio de contratos, ajustes ou outros instrumentos, sem que haja disponibilidade de caixa para o respectivo pagamento.

ATENÇÃO!

A apuração da disponibilidade financeira deve ser feita considerando-se o **fluxo de caixa**, em que são levados em conta os valores a ingressar nos cofres públicos, bem como os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (art. 42, parágrafo único, LRF).

Em caso de descumprimento do parágrafo único do art. 42, caput, da LRF, a pena estabelecida pela Lei Federal 10.028/2000 é a reclusão de 1 a 4 anos, prevista no art. 359-C, do Código Penal.

- Os restos a pagar (processados e não processados) inscritos em exercícios anteriores devem ser considerados na elaboração do fluxo de caixa.

ATENÇÃO!

O cancelamento de restos a pagar liquidados (processados) é ilegal, salvo em situações excepcionais em que o objeto da obrigação deixa de existir ou é devolvido, abrindo-se a possibilidade de uma anulação da obrigação, com a devida comprovação.

- Na apuração da disponibilidade financeira, deve-se considerar a vinculação dos recursos, sendo que os recursos com vinculação específica, como os provenientes de convênios, Fundeb e reservas previdenciárias, não devem ser considerados disponíveis para pagamento de despesas de natureza diversa.
- No fluxo de caixa, as disponibilidades são apuradas e classificadas por fontes ou destinação de recursos (LRF, art. 50, inciso I).
- Enquadra-se na vedação contida no artigo 42, da LRF, a inadimplência de quaisquer despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, inclusive as despesas com pessoal, com o objetivo de dar suporte à assunção de obrigação de novas despesas nos últimos dois quadrimestres do mandato.
- Recomenda-se ao novo administrador a instauração de processo administrativo para apurar a responsabilidade do seu antecessor quanto ao descumprimento do disposto no artigo 42, da LRF, dando ciência ao Ministério Público para as providências cabíveis, sob pena de responder por conivência.
- Em atendimento ao princípio da continuidade da administração pública, as dívidas assumidas pelo município são de responsabilidade deste, sendo que o novo gestor é responsável pelo pagamento dos débitos deixados pelo seu antecessor, desde que comprovadamente legítimos.

Apuração da disponibilidade financeira com base no fluxo de caixa

- Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor público deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um **fluxo de caixa** (veja modelo abaixo) que levará em consideração “os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício” e não apenas nos dois últimos quadrimestres. De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte, com recursos provisionados no ano anterior.

MODELO DE FLUXO DE CAIXA PARA APURAÇÃO DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA

- (+) Disponibilidade de caixa em 01 de janeiro;
- (+) Previsão de entrada de recursos até 31 de dezembro;
- (=) Disponibilidade de caixa “bruta”;
- (-) Pagamento das despesas do ano anterior, inscritas em restos a pagar a serem pagas no ano;
- (-) Pagamento das despesas já liquidadas;
- (-) Pagamento dos salários dos servidores até o final do ano;
- (-) Pagamento do 13º salário;
- (-) Pagamento de encargos sociais;
- (-) Pagamento de empréstimos bancários;
- (-) Pagamento de parcelamento de dívidas com o INSS e outras;
- (-) Contrapartida de convênios já assinados;
- (-) Pagamento de contratos já assinados – vigilância, limpeza, fornecimento de medicamentos, obras etc.;
- (-) Pagamento das despesas de água, luz e telefone previstas;
- (-) Pagamento de quaisquer outras obrigações já assumidas ou que o município deva fazer por exigência legal;
- (=) Disponibilidade de caixa “líquida”.

- Quando a disponibilidade de caixa líquida for positiva, esta será o limite para contrair novas despesas nos últimos 8 meses do último ano de mandato. Se, por outro lado, a disponibilidade de caixa líquida for negativa, significa que a Administração não poderá assumir novas despesas e deverá contingenciar dotações orçamentárias.
- Na situação de disponibilidade de caixa líquida negativa, caso o gestor não assuma obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do final de mandato, não será responsabilizado pelo artigo 42, da LRF, mas poderá sê-lo pela inobservância ao art. 1º, § 1º, da LRF, se não adotar providências de contingenciamento para prezar pelo equilíbrio fiscal.

5.5) Limite de despesa total com pessoal (art. 20; art. 23, §§ 3º e 4º)

- ◇ Se o limite de despesa total com pessoal, previsto no art. 20, da LRF, for ultrapassado no **1º quadrimestre do último ano de mandato**, serão aplicadas restrições imediatas, em que o ente municipal não poderá: **a)** receber transferências voluntárias; **b)** obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e **c)** contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Observações:

- Nos municípios, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% da receita corrente líquida, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo.³⁹
- O Tribunal de Contas emite alerta aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20, da LRF, quando constata, a cada quadrimestre, no Relatório de Gestão Fiscal, que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite legal.⁴⁰
- Na hipótese em que a despesa total com pessoal exceder a **95% do limite legal** – chamado **limite prudencial** –, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20, da LRF⁴¹:
 - * a concessão de vantagens e aumento de remuneração, salvo os derivados de sentença judicial, de determinação legal ou contratual, e a revisão geral anual prevista no art. 37, X, da Constituição Federal.
 - * a criação de cargos, empregos ou funções – a simples criação, sem correspondente aumento de despesas, não está vedada⁴²;
 - * a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
 - * a admissão de pessoal, salvo a reposição de aposentadorias/falecimentos de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
 - * contratação de hora extra, salvo em situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias – urgências e calamidades.
- Conforme art. 23, da LRF, caso o montante da despesa total com pessoal ultrapasse o limite legal máximo, a Administração deve adotar as seguintes providências, na ordem relacionada, com o intuito de eliminar o percentual excedente:
 - * redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
 - * exoneração dos servidores não estáveis;
 - * exoneração de servidores estáveis, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa

39 Artigos 19 e 20, da LRF.

40 Artigo 59, § 1º, III, LRF.

41 Art. 22, da LRF.

42 Resolução de Consulta 50/2010 do TCE/MT.

objeto da redução de pessoal.⁴³

- O ato de deixar de ordenar ou promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de providências para a redução do excedente ilegal de despesa com pessoal, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, a ser processada e julgada pelo Tribunal de Contas, e punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que deu causa ao ilícito.⁴⁴

ATENÇÃO!

O controle de gastos com pessoal previsto na LRF deve ser aplicado observando-se, ainda, a Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu programa de enfrentamento à Covid-19 e trouxe proibições referentes à despesa com pessoal.

43 Ver Lei 9.801/99, que dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências.

44 Art. 5º, da Lei 10.028/2000.

6. CALENDÁRIO-RESUMO DAS CONDUTAS VEDADAS

PERÍODO DE VEDAÇÃO	CONDUTAS VEDADAS	FUNDAMENTO LEGAL
01/01 a 30/04/2020	Exceder o limite da Dívida Consolidada do município.	Art. 31, §§ 1º a 3º, LRF
01/01 a 30/04/2020	Ultrapassar o limite de despesa com pessoal, previsto no art. 20 da LRF, sob pena de não receber transferências voluntárias, obter garantia de outro ente e contratar operações de crédito.	Art. 20 e art. 23, §§ 3º e 4º, LRF
01/01 a 15/08/2020	Realizar despesas com publicidade institucional que excedam a média dos gastos dos 2 primeiros quadrimestres dos 3 últimos anos antecedentes ao pleito (2017, 2018 e 2019).	Art. 73, VII, Lei 9.504/1997; c/c art. 1º, § 3º, Emenda Constitucional 107/2020
01/01 a 31/12/2020	Distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios.	Art. 73, § 10, Lei 9.504/1997
01/01 a 31/12/2020	Ceder servidor público ou empregado da Administração, ou usar de seus serviços para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal.	Art. 73, III, Lei 9.504/1997
01/01 a 31/12/2020	Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração.	Art. 73, I, Lei 9.504/1997
01/01 a 31/12/2020	Usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, de forma não prevista em regimento e/ou normas dos órgãos que integram.	Art. 73, II, Lei 9.504/1997
01/01 a 31/12/2020	Fazer ou permitir o uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público.	Art. 73, IV, Lei 9.504/1997
01/01 a 31/12/2020	Realizar operações de crédito, por antecipação de receita, destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.	Art. 38, IV, “b”, LRF

<p>07/04/2020 a 01/01/2021</p>	<p>Fazer revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.</p> <p>Obs.: <i>Conforme Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu programa de enfrentamento da Covid-19, a concessão de revisão geral nesse período só é possível com base em lei anterior à calamidade pública ou em sentença judicial transitada em julgado. Mesmo no caso de enquadramento nessas exceções, a concessão da RGA deve observar, ainda: a) previsão orçamentária do gasto; b) cumprimento aos limites de despesa com pessoal; c) observância à capacidade financeira do município.</i></p>	<p>Art. 73, VIII, Lei 9.504/1997; c/c art. 8º, I, Lei Complementar 173/2020</p>
<p>01/05 a 31/12/2020</p>	<p>Contrair despesas que não possam ser cumpridas de forma integral dentro do exercício financeiro ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja disponibilidade de caixa para este efeito.</p> <p>Obs.: <i>Conforme LRF, na ocorrência de calamidade pública, a aplicação do art. 42 será afastada, mas somente para os atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas à calamidade estabelecida em decreto.</i></p>	<p>Art. 42, caput; c/c art. 65, § 1º, II e § 2º, da LRF</p>
<p>15/08 a 15/11/2020</p>	<p>Autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades municipais.</p>	<p>Art. 73, VI, “b”, Lei 9.504/1997</p>
<p>15/08 a 15/11/2020</p>	<p>Fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito.</p>	<p>Art. 73, VI, “c”, Lei 9.504/1997</p>
<p>15/08 a 15/11/2020</p>	<p>Comparecer a inaugurações de obras públicas.</p>	<p>Art. 77, caput, Lei 9.504/1997</p>
<p>15/08 a 15/11/2020</p>	<p>Realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios.</p>	<p>Art. 73, VI, “a”, Lei 9.504/1997</p>
<p>15/08 a 15/11/2020</p>	<p>Contratar shows artísticos pagos com recursos públicos, na realização de inaugurações.</p>	<p>Art. 75, caput, Lei 9.504/1997</p>
<p>05/07 a 31/12/2020</p>	<p>Aumentar despesa com pessoal.</p>	<p>Art. 21, incisos II, III e IV, LRF</p>
<p>04/07/2020 a 01/01/2021</p>	<p>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, <i>ex officio</i>, remover transferir ou exonerar servidor público.</p>	<p>Art. 73, V, Lei 9.504/1997</p>
<p>03/09 a 31/12/2020</p>	<p>Contratar qualquer operação de crédito, diversa daquelas vinculadas à antecipação de receita orçamentária.</p>	<p>Art. 15, Resolução 43/2001 do Senado Federal</p>

7. TRANSMISSÃO DE MANDATO

A transmissão de mandato é o processo que objetiva propiciar condições efetivas para que os administradores públicos sucessores possam receber dos seus antecessores todos os dados e informações necessárias à implementação do novo programa de gestão.

Para isso, a transmissão de mandato deve pautar-se pelos princípios da continuidade administrativa, da boa-fé e executoriedade dos atos administrativos, da transparência na gestão pública, da probidade administrativa e da supremacia do interesse público.

Nesse contexto, para que o gestor atual e sua equipe, a partir do resultado das eleições, demonstrem efetivamente, ao novo gestor, as informações imprescindíveis para que ele prepare a execução do seu projeto de governo, a transmissão de mandato surge como um essencial instrumento gerencial.

Com intuito de orientar a realização da transmissão de mandato no âmbito das eleições municipais de 2020, algumas disposições e procedimentos a serem adotados pelos **atuais e futuros chefes de Poderes municipais** são apresentados a seguir, tendo como base principal a Resolução Normativa nº 19/2016-TP do TCE/MT⁴⁵.

7.1) Disposições iniciais

- Na referência a chefes de Poderes municipais, estão compreendidos os atuais e futuros Presidente da Câmara Municipal e Prefeito Municipal, considerados “atuais”, aqueles em exercício durante o período de transmissão de mandato, e “futuros”, aqueles eleitos para ocuparem os respectivos cargos.
- Considera-se como **período de transmissão de mandato**:
 - a. em relação ao cargo de Prefeito, o qual é preenchido por sufrágio popular, **aquele compreendido entre a data da declaração do resultado da respectiva eleição pela Justiça Eleitoral e o quinto dia útil após a posse do candidato eleito**;
 - b. em relação ao cargo de Presidente da Câmara Municipal, o qual é preenchido após sufrágio entre seus próprios membros, **aquele compreendido entre a data da declaração do resultado pela respectiva mesa condutora da eleição e o quinto dia útil após a posse do membro eleito**.
- No caso de impugnação do resultado do sufrágio, a contagem para fins de delimitação do período de transmissão de mandato inicia a partir da data em que se tornar definitivo o resultado do pleito, devendo o acréscimo de dias em relação à data inicial ser replicado para demarcar a data final.

7.2) Comissão de Transmissão de Mandato

- Iniciado o período de transmissão de mandato, os chefes de Poderes municipais devem

45 Disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00064819/19-2016.pdf>.

constituir, em seus respectivos órgãos, **Comissão de Transmissão de Mandato**, com ato de constituição publicado na imprensa oficial e no sítio eletrônico do órgão.

Composição da Comissão

- A composição da Comissão de Transmissão de Mandato no âmbito dos Poderes municipais deverá necessariamente contemplar pessoal indicado pelos futuros mandatários.
- No âmbito das Prefeituras e das Câmaras Municipais, deverão compor a Comissão de Transmissão de Mandato:
 - a. o atual Responsável pela Unidade de Controle Interno;
 - b. o atual Contabilista responsável;
 - c. o atual Chefe da Procuradoria Jurídica;
 - d. outros agentes públicos atualmente responsáveis pelas áreas finalísticas e da gestão; e
 - e. representantes livremente indicados pelo Prefeito ou pelo Presidente da Câmara Municipal.

Documentos para coletar e apresentar ao Prefeito eleito

- Compete à **Comissão de Transmissão de Mandato da Prefeitura Municipal** providenciar, junto aos setores correspondentes e de acordo com as regras estabelecidas pela Administração, a coleta, a guarda, a análise e a apresentação dos seguintes documentos ao Chefe do Poder Executivo eleito⁴⁶:
 - I) plano plurianual (PPA), lei orçamentária anual (LOA) e lei de diretrizes orçamentárias (LDO), para o exercício seguinte, devendo-se anexar:
 - a) leis e atos administrativos de concessão, ampliação ou renovação de incentivo ou benefício de natureza tributária;
 - b) especificação de medidas de combate à evasão e à sonegação tributária;
 - c) especificação e relação da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa; e
 - d) especificação e relação da quantidade e valores pagos e a pagar a título de precatórios judiciais;
 - II) demonstrativos dos saldos financeiros disponíveis transferidos do exercício findo para o seguinte ou do final do mandato para o seguinte, correspondentes a:
 - a) termo de conferência do saldo em caixa, se existir;
 - b) termo de conferência de saldos em bancos, relativo a todas as contas correntes e contas aplicação, e respectiva conciliação bancária; e

- c) relação de valores pertencentes a terceiros e regularmente confiados à guarda da Tesouraria (caução, cautelas e institutos congêneres);

III) demonstrativo dos restos a pagar referentes ao exercício financeiro findo e aos cinco anteriores, segregando os processados dos não processados, em ordem sequencial de número de empenhos emitidos por ano, contemplando-se as fontes de recursos, a classificação funcional programática, as respectivas dotações, os valores, as datas e os beneficiários das despesas relacionadas;

IV) relação dos informes mensais enviados ao Tribunal de Contas via sistemas informatizados de auditoria, bem como relação de eventuais balancetes e contas anuais pendentes de encaminhamento ao Tribunal, nos termos da Resolução Normativa TCE/MT 31/2014;

V) relação dos compromissos financeiros de longo prazo decorrentes de contratos de execução de obras, consórcios, convênios e outros, discriminando o número do instrumento contratual, a data, o credor, o objeto, o valor e a vigência, bem como o nível de execução física e financeira da avença;

VI) cópia do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos quatro bimestres e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos dois quadrimestres/semestres, com todos os seus anexos obrigatórios, bem como cópias das atas das audiências públicas realizadas e das respectivas publicações;

VII) inventários físico-financeiros atualizados dos bens móveis, imóveis e materiais de consumo em estoques, por órgão e entidades da Administração Indireta, levantados no mês antecedente à transmissão do mandato ou durante seu curso;

VIII) relação do quadro de servidores existentes no mês antecedente à transmissão do mandato, discriminando nome, cargo/função, lotação e remuneração, abrangendo, necessariamente:

- a) servidores estáveis – artigo 19, ADCT/CF/1988;
- b) servidores efetivos admitidos mediante concurso público;
- c) servidores lotados em cargos de provimento comissionado;
- d) servidores contratados por prazo determinado; e
- e) servidores cedidos e os recebidos em cessão;

IX) eventual relação das folhas de pagamento não quitadas no exercício findo, incluídas as relativas a décimo terceiro salário;

X) relação de férias e licenças-prêmio, vencidas e a vencer;

XI) comprovante de que a Administração se encontra regular quanto aos repasses devidos ao regime de previdência, geral e próprio;

XII) declaração do mandatário atual, informando que:

- a)** não concedeu aumento de despesa de pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato – parágrafo único, art. 21, da LRF;
- b)** não efetuou operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato – alínea “b”, inciso IV, art. 38, da LRF;
- c)** não contraiu obrigação de despesa sem disponibilidade financeira para seu pagamento nos dois últimos quadrimestres do seu mandato – art. 42, da LRF; e
- d)** não realizou despesas sem prévio empenho e que não há compromissos financeiros não contabilizados;

XIII) relação dos procedimentos licitatórios em curso, incluindo as dispensas e inexigibilidades;

XIV) relação dos contratos administrativos em execução, incluindo termos aditivos, com destaque para aqueles de natureza continuada e os que tiverem sua vigência expirada noventa dias antes ou depois ao dia anterior à posse do eleito;

XV) relação das atas de registro de preços gerenciadas e vigentes;

XVI) relação dos convênios, termos de parceria, contratos de gestão ou instrumentos congêneres vigentes;

XVII) processos de Tomada de Contas Especial instaurados no exercício findo e nos três anteriores;

XVIII) avaliação atuarial do regime próprio de previdência do exercício anterior;

XIX) relação dos repasses constitucionais “duodécimos” a serem efetuados aos demais Poderes e órgãos autônomos, bem como das transferências legais e constitucionais a serem efetuadas aos Municípios, compreendendo todo o exercício da transmissão de mandato;

XX) relação das Cartas de Crédito emitidas, discriminadas por beneficiário, contemplando o valor atualizado e a respectiva ordem de exigibilidade;

XXI) informações referentes às ações judiciais em andamento, nas quais a Administração é parte – cíveis, trabalhistas, dentre outras;

XXII) relação dos concursos públicos, processos seletivos públicos ou processos seletivos simplificados vigentes e/ou os que estejam em andamento;

XXIII) relação dos assuntos de interesse do Município em tramitação juntamente a outros entes federados;

XXIV) cópias dos comprovantes de entrega de informações à Receita Federal do Brasil (RFB), tais como: DCTF, DIRF, DIPJ, dentre outras;

XXV) relação das operações de crédito em andamento, autorizadas e pleiteadas, discriminando o número do processo do pleito, o instrumento contratual, o credor, a finalidade, o valor original e a vigência da obrigação, bem como o nível de execução financeira da avença;

XXVI) cópia dos comprovantes de entrega do Siconfi à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), relativamente aos últimos três exercícios;

XXVII) legislação básica do Ente municipal e documentos correlatos, tais como:

- a) Lei Orgânica;
- b) Regimento Interno das Administrações Direta e Indireta;
- c) Leis de Organização do Quadro de Pessoal;
- d) Estatuto dos Servidores Públicos;
- e) Lei de Parcelamento do Uso do Solo ou Código Ambiental;
- f) Lei de Zoneamento ou diploma normativo equivalente;
- g) Código de Ética ou diploma equivalente;
- h) Legislação tributária codificada;
- i) Plano Diretor, quando exigido por legislação específica;
- j) Plano de Mobilidade Urbana, quando exigido por legislação específica;
- k) Plano Municipal de Educação;
- l) Plano Estadual ou Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- m) Relação dos projetos de lei em tramitação no Poder Legislativo;
- n) Termos de Ajuste de Conduta eventualmente firmados com o Ministério Público;
- o) Termos de Ajuste de Gestão, eventualmente firmados com o Tribunal de Contas de Mato Grosso; e
- p) Planejamento estratégico e Plano de Desenvolvimento Institucional.

**Documentos para coletar e apresentar
ao Presidente da Câmara eleito**

- Compete à **Comissão de Transmissão de Mandato da Câmara Municipal**, providenciar, no que couber, junto aos setores correspondentes e de acordo com as regras estabelecidas pela Administração, a coleta, a guarda, a análise e a apresentação daqueles documentos relacionados no âmbito da transmissão de mandato na Prefeitura Municipal, indicados nos itens I a XVII; XX a XXII; XXIV e XXVI (subitens c, g, m, n, o, p).
- No caso dos **convênios** em que a Administração é **concedente** de recursos, deverá informar, por instrumento firmado, se a prestação de contas foi apresentada, analisada e aprovada, caso contrário, se não ocorrer apresentação ou ocorrer reprovação da prestação de contas, deverá informar as providências adotadas com vistas à reparação do dano decorrente. No caso de convênios em que é **conveniente**, deverá informar, por instrumento, o grau de adimplência ou inadimplência em relação à prestação de contas, bem como sobre eventual Tomada de Contas Especial.
- Compete, ainda, à Comissão de Transmissão de Mandato dos Poderes municipais:
 - a. **providenciar** coleta, guarda, análise e apresentação de decisões do Tribunal de Contas referente ao exercício findo e àquele anterior;

- b. **elaborar** relatório conclusivo sobre as informações extraídas da documentação elencada anteriormente, encaminhando-o, em conjunto com o respectivo rol documental, aos atuais e futuros mandatários, até o quinto dia útil após a posse do agente público eleito;
- c. havendo sonegação de documentos e/ou informações ou, ainda, no caso de constatação de indícios de irregularidades ou de desvio de recursos públicos, **representar** os fatos ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público do Estado para adoção das providências cabíveis.

7.3) Mandatários sucessores e providências a serem adotadas

- Uma vez empossados, os **mandatários sucessores** devem adotar as seguintes providências:
 - a. **promover** a alteração dos cartões de assinaturas nas agências bancárias e nos cartórios públicos;
 - b. **proceder** as alterações e/ou trocas de senhas em Bancos e em todas as demais entidades públicas ou privadas nas quais a Administração mantenha registros cadastrais;
 - c. **receber**, por meio de “recibo”, até o quinto dia útil após a sua posse, os documentos, as informações e o relatório conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato anteriormente mencionados, ficando ressalvado que a exatidão dos números consignados será objeto de conferência posterior e só então validados;
 - d. **nomear Comissão Técnica Especial de Conferência**, composta de pessoas de sua confiança, com a finalidade de conferir os documentos e informações apresentadas pela Comissão de Transmissão de Mandato;
 - e. **remeter** ao Tribunal de Contas do Estado cópia do relatório conclusivo da Comissão de Transmissão de Mandato; e
 - f. havendo a constatação de indícios de irregularidades ou de desvio de recursos públicos, **representar** os fatos ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público do Estado para adoção de providências cabíveis, bem como instaurar, se for o caso, Tomadas de Contas Especial.
- Compete à **Comissão Técnica Especial de Conferência**:
 - a. conferir os saldos das disponibilidades financeiras, remanescentes da gestão anterior, de caixa e/ou bancárias;
 - b. conferir os inventários de bens móveis, imóveis e materiais, para fins de emissão de novos Termos de Responsabilidade;
 - c. levantar os compromissos financeiros para o período do mandato seguinte; e
 - d. conferir as demais informações apresentadas pela Comissão de Transmissão de Mandato, de acordo com a priorização dada pelo novo mandatário.

8. REFERÊNCIAS, SITES E OBRAS CONSULTADAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>.

_____. Decreto nº 6.017, de 17/01//2007. Regulamenta a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>.

_____. Emenda Constitucional 107, de 2 de julho de 2020. Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc107.htm>.

_____. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

_____. Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>.

_____. Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9801.htm>.

_____. Lei nº 10.028/2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), a Lei nº 1.079/1950 e o Decreto-Lei nº 201/1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>.

_____. Senado Federal. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/norma/562458>>.

_____. Senado Federal. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/norma/582604>>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Jurisprudência selecionada**. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Calendário Eleitoral – Eleições 2020**. Resolução nº 23.606/2019. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-606-de-17-de-dezembro-de-2019>>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Coletânea de jurisprudência do TSE – organizada por assunto**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições) anotada**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nbo-9.504-de-30-de-setembro-de-1997#art73-78>>.

MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado. **Eleições Gerais 2018: Cartilha de orientação aos agentes públicos**. Disponível em <<http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/3893781/Cartilha+Elei%C3%A7%C3%B5es+2018+150X210.pdf/218e9a9e-7e8a-6a48-7a13-94c9afc449c5>>.

_____. Controladoria Geral do Estado. **Perguntas frequentes e respostas: vedações no período eleitoral**. Ano 2018 – Volume IV. Disponível em <<http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/3893781/VEDA%C3%87%C3%95ES+ELEITORAIS+-+final.pdf/7102ca26-a474-5910-3063-e05f914ff959>>.

_____. Lei nº 10.670, de 16 de janeiro de 2018. Institui a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil, o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil, o Conselho Estadual de Defesa Civil e dá outras providências. Disponível em <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-10670-2018.pdf>.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Boletim de Jurisprudência**. Edição consolidada, fevereiro de 2014 a junho de 2019. Disponível em <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00092661/BJ%20Consolidado%20-%20%20fev2014%20a%20jun2019.pdf>>.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Cartilha “Perguntas frequentes e respostas aos fiscalizados”**. 4ª ed. Cuiabá: Publicontas/TCE, 2019. Disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00092877/TCEMT-PubliContas_Perguntas%20e%20Respostas%20-%204%C2%AAEd.pdf>

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Consolidação de entendimentos técnicos: decisões em consulta, súmulas e prejudgados**. 11ª ed. Cuiabá: Publicontas/TCE, 2019. Disponível em <<https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/Consolidacao11ed/index.html>>.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Contas Públicas em Final de Mandato e em ano eleitoral: orientação aos gestores públicos municipais**. 3ª edição. Cuiabá: Publicontas/TCE, 2016. Disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00065019/TCEMT_Contas_Publicas_em_final_de_mandato%20-%203%C2%AA%20ed%20Digital.pdf>.

_____. Tribunal de Contas do Estado. Resolução Normativa nº 19/2016. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos atuais e futuros Chefes de Poderes Estaduais e Municipais e dirigentes de órgãos autônomos, por ocasião da transmissão de mandato. Disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00064819/19-2016.pdf>.

_____. Tribunal Regional Eleitoral. **Jurisprudência**. Disponível em <<http://www.tre-mt.jus.br/>>

[jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=MT>](#).

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Contas públicas e outros procedimentos no último ano de mandato: orientação aos gestores públicos municipais – Exercício 2020**. 2ª edição. Disponível em <<https://www.tcm.pa.gov.br/publicacoes/contas-publicas-e-outros-procedimentos-no-ultimo-ano-de-mandato-orientacao-aos-gestores>>.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

SANTA CATARINA. Prefeitura de Florianópolis. **Orientações aos agentes públicos do município de Florianópolis no ano eleitoral 2016**. Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/29_01_2016_15.53.28.f695671458e76fc7b2ff72b55caddefe.pdf>.

