



# ***Capacitação para Prefeitos e Prefeitas eleitos - 2008***

## ***DESAFIOS JURÍDICOS E ADMINISTRATIVOS***

Organização  
*Partido dos Trabalhadores*  
*Secretaria Nacional de Formação Política*  
*Secretaria Nacional de Assuntos*  
*Institucionais*  
*Fundação Perseu Abramo*

São Paulo - Novembro de 2008

## **Sumário**

1. Lei de Responsabilidade Fiscal
2. Organização administrativa
3. Controles da Administração Pública
  - a. Controle Externo
  - b. Controle Interno
  - c. Controle Social
4. Administração Pública
5. Administração Indireta
6. Pendências Judiciais
7. Restrições legais no último ano de mandato
8. O último ano de gestão
9. Legislação básica

## **1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2002**

### **O que é a lei de responsabilidade fiscal?**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo, Federal, Estadual e Municipal, incluindo as autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público.

Não substitui nem revoga a Lei Federal 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País há quase 40 anos. Os objetivos das duas normas são distintos: enquanto a Lei Federal 4320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal.

Em particular, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem atender à prescrição do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, e visa, em termos financeiros e orçamentários, a garantia de equilíbrio nas contas, diante do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com

pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Eventualmente existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, deverá prevalecer a vontade da lei mais recente.

Observar as regras contidas nessa lei é de extrema importância, pois ela contém normas relativas ao Planejamento da ação de governo, disciplinando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, além de estabelecer regras visando o controle da gestão fiscal, com sérias implicações em caso de descumprimento.

O que é importante conhecer em relação à situação do Município para cumprir os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal ?

É importante conhecer no ente público:

Responsáveis pelo controle das determinações contidas na lei

Qual o órgão responsável pelo controle do cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal?

Normalmente é a Secretaria de Finanças ou setor dentro da estrutura burocrática da Administração que cumpre esse papel. Também pode ser, caso exista, a Secretaria de Planejamento. É

importante verificar se existe o funcionamento de um setor responsável pelo controle interno e discutir a necessidade de criá-lo caso não exista.

Identificando os setores responsáveis, os relatórios fiscais de elaboração obrigatória pela lei, como, por exemplo, o quadrimestral a ser encaminhado para o Tribunal de Contas (existem vários outros previstos na lei), vêm sendo elaborados e encaminhados nos prazos estabelecidos?

### Metas Fiscais

Quais são as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual do Município?

Deve ser analisado o Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos, bem como o Anexo de Riscos Fiscais, a constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que destaca fatos que poderão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício.

### Execução orçamentária

Como está prevista a execução orçamentária na Lei Orçamentária para o ano de início de gestão? A estimativa de receita e a previsão de despesa estabelecida na Lei está

compatível com a realidade do Município? Viabiliza eventual cumprimento de metas fiscais estabelecidas nas demais leis de planejamento?

A Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os **recursos da reserva de contingência**, a ser prevista na LDO e incluída nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados. Existe previsão específica sobre mecanismos de controle das receitas (regras para previsão, arrecadação e renúncia de receitas)?

### Controle e Geração de despesas

Existem regras estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Plano Plurianual do Município sobre o controle de geração de despesas (criação, expansão e aperfeiçoamento de novas despesas; despesas de caráter permanente)?

A regra básica da Lei de Responsabilidade Fiscal - art. 15, para todo e qualquer **aumento** de despesa, é no sentido de que a despesa que não estiver acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, não tiver demonstrada sua adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, Lei do Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, no caso

de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, deve ser considerada não autorizada, irregular. Essa norma, de acordo com o § 4º do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é condição prévia, não só para a aquisição de bens, serviços e obras, como também para a desapropriação de imóveis urbanos.

### Despesas com pessoal

Como estão os limites para despesa com pessoal no Município? Em caso de não enquadramento nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (de acordo com o artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para os municípios é de 60% da receita corrente líquida, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo Municipal), existem mecanismos de correção previstos nas leis municipais de planejamento? Como são tratados no Município as despesas com serviços de terceiros no cômputo geral das despesas de pessoal do Município?

Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, medidas devem ser tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros. Tais medidas devem ser adotadas de acordo com parâmetros estabelecidos na Constituição Federal,

em especial no artigo 169 e parágrafos, através da redução em pelo menos 20% das despesas em cargos em comissão e funções de confiança, além da exoneração de servidores públicos não estáveis. Os estáveis somente poderão ser exonerados nos termos do § 4º do mesmo dispositivo constitucional.

### Transferências voluntárias

O Município tem problemas relacionados às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre transferências voluntárias?

São aquelas transferidas pela União e Estados através da celebração de convênios e outras parcerias previstas na legislação.

Dentre as exigências da Lei para recebimento de transferências voluntárias, inclui-se o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

O limite mínimo para gasto com a educação diz respeito ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e foi instituído pela Emenda Constitucional no. 14, pela Lei 9.424/96 e pelo Decreto no. 2.264/97.

O limite mínimo para gasto com a saúde foi instituído pela Emenda Constitucional no. 29/2000. Dentre as exigências legais para a realização de transferências voluntárias, destacamos a necessidade de cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias sobre a matéria; de existência de dotação específica na Lei Orçamentária Anual; a impossibilidade de serem destinadas a pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas e existir contrapartida no orçamento do ente beneficiário.

Se existirem problemas relacionados com esse item, eventual suspensão de transferências voluntárias não pode atingir as ações de educação, saúde e assistência social. A seguir, iremos descrever esses limites.

### Dívida Pública

Como estão os limites para dívida pública no Município?

Tais limites são fixados em resolução do Senado.

Em caso de não enquadramento nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, existem mecanismos de correção previstos nas leis municipais de planejamento? Existem regras estabelecidas para contratação de operações de crédito, Antecipação de Receita Orçamentária e para concessão de garantia?

### Observância da lei pela gestão anterior

Houve observância, ao término do exercício anterior ao novo mandato, de regras específicas da Lei de Responsabilidade Fiscal para controle das finanças públicas em ano de eleição? Em especial restos a pagar, disponibilidade de caixa, pessoal? É importante não repetir eventuais erros apontados pelo Tribunal de Contas, ou não incidir em novos erros nessa matéria, mas é importante também informar aos órgãos competentes (Tribunal de Contas e Ministério Público) sobre eventual constatação de descumprimento para prevenir responsabilidades.

### **Pareceres anteriores emitidos pelo Tribunal de Contas**

Verificar qual foi o Parecer sobre as Contas Municipais por parte do Tribunal de Contas, e se existem determinações de exercícios anteriores pendentes de regularização sobre o tema.

Esta verificação é relevante para tomar conhecimento das falhas apontadas e trabalhar no sentido de resolvê-las ou justificá-las, caso não sejam razoáveis. Normalmente o parecer emitido sobre a gestão financeira/orçamentária contribui para o

conhecimento da situação e também para entender as linhas adotadas pelo Tribunal de Contas.

Ênfase especial é atribuída, na fiscalização, a alguns aspectos específicos, tais como: verificação do cumprimento das metas previstas na lei de diretrizes; observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar; adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites; observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos; e respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal, caso existam tais limites.

## Sanções

### De natureza fiscal/administrativa

Esta Lei tem diversas punições de natureza administrativa/fiscal: da interrupção de transferências voluntárias (e a sua contratação) realizadas pelo Governo Federal, ao impedimento de contratação de operações de crédito e a impossibilidade para a obtenção de garantias da União para a contratação de operações de crédito externo.

### De natureza criminal

Seu descumprimento pode dar ensejo também à responsabilização criminal. Paralelamente às sanções fiscais acima mencionadas, contidas no próprio texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, seu descumprimento poderá representar para o administrador público a aplicação de penalidades penais e administrativas, de acordo com a Lei Federal 10.028, de 10-10-2000, a chamada Lei de Crimes Financeiros.

Cumpre ressaltar que a Lei 10.028 alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7-12-1940 (Código Penal), a Lei nº 1.079, de 10-04-1950 (define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento) e o Decreto-Lei nº 201, de 27-02-1967 (dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e vereadores, e dá outras providências).

### De natureza pessoal.

De uma forma geral, as sanções de natureza pessoal poderão importar na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos.

De acordo com o Professor Amir Khair, existem 11 situações de desrespeito a Lei de Responsabilidade Fiscal que podem ser classificadas como transgressões fiscais e cerca de 64 situações que levam a punições penais, entre ações e omissões. Isto porque, deixar de divulgar o Relatório de Gestão Fiscal, por exemplo, constitui infração administrativa.

## **2. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

### **Desconcentração administrativa**

As tarefas administrativas cotidianas dentro de um órgão público podem ser realizadas de forma mais centralizadas, onde as decisões e os atos a serem produzidos de uma forma geral passam pelo Prefeito, ou de forma mais distante, cabendo ao Prefeito apenas atuar diretamente de matérias mais estratégicas.

Em outras palavras, algumas das competências decisórias próprias do Chefe do Poder Executivo podem ser distribuídas internamente, através das diversas unidades administrativas que compõem o ente público, sem que com isso se perca o vínculo hierárquico de controle do Prefeito e a atividade administrativa de seus subordinados.

Assim, é importante conhecer como a Prefeitura está estruturada administrativamente, para avaliar se a forma existente é adequada à implantação das novas propostas de governo, ou se demandará futuras alterações. Neste tópico, será importante:

### Verificação da legislação que disciplina a estrutura administrativa

Verificar a legislação local que cuida da estrutura administrativa (Lei Orgânica Municipal, leis e decretos específicos em vigor) para compreender a estrutura organizacional da Prefeitura, incluindo todas as Secretarias, departamentos, seções, órgãos da administração indireta, etc..

### Estruturação das comissões de licitações

Verificar como estão estruturadas as Comissões de Licitações e quem é responsável pela assinatura dos atos correlatos ao seu processamento, de forma a garantir a continuidade dos serviços públicos municipais e os contratos com empresas que fornecem bens e serviços (ou providenciar rapidamente novas contratações necessárias);

### Ordenador de despesa

Perante os órgãos de controle financeiro e órgãos de contabilidade, o responsável fiscal será o ordenador da despesa, que, segundo definição contida no Decreto-lei 200/67, será toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos ou pela qual esta responda.

Verificar quem é a autoridade competente (Prefeito, Secretários, Diretores, etc) para a assinatura de contratos, convênios e demais termos de parceria e avaliar situações em que seja recomendável a expedição de ato de delegação de atribuições, definindo assim a autoridade competência para figurar como ordenador de despesa nestes atos.

### **3. CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **O que é controle?**

O controle da Administração é uma função permanente de orientação, acompanhamento e correção dos rumos da gestão no tocante às suas decisões e ações.

#### **Porque a Administração Pública precisa estar submetida a controle?**

A Constituição da República e a legislação complementar pertinente trouxeram preocupações novas relacionadas à abrangência dessa função quanto:

- à responsabilidade dos gestores;
- à qualidade das ações, com a adoção dos princípios da:
  - economicidade - pressupõe recursos em qualidade, quantidade, menor custo e a tempo hábil;
  - eficiência - traduzida na melhor aplicação dos recursos;
  - eficácia - cuja preocupação se estende à obtenção dos resultados das ações;
  - efetividade - relativa à aplicação desses resultados em favor da sociedade.

Para a garantia destes princípios e responsabilização dos gestores é que existem os sistemas de controle da Administração Pública

### Quais são os tipos de controle?

O controle da Administração Pública pode ser realizado por outros órgãos públicos ou pela própria Administração. São os controles externo e interno, respectivamente, e há também o controle social.

#### a. Controle externo

O controle externo fica a cargo do Ministério Público e dos Poderes Judiciário e Legislativo. O Poder Legislativo exerce o controle com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Controle Exercido pelo Poder Legislativo - Câmaras Municipais  
O controle legislativo ou parlamentar é aquele exercido pelo Poder Legislativo. NO âmbito do município, pelas Câmaras de Vereadores. O controle do Poder Legislativo pode ser político ou financeiro.

O Controle Político é aquele que aprecia a adequação dos atos administrativos à lei e, também, em certa medida, a legitimidade e economicidade desses atos, verificando se os mesmos atendem plenamente ao interesse público em jogo. Este tipo de controle se dá de várias formas. São elas:

Pela aprovação ou autorização de Atos do Poder Executivo.

Pela convocação de autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e fornecer informações sobre determinados assuntos perante o plenário ou diante de comissões constituídas pelo Legislativo. A injustificada ausência da autoridade ou servidor convocados para prestar esclarecimentos pode caracterizar ilícito penal.

Por meio de solicitações formais de informações, atendidas por escrito pelo Poder Executivo – os requerimentos. O não atendimento a estes pedidos também pode trazer sérias conseqüências às autoridades do Executivo.

Por meio de investigações realizadas por Comissões Parlamentares de Inquérito: as comissões parlamentares de inquérito são criadas para investigação de fato determinado e têm prazo certo de existência. As CPI's têm poder de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos Regimentos das Casas do Congresso. Assim, lhes é permitido convocar e obrigar testemunhas a comparecerem para depor, sob pena de condução forçada por autoridade policial, além de outros poderes como o de ordenar a quebra de sigilo bancário e telefônico, por exemplo.

Apuração e Julgamento dos Crimes de Responsabilidade: o Poder Legislativo é competente para julgar os crimes típicos das autoridades do Executivo, previstos no decreto-lei 201 e outros diplomas esparsos.

Pela sustação de atos normativos do Poder Executivo: o Poder Legislativo tem competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo quando os mesmos

extrapolem o poder regulamentar ou o direito do executivo de criar normas para garantir o cumprimento da lei.

O Controle Financeiro - é exercido pelo exame das prestações de contas de todos aqueles que administram bens, valores ou dinheiros públicos e dos atos administrativos que têm implicações sobre as disponibilidades financeiras e o patrimônio dos municípios. Para o exercício do controle financeiro as Câmaras Municipais dispõem do auxílio dos Tribunais de Contas.

### Controle Exercido pelos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos independentes de quaisquer dos Poderes, auxiliando, entretanto, o Poder Legislativo no controle externo da administração financeira, orçamentária e da gestão fiscal. São formados por Conselheiros julgadores que trabalham com o auxílio de técnicos de diversas áreas.

### Como funcionam os Tribunais de Contas?

Os Tribunais de Contas fiscalizam por meio de inspeções e auditorias locais bem como pelo envio de informações sistemáticas pelos entes fiscalizados, na forma prevista em lei. As atribuições dos Tribunais de Contas encontram-se previstas

no art. 70 e seguintes da CF/88 e se resumem aos seguintes pontos:

- verificação da contabilidade, de receitas e despesas, da execução do orçamento, dos resultados e dos acréscimos e diminuições patrimoniais.
- o controle de legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- o controle de legitimidade, permitindo exame de mérito a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal atende ao interesse público;
- o controle de economicidade, que envolve também questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico;
- o controle da eficiência ou do resultado, que aborda o cumprimento de programas e metas.

Os principais atos dos Tribunais de Contas são:

- a) parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos;
- b) julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta e, ainda, das de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- c) aplicações das sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidades apuradas;
- d) atribuição de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, bem como sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo.

**Principais problemas que causam a rejeição das contas – os chamados “pecados capitais” do Administrador Público:**

1. aplicação a menor na manutenção e desenvolvimento do ensino;
2. aplicação a menor nas ações e serviços de saúde;
3. despesas com pessoal acima do teto;

4. falta de previsão orçamentária para o pagamento de precatórios ou não pagamento dos mesmos até o final do exercício;
5. desequilíbrio orçamentário e, como consequência, restos a pagar sem disponibilidades de caixa;
6. repasses financeiros ao Poder Legislativo em desacordo com os comandos constitucionais;
7. utilização dos recursos financeiros oriundos da multa de fiscalização do trânsito em desacordo com a norma legal;
8. ausência de recolhimento dos encargos sociais, seja em relação ao regime geral (INSS), seja em relação ao regime próprio de previdência e,
9. o conjunto significativo de irregularidades que demonstre uma execução orçamentária de péssima qualidade.

### Quais são os efeitos das contas rejeitadas?

O gestor público que tiver suas contas rejeitadas poderá ficar inelegível, além de sofrer outras sanções pecuniárias. Além disso, dependendo das razões que derem ensejo à rejeição, o gestor poderá responder a ações judiciais movidas pelo Ministério Público.

## **Informações relevantes para a transição, relativas aos Tribunais de Contas:**

- O prefeito eleito deve nomear desde logo uma pessoa responsável por cuidar da relação com o Tribunal de Contas;
- Além disso, o prefeito eleito deve se apresentar-se ao Presidente do Tribunal que vai fiscalizar a sua prefeitura. Muitas vezes os Tribunais oferecem cursos e orientação aos prefeitos recém eleitos. É importante comparecer a estes cursos ou enviar um representante
- É importante avaliar a situação do município perante os Tribunais de Contas, verificando contratos, convênios, repasses de recursos por outros órgãos da federação (TCU), situação das contas nos últimos exercícios (razões da rejeição/aprovação).

### **Controle exercido pelo Ministério Público**

O Ministério Público é uma instituição a que a Constituição incumbiu de zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais. É um órgão. integrado aos

tribunais e dotado de autonomia e estatuto próprio, encarregado de representar os interesses da coletividade.

O Ministério Público, em decorrência das atribuições previstas no art. 129 da CF/88 tem o poder e o dever de:

- denunciar autoridades públicas por crimes no exercício de suas funções;
- atuar como autor na ação civil pública, seja para defesa de interesses difusos e coletivos, seja para repressão à improbidade administrativa;
- conduzir os procedimentos preparatórios e os inquéritos civis;
- expedir notificações;
- requisitar informações e documentos;
- requisitar diligências investigatórias;

Os procedimentos conduzidos pelo Ministério Público são:

- Os procedimentos preparatórios: são procedimentos ou processos administrativos que tem como finalidade reunir elementos que comprovem denúncias ou fatos que cheguem ao conhecimento do promotor por informações genéricas. Tais procedimentos tem a função de dar segurança ao promotor para a abertura de inquérito ou arquivamento da denúncia.

- Os inquéritos civis: são procedimentos administrativos de natureza inquisitória e investigativa destinados à produção de provas quanto à lesão a interesses coletivos. O inquérito civil precede a ação civil pública.
- As ações civis públicas são instrumentos processuais utilizados pelo Ministério Público para a defesa judicial dos interesses coletivos. Elas estão previstas em lei e têm rito próprio, sendo certo que um dos principais legitimados para o seu manejo é o Ministério Público.

### **Informações relevantes para a transição, relativas ao Ministério Público:**

- O prefeito eleito deve fazer uma visita de cortesia aos promotores da sua cidade, se apresentando e se colocando à disposição dos mesmos;
- A resposta aos ofícios enviados pelo Ministério Público é obrigatória e está prevista em lei. O mesmo ocorre com a solicitação de documentos, que devem ser prontamente enviados;
- O prefeito eleito deve designar uma pessoa responsável pela relação com o Ministério Público.

## b. Controle interno

De acordo com a Constituição Federal e a legislação federal, a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública direta e indireta deve ser submetida a um sistema de controle interno.

O controle interno, portanto, é o controle exercido pela própria Administração sobre seus atos e servidores.

No âmbito municipal, o detalhamento das atribuições de controle interno e sua forma de atuação podem ser definidos por decreto e pode-se optar pela nomeação de um servidor, comissionado ou efetivo, para o exercício das atribuições de controle interno ou pode-se optar por criar uma unidade administrativa para atender a esta necessidade – seja departamento, gerência, seção, coordenadoria – sendo certo que, nesta hipótese, a unidade deverá ser criada por lei, cabendo à lei criar também os cargos que serão disponibilizados para tal unidade administrativa.

As atribuições de controle interno têm caráter amplo, relacionado especialmente à verificação do cumprimento das regras estabelecidas i. pelas leis orçamentárias municipais – Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do

Plano Plurianual; ii. pela Lei Federal 4320/64; iii. pela Lei de Responsabilidade Fiscal e iv. pela Lei Federal 8.666/93.

A Lei Federal 4.320/64, que dispõe sobre finanças públicas e estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, traz normas sobre controle interno.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, dispõe sobre controle da gestão fiscal, com penas severas para as situações de descumprimento. O controle interno está relacionado à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão fiscal, e seu responsável assume responsabilidades diversas - entre elas, a do art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recomenda-se que logo seja identificado o responsável ou a unidade administrativa incumbida do exercício do controle interno, recolhidas as informações disponíveis sobre a gestão, e analisados o detalhamento das atribuições e as formas de atuação, aprimorando-as se for o caso.

### c. Controle social

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que as contas anuais do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua

elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Além desta possibilidade de controle social, existem outras.

### Os conselhos municipais de políticas públicas

O controle social junto à administração público pode ser exercido por meio dos conselhos de políticas públicas. Existem conselhos obrigatórios para o estabelecimento de políticas públicas, sendo de destaque os seguintes conselhos:

- conselho municipal de educação
- conselho municipal do FUNDEB
- conselho municipal de assistência social
- conselho municipal de saúde
- conselho municipal de saneamento e meio ambiente
- conselho municipal de políticas urbanas
- conselho municipal de defesa da criança e do adolescente

Recomenda-se que sejam verificadas as normas que dispõem sobre a eleição dos representantes populares para que se possa revisar com antecedência as regras sobre mandatos, recondução e funcionamento, se for o caso.

É importante capacitar os representantes da administração de forma que atuem como expressão da orientação do governo, para que não vigorem posições individuais por parte dos conselheiros representantes do governo.

### Medidas judiciais para controle da administração pública

A Constituição Federal prevê ações que podem ser ajuizadas por cidadãos para a defesa e o controle da administração pública: a ação popular e o mandado de segurança, individual e coletivo.

#### A ação popular

Nos termos da Constituição Federal, é a ação que qualquer cidadão pode propor para “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”, sendo certo que o autor não pagará custas judiciais e o ônus da sucumbência, se perder, salvo comprovada má-fé.

#### O mandado de segurança individual

Nos termos da Constituição Federal, será procedente o mandado de segurança ajuizado “para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.

## O mandado de segurança coletivo

O mandado de segurança coletivo é cabível na mesma situação do mandado de segurança individual, porém alcançará não apenas um indivíduo e sim uma coletividade, motivo pelo qual tem que ser ajuizado partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

## Mídia

A mídia também deve ser considerada como uma forma de controle social.

É de cautela a verificação das denúncias publicadas, sendo certo, por outro lado, que a divulgação de dados internos da administração sem autorização do responsável pode ser objeto de apuração e responsabilização administrativa e criminal

Por outro lado, qualquer denuncia deve estar fundada em provas, sob risco do denunciante ser pessoalmente processado por crime contra a honra.

## **4. DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

### **Da gestão da cidade**

A instituição por lei de um plano diretor para a cidade é obrigatória para Municípios com mais de 20 mil habitantes, que estejam situados em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas; que estejam situados em áreas de especial interesse turístico; que estejam situados em áreas de influência de empreendimento ou atividade com impacto regional - art. 182, § 1º. da Constituição Federal e Estatuto das Cidades.

O Estatuto das Cidades - Lei Federal 10.257/01 - prevê diversos instrumentos de política urbana, sendo necessário verificar se o Município estabeleceu por lei seu plano diretor e qual o estágio de implantação dos referidos instrumentos; mesmo o Município que não são obrigada a ter a lei do Plano Diretor devem ter normas para o ordenamento o uso do solo e para o desenvolvimento urbano, e podem utilizar os instrumentos previsto no Estatuto das Cidades.

### **Da gestão dos concessionários e permissionários de serviços municipais**

É preciso identificar os serviços municipais prestados sob a forma de concessão ou permissão e analisar como estão os contratos, a prestação dos serviços, a vigência, o pagamento de parcelas por outorga onerosa, as tarifas cobradas, o entendimento do Tribunal de Contas a respeito das contratações.

### Da gestão dos contratos

É importante verificar logo no começo da gestão os contratos que vão se encerrar sem possibilidade de prorrogações e os contratos que podem ser renovados, com especial atenção para os contratos relacionados a serviços públicos essenciais.

Caso seja necessária uma revisão geral de valores de contratos, recomenda-se a constituição, por decreto, de uma comissão multidisciplinar, com poderes estabelecidos, diretrizes para renegociação e prazo para encerramento dos trabalhos.

Para melhor desempenho e maior responsabilidade dos gestores, recomenda-se a descentralização da celebração de contratos por áreas de atuação.

Recomenda-se ainda a análise dos apontamentos do Tribunal de Contas sobre os contratos firmados e sobre os processos de

licitação e contratação direta por dispensa ou inexigibilidade das gestões anteriores, para correção de irregularidades.

### Da gestão de contratos com Organizações Sociais - OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP

Os contratos vigentes, os que vão se encerrar, os que podem ser prorrogados, seus objetos, a forma como foram firmados, os contratados, são informações relevantes nesta matéria.

Para a celebração de contratos com estes entes, é preciso lei autorizando e um sistema de acompanhamento dos contratos firmados, conforme previsto na lei federal sobre a matéria.

Assim como com repasses por meio de convênios, os contratos com OS's e OSCIP's têm sido objeto das auditorias do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, nos últimos anos e também da atenção do Ministério Público.

### Da gestão de convênios

É importante verificar logo no começo da gestão todos os convênios celebrados e vigentes que vão se encerrar sem possibilidade de prorrogações e os convênios que podem ser renovados, com especial atenção para aqueles relacionados ao atendimento de demandas relevantes.

A normatização do controle e prestação de contas dos convênios é necessária, sugerindo-se a expedição de decreto de regulamentação.

Os repasses voluntários por meio de convênios têm sido objeto das auditorias do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, nos últimos anos.

Muitos Municípios firmaram convênios com o Poder Judiciário e com o Governo Estadual, assumindo o pagamento de despesas com locação, combustível e alimentação do Fórum local e seus serviços e das Polícias Civil e Militar. A identificação e o controle destas despesas é importante financeira, administrativa e politicamente.

Os convênios firmados com a União e Estado e suas prestações de contas devem ser verificados, para sanar irregularidades eventualmente existentes e afastar o risco da obrigatoriedade da devolução de recursos e recolhimento de multas.

As irregularidades constatadas em convênios com a União podem resultar na inclusão do responsável em lista elaborada pelo TCU sobre irregularidades praticadas, lista esta considerada para fins de aplicação da pena de inelegibilidade conforme previsto na Lei Complementar 64/90.

## Da gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário

O patrimônio mobiliário do ente público deve estar todo identificado e deve ser inventariado anualmente. Recomenda-se que seja instituído um sistema de avaliação de servíveis para que os inservíveis sejam encaminhados para venda mediante licitação.

Também é necessário manter em ordem a documentação do patrimônio imobiliário, para efeitos de escrituração contábil e para fins de planejamento urbano.

Este é um dos itens verificados pela auditoria dos Tribunais de Contas na fiscalização das contas anuais da administração, observando o estabelecido na Lei Federal 4320/64, sendo prudente verificar quais observações foram lançadas a respeito da matéria nos relatórios de auditorias dos anos anteriores.

É importante a verificação dos prazos de vigência e dos instrumentos legais utilizados para as concessões, autorizações e permissões de áreas públicas, para a adoção de medidas que se mostrem necessárias e para a constituição de um cadastro de áreas públicas disponíveis.

De acordo com o Código Civil, os bens públicos são classificados em bens de uso comum do povo, como rios, praças e ruas; bens de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração; e bens dominicais, que constituem o patrimônio disponível e alienável da administração - os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação.

Para alterar a qualificação de uma área pública é preciso autorização legal - é possível uma lei municipal que autorize a alteração da qualificação de forma geral, prevendo que o aperfeiçoamento da alteração se dará por decreto.

### Da gestão de pessoal

No início da gestão, é possível que existam concursos públicos válidos e concursos cuja validade possa ser prorrogada, sendo necessário verificar a existência de aprovados para os cargos cujo preenchimento se faça necessário.

Se for necessária, a realização de concurso público deve ser precedida pela verificação da existência de lei municipal que reserve vagas para as pessoas portadoras de deficiência, pela verificação da existência dos cargos, criando-se por lei os que forem necessários, pela identificação das demandas por cargo

existente, pela avaliação do impacto da contratação nas despesas com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz definições e limites sobre as despesas com pessoal, fixando o percentual de 54% da receita corrente líquida como limite de gasto para o Poder Executivo municipal e prevendo mecanismos para a observância do limite e penalidades para seu descumprimento - veja art. 2º., IV , e art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na identificação da demanda por cargo, é preciso cuidado pois recentemente o Superior Tribunal de Justiça decidiu que todo trabalhador aprovado em um concurso público tem o direito de ser efetivado para a vaga - caso o edital publicado pelo órgão preveja um determinado número de vagas para a função, então há a obrigação de garantir a efetivação do aprovado.

Para os nomeados em cargos públicos, a aquisição da estabilidade está condicionada à avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, fazendo-se necessária portanto a constituição da referida comissão.

Recomenda-se que se verifique se o Município tem lei que regulamente a contratação por prazo determinado, como está a aplicação desta lei e se há pendências com o Ministério Público a respeito da matéria.

Recomenda-se também que se faça o levantamento dos servidores cedidos a outros entes públicos, para conhecimento amplo da situação e encaminhamento de medidas como retorno ou renovação da cessão, visando atender as demandas existentes.

O Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária de 21 de agosto de 2008 editou a súmula vinculante no. 13, com o seguinte teor: *A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.*

A Súmula 13 não se aplica quando a nomeação se dá para os cargos de secretários municipais, que são agentes políticos conforme previsto pela Constituição Federal.

Tem sido adotada por muitas administrações municipais a realização de licitação, inclusive na modalidade pregão, para a contratação de banco que vai receber os depósitos dos

pagamentos dos servidores. É preciso verificar o entendimento do Tribunal de Contas a respeito, inclusive acerca da contratação de bancos para o recebimento das disponibilidades de caixa da administração e para os depósitos relativos às contas correntes da Prefeitura, utilizadas para pagamentos a fornecedores, e esta tem sido uma forma de obtenção de receitas expressivas pelos Municípios.

Sugere-se a retenção mensal dos valores para pagamento do 13º. Salário.

Finalmente, a avaliação da situação geral dos servidores é trabalho complexo, sendo certo que a alteração de estatuto de servidores e a implantação de plano de cargos e salários dos servidores, importante para uma gestão de pessoal eficiente, geram impactos na folha de pagamentos que devem ser precisamente apurados para adequação aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se já existe o plano de cargos e salários, é prudente verificar se há questionamentos sobre sua aplicação e sua adequação à realidade do Município.

É importante que todos os cargos comissionados, os já criados e aqueles a serem criados, sejam realmente de direção, chefia e assessoramento, sob risco de, assim não sendo, a

administração ser alvo de ação civil pública por parte do Ministério Público.

É importante também ter informações sobre a folha de pagamento, sobre os ativos, inativos e pensionistas, para eventuais medidas de adequação ou saneamento de irregularidades.

### Da gestão da previdência

Se o Município tem previdência própria para seus servidores, é preciso ficar atento à legislação federal sobre a matéria.

Se o recolhimento é ao sistema geral de previdência, a saber ao INSS, é preciso verificar a situação de pagamento, levantando eventuais débitos existentes para oportuno pagamento ou negociação, considerando que a condição de regularidade previdenciária é requisito que possibilita compromissos e benefícios para a administração.

A situação de irregularidade com a previdência de qualquer dos entes da administração indireta pode comprometer esta possibilidade, ainda que a administração direta esteja detenha regularidade previdenciária, razão pela qual há de se ter atenção com a administração indireta neste aspecto.

Importante registrar que os agentes políticos - Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais; os ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração e os contratados temporariamente para atender a excepcional interesse público deverão ser vinculados INSS, a menos que sejam servidores públicos, quando se enquadram nos regimes que lhe são próprios.

### Da gestão de receitas e despesas

No início da gestão, é importante a verificação da periodicidade e regularidade da cobrança de tributos municipais - a saber IPTU, ISS e taxas.

A situação da dívida ativa tem sido objeto de atenção das auditorias do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, com destaque para as medidas de recuperação como o recadastramento dos contribuintes, a instituição de um sistema permanente de cobrança amigável, a cobrança judicial contínua via execução fiscal.

É importante destacar os limites ao poder de tributar, previstos no art. 150 da Constituição Federal, em especial o princípio da anterioridade, que estabelece a vedação da cobrança de

tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Finalmente, é importante ficar atento ao comprometimento de receitas na celebração de convênios pelo Município que envolvam contrapartidas de natureza financeira.

Quanto às despesas, além da observância dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é importante saber as dívidas do Município, por credor, com as datas de vencimento e valores dos pagamentos a serem realizados, para eventual renegociação e para análise do grau de comprometimento do orçamento, com destaque para as dívidas com o INSS e as concessionárias de serviços públicos, como luz e água.

## **5. DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**

Administração Pública indireta é o conjunto de entidades às quais se atribui uma ou algumas das atividades de competência do ente federativo. São as autarquias, as fundações públicas e governamentais, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. A atribuição de funções a uma entidade da administração indireta dá pelo mecanismo da DESCENTRALIZAÇÃO.

## Descentralização

Descentralização ou Descentralização Administrativa é a transferência de autoridade e responsabilidade a outras pessoas jurídicas ou organizações. Trata-se de uma forma de gerir que envolve, além da administração pública direta (as prefeituras, suas secretarias e demais órgãos, por exemplo), outros órgãos ou pessoas jurídicas com autonomia para administrar. A descentralização tem como objetivo a especialização na execução dos serviços, ministrando-lhes maior eficiência.

## Autarquia

A autarquia é uma pessoa jurídica criada por lei com patrimônio e receita próprios, para executar uma dada atividade da Administração Pública com autonomia. A autarquia tem gestão administrativa e financeira descentralizada e sua criação geralmente tem o objetivo de dar maior eficiência ao funcionamento da atividade administrativa que exerce (art. 5º, I, do Decreto-Lei 200/67). As autarquias seguem o mesmo regime da Administração Direta quanto à pessoal, contratos,

sistemas de controle, privilégios processuais e regime de execução.

- Agências Reguladoras: são autarquias especiais que vão exercer o poder de controle sobre os serviços públicos cuja execução foi transferida para pessoa jurídica distinta, pública ou particular. São exemplos de agências reguladoras, no âmbito da União, a ANATEL e a ANS.

### Fundação Pública

As fundações são conjuntos de bens vocacionados ou destinados ao cumprimento de uma dada função administrativa. São criadas por lei para o exercício de atividades administrativas não lucrativas de interesse coletivo e se submetem integralmente ao regime de direito público na contratação de pessoal, serviços, obras, aquisição de bens em geral e controle pelos Tribunais de Contas. Um exemplo de fundação no âmbito da União é a FUNASA – Fundação Nacional de Saúde.

### Sociedade de Economia Mista

É uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para a prestação de serviços públicos ou para exploração de atividades econômicas eventualmente desempenhadas pelo Poder Público por razões de segurança nacional ou de interesse coletivo

relevante. Seu capital é constituído em parte pela Administração Pública, em parte por entidades ou pessoas privadas. A sociedade de economia mista está submetida à Lei das Sociedades Anônimas e sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, mas se submete às normas de direito público no que tange ao regime de contratação, à necessidade de concurso público e ao controle pelos Tribunais de Contas. Exemplo de Sociedades de Economia Mista no âmbito da União são a Petróleo Brasileiro S/A - Petrobrás (que explora atividade econômica) e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - EBCT (que presta serviço público).

### Empresa Pública

Empresa Pública é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para a prestação de serviços públicos ou exploração de atividades econômicas. É constituída exclusivamente por capital público e está sujeita ao regime próprio das empresas privadas quando aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, se submetendo ao regime de direito público no que diz respeito às normas de contratação, concurso público e controle pelos Tribunais de Contas. Exemplo de empresa pública no âmbito da União é a Companhia Nacional de abastecimento - CONAB.

## Administração Indireta na transição

- Todos os cuidados dispensados à Administração Direta devem se repetir com as Autarquias, Agências e Fundações Municipais.
- Nas empresas públicas e sociedades de economia mista devem ser verificados ainda:
  - a relação dos bens patrimoniais;
  - o valor e a situação judicial das dívidas previdenciária e fundiária (FGTS), se houver endividamento;
  - os relatórios sobre os balanços anuais emitidos pelo Tribunal de Contas nos últimos quatro anos;
  - o vencimento dos mandatos dos gestores nomeados pelas assembleias de acionistas, no caso das sociedades de economia mista.
- A nova lei de saneamento trouxe a obrigatoriedade de interação do serviço público de saneamento ambiental com o sistema de regulação, com a obrigatoriedade de intervenção de um ente regulador para várias das ações referentes ao serviço, como o reajustamento tarifário, por exemplo. É importante verificar, portanto, se o município presta este serviço e quais os mecanismos institucionais

estão disponíveis para o atendimento das novas exigências legais.

### As entidades paraestatais - O Terceiro Setor

Além dos órgãos da administração pública indireta, integram ainda os sistemas de gestão pública juridicamente disponíveis as chamadas entidades paraestatais. A expressão abrange pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e à qual o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas seus recursos ou manifestações de seu poder de império, como o tributário, por exemplo. Integram o rol das entidades paraestatais os serviços sociais autônomos, as organizações sociais (OS's) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OCIPS's). Estas entidades são as que compõem o que muitos chamam de "terceiro setor", ou seja, uma área da economia que tem natureza híbrida, alavancada com recursos públicos e privados simultaneamente.

### Organização Social (OS)

A Organização Social é uma entidade civil sem fins lucrativos que recebe uma qualificação do Poder Público após demonstrar estar apta a atender requisitos e metas definidas em lei. O

objetivo de tais entidades é o de prestar serviços públicos de interesse do Estado mas que não são de sua exclusiva competência, em áreas como saúde, educação, cultura e outras. A prestação de tais serviços é controlada por um contrato celebrado entre o Poder Público e a entidade, chamado “contrato de gestão”. A organização social tem regime jurídico de direito privado mas recebe recursos materiais e humanos da administração pública e, portanto, pode ser fiscalizada pelos Tribunais de Contas.

### Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)

A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é uma entidade civil que, como a OS, recebe uma qualificação, dada pelo Poder Público, na medida em que atenda a requisitos previstos em lei. As Oscips não possuem fins lucrativos e tem a função de complementar ações desenvolvidas pela Administração Pública em diversas áreas como a proteção ambiental, a ampliação do crédito popular, a assistência social e a produção cultural, para citar alguns exemplos. A relação entre a OSCIP e a Administração Pública se dá por meio de um instrumento chamado “Termo de Parceria” firmado por ambas. As OSCIPS tem regime jurídico de direito privado, mas a execução dos termos de parceria são fiscalizados pelos Tribunais de Contas.

## Serviços Sociais Autônomos

Serviços sociais autônomos são entidades instituídas por lei, com personalidade jurídica de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais sem fins lucrativos. São mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais instituídas pelo Estado. Possuem gestão autônoma e patrimônio próprio e estão submetidos ao regime de direito privado. Trabalham em cooperação com o Estado e não mantêm com este uma relação de subordinação ou controle. O conjunto de entidades que compõem esta categoria de pessoas jurídicas é conhecido como “sistema S”, do qual são exemplos o SESC, o SESI, o SENAI e o SENAC.

## **6. PENDÊNCIAS JUDICIAIS**

É recomendável que se faça um levantamento das ações de maior vulto, das ações que versam sobre as mesmas matérias, das leis municipais que estejam dando ensejo a questionamentos judiciais, tudo para que, analisadas as linhas de defesa adotadas, se possa sanar o que for possível para encerrar as demandas em curso.

## Os precatórios judiciais

Precatórios judiciais são os débitos oriundos de ações judiciais transitadas em julgado, sendo obrigatória a previsão de verba para o pagamento dos valores apresentados até 1º. de julho, para quitação pela administração pública até o final do exercício seguinte, com atualização monetária dos valores.

O trânsito em julgado ocorre quando estão esgotados todos os recursos processuais e os precatórios são organizados de acordo com sua natureza, dividindo-se em precatórios de natureza alimentar e precatórios de natureza não alimentar.

Lei municipal pode fixar um valor para pagamento de valores menores, estabelecendo-se então uma lista de precatórios de pequeno valor.

Se não houver lei municipal neste sentido, pode ser instituída a qualquer tempo e caso não o seja aplicar-se-á o disposto na Constituição Federal, que estabelece como de pequeno valor para Municípios o valor correspondente a 30 salários mínimos.

O não pagamento dos precatórios pode dar ensejo ao seqüestro dos valores correspondentes nas hipóteses previstas pela Constituição Federal e, dependendo do caso, à retenção dos repasses mensais efetuados pelo Estado das cotas de IPVA e ICMS.

Este é um dos itens relevantes verificados pela auditoria dos Tribunais de Contas na fiscalização das contas anuais do Poder Executivo, sendo prudente verificar quais observações foram lançadas a respeito da matéria nos relatórios de auditorias dos anos anteriores.

### Ações envolvendo imóveis destinados a serviços públicos

O levantamento de ações envolvendo imóveis em que estejam instalados equipamentos e serviços públicos pode evitar surpresas no começo da gestão e abre a possibilidade de negociações.

### Do estoque da dívida ativa e forma de cobrança

O levantamento do estoque da dívida ativa, das formas de cobrança implantadas, da periodicidade do ajuizamento da cobrança são dados relevantes.

É preciso verificar também as Lei Federais de parcelamento existentes e os descontos conferidos, sendo certo que a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre renúncia de receitas e estabelece condições para que tal se dê.

Recomenda-se que se adote a ordem alfabética como critério para divisão dos processos de execução fiscal para

acompanhamento possibilitando que todos os processos de um dado contribuinte sejam acompanhados por um mesmo procurador.

Também a distribuição judicial das execuções fiscais recomenda-se que seja adotado o agrupamento por contribuinte, envolvendo todos os tributos devidos pelo cidadão, e não o agrupamento somente por tipo de tributo.

### Procedimentos em curso no Ministério Público

Ainda que não se trate de pendência judicial, o tema se insere neste tópico posto que em tese os inquéritos instaurados pelo Ministério Público podem dar ensejo ao ajuizamento de ações judiciais.

Assim, é prudente que se verifique todos os inquéritos civis, os procedimentos preparatórios de inquérito civil, os procedimentos administrativos criminais que tenham sido instaurados e estejam tramitando no Ministério Público local sobre assuntos relacionados à Administração Municipal – um

pedido de certidão às Promotorias poderá esclarecer o conjunto de procedimentos em curso.

De posse das informações, a administração poderá encaminhar as medidas julgadas pertinentes.

## **7. RESTRIÇÕES LEGAIS NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO**

### **Restrições decorrentes da legislação eleitoral**

1) Despesas com pessoal - nos três meses que antecedem ao pleito até a posse dos eleitos é proibido nomear ou contratar servidores públicos bem como conferir aos mesmos aumentos salariais. Também não é possível demiti-los sem justa causa, transferi-los ou deles retirar benefícios.

São exceções a esta regra:

- a nomeação e a exoneração de cargos em comissão ou funções de confiança;
- a nomeação de servidores aprovados em concurso público que tenha sido homologado até o início do prazo acima mencionado;

- a nomeação de servidores para o Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas e órgãos da Presidência da República;
- a nomeação ou contratação de servidores para a instalação de serviços públicos essenciais, expressamente autorizada pelo Chefe do Poder Executivo.

2) Transferências voluntárias - nos três meses que antecedem ao pleito fica proibida a transferência voluntária de recursos da União ou dos Estados para os municípios.

São exceções a esta regra:

- recursos destinados a cumprir obrigações formais preexistentes, com serviços e obras em andamento;
- recursos destinados a atender situações emergenciais.

3) Distribuição Gratuita de Bens e Valores - a partir de primeiro de janeiro e no decorrer de todo o ano eleitoral a distribuição de bens pela Administração Pública está proibida.

São exceções a esta regra:

- estados de emergência ou calamidade públicas;

- execução de programas autorizados por lei e em execução desde exercícios anteriores.

4) Despesas com publicidade - até o início do prazo de três meses antecedentes ao pleito os gastos com publicidade deverão obedecer o limite da média dos três últimos anos que antecedem ao pleito ou do último ano imediatamente anterior. Após o início do prazo de três meses antecedentes ao pleito, fica vedada a publicidade institucional.

Exceção a esta regra: é permitida a publicidade institucional em casos de emergência ou calamidade públicas, com autorização do Juízo Eleitoral.

5) Contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos - fica vedada a partir do início do prazo de três meses que antecedem o pleito.

6) Revisão da remuneração dos servidores - desde o início do prazo de seis meses que antecedem o pleito até a posse do novo eleito fica proibida a revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição das perdas havidas ao longo do ano da eleição.

7) Participação em inaugurações - nos três meses que antecedem ao pleito o prefeito, se candidato a reeleição, não poderá participar de inaugurações.

## Restrições decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal

1) Despesas com pessoal:

- nos cento e oitenta dias que antecedem o final do mandato fica proibida a expedição de atos que acarretem aumento de despesas com pessoal.
- caso a despesa com pessoal exceda aos limites no primeiro quadrimestre do último ano de mandato do titular de Poder ou órgão haverá proibição de receber transferência voluntária obter garantia direta ou indireta de outro ente e contratar operações de crédito.

Exceção: contratação de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

2) Restos a apagar: proibição de contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a

serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

A desobediência a esta regra é tipificada como crime fiscal.

3) Dívida Consolidada: caso a dívida consolidada exceda o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato do Chefe do Executivo, haverá proibição de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita.

Exeções a esta regra:

- refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;
- obrigação de obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite,
- promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.

4) Aros (operações de crédito por antecipação de receita): ficam proibidas durante todo o último ano de mandato. A contratação dessas operações neste período é tipificada como crime.

**Restrições de naturezas diversas**

Fixação dos subsídios dos agentes políticos: prefeito e vice prefeito, secretários municipais, vereadores e ocupantes de cargos equivalentes aos de secretários no Poder Legislativo devem ter seus subsídios fixados de acordo com as regras de anterioridade previstas nas Leis Orgânicas Municipais. É comum que estas leis determinem que os subsídios sejam fixados antes do primeiro turno das eleições.

## **8. LEGISLAÇÃO BÁSICA**

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 64/90

Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 101/ 2000

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 709/93

DECRETO-LEI FEDERAL 201/67

Dispõe sobre os crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores

LEI FEDERAL 4.320/64

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

LEI FEDERAL 5.172/66 - Código Tributário Nacional

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

LEI FEDERAL 8.429/92

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.

LEI FEDERAL 8.666/93

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

LEI FEDERAL 9637/98

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

#### LEI FEDERAL 9717/98

Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências

#### LEI FEDERAL 10.028/00

Altera o Decreto-Lei Federal nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei Federal nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 - crimes contra as finanças públicas.

#### LEI FEDERAL 10.257/01

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências - denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso

da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

LEI FEDERAL 10.406/02

Institui o Código Civil.

LEI FEDERAL 10.520/02

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

LEI FEDERAL 11.079/04

Dispõe sobre parcerias público-privadas.

LEI FEDERAL 11.107/05

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

DECRETO FEDERAL 5.450/05

Institui a possibilidade de realização de pregão por meio eletrônico.

[DECRETO FEDERAL 5.504/05.](#)

Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou

privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

#### DECRETO FEDERAL 6.017/07

Regulamenta a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos

#### DECRETO FEDERAL 6.170/07

Dispõe sobre normas relativas a convênios e outros tipos de ajustes a serem firmados com o governo federal.

#### EXPEDIENTE

#### **Concepção e Elaboração**

DÉBORA DE CARVALHO BAPTISTA

MARCELA BELIC CHERUBINE

MÁRCIA PELEGRINI