

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

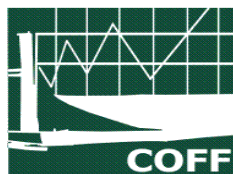
Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 8

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

VANDER GONTIJO

Consultor de Orçamentos/COFF/DL

Revisão:
Abril/2010

Endereço na Internet:
<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010>
e-mail: conof@camara.gov.br;
vander.gontijo@camara.gov.br

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA - COFF

**ESTUDO Nº 8/2006
(Revisão: Março/2010)**

FIM DE MANDATO E ELEIÇÕES: EXIGÊNCIAS FISCAIS

ÍNDICE ANALÍTICO

1. INTRODUÇÃO	3
2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	3
3. DESPESAS COM PUBLICIDADE.....	10
4. DESPESAS COM PESSOAL.....	12
5. OPERAÇÕES DE CRÉDITO	19
6. RESTOS A PAGAR.....	20

ESTUDO Nº 8/2006

FIM DE MANDATO E ELEIÇÕES: EXIGÊNCIAS FISCAIS

VANDER GONTIJO^(*)

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Entre outras restrições, a Lei Eleitoral proíbe a realização de transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios e dos estados aos municípios¹ nos três meses que antecedem as eleições². *In litteris*:

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

.....

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

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

Observe-se, em primeiro lugar, que esse artigo não trata de **transferências obrigatórias**³. O texto se refere somente às transferências voluntárias que, nos termos

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

¹ Inclusive ao Distrito Federal e aos órgãos e entidades da Administração direta ou indireta dos estados, Distrito Federal ou municípios.

² Ou seja, a partir de 3 de julho de 2010 (cf. art. 53 da Resolução TSE nº23.191, de 16/12/2009, Rel. Min. Arnaldo Versiani).

definidos pelo art. 25 da LRF se referem à “*entrega⁴ de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*”

Em segundo lugar, o Art. 73 da Lei 9.504, de 1997, não impõe qualquer restrição em relação às **transferências financeiras para entidades privadas** em decorrência do período pré-eleitoral.

Destaque-se que, em seguida, a importante ressalva no texto da Alínea “a” do referido artigo. Em certas circunstâncias, não há restrições para a transferência de recursos no período pré-eleitoral, quais sejam:

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

Ou seja, para que possa ser efetivada uma transferência voluntária no período pré-eleitoral a Lei exige, em primeiro lugar, que o respectivo termo do convênio, contrato, ou instrumento congênere⁵, seja firmado antes de iniciado o período pré-eleitoral.

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

Ressalte-se, que o Inciso VI do Art. 73 da Lei Eleitoral não proíbe, expressamente, que seja assinado convênio, contrato ou congênere, nem que seja iniciado ou dado continuidade ao processo de execução da despesa no período pré-eleitoral. Não há impedimento em relação aos atos preparatórios necessários à celebração de contatos ou convênios.

³ Transferências para o cumprimento das obrigações constitucionais ou legais entre a União, Estados e Municípios.

⁴ Verbete: entregar: *Passar às mãos ou à posse de alguém* (Dicionário Aurélio Eletrônico). Trata-se do “repasse” ou pagamento. Ato final de “transferência” dos valores envolvidos de um órgão ou ente para outro órgão ou ente. Não se trata do processo que envolve, entre outros procedimentos, os atos para a formalização de decisões administrativas.

⁵ Convênios, ajustes e contratos são obrigações formais. São acordos realizados entre agentes econômicos estabelecendo, entre eles, compromisso de ceder, apropriar, colaborar, participar, etc. Convênio é o instrumento utilizado para a **formalização de acordo** “que tem por partes órgãos, entidades da Administração e organizações particulares. Os objetivos são recíprocos e a cooperação mútua. No contrato, o interesse das partes é diverso, pois a Administração objetiva a realização do objeto contratado e ao particular, interessa o valor do pagamento correspondente (TCU, 2003 e Sanches, 2004).

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

É preciso, todavia, lembrar que, em relação a outros atos administrativos que precedem a celebração da obrigação formal o Acórdão RP nº 54, de 1998, do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, respalda entendimento anterior da Advocacia Geral da União - AGU (Parecer CQ-158, de 1998), observando que, no caso concreto, se tais atos vierem a ser utilizados para **angariar votos ou simpatias populares**, “certamente se aplicarão as sanções próprias a quem couber”.

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

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

É bom lembrar ainda que **a obra** (construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação) **ou serviço**⁶ devem se encontrar em andamento. Entende-se por obra em andamento a obra **fisicamente** já iniciada (Acórdão nº 25.324, de 07/02/2006, Rel. Min. Gilmar Mendes), conforme Plano de Trabalho e cronograma físico e financeiro previsto no convênio (Inciso VI, § 1º, do art. 55, da Lei nº 8.666/93) e ainda não concluída. Assim, **inaugurações com placas, pedras fundamentais, faixas, elaboração de projetos**, etc, não podem ser interpretados como “início” de obra ou serviço.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária;

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

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

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

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

*II - diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade **no âmbito do mesmo nível de Governo.***

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

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

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

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

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

PENALIDADES:

- 1) Suspensão imediata da conduta vedada;
- 2) Multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil quatrocentos e dez reais) aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e

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

aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções (§§ 4º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997);

- 3) Cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado (§ 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

PERGUNTAS MAIS FREQUENTES:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

R.: Pode. A proibição legal só atinge a liberação de recursos financeiros. Não há impedimentos na Lei Eleitoral com relação às práticas de atos preparatórios necessários para a celebração de contratos e convênios no período de três meses que antecedem as eleições. Esses instrumentos devem prever, entretanto, que o pagamento só será feito depois de transcorridas as eleições.

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

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

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

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

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

3. DESPESAS COM PUBLICIDADE

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

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

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

a.

.....

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

Antes de comentar esse artigo vale a pena lembrar que no processo orçamentário é praxe comum definir como despesa realizada, a despesa liquidada. Esse é um conceito *ex-post* e, por definição, não pode ser utilizado para exercer controle antecipado de despesas. Em razão do objetivo de regular os gastos em publicidade antes do período pré-eleitoral, é preciso utilizar-se de um conceito que reflita a expectativa de realização de despesa. Neste caso, o controle *ex-ante* deve recair sobre a **despesa empenhada**. Caso contrário, poder-se-ia extrapolar os limites estabelecidos postergando-se sua liquidação para além do período restritivo. Por isso, deve-se comparar a despesa empenhada antes do período pré-eleitoral com a média da despesa liquidada nos três últimos anos (2007, 2008 e 2009) que antecedem o pleito **ou** com a despesa liquidada no último ano imediatamente anterior ao da eleição (2009).

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

O segundo ponto, e o mais interessante, é que o Inciso VII do referido artigo não faz, literalmente, nenhuma restrição a gasto com publicidade no período pré-eleitoral propriamente dito (três meses que antecede as eleições). A restrição se refere às despesas com publicidade "antes do prazo" (fixado no Inciso VI) de "três meses que antecedem o pleito"¹¹. Em 2010, por exemplo, a restrição abrangeria o período de 1º de janeiro a 03 de julho. Nesse período os órgãos públicos de todas as esferas, bem como as entidades da administração indireta **não podem gastar (empenhar)** nada que exceda a média anual de suas respectivas despesas com publicidade efetuadas (liquidadas) nos últimos três anos **ou** no ano imediatamente anterior.

¹¹ Não encontramos explicação plausível, nem conseguimos elaborar raciocínio lógico adequado para isso. Veja-se, por exemplo, que a restrição à publicidade institucional atinge o período de três meses que antecedem as eleições (alínea b do inciso VI do art. 73 da Lei Eleitoral).

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

Observe-se que **possibilidade de escolha** propiciada pela Lei poderia, se houver intenção expansionista, levar a efetivação de gastos excessivos no exercício que antecede o ano eleitoral, pois, quanto mais se gastar no ano anterior, mais poder-se-á gastar no ano eleitoral. Na verdade, o orçamento público de ano eleitoral deveria ser aprovado observando-se esses limites e **escolhendo o que for menor**. (Jurisprudência do TSE endossa essa posição: Inciso VII do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28/2/2008, Rel. Min. Ari Pargendler).

Por fim, o art. 75 da Lei Eleitoral volta a focalizar o período pré-eleitoral de três meses, no qual proíbe a contratação de shows artísticos a serem pagos com recursos públicos. *In litteris*:

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

RESUMO

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

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

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

Há dois parâmetros a escolher:

1. A média anual das despesas com publicidade realizadas (liquidadas) nos três anos que antecedem o ano eleitoral.
2. A despesa com publicidade (liquidada) no ano imediatamente anterior ao ano do pleito¹².

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

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

¹² A partir de 2008 o TSE passou a entender que o menor valor é o que deverá ser utilizado como referência.

4. DESPESAS COM PESSOAL

No Período Eleitoral

O inciso V do art. 73 da Lei Eleitoral proíbe, nos três meses que antecedem o pleito e até a posse dos eleitos, *nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex-officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito...*¹³.

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

.....

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

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

O TSE entende que o disposto pelo inciso V, do art. 73 da lei Eleitoral não proíbe a realização de concursos públicos, mas somente a nomeação de servidor. Nesse caso, a data limite para a posse dos novos servidores ocorrerá no prazo de trinta dias contados da publicação do ato de provimento, desde que o concurso tenha sido

¹³ Penalidades: Suspensão imediata da conduta vedada; multa no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00 aos agentes responsáveis, sem prejuízo de outras sanções; cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado (Art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997)

homologado até três meses antes do pleito (Res. Nº 21.806, de 2009, Rel. Min. Arnaldo Versiani).

O inciso VIII, do mesmo artigo, estabelece outra conduta restritiva referente às despesas com pessoal, *in litteris*:

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

.....

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Ou seja, a partir de 180 dias da data da eleição, até a posse dos eleitos, fica proibido qualquer aumento, decorrente de revisão geral, aos servidores públicos, superior à perda de seu poder aquisitivo prevista para o próprio ano da eleição.

Nesses termos, se a proposta de aumento for superior à perda (prevista) do poder aquisitivo em 2010 (por exemplo), o ato que o autorizar deverá ser completamente terminado antes de 6 de abril de 2010. Entretanto, se o aumento proposto for igual ou menor que a perda prevista, nada obstará a completação do ato durante o período pré-eleitoral.

Ao Final de Mandato

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

- 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes e **demonstrativo da origem dos recursos para seu custeio**, observado o § 2º do art. 17 da LRF (art. 21, inciso I e art. 17, § 1º, da LRF);
- 2) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 21, inciso I e art. 16, inciso II, da LRF);
- 3) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da LRF, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 21, inciso I e art. 17, § 2º, da LRF);

4) existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções das despesas (art. 21, inciso I da LRF e art. 169 da CF);

5) obediência à proibição de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias (art. 21, inciso I, da LRF e art. 37, inciso XIII, da CF);

6) cumprimento do limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo (artigo 21, inciso II da LRF);

7) exige-se, ainda, prévia autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quando se tratar de concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, de criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como de admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta (ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista), inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (Art. 169, § 1º, Inc. II - CF 88).

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

Art. 21.

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

Em primeiro lugar, atente-se para o fato de que a proibição não é direta ao aumento de despesa, mas à prática de ato¹⁴. Isso significa que mesmo que a despesa não ocorra no período abrangido pelo art. 21, e somente venha ser realizada na gestão futura, a prática do ato que a originou é que determinará o ilícito.

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

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

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

¹⁴ As penalidades são aquelas previstas no Código Penal, Lei nº 10.028, de 19.10.2000, e Lei nº 8.429, de 1992.

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

Vale lembrar que esta norma alcança também os presidentes dos Legislativos, cujos mandatos, neste cargo, têm duração de dois anos, estando, conseqüentemente, impedidos da prática de atos que possam aumentar a despesa com pessoal no último semestre em que estiverem presidindo as respectivas Casas.¹⁵

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

Assim, a concessão de aumento de despesas com pessoal dentro dos limites estabelecidos nos artigos 20 e 21 da LRF¹⁶ não invalida o preceito instituído no parágrafo único do art. 21 da mesma Lei, ou seja, o cumprimento dos limites, *ipso facto*, não retira a eficácia do texto desse parágrafo. Trata-se de regulamentação especial **adicional** às normas vigentes. Ou seja, não deve ser permitido o aumento de despesas com pessoal no período de 180 dias anteriores ao final do mandato do dirigente, mesmo que o ente ou órgão esteja dentro dos limites fixados nos artigos 20 e 21 da LRF.

Da mesma forma, a eficácia do parágrafo único do art. 21 da LRF permanece, por exemplo, na hipótese de aumento remuneratório de pessoal, mesmo que a devida compensação tenha sido observada¹⁷.

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

"Art. 20

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

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

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

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

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

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

houver;

III - no Poder Judiciário:

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

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

¹⁶ A ultrapassagem desses limites desencadeia uma série de gatilhos fiscais destinados à retornar os parâmetros aos valores fixados.

¹⁷ A Lei Complementar nº 101, de 2000, supera, inclusive, o art. 73, inciso VIII da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) que permite seja feita em qualquer momento do ano eleitoral, revisão geral da remuneração dos servidores, desde que não "exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição." Carece, também, de fundamento, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que a vedação do art. 73 da Lei Eleitoral não abrange a concessão de aumento a determinada categoria específica (Consultas nº 772 e 782, ambas de Relatoria do Min. Fernando Neves).

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

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

- “1) Provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, ou seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação tenha sido encaminhada, pelo titular de Poder ou órgão competente, ao Poder Legislativo, antes do início daquele prazo.
- 2) Nomeações para cargos em comissão que vagarem, no período, ou daqueles cujas vagas venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a iniciativa legislativa para sua criação tenha sido exercida pelo respectivo titular de Poder ou órgão e encaminhada ao Poder Legislativo antes do início daquele prazo.
- 3) Contratação temporária de pessoal, porque autorizada pela própria Constituição Federal, nos termos postos no inciso IX do art. 37, sempre que necessário para ‘atender a necessidade temporária de excepcional interesse público’, devendo estar caracterizada a emergência legitimadora desta forma de contratação.
- 4) Designação de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, criadas por legislação anterior ao período de vedação.
- 5) Designação de funções gratificadas ou suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, quando sua instituição for concretizada posteriormente, desde que o respectivo projeto de lei para sua criação tenha sido encaminhado pelo Poder ou órgão, a quem cabe sua iniciativa legislativa, ao Poder Legislativo, antes do início do prazo excepcionado pela LRF.
- 6) Realização de concurso público, até porque esta é a forma constitucional regular de provimento de cargos públicos (inciso II, art. 37, CF).
- 7) Concessão de vantagens, inclusive as temporais - *ex facto temporis* -, bem como de promoções, reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, porque estes são benefícios pessoais do servidor, já adquiridos.
- 8) Com relação às promoções, deverão ser concedidas nos termos, na forma, e segundo os requisitos específicos previstos na respectiva legislação reguladora preexistente ao período de vedação. A efetivação de promoções, em muitas situações, é, inclusive, indispensável à continuidade dos serviços públicos como, por exemplo, para fins de provimento de comarcas ou regionais de órgão, caso do Poder Judiciário, Ministério Público, do próprio Tribunal de Contas, e outros.

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

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

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

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

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

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

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

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

No Parecer/Consulta TC nº 037/2003 – outro caso em que a consulente apresentava-se acima do limite prudencial – decidiu que “*vislumbra-se duas hipóteses que, se ocorrem, **não representam violação** ao artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (...): 1) se existente dotação orçamentária e disponibilidade financeira suficiente, ou seja, a despesa já estava previamente autorizada, dispondo o administrador de respaldo financeiro para proceder às contratações necessárias **AO FUNCIONAMENTO INADIÁVEL DE SERVIÇOS PÚBLICOS INADIÁVEIS**; 2) na hipótese de não haver cobertura orçamentária (condição “sine qua non” para o item acima) é possível contratações, desde que precedidas de medidas compensatórias, de modo a manter os limites com gasto de pessoal no mesmo patamar de antes. Neste último caso, percebe-se que a vedação imposta pelo parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 se refere a **AUMENTO** de despesa.*”

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

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

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

Art. 23.

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

I - receber transferências voluntárias;

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

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

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20. (grifo nosso)¹⁸

¹⁸ Se o mandato do Presidente da Câmara dos Deputados vai até 4 de fevereiro de 2007, qual seria o "último ano" de seu mandato? Essa é uma questão duvidosa e indica que a redação dada a esses dispositivos tinha o Executivo como principal parâmetro.

5. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Observe-se que a restrição da Alínea “a” do Inciso VI do Art. 73 da Lei Eleitoral incide especificamente sobre “transferências voluntárias”, não importando se são transferências de capital (destinadas a obras) ou correntes (destinadas a pagamento de serviços). Não há vedação, nesse artigo, sobre fontes de recursos para a cobertura dessas despesas de transferência. Portanto, não há, definitivamente, restrições em relação às operações de crédito que são, por definição “ingressos financeiros contraídos por meio de endividamento ou recebimento de parcelas referentes a pagamentos financeiros decorrentes de empréstimos em que o Estado é o ente credor” (MTO 2010 – SOF/MPO).

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

Art. 31.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

.....
IV - estará proibida:

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

6. RESTOS A PAGAR

O Art. 42 da LRF veda ao titular de órgão ou Poder assumir obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de seu mandato que não possa ser cumprida integralmente dentro dele. Havendo despesas a serem pagas no exercício seguinte, deve haver também recursos suficientes em caixa¹⁹, no final do exercício, para cobri-las²⁰.

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

Vê-se, portanto, que a LRF obriga ao titular do Poder ou órgão a garantir cobertura financeira das obrigações de despesa²¹ contraídas depois de 1º de maio do último ano de seu mandato. Se essas não forem pagas até 31 de dezembro, sua inscrição em Restos a Pagar deve contar com a existência dos equivalentes recursos em caixa. O objetivo é evitar que os atuais governos deixem dívidas para seus sucessores.

Novamente, com argumentos de mérito²² (não financeiros), alguns tribunais de conta entendem que os contratos de serviços de natureza contínua (por exemplo, luz, água, telefone, correios e outros) e outros essenciais para a não interrupção dos

¹⁹ Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (parágrafo único, art. 42, Lei Complementar nº 101, de 2000).

²⁰ Penalidades: Previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 07/12/1940, na Lei nº 1.079, de 10/04/1950; no Decreto-Lei nº 201, de 1967, na Lei nº 8.429, de 1992 e demais normas pertinentes.

²¹ O art. 42 deseja impor limite à geração de despesa, nos últimos oito meses do mandato, condicionando-a à capacidade financeira de sua absorção. A despesa, no regime de competência, fica limitada à realização da receita, respeitado o regime de caixa. De qualquer forma, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere.

²² Alguns Tribunais de Conta não interpretam a LRF literalmente. Entendem ser necessário verificar seus efeitos, no sentido de não prejudicar o bom funcionamento dos serviços públicos.

serviços públicos não se incluem *na literalidade da vedação* do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

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

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

Saliente-se que, em qualquer caso, a inscrição de despesa em Restos a Pagar, sem a devida e equivalente disponibilidade de recursos em caixa, configura clara agressão aos regimes de competência, para as despesas, e de caixa, para as receitas, instituídos pelo art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964. Não se pode comprometer receita de um exercício fiscal com despesa de outro²³.

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

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

²³ Os artigos 47 e 48 da Lei nº 4.320/64 estabelecem a necessidade de uma programação financeira, objetivando evitar justamente, o aparecimento de déficit da execução orçamentária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGU – Advocacia Geral da União – CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS EM ELEIÇÕES – 2ª Edição – Brasília, DF, 2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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