

## NOTA TÉCNICA N. 03/2020

ENCERRAMENTO DE MANDATO –  
ENCERRAMENTO DE LEGISLATURA**I - Introdução**

A atividade de gestor – administrador de contas nas prefeituras envolvem usualmente diversas responsabilidades. Na maioria dos casos as ações públicas recebem certos períodos para serem realizadas: as despesas mensais, as despesas e o fechamento anual.

Contudo, ao encerrar-se a legislatura, ou período de quatro anos que envolve o mandato, a legislação em vigor propõe algumas exigências maiores, que pretendemos deixar aqui registradas. Vejamos:

**Exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000****1.1 – despesas com pessoal**

Nos últimos 180<sup>1</sup> dias do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, não poderão ser praticados atos que importem em aumento das despesas com pessoal, sob pena de serem considerados nulos de pleno direito, conforme dispõe o parágrafo único do art. 21 da LRF. A proibição é aplicável a todos os administradores públicos,

---

<sup>1</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 - Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

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

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

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

submetidos ou não ao processo eleitoral, e visa coibir o favorecimento intencional a servidores, por meio de crescimento de gastos com pessoal, e evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e a respectiva inviabilização na administração dos novos gestores. A Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-G, estabelece pena de reclusão de 01 (um) a 04 (quatro) anos, quando do descumprimento de tal regra.

### **1.2 – Assumir Despesa sem Suficiente Disponibilidade de Caixa nos Dois Últimos Quadrimestres:**

Sem dúvida este tem sido o dispositivo que mais enquadrou prefeitos no último ano do mandato. Neste caso, toda a atenção deve ser redobrada. O dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que é vedado ao titular de Poder ou órgão contrair, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigação de despesa (compromisso financeiro) 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, conforme art. 42 da LRF<sup>2</sup>. O referido dispositivo tem a intenção de evitar o excesso de endividamento do Poder/Órgão ao final do mandato, bem como evitar que o mandatário seguinte receba compromissos financeiros no início de sua gestão, a exemplo de Restos a Pagar e Depósitos, sem recursos suficientes para honrá-los o que, certamente, comprometerá a administração futura, logo no seu início. De acordo com a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-C, o descumprimento do art. 42 da LRF constitui crime sujeito à reclusão de 01 (um) a 04 (quatro) anos.

### **3.3 - Realizar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)**

Também aqui a LRF aperfeiçoou o controle sobre as operações de crédito exercitadas no transcurso do ano, quando destinadas para cobrir variações de caixa. As conhecidas operações ARO, ou Operações de crédito por Antecipação de Receita

---

<sup>2</sup>Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 - 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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Orçamentária, realizadas para antecipar aos entes públicos as receitas tributárias futuras decorrentes da arrecadação tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), as quais são oferecidas ao credor como garantia. De curto prazo, tais empréstimos, de natureza extra orçamentária, são para cobrir insuficiências de caixa, ou seja, falta de dinheiro para as despesas realizadas. No último ano de mandato do Prefeito, está proibida a realização de operação de créditos desta natureza, conforme art. 38<sup>3</sup>, inciso IV, alínea b, da LRF. De acordo com Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-A, tal conduta constitui crime sujeito à reclusão de 01 (um) a 02 (dois) anos.

#### **1.4. Exceder o Limite da Dívida Pública Consolidada**

Também, como norma de controle da dívida, há proibição do aumento da dívida consolidada – aquela que ultrapassa o período do exercício financeiro. Neste caso a medida é agravada com a possibilidade de sanção criminal. Estabelece a regra que o limite máximo para o montante da dívida consolidada líquida dos municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro (2016), contado a partir do final de 2001, não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL), conforme art. 3º da Resolução do Senado Federal nº 40/2001. No caso de desenquadramento, a LRF, em seu art. 31, determina: a. O retorno ao limite máximo em até 03 (três) quadrimestres (equivalente a um ano); b. Redução de, pelo menos, 25% no primeiro quadrimestre e o restante no segundo e terceiro quadrimestres. Entretanto, se, no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, a dívida consolidada exceder o limite de 1,2 vezes a RCL, será obrigatória a aplicação imediata das restrições descritas no art. 31, § 1º, da LRF, quais sejam: a. Proibição de realizar operações de créditos, inclusive por antecipação de receita, excetuando-se apenas aquelas destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; b. Obrigatoriedade de obter superávit

---

<sup>3</sup>Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 - 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:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

**IV - estará proibida:**

\_\_\_ a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

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

primário necessário à recondução da dívida ao limite, com adoção de medidas de limitação de empenho, conforme regras do art. 9º da LRF. De acordo com Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-A, tal conduta constitui crime sujeito à reclusão de 01 (um) a 02 (dois) anos.

### **Proibições da Lei Eleitoral**

A Lei Eleitoral, por sua vez, estabelece certas proibições as condutas dos agentes públicos – Prefeitos – no transcorrer do último ano da legislatura. Vejamos quais são:

#### **2.1 - Aumentar Gastos com Pessoal**

Por disposição expressa da Lei eleitoral, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral e até a posse dos eleitos é proibido 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, conforme art. 73, inciso V<sup>4</sup>, da Lei das Eleições.

---

<sup>4</sup> Lei 9.504 - Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

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

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

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;

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;

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

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

~~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.~~

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

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.

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

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

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

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

~~§ 5º No caso de descumprimento do inciso VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o agente público responsável, caso seja candidato, ficará sujeito à cassação do registro.~~

~~§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não,~~

## **2.2 – Realizar Despesas com Publicidade Institucional:**

Três meses antes da eleição estão proibidos gastos com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, conforme art. 73, inciso VI, alínea b e inciso VII, da Lei das Eleições. Igualmente é vedado, no primeiro semestre do ano de eleição, realizar despesas com publicidade dos órgãos públicos municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

## **2.3 – Distribuir Gratuitamente Bens, Valores ou Benefícios:**

Durante todo o ano eleitoral, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, conforme art. 73, § 10, da Lei das Eleições.

## **2.4 - Realizar Despesas com Shows Artísticos:**

---

ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. [\(Redação dada pela Lei nº 9.840, de 1999\)](#)

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. [\(Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#)

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

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

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

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

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. [\(Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#)

§ 12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do [art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990](#), e poderá ser ajuizada até a data da diplomação. [\(Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#)

§ 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

Nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, na realização de inaugurações, é proibido contratar shows artísticos, pagos com recursos públicos, conforme art. 75 da Lei das Eleições. Caso esta regra seja descumprida, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma, nos termos do parágrafo único do art. 75 da Lei das Eleições.

#### **2.5 - Promover Revisão Geral da Remuneração dos Servidores Públicos:**

De acordo com o art. 73, inciso VIII, da Lei das Eleições, a partir dos 180 dias que antecedem o pleito e até a posse dos eleitos, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, somente poderá ser realizada se obedecidas as seguintes condições: a. A revisão geral não pode exceder a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição; b. A aplicação da revisão geral deve atingir, indistintamente, todos os servidores, na data base fixada, abrangendo os doze meses precedentes, com efeitos financeiros imediatos.

Coordenação Jurídica da UPB

(71) 3115-5923

e-mail: [coordenacaojuridica@upb.org.br](mailto:coordenacaojuridica@upb.org.br)