

- Regra Geral  
Durante o curso do mandato são ofertadas aos gestores municipais, em especial, ao Chefe do Executivo Municipal, as operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), onde o setor financeiro - bancos públicos e privados, realizam empréstimos lastreados em receitas tributárias futuras, decorrentes de receitas tributárias esperadas (ISSQN, IPTU, etc), para além de outros créditos esperados (v.g. Receitas de Royalties).

- Último Ano de Mandato  
Com semelhante objetivo de evitar o comprometimento da administração subsequente, o art. 38, inciso IV, alínea "b", da LRF, estabelece expressa vedação a essas operações de crédito.

## 2.2. Vedações às Operações de Crédito

- Regra Geral

Outra forma de entrada de recursos aos cofres públicos, com interesses variados, e que constituem obrigações futuras, são as operações de crédito assumidas em razão de mútuo, de abertura de crédito, da emissão e aceite de títulos, financiamento de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações semelhantes, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equipara-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas, (inciso III e § 1º do artigo 29 da LRF).

- Último Ano de Mandato

Essas operações de crédito, caracterizadas como receitas de capital, não poderão ser contratadas nos últimos 120 (cento e vinte) dias de mandato, ou seja, no período de 03/09 e 31/12, segundo prevê a Resolução nº 32/2006, do Senado Federal, que alterou a Resolução nº 43/2001.

- Exceções

A Resolução nº 32/2006, do Senado Federal, manteve as seguintes exceções:

a) O refinanciamento da dívida mobiliária (Incluído pela Resolução nº 40, de 2006-Senado);

b) As operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito da Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo (Incluído pela Resolução nº 40, de 2006-Senado);

c) As operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN (Incluído pela Resolução nº 45, de 2010).

- Penalidades

O descumprimento da normal legal em questão repercute na possibilidade de penalidades, através de restrições institucionais e sanções de natureza administrativa e criminal, sob responsabilidade pessoal do gestor responsável e do agente que der causa a contratação de operação de crédito em expressa afronta à limitação legal estabelecida.

As restrições aos Municípios são a proibição de receber transferências voluntárias, exceto relativas a ações de educação, saúde e assistência social e a obtenção de garantia e a contratação operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e redução de despesa com pessoal.

No âmbito administrativo, o Prefeito Municipal estará sujeito a perda do cargo e inabilitação por 5 anos (Dec. Lei nº 201, art. 1º, inciso XVII); além de ter suas contas de governo com parecer prévio desfavorável, a teor do previsto no art. 32, da Lei Complementar nº 084/2012 c/c art. 233, do RITCM-PA. E, para qualquer outro agente público serão as penalidades do artigo 12, inciso II da Lei 8.429/91, ou seja, o ressarcimento integral do dano, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de 05 (cinco) a 08 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 02 (duas) vezes o valor do dano e não poderá contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Na esfera penal, o Gestor Municipal estará sujeito a detenção de 3 meses a 3 anos, conforme Decreto-Lei 201, artigo 1º, inciso XVII e para o agente que der causa, reclusão de 1 a 2 anos, conforme fixado no art. 359-A, do Código Penal Brasileiro.

No âmbito deste TCM-PA, o descumprimento do imperativo legal incide na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo, do prefeito municipal, a teor do previsto no art. 32, da Lei Complementar nº 084/2012 c/c art. 233, do RITCM-PA.

## 3. LIMITES PARA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR

- Regra Geral

Conforme estabelecido no §1º, do art. 1º, da LRF, a regra geral que informa todos os exercícios, impõe a necessidade de equilíbrio nas contas públicas, de tal sorte que somente devem

ser inscritos em restos a pagar as despesas para as quais haja disponibilidade de caixa.

A transgressão a esta regra vem impondo, ordinariamente, aos gestores em geral, a aplicação de ressalva e multa nas prestações de contas anuais.

- Último Ano de Mandato

Conforme estabelecido no art. 42, *caput*, da LRF, é vedado ao titular de Poder ou órgão contrair despesas nos últimos 08 (oito) meses do último ano de mandato, ou seja, no período de 01/05 a 31/12, que não possam ser cumpridas de forma integral dentro do exercício financeiro, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja disponibilidade de caixa para este feito.

Ressalte-se que as despesas e encargos compromissados a pagar, até o final do exercício, são utilizados para a determinação da disponibilidade de caixa, conforme previsto no parágrafo único, do art. 42, *caput*, da LRF.

Esta vedação é ampla, vinculando os titulares dos Poderes Executivo (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes), bem como do Poder Legislativo Municipal.

- Exceções

A vedação do art. 42, da LRF, não atinge o empenho de despesas contraídas antes dos 08 (oito) meses finais, do exercício de último ano de mandato, mas sim o reconhecimento de novos compromissos, por meio de contratos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, sem que haja disponibilidade de caixa para o respectivo pagamento.

A apuração da disponibilidade financeira deverá levar em conta o saldo existente em 30/04, considerando-se o fluxo de caixa, em que são levados em consideração os valores a ingressar nos cofres públicos, bem como os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Recursos com vinculação específica, como os provenientes de convênios, FUNDEB e reservas previdenciárias, não devem ser considerados disponíveis para pagamento de despesas de natureza diversa.

É necessário o pagamento ou a existência de disponibilidade financeira, suficiente para o cumprimento das parcelas empenhadas e liquidadas no exercício, contraídas nos últimos 08 (oito) meses, e as parcelas a serem liquidadas, se for o caso, devem ser pagas com recursos consignados nos orçamentos respectivos.

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

É ilegal o cancelamento/anulação de empenhos de despesas liquidadas.

Apesar da exigência se referir apenas aos últimos 8 (oito) meses do final de mandato, a regra deve ser observada em todos os exercícios para que não haja atropelos e contrariedade à ordem cronológica de pagamentos estabelecida no art. 5º, da Lei nº 8.666/93, ou seja, não se deve priorizar as obrigações assumidas nesse período em detrimento das anteriores.

Outro aspecto a ser notado é que o gestor, ao assumir uma obrigação de despesa, faça a verificação prévia da disponibilidade financeira para pagamento, que poderá ser apurada por meio de um fluxo de caixa, segundo estabelece a 4ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - Relatório de Gestão Fiscal, atualizado pela Portaria STN nº 407/2011:

"Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício" e não apenas nos dois últimos quadrimestres.

De acordo com o art. 42, da LRF, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos 02 (dois) quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior. Da previsão legal em questão, destacam-se as seguintes considerações:

a) As despesas dos contratos plurianuais serão inscritas segundo a competência do exercício financeiro;

b) Para que se enquadre na exigência não basta contrair a obrigação das despesas, é necessário observar a competência da mesma, conforme art. 50, inciso II da LRF, em que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Exemplo se tem com o pagamento da folha de pagamento do mês de dezembro que pode ser feito em janeiro do outro ano, entretanto, deve se deixar dinheiro para isso;

c) Para efeitos desse artigo, o Poder ou órgão será responsabilizado individualmente;

d) O mandato independe do período eletivo, ou seja, o Presidente da Câmara Municipal, ao final de sua gestão, estará obrigado ao dispositivo;

e) Independe, também, se ocorrer a reeleição do Prefeito ou Presidente da Câmara.

- Penalidades

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

No âmbito deste TCM-PA, o descumprimento do imperativo legal incide na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo, do prefeito municipal, a teor do previsto no art. 32, da Lei Complementar nº 084/2012 c/c art. 233, do RITCM-PA.

## 4. ATENÇÃO ESPECIAL NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO

- Regra Geral

Merece especial atenção dos gestores municipais, as áreas de saúde e educação, quando verificada a necessidade de cumprimento dos limites mínimos com a aplicação nestes setores, conforme previsão na EC nº 29/2000 (Saúde), para além do art. 212, da CF/88 e art. 60, XII, do ADCT (Educação). É de extrema importância a devida inscrição dos valores em Restos a Pagar e se faz necessário o acompanhamento pelos responsáveis durante o exercício, pois os Restos a Pagar poderão interferir no alcance dos limites da saúde e da educação, visto que o excesso dos mesmos deverá ser cancelado. Assim, a administração deve se certificar da obrigação assumida, pois os cancelamentos futuros prejudicam duas vezes as demonstrações:

a) Durante a contabilização da despesa, impactando na dívida consolidada líquida, resultado primário e disponibilidade de caixa;

b) Para o exercício subsequente, caso sejam cancelados os Restos a Pagar, impactando nos limites de saúde e educação e evidenciando a má gestão dos recursos públicos no Relatório de Restos a Pagar.

Tal ressalva é relevante, quando se verifica que para a aferição do cumprimento de tais percentuais os montantes inscritos em Restos a Pagar somente serão considerados quando houver disponibilidade financeira, na correlata unidade orçamentária, que dê suporte para liquidação de tais despesas, no exercício subsequente.

Note-se que este é ponto de controle específico, junto às prestações de contas, dos Fundos de Saúde e Educação, FUNDEB e, ainda, na prestação de contas de governo da Prefeitura Municipal, cujo descumprimento incidirá na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo, do prefeito municipal, a teor do previsto no art. 32, da Lei Complementar nº 084/2012 c/c art. 233, do RITCM-PA.

### VEDAÇÕES E OUTRAS OBRIGAÇÕES LEGAIS, VINCULADAS AO PROCESSO ELEITORAL

Preliminarmente, destaca-se a competência da Justiça Eleitoral para fixação das regras, calendários e fiscalização das condutas vedadas aos agentes públicos, durante o ano eleitoral, salvaguardadas as competências deste TCM-PA, a teor do art. 11, §5º, da Lei das Eleições c/c art. 1º, inc. I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010, contudo, observado o caráter pedagógico e de orientação aos jurisdicionados, colecionamos, com base na vigente legislação eleitoral e nas orientações expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, as principais vedações aplicáveis à matéria.

#### 1. DESPESAS COM PESSOAL

- Regra Geral

De acordo com a Lei nº 9.504/97, conhecida como Lei Eleitoral, é expressamente vedado aos gestores, no âmbito federativo do pleito eleitoral, a partir dos 03 (três) meses que antecedem a eleição, 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.

- Exceções

A regra acima indicada comporta as seguintes exceções:

a) Nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) Nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) Nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) 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) Transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

Pelo TSE, o disposto acima 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 30 dias contados da publicação do ato de provimento, desde que o concurso tenha sido homologado até