

<b>ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 002/2020</b>	
<b>UNIDADE ADMINISTRATIVA DO PODER LEGISLATIVO:</b>	Gabinete do Presidente Interino
<b>DESTINATÁRIO:</b>	Braz Monferdini
<b>ASSUNTO:</b>	Encerramento de Mandato: Cumprimento das obrigações legais e constitucionais na Câmara Municipal de São Gabriel da Palha
<b>DATA:</b>	27 de abril de 2020

**RECOMENDAÇÃO:** Em decorrência dos trabalhos realizados por este Núcleo de Controle Interno, em relação a avaliação dos controles realizados neste Poder Legislativo Municipal e,

CONSIDERANDO a necessidade de orientar sobre os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, constantes do texto Constitucional de 1988.

CONSIDERANDO a atribuição do Núcleo de Controle Interno do Poder Legislativo de recomendar a adoção de mecanismos que assegurem a probidade na guarda e aplicação de valores, dinheiros e outros bens, bem como a competência para estabelecer normas complementares necessárias ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno.

CONSIDERANDO a finalidade precípua de cumprir os princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, publicidade, economicidade e Transparência como também de se evitar sanções futuras aos Gestores Municipais por parte do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dedicou especial atenção às condutas adotadas pelo gestor público no último exercício de mandato, estabelecendo limites e regras específicas para o período;

CONSIDERANDO que este Núcleo de Controle Interno adota como referência para a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em suas orientações, as diretrizes estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, dispostas no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;

CONSIDERANDO finalmente a relevância da matéria e os efeitos positivos que podem repercutir na gestão deste Poder Legislativo e a oportunidade de contribuir com o aperfeiçoamento da gestão;

#### **ORIENTA-SE:**

Com o objetivo de resguardar o equilíbrio das contas públicas, a Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu limites e regras específicas, dedicando especial atenção às condutas adotadas no último exercício de mandato.

Para tanto, o administrador público não poderá praticar, neste período, atos que venham a onerar os cofres públicos, comprometendo a gestão futura e transferindo aos seus sucessores obrigações assumidas em nome do poder público, sem o correspondente lastro financeiro.

Visando orientar o Administrador Público e assim, contribuir para a maximização dos resultados na gestão, para que sejam observadas as prescrições legais quanto ao encerramento do mandato, com garantia de que os princípios constitucionais sejam observados, bem como a observância à probidade administrativa, o Núcleo de Controle Interno, com o propósito de fomentar a orientação quanto as restrições do último ano do mandato, vem orientar as Unidades Administrativas desta Câmara Municipal, de modo a assegurar o cumprimento da legislação e recomendações jurídicas em vigor.

Desta forma, nossa ORIENTAÇÃO têm como objetivo primordial provocar a mobilização do Poder Legislativo por meio do Gestor Presidente, de forma a contribuir para que a legislação aplicada

ao último ano de mandato, possa ser integralmente cumprida na Câmara Municipal de São Gabriel da Palha.

## RECOMENDAÇÃO:

Assim sendo e tendo em vista as orientações expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo quanto ao último ano do mandato, este Núcleo de Controle Interno vem com o presente instrumento, orientar, para que sejam adotadas as medidas necessárias para o cumprimento das obrigações legais e constitucionais de encerramento de mandato.

Vossa Excelência, enquanto Gestor desta Casa de Leis precisa estar atento às restrições e às regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), Lei Federal nº 4.320/1964, dentre outras normas, a fim de cumpri-las integralmente, sob pena de reprovação das contas pelo Tribunal de Contas de nosso Estado.

Diante disto, e tendo este Núcleo de Controle Interno por dever lhe chamar a atenção para o desiderato, ressalta que o encerramento deste exercício financeiro, em especial por tratar do encerramento do biênio traz consigo uma série de atitudes a serem adotadas pelo Gestor, com a adoção de medidas necessárias, de forma preventiva eficientemente atuar, e imbuídos de total boa-fé, na condução de nossos trabalhos que devem ter por fito o interesse público preservado, e acima de tudo neste momento que se desponta um novo pleito, fazer preservar o tão desejado equilíbrio das finanças.

Nessa toada é que **recomendamos** algumas orientações necessárias, sem ter o condão de ver exauridas todas, neste documento, quanto ao comportamento de Vossa Excelência e dos servidores no uso da máquina pública administrativa face às regras e vedações legais que norteiam o encerramento de mandato, consoante seguem adiante:

## CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL

Um dos pontos mais sensíveis na administração pública atualmente é o controle de despesas com pessoal, dada a sua representatividade no total de gastos. Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipulou limites para o pagamento dos servidores.

Assim, o limite legal para comprometimento dos gastos com pessoal nos municípios, em cada período de apuração, não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida (RCL), sendo 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo.

## DESPESA COM PESSOAL - LIMITES ESTABELECIDOS NA LRF

Descrição	Limites		
	Máximo	Prudencial (95%)	Alerta (90%)
Executivo	54,0%	51,3%	48,6%
Legislativo	6,0%	5,7%	5,4%
Total do Ente	60,0%	57,0%	54,0%

### Limite de Alerta

O limite de alerta, por conseguinte, busca chamar a atenção do gestor quanto ao comprometimento de suas despesas com os servidores atinja 90% do limite máximo legal atribuído a cada poder.

### Limite Prudencial

Considerando o princípio da gestão fiscal responsável, a LRF estabeleceu um limite intermediário para a despesa com pessoal (limite prudencial), que equivale a 95% do limite máximo legal do poder.

Considerando os limites legais aplicados ao Poder Legislativo do Município de São Gabriel da Palha, a despesa total com pessoal não poderá exceder, em cada período de apuração, o percentual de 6% da receita corrente líquida (RCL).

Caso a despesa total com pessoal ultrapasse o limite prudencial estabelecido é vedado ao Poder Legislativo as seguintes condutas:

- a) Conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
- b) Criar cargo, emprego ou função;
- c) Alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) Prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, devidamente justificado e comprovado;
- e) Contratar com hora extra, salvo nas situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### **Limite Máximo Legal**

Na hipótese de o gasto total com pessoal ultrapassar o limite máximo legal (art. 20, III da RF), sem prejuízo das medidas restritivas previstas para aquele que ultrapassa o limite prudencial (art. 22 da LRF), o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre.

### **Providências a serem adotadas para retorno ao limite da despesa com pessoal**

a) redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, podendo ser alcançado pela extinção de cargos e funções;

b) exoneração dos servidores não estáveis;

c) possibilidade de o servidor estável perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal, se as medidas adotadas anteriormente não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação de eliminação do excedente

Outra vedação imposta é o limite legal para comprometimento da folha de pagamento incluindo os subsídios que não poderá exceder a 70% dos duodécimos recebidos.

É vedada a realização de gastos com pessoal durante os últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Chefe do Poder, não podendo sofrer aumentos, reajustes, acréscimos ou concessão de quaisquer outras vantagens, sob pena de nulidade de pleno direito, conforme determina o Art. 21, da LC nº 101/2000, sob pena de serem considerados nulos de pleno direito, na forma do art. 21 da LRF, verbis:

*“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.”*

Ressaltamos que conforme o parecer consulta TCEES- n. 010/2011, o disposto no artigo 21 citado acima, não alcança os aumentos originários de vantagens pessoais a que os servidores públicos têm direito por força de dispositivo constitucional. É o caso dos quinquênios, decênios, salários-família, entre outros, que deverão ser concedidos normalmente, mesmo durante o último ano de mandato.

### **ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE DESPESA EM ÚLTIMO ANO DE MANDATO**

A assunção de obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato do Chefe de Poder deve se limitar à disponibilidade de caixa líquida suficiente para pagamento, observada a fonte de recursos (art. 42 e parágrafo único do art. 8º da LRF).

Nesse sentido, a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF deverá ser feita com base no demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (Anexo 5 do MDF) e deve ser elaborado somente no último quadrimestre, integrando, assim, o relatório de gestão fiscal por poder e o relatório de gestão fiscal consolidado.

Destaca-se o art. 42, LRF, literis:

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.

Para cumprimento da regra, o limite a ser observado é o de disponibilidade de caixa, considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Assim, para que estas despesas possam ser salgadas, é preciso pagar primeiramente os credores mais antigos, ou seja, deve-se respeitar a ordem cronológica das obrigações (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações).

#### **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS**

A administração não poderá dar prioridade às obrigações contraídas nos últimos oito meses do último ano de mandato em detrimento das assumidas em meses anteriores. O artigo 5º da Lei nº 8.666/93 veda expressamente tal conduta quando determina que os pagamentos realizados pela administração devam obedecer à estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades.

Destarte, ao assumir uma obrigação de despesa por meio de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação, 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 (art. 42, parágrafo único, LRF).

A disponibilidade de caixa, por conseguinte, deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada (LRF, art. 50, inciso I). Como exemplos de vinculações de recursos considerem-se os destinados a ações e serviços públicos de saúde, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, ao regime próprio de previdência do servidor e às operações de crédito com finalidade específica.

Ademais, importa ressaltar que “Restos a pagar” significam compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. São, dito de outra forma, encargos incorridos no próprio exercício, sendo a parcela liquidada inscrita em Restos a Pagar Processados e a pendente de liquidação, em Restos a Pagar não Processados.

#### **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**

Art. 36. Consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurianal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como restos a pagar no último ano de vigência do crédito.

Em regra, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro. Extraordinariamente, podem ser cumpridas no exercício seguinte, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Anote-se ainda que, embora a restrição do art. 42 da LRF seja aplicável ao último ano do respectivo mandato, a LRF exige o equilíbrio intertemporal, ou seja, equilíbrio ao longo dos exercícios, entre as receitas e as despesas públicas, como pilar da gestão fiscal responsável.

Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato, observadas as fontes dos recursos.

Desse modo, para verificar o cumprimento do art. 42 da LRF, o gestor deve estar atento ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional vigente para o exercício, para confrontar o montante dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação (fonte).

## **ESCLARECIMENTOS NECESSÁRIOS À APLICAÇÃO DA REGRA DO ART. 42, DA LRF**

### **a) A expressão “contrair obrigação de despesa”**

O ato de “contrair obrigação de despesa” é considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993 (Decisão Normativa TCEES 001/2018).

### **b) Distinção entre mandato e reeleição**

Não há que se confundir mandato e reeleição para fins de cumprimento do art. 42 da LRF. Em que pese ser permitida ao titular do mandato a recondução ao cargo por meio do instituto da reeleição, as limitações impostas para contratação de despesa sem a respectiva disponibilidade de caixa são relativas ao período de mandato e não ao período em que o agente público estiver no exercício do poder. Sendo assim, mesmo que o titular do poder seja reeleito, para a contratação de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no exercício deve existir a suficiente disponibilidade de caixa.

### **c) Cancelamento de restos a pagar processados**

Em que pesem serem permitidas cláusulas exorbitantes no âmbito do direito administrativo, ambos os contratantes devem observar os princípios da probidade e da boa-fé. Isso significa que, embora se reconheça uma certa primazia da administração pública sobre o particular, não se justifica o cancelamento de restos a pagar processados, ou seja, se a obrigação foi cumprida pelo contratado, não há respaldo legal para o não pagamento.

Assim a regra é a proibição do cancelamento das despesas inscritas nesta conta. Excepcionalmente, admite-se o cancelamento dos restos a pagar processados no caso de prescrição, cujo prazo é de 5 (cinco) anos contados da data da inscrição (Decreto 20.910/1932). Nesta hipótese é necessário dar publicidade aos atos que autorizarem o cancelamento.

### **d) Cancelamento de empenho e restos a pagar não processados**

O cancelamento de empenhos ou de despesas inscritas em restos a pagar, mesmo não processados, é medida que requer avaliação criteriosa. ‘A LRF não autoriza nem incentiva a quebra de contratos celebrados entre a administração pública’ e seus fornecedores e prestadores de serviços. Assim, embora possa ser penalizado o gestor irresponsável que deixe de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei (Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, art. 2º), não significa que ele possa lesar o fornecedor de boa-fé.

Ultrapassada a fase dos requisitos para a inscrição em restos a pagar não processados – disponibilidade financeira (art. 55, III, b, LRF) e prazo vigente para cumprimento da obrigação pelo credor – o cancelamento

de restos a pagar não processados deverá ser feito com base nos critérios da oportunidade e da publicidade. O primeiro critério indica que somente após a análise do não cumprimento das obrigações, por quaisquer motivos, é que se promoverá o cancelamento das despesas inscritas em restos a pagar. O segundo critério indica a necessidade de se dar publicidade aos decretos de cancelamento, permitindo aos interessados exercerem o direito à defesa de seus interesses.

## QUANTO AOS LIMITES PARA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS

Para cumprimento da regra, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, emitiu decisão normativa que fixou e ratificou os critérios e orientações sobre a fiscalização do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) uniformizando o entendimento do colegiado e consolidando em documento único premissas de diversos pareceres consulta, trazendo norma para cálculo de apuração da disponibilidade de caixa, citado no referido artigo da LRF:

A norma aprovada estabelece que:

I - Independentemente do encerramento da gestão coincidir ou não com o exercício civil, aplica-se a regra do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, na apreciação das contas do gestor (de Poder ou Órgão) que estiver encerrando seu mandato;

II - Para apuração da disponibilidade líquida de caixa serão deduzidos:

a) Todos os encargos e demais compromissos a pagar até o final do exercício, inclusive os restos a pagar não processados de exercícios anteriores, independentemente da natureza da despesa contratada ser de caráter continuado ou não, revestindo-se ou não de caráter de essencialidade, emergência e cuja não celebração importe em prejuízo à continuidade do serviço público;

b) Os recursos de terceiros, como depósitos e consignações, outras obrigações financeiras, os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, dentre outros.

III - A apuração da disponibilidade líquida de caixa e dos encargos e despesas compromissadas a pagar será individualizada por fonte de recurso.

IV - O ato de "contrair obrigação de despesa" será considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993;

V - O art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não constitui impedimento para a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos previstos nos incisos I, II e IV do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício;

VI - As obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, configuram o descumprimento do caput, do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, observado o disposto no inciso V, do artigo 1º desta Decisão Normativa.

Compete ao Diretor Financeiro concomitante com a Diretoria de Finanças e Gestão Fiscal verificarem o cumprimento do Art. 42, da LC nº 101/2000 e realizar a confrontação do montante de restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício financeiro vigente com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação, sendo que o relatório desta verificação deve ser encaminhado ao Chefe do Poder para ciência e adoção das medidas cabíveis, caso necessário.

Por fim, este Núcleo de Controle Interno, encontra-se a disposição para dirimir quaisquer dúvidas sobre o assunto em questão e diante de seus incontornáveis deveres, **RECOMENDA** a Vossa Excelência que determine às Unidades Competentes a adoção das medidas necessárias visando o cumprimento e regularização caso seja necessário.

É a nossa Orientação, que se submete à elevada apreciação de Vossa Excelência.

São Gabriel da Palha-ES, 27 de abril de 2020.

De acordo.

Encaminhe-se as Unidades Administrativas vinculadas.

**Coordenador do Núcleo de Controle Interno:**

Joaquim José Bono da Silva

Matricula:27

Encaminhada a recomendação.

<b>Registro de recebimento do documento pela Unidade Demandada</b>	
Assinatura, carimbo e matrícula do responsável:	Data do recebimento: ____/____/____