

## **Os desafios para os novos prefeitos - Recomendações Gerais:**

Por Cecília Santos de Andrade<sup>1</sup>  
e Maritânia Lúcia Dallagnol<sup>2</sup>

No dia 01 de janeiro terá início mais um novo mandato para os executivos municipais no Brasil. Os novos prefeitos estarão sujeitos de forma direta a uma série de diplomas legais que regulam a atuação dos gestores frente à administração municipal. Para além dos dispositivos constantes da Constituição Federal, que é a principal dentre todas as leis que regulamentam a prática administrativa e também do conteúdo da Lei Orgânica Municipal, é importante que os gestores conheçam ainda uma série de outras leis que darão conta da sua possibilidade de atuação, ou seja, esfera de discricionariedade e responsabilidade, bem como do encaminhamento de diversas rotinas administrativas que marcam o dia-a-dia frente ao Executivo Municipal. Assim, pode-se citar como exemplo: Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações, Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, dentre outras.

### **Prestação de Contas de Convênios**

É salutar que ainda na fase de transição de governo várias providências sejam tomadas, evitando assim transtornos quando da troca efetiva de gestor. Desta forma é aconselhável que seja designada uma equipe de transição de governo que possa acompanhar a prestação de contas do mandato que se finda. Essa prestação de contas é feita perante o Tribunal de Contas de cada Estado, mediante a apresentação de vários relatórios contábeis, dentre os quais se pode obter informações acerca dos convênios para percepção de recursos das esferas superiores de poder, tais como recursos advindos de programas como Estratégia Saúde da Família, Fome Zero, etc. Além de saber se o município é signatário de programas e convênios, é imprescindível que se saiba a data de vencimento destes, bem como da sua possibilidade de renovação e/ou prorrogação, isto porque a esmagadora maioria desses instrumentos têm vencimento apurado para o fim de cada exercício. Desta forma, não raro sua renovação/prorrogação poderá ser procedida com

---

<sup>1</sup> Advogada, Consultora Jurídica Contratada da Dallagnol e Advogados Associados

<sup>2</sup> Advogada, Consultora Jurídica, Sócia-Administradora da Dallagnol e Advogados Associados

o apoio da equipe de transição, para que o mandato que se inicia possa contar com essas verbas, mantendo o desenvolvimento dos projetos e programas já em andamento.

### **Endividamento:**

No que tange às contas municipais, uma questão que sempre preocupa a todos que assumem o executivo municipal é o nível de endividamento do município, em especial em decorrência com gastos de pessoal, por isso é importante que a equipe de transição, desde o início de sua organização, passe a colher informações a esse respeito, como por exemplo, saber da existência de dívida ou parcelamento perante o INSS e também FGTS. Sob esse aspecto, registra-se a existência em diversos municípios do Regime Próprio de Previdência Social, em relação ao qual a municipalidade também poderá ter dívidas.

### **Percentuais Constitucionais Mínimos:**

Importante destacar a obrigatoriedade da observância dos percentuais mínimos definidos na Constituição Federal para investimentos na área da educação e da saúde, sendo respectivamente 25% (art. 212, caput, CF) e 15% (art. 77, inciso III, ADCT, CF). Eis outro ponto importante a ser apreciado pela equipe de transição e durante todo o mandato do novo gestor, uma vez que se ausente a comprovação desses investimentos mínimos poderá ocorrer o apontamento do gestor junto a Corte de Contas, bem como emissão de parecer desfavorável em relação à prestação de contas, por parte do TCE.

Sobre limites de aplicação de recursos, importante destacar também, apesar de não contar com expressa determinação constitucional, o limite de aplicação dos recursos advindos do Fundo de Educação Básica – FUNDEB, que deverá ser fatiado em duas grandes porções, sendo o mínimo de 60% dos recursos investido em gastos com profissionais do magistério e, no máximo, 40% em manutenção e desenvolvimento da educação básica, considerando a despesa liquidada. Observa-se, por fim, que até 5% dos recursos recebidos do FUNDEB puderam ser utilizados no primeiro trimestre de 2008, mediante abertura de um crédito adicional especial, conforme autorizado pelo § 2º do art. 21, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

### **Emendas Parlamentares:**

Em relação à captação de recursos, importantes aliadas da administração são as Emendas Parlamentares, disponibilizadas tanto pelos Deputados Estaduais no orçamento do Estado, quanto pelos Deputados Federais no orçamento da União, dessa forma vale o esforço de conferir a existência de tais recursos para o próximo exercício, bem como estabelecer contato com os parlamentares vislumbrando investimentos futuros.

### **Licitações:**

No Núcleo de Licitações, há uma série de tarefas a se realizar, inicialmente é bom que se verifique os nomes de servidores e CC's que comporão a Comissão de Licitações e desde logo, verificar que contratos estão em andamento, quais necessitam e podem ser renovados, quais licitações devem ser realizadas, bem como providenciar o mais breve possível, as licitações referentes à merenda, transporte e material escolar, considerando que o início das aulas se dá logo em seguida da assunção do governo. Outras licitações relevantes, que devem desde logo ser providenciadas são de combustível e medicamentos, uma vez que se tratam de demandas constantes do Executivo, cuja compra emergencial poderá representar desvantagem para a administração.

Ainda no que tange às licitações é válido referir que ainda que a regra da Administração Pública seja a realização de certame licitatório, contudo ainda existem as possibilidades da Administração realizar contratação mediante inexigibilidade ou dispensa de licitação, que são duas figuras diversas. A primeira delas, inexigibilidade, ocorre toda vez que a concorrência está impossibilitada (art. 25 da Lei n° 8.666/93, Lei de Licitações) e a segunda, ocorrerá em casos de calamidade pública, compra ou contratação de custo inferior, e demais hipóteses elencadas taxativamente no artigo 24 da Lei de Licitações, ou seja, não haverá possibilidade de dispensa de licitação além daquelas já expressamente dispostas na redação da lei. Cabe desde já registrar, já que recorrente o questionamento acerca da matéria por parte da maioria dos associados desta consultoria, que tais procedimentos – de inexigibilidade e dispensa – de acordo com o disposto na lei já mencionada carecem de procedimento específico, disposto no §1º do art. 26 da Lei n° 8.666/93.

### **Responsabilidade Fiscal:**

Outro elemento importante, que merece a atenção dos gestores no momento de transição é a observância da Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda jovem se comparada com outros diplomas legais afetos à Administração Pública, a referida lei trouxe novidades para as relações dos entes da Federação com suas finanças. Os governos federal, estadual e municipal devem estabelecer metas fiscais para garantir o equilíbrio entre receita e despesa no Orçamento. Isso quer dizer que, a partir de sua vigência, para toda despesa criada, os entes da administração pública são obrigados a prever uma nova fonte de receita que compense o gasto. Nesse sentido, os entes federados só poderão aumentar os gastos com salário dos funcionários, criação de cargos públicos, endividamento público, renúncia de receita, etc., se houver previsão, dentro de seu orçamento, de compensação da verba perdida por meio de novos impostos, aumento de arrecadação e combate à sonegação, entre outros instrumentos.

Em verdade a LRF introduziu na Administração Pública a consciência pelo planejamento, pela transparência e pelo equilíbrio das contas, obrigando os administradores públicos a adotarem procedimentos contínuos e periódicos para identificar os riscos que podem comprometer a obtenção de resultados financeiros e orçamentos positivos. Dentre os principais pontos a se observar frente às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, de onde também se retiram questões importantes a serem observadas pela equipe de transição de governo, já que a referida lei opera várias vedações para o último ano do mandato que se encerra, destacam-se as seguintes:

- aumento do percentual de gastos de pessoal: Nos últimos 180 dias do mandato dos Prefeitos e Presidentes de Câmaras, as despesas com pessoal podem aumentar se a receita corrente líquida (base de cálculo) acompanhar este crescimento (art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal). O parâmetro a ser observado é o percentual de gastos com pessoal (despesa total com pessoal/receita corrente líquida). Até o final do exercício de 2008 deve ser mantida a relação percentual apurada em 30 de junho de 2008. Essa vedação iniciou em 5 de julho de 2008;

- limites de gastos com pessoal: Se a despesa total com pessoal no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos Prefeitos e dos Presidentes de Câmaras ultrapassou o limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Poder Executivo e 6% (seis por cento) para o Poder Legislativo, o município não poderá receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito ou obter garantia de outro ente (art. 23, § 4o, da Lei de Responsabilidade Fiscal). A apuração desse percentual foi realizada até o dia 30 de

maio de 2008 (data máxima de publicação do Relatório de Gestão Fiscal), mas a vedação teve início em 1º de maio de 2008 (início do segundo quadrimestre). Em relação a este ponto, é importantíssimo que a equipe de transição obtenha informações sobre o número de contratos emergenciais existentes no município, tanto para se apropriar das questões relevantes ao endividamento do município como para que se possa detectar em que áreas há mais carência de profissionais, projetando a necessidade de realização de concurso público, regra da contratação de pessoal pela administração. É vital para o sucesso da nova administração um diagnóstico que revele a situação da folha de pagamento do município.

- contrair obrigação de despesa (restos a pagar): É vedado aos Poderes Executivo e Legislativo contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, que não possa ser cumprida — paga — até 31 de dezembro de 2008, ou que tenha parcelas deste mandato pendentes de pagamento para o exercício seguinte sem a correspondente disponibilidade financeira (art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal). A vedação iniciou-se em 1º de maio de 2008. Na apuração desta disponibilidade serão consideradas todas as despesas compromissadas até 31 de dezembro de 2008, inclusive as anteriores a maio de 2008. Assim: *a) todas as despesas realizadas devem estar empenhadas; b) as despesas liquidadas e as não liquidadas que possuam disponibilidade financeira devem estar obrigatoriamente registradas no balanço patrimonial; c) as despesas não liquidadas, que não possuam disponibilidade financeira, devem ser canceladas e reempenhadas no exercício seguinte; d) não é admitido o cancelamento/anulação de empenho de despesas liquidadas.*

- da recondução da dívida aos limites: Se, no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, a dívida consolidada excedeu o limite (duas vezes a receita corrente líquida), está vedado ao Poder Executivo realizar operação de crédito interna e externa a partir do segundo quadrimestre de 2008, devendo obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo inclusive a limitação de empenho na forma disposta no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 31, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

- operação de crédito: No último ano de mandato do Prefeito, o Poder Executivo não pode realizar operação de crédito por antecipação de receita — AROs. Essa vedação teve início em 1º de janeiro de 2008 (art. 38, IV, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

### **Do Controle Interno:**

Os órgãos de Controle Interno são responsáveis pela avaliação da gestão efetuada pelos Administradores, bem como pela fiscalização dos programas constantes do orçamento fiscal e de seguridade social. Nesse sentido, devem prestar contas todos aqueles que utilizam, arrecadam, gerenciam, guardam ou administram bens, valores e dinheiros públicos. Sua competência advém da Constituição Federal, que dispõe sobre a matéria em seus artigos 31, 70 e 74.

O universo de atuação desses órgãos abarca o controle da gestão financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de recursos humanos, sendo que a Constituição Federal fez incluir, além da fiscalização e da legalidade, também a legitimidade e economicidade dos atos de gestão.

Podemos dizer, então, que controle interno compreende o plano de organização, procedimentos e todos os métodos e medidas adotados pela Instituição.

Dentre os objetivos deste órgão, a doutrina do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul destaca como principais:

- promover operações ordenadas, econômicas, eficientes e eficazes;
- gerar produtos de qualidade e serviços em consonância com os objetivos da instituição;
- salvaguardar os recursos contra perdas provenientes de desperdício, abuso administrativo, desordem administrativa, erros e fraudes e outras irregularidades administrativas;
- promover a aderência às leis, regulamentações e diretrizes da administração superior;
- desenvolver e manter dados financeiros e gerenciar confiáveis;
- racionalizar a aplicação dos recursos públicos;
- assegurar a proteção do patrimônio;
- proporcionar tranquilidade ao gestor pelo constante acompanhamento sobre as ações executadas;
- disponibilizar um fluxo de informações oportunas ao gestor, capaz de proporcionar um planejamento adequado das atividades a serem desenvolvidas;
- estimular a profissionalização e a eficiência do pessoal, na medida em que se desenvolvem tarefas com responsabilização individual;
- tornar mais segura a gestão pública;
- oferecer transparência na aplicação dos recursos públicos.

### **Dos subsídios do Prefeito e Vice:**

Subsídio é a remuneração mensal fixada para cada agente político, em parcela única, não se admitindo outros acréscimos ou parcelas de qualquer natureza, como verba de representação, gratificação, adicional, abono, prêmio ou outra espécie remuneratória (art. 39, § 4º da Constituição Federal).

Para Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, os respectivos subsídios podem ser fixados a cada ano, sem restrição de data. No entanto, o Tribunal de Contas do RS, sob a ótica do princípio da moralidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, amplia a regra da anterioridade reservada à fixação dos subsídios do legislativo e se posiciona no sentido de que a fixação dos subsídios de Prefeito, Vice e Secretários Municipais, em ano de eleições, aconteça antes dessa última. Além dessa observação, a única limitação existente à fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, estipulada na Constituição, é de que os mesmos não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (fixados na Lei nº 11.143, de 26 de Julho de 2005), aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito (inciso XI do Art. 37 da CF – redação dada pela EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003). Todavia, o valor do subsídio estabelecido para o Chefe do Executivo se tornará o teto para remuneração dos servidores em geral da localidade, abrangendo o Poder Legislativo, composto pelos vereadores e seu presidente.

O instrumento hábil para a fixação desses subsídios é uma lei municipal – aqui entendida como o diploma que decorre da aprovação de projeto pelo Legislativo e sanção pelo Prefeito – de iniciativa da Câmara de Vereadores. Sendo ainda admitido o pagamento de décimo terceiro salário a estes agentes políticos, desde que assim previsto nos termos da lei fixadora.

### **Do Contencioso Judicial**

Não menos importante é o arrolamento do passivo judicial do município, razão pela qual é recomendada a participação de profissionais da área jurídica junto da equipe de transição. Reputa-se importante a apreciação do cadastro da dívida ativa municipal e das cobranças encaminhadas, especialmente aquelas em fase de encaminhamento judicial, haja vista o risco de prescrição, bem como a necessidade de impulso das cobranças já judicializadas.

As ações de medicamentos também merecem preocupação, uma vez que podem comprometer o orçamento municipal da saúde, gerando desigualdade no tratamento dos munícipes em detrimento dos interesses coletivos, sobre essa matéria importante destacar para a defesa da municipalidade, a aplicação do princípio da reserva do possível e a observância das competências das diferentes esferas de governo no que tange a prestação dos serviços de saúde e fornecimento de medicação.

Ainda, importante lembrar que na maioria dos municípios é considerável o número de litígios acerca de relações de pessoal, discutindo relações de trabalho para com a municipalidade.

Por fim, importante destacar a merecida atenção às ações que tem em vista o controle judicial dos atos administrativos, mediante a existência de Ações Populares, Ações Cíveis Públicas, Mandados de Segurança, etc. que podem gerar imposições judiciais sérias para a municipalidade, no sentido de travar ou impor o desenvolvimento de determinadas ações relacionadas ao desenvolvimento de políticas públicas. Nesse rumo, é importante enfatizar a revisão detalhada da existência de Termos de Ajustamento de Conduta, fruto da atuação do Ministério Público, que poderão acarretar o ajuizamento de futuras Ações Cíveis Públicas, assim, importa saber de sua existência e quais suas cláusulas e compromissos assumidos pela municipalidade, bem como seu conseqüente adimplemento.

### **Da Responsabilidade dos Agentes Políticos:**

O Prefeito é a primeira autoridade municipal. Eleito pelo povo para o exercício de mandato político, sua investidura compromete-o com o tríplice objetivo de titular a representação legal e judicial do Município, governá-lo e administrar seus interesses. É o chefe do Poder Executivo local. Seu regime jurídico-político é o estabelecido na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município. Dele será cobrada a observância dos princípios que regem a Administração Pública, em especial os constantes do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, assim como será exigido o conhecimento das diversas normas específicas que incidem sobre a Administração Pública de maneira a vincular os atos de seus gestores. Desta forma, o Prefeito se submete a três esferas de responsabilidade, quais sejam, a responsabilidade civil, administrativa e penal.

A responsabilidade criminal é aquela que resulta do cometimento, de crimes, pelo agente público, no exercício de sua função ou em razão do mesmo; a responsabilidade administrativa decorre da violação de dever funcional, que atenta contra o bom funcionamento do serviço público e dos fins por ele visados; e responsabilidade civil é a invocada quando houver sido causado um dano que deve, assim, ser reparado.

Considerando que os agentes políticos não se submetem a processo administrativo disciplinar, tem-se que sua esfera de responsabilidade administrativa é, na verdade, a esfera de responsabilidade que tem sido designada como político-administrativa. A esfera de responsabilidade político-administrativa do agente político é atingida toda vez que ele pratica crime de responsabilidade. Não obstante essa denominação, que induz à conclusão de que os atos descritos como tais constituem crimes, de crime, na realidade, não se trata.

Ressalte-se, ademais, que tanto o artigo 52 da Constituição diz que a condenação se dará sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, como o artigo 3º da Lei 1.079/50 – que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, é expresso no sentido de que a imposição da pena pelo crime de responsabilidade não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal, revelando, assim, uma nítida distinção entre os crimes comuns e os crimes de responsabilidade. Assim é que, sendo a esfera de responsabilidade político-administrativa do agente político, uma esfera distinta da esfera penal e, obviamente, da esfera civil, não há dúvida de que um mesmo agente pode incidir, com uma mesma conduta, em uma ou mais esferas, como ocorre ordinariamente, com qualquer outro agente público.

O fato de o agente político estar inserido em outra esfera, em que não estão os outros agentes públicos, não o exime de responder nas demais. Vale dizer, a esfera de responsabilidade político-administrativa não exclui as esferas criminal e civil.

A Constituição Federal, de fato, não determina que os agentes políticos respondam apenas pelas infrações político-administrativas. Ela prevê essas infrações e estabelece regras específicas para o seu processo. Mas de forma alguma exclui a possibilidade da prática, pelos agentes públicos, de outros tipos de ilícitos. Antes, prevê esses outros tipos de infração ou ilícitos: os crimes comuns, os ilícitos civis (pelos quais responde o agente perante o Estado, em ação de regresso, nos termos do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, inclusive por atos legislativos e judiciais) e os atos de improbidade.

### **Referências bibliográficas:**

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006. 22ª ed. 1051 p.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2007

GARCIA, Mônica Nicida. *Agente Político, Crime de Responsabilidade e Ato de Improbidade*. Disponível em: [http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/monica\\_nicida\\_agentepolitico.pdf](http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/monica_nicida_agentepolitico.pdf)

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. 1ª ed. 863 p.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 2004. 29º ed. 798 p.

OLIVEIRA, Fabiana. *Prefeitos terão de apertar mais o cinto*. Revista do Legislativo, Número 29 - outubro/dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista29/prefeitos.pdf>

ZANCANER, Weida. *Razoabilidade e moralidade: princípios concretizadores do perfil constitucional do estado social e democrático de direito*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, ano I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 20 de junho de 2008.

### **Demais Sites Consultados:**

[www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)

[www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)

[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)

[www.advogadosdallagnol.com.br](http://www.advogadosdallagnol.com.br)