



PREFEITURA MUNICIPAL DE IOMERÊ

PROCESSO Nº: 43/2024/PMI

INTERESSADO: ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE IOMERÊ

ASSUNTO: **CONTRATAÇÃO DE ESPETACULO TEATRAL “TEMPO DA POESIA” PARA CAMPANHA SETEMBRO AMARELO**

VALOR: R\$ 2.600,00

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a Contratação de Grupo Teatral Reminiscências”, sendo a data do evento agendada para o dia 11 de setembro de 2024, às 19:30hrs no ginásio do CEMI, despesas com transporte e alimentação já inclusos no valor total R\$ 2.600,00, mediante Inexigibilidade de Licitação, conforme justificativa e especificações constantes do projeto básico.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:
 - I) documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
 - II) estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
 - III) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
 - IV) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
 - V) razão da escolha do contratado;
 - VI) justificativa de preço;
 - VII) autorização da autoridade competente.
3. A Administração apresentou os seguintes documentos: documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, orçamento, parecer contábil, termo de referência, autorização para abertura de processo administrativo de licitação, portaria de designação de agentes, razões da escolha do fornecedor e justificativa do preço (TR), CNDs municipal, estadual e federal, CNDT, certidões de regularidade com o INSS e o FGTS.
4. É a síntese do necessário.

APRECIÇÃO JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, que se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas.

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

8. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Fundamentação da contratação

9. O gestor aponta sem fundamentar a contratação no art. 74, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na qual indica tratar-se de contratação a ser feita por meio de inexigibilidade de licitação visto trata-se de contratação de profissional do setor artístico, sem ao menos demonstrar o mínimo necessário capaz de demonstrar: “Profissional artístico consagrado é aquele artista, que vive de sua arte, não necessitando de outra fonte de renda, e que, além de meramente conhecido, tem sucesso, ou seja, é aclamado e aprovado, quer pela crítica especializada, quer pela opinião pública”.

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

10. No caso em apreço, em que pese estar amparada em política pública educativa e de prevenção, urge alertar o calendário eleitoral e a vedação de efetivar despesas extraordinárias não previstas.

11. Ademais, a contratação direta prescinde tão somente a realização de licitação, mas não as formalidades mínimas para garantir a lisura da despesa.

12. Convém ressaltar o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

13. Observando o dispositivo acima, verifica-se que a Administração não instruiu o processo com os documentos exigidos, ressalvadas eventuais apontamentos no tópico a seguir.

Habilitação da contratada

14. Ademais, a inexigibilidade do procedimento licitatório não prescinde a apresentação da habilitação jurídica (art. 67) e regularidade fiscal, social e trabalhista da contratada (art. 68). Analisando os documentos dos autos, a Administração apresentou os seguintes documentos: documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, orçamento, parecer contábil, termo de referência, autorização para abertura de processo administrativo de licitação, portaria de designação de agentes, razões da escolha do fornecedor e justificativa do preço (TR), CNDs municipal, estadual e federal, CNDT, certidões de regularidade com o INSS e o FGTS. Nesse ponto, impende recomendar a reanálise quanto à habilitação jurídica da contratada, na medida em que não foram apresentados os documentos constitutivos da contratada, inclusive as devidas atas de nomeações e procurações para contratar.

Razões da escolha do fornecedor e Justificativa do preço

15. Conforme mencionado alhures, a justificativa do preço e as razões da escolha do fornecedor são indispensáveis para instruir o processo de contratação direta, de modo que a ausência importa em impropriedade insanável.

16. No presente caso, a Administração não apresentou o documento, no qual apresenta os fundamentos da inviabilidade de competição.

17. Quanto ao preço, não ficou demonstrada a compatibilidade do preço praticado pela contratada.

18. O MAIS IMPORTANTE CABE ESCLARECER:

Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas Proibidas em Ano Eleitoral. Código Penal. Gasto com Pessoal. Revisão Remuneratória. Despesa com Publicidade. Vedação a Novos Programas de Distribuição Gratuita de Materiais e Serviços. Improbidade Administrativa.

Levando em consideração a Lei nº 101, de 2.000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

Levando em consideração o Decreto-Lei nº 2.848, de 1.940 – Código Penal e suas alterações;

Levando em consideração a Lei nº. 9.504, de 1.997 – Lei Eleitoral e suas alterações;

Levando em consideração a Lei nº. 4.320, de 1.964 – Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro;

O Departamento de Jurídico vem trazer a conhecimento para este certame, e demais atos administrativos, que haja a devida cautela nos gastos públicos no corrente exercício, especialmente nos três meses que antecedem as eleições, editando a orientação que se segue.

O ano eleitoral é um ano onde se deve haver maior rigor do que o já costumeiro adotado, devido às peculiaridades em relação ao gasto público. Nesse cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101/00) opõe restrições orçamentárias. Tais limites alcançam, com mais ênfase, as despesas de pessoal e os gastos sem cobertura financeira, tudo isso sobre o forte argumento do enquadramento penal (art. 359-C e G do Decreto-Lei nº 2.848/40 - Código Penal e suas alterações).

Primando pelo princípio da igualdade, a Lei Eleitoral nº. 9.504, de 1.997, também freia a despesa governamental em ano de votação, podendo ocorrer multas, improbidade administrativa e, se for o caso, cassação de registro ou do diploma do candidato.

➤ **O corte das transferências voluntárias (1º quadrimestre do último ano de mandato).**

Quando o gasto de pessoal ou a dívida de longo prazo (**consolidada**), um ou outro ultrapassa seu próprio limite, a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 23 e 31, faculta período de ajuste: de dois quadrimestres para o gasto laboral; de três quadrimestres para a dívida fundada ou consolidada, que nada mais é do que o endividamento de longo prazo (superior a 12 meses).

Só depois disso é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais, entre elas o corte de transferências voluntárias vindas de outros entes federados, bem como o impedimento de obter garantias e contratar empréstimos e financiamentos.

Contudo, aqueles prazos de ajuste não são concedidos no último ano de mandato; aqui, as sanções são imediatas; acontecem a partir do 1º quadrimestre do ano de eleição (LRF, art. 23, § 4º e art. 31, § 3º). Em outras palavras e desde que, em abril no ano eleitoral, a Prefeitura tenha gasto, com pessoal, mais de 54% da receita corrente líquida, a partir daquele mês já se aplicam as antes mencionadas penalidades fiscais.

A de se ver que, nos três meses que antecedem o pleito, a Lei Eleitoral impede transferências voluntárias entre os níveis de governo (art. 73, VI, “a”), salvo as destinadas a obrigações preexistentes para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

Assim, o Poder Executivo devem atentar, rigorosamente, para a evolução da despesa com pessoal e da dívida de longo prazo (consolidada), visto que inexistirá, no último ano de mandato, o período de recondução franqueado em períodos não eleitorais.

➤ **As despesas dos dois últimos quadrimestres do mandato (a partir de maio).**

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF enseja ainda certa polêmica:

“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”

Nesse rumo, necessário a Administração pague as despesas feitas entre maio e dezembro do último ano de mandato ou, ao menos, disponibilizem recurso para que assim o faça o próximo gestor.

Do contrário, fica o dirigente à mercê de 1 a 4 anos de detenção (art. 359-C do Código Penal), sem embargo da possível rejeição do balanço anual por parte do Tribunal de Contas, juízo que, se confirmado pelo Legislativo, põe o agente político em situação de inelegibilidade, que, a teor da Lei da Ficha Limpa, só é revertida quando expressamente suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

Para tanto, sobressaíram-se as seguintes razões:

❖ Conforme o princípio da anualidade do orçamento, as receitas de um ano são para despesas do mesmo ano. Não faz sentido poupar receita para despesa empenhada, liquidada e paga somente no outro exercício financeiro.

❖ Admitindo-se contrato plurianual que, a modo da teoria vencida, precisasse estar financeiramente amparado já no ano da celebração, ante essa hipótese, não haveria mais necessidade de, a cada 4 anos, os entes estatais apresentarem planos plurianuais (art. 165, I da CF).

❖ A técnica contábil tem recomendado, ao final de cada ano civil, o cancelamento de empenhos não liquidados, isto é, contratos em que ainda não se consumou o fornecimento de bens e serviços. Esse procedimento emana de várias Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional. Nesse diapasão, claro está que não precisa haver dinheiro para débitos contabilmente inexistentes.

❖ O futuro mandatário, utilizando-se de seu poder discricionário, pode revogar contratos de fornecimento parcelado.

❖ Assim dispõe o decreto federal nº 93.872, de 1986:

“Art. 27 – As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada”.

Sob tal ótica, postula-se que os Tribunais de Contas analisem, uma a uma, as avenças dos dois últimos quadrimestres, no escopo de distinguir se o gasto é antigo ou novo, remetendo-se apenas este último ao cômputo do artigo em debate. No entanto, os preexistentes dispêndios, previsíveis, de há muito, no planejamento orçamentário, deveriam contar com sólido amparo de caixa, principalmente no lapso de maior restrição ao déficit orçamentário: o de época eleitoral.

Para essa nossa leitura, um eventual déficit financeiro em 30 de abril não poderia aumentar até o final do exercício (31 de dezembro); do contrário, estaria afrontado o art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Tal dicção vê-se confirmada nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias da União, que, para o exercício de 2012, assim dispôs:

“Art. 102. Para efeito do disposto no art. 42 da LRF, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere.

Parágrafo único. **No caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da Administração Pública**, consideram-se compromissadas apenas **as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no exercício financeiro**, observado o cronograma pactuado” (grifamos).

Quanto ao caput, de se lembrar que, a modo do art. 62 da Lei nº 8.666/93, o empenho equivale ao termo de contrato; é, pois, o “instrumento congênere” aludido naquele art. 102.

Relativamente ao parágrafo único, claro está que, sob o art. 42 da LRF, deve haver suporte monetário para os gastos preexistentes (folha salarial, encargos, serviços contínuos), desde que tenham sido eles regularmente liquidados, habilitando-os, assim, ao pagamento.

Daí se infere que, para a LDO federal, há de haver disponibilidade financeira para as despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro do último ano de mandato, sejam elas novas ou antigas.

Assim sendo, a análise do art. 42 requer que se compare o estoque líquido de débitos a pagar, em duas épocas do ano eleitoral: a que precede os dois últimos quadrimestres (**data-base: 30 de abril**) e a do último dia do mandato (**31 de dezembro**).

Ante todo o exposto, a apuração do art. 42 pode-se mirar na seguinte fórmula:

Para o primeiro período (posição em 30 de abril)

Empenhos a Pagar e Restos a Pagar (liquidados)

(-) Disponibilidades de Caixa (Caixa e Bancos)

(+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias

(=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 30.4 (*)

Para o segundo período (posição em 31 de dezembro)

Restos a Pagar (liquidados)

(-) Disponibilidades de Caixa

(+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e

valores atrelados a retenções extra-orçamentárias

(=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 31.12 (*)

(*) Se o resultado for negativo, então, ao invés de dívida, teremos situação inversa: a do superávit de caixa, ou seja, os haveres financeiros serão maiores que os débitos a pagar; não há, portanto, que se falar em dívida, mas, ao contrário, em folga de caixa.

Nessa comparação temporal, o incremento de débito está a revelar que se fez, no período, despesa sem cobertura monetária, descumprindo-se, por isso, a regra fiscal.

Exemplificando, caso a Administração deva \$ 1.000 em abril e \$ 1.200 em dezembro, claro está que, nos derradeiros 8 meses, assumiu-se mais despesa do que permitia a receita arrecadada, tanto é verdade que aumentou, em \$ 200, o saldo devedor final. Ao contrário e naqueles mesmos 8 meses, a redução, ou manutenção, do nível da dívida bem

demonstra amparo de caixa para todas as despesas consignadas em tal interstício e, via de consequência, atendimento à norma em debate.

À guisa de exemplo, tem-se que se a Administração deve \$ 1.000 em abril e \$ 900 em dezembro, é porque, nesse intervalo, arrecadou mais do que gastou, tanto é assim que esse ganho reduziu, em \$ 100, o saldo devedor vindo de 30 de abril.

De todo modo, o Chefe do Poder Executivo deve providenciar, em abril, rigoroso balancete patrimonial, efetivando depois, entre maio e dezembro, rigoroso planejamento de caixa, de sorte que todas as despesas tenham sólida expectativa de cobertura monetária. Dito de outra maneira, precisa o dirigente executivo, nesses oito meses, aplicar, à risca, os art. 47 a 50 da Lei nº. 4.320 (programação financeira) e o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (limitação de empenho caso haja queda da receita prevista).

➤ **Revisão Remuneratória (180 dias antes da eleição).**

Para a Constituição, a revisão geral remuneratória, no âmbito de cada Poder, **é sempre anual**; deve acontecer na mesma data e sem diferenciação de índices, o que abrange, de forma igual, servidores e agentes políticos. É o art. 37, X:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)

Tendo em conta que a Carta Política se refere a índice e a anualidade, depreende-se que a revisão geral anual é para repor a inflação havida nos doze meses anteriores, ou seja, recuperar a remuneração corroída pela elevação do custo de vida. Não é demais dizer que tal reajuste nada tem a ver com aumento real, ou seja, aquele que se dá acima da inflação.

De seu lado, a Lei Eleitoral assim proíbe:

*“Art. 73 – 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”.*

Essa revisão geral se diferencia da prescrita na Constituição, posto que não se refere à anualidade de doze meses, mas, sim, à perda aquisitiva ao longo do ano de eleição. Demais disso, só beneficia servidores; não agentes políticos. Em outros termos e desde que concedida nos 180 dias anteriores à eleição, a recomposição da Lei Eleitoral só agrega a

inflação a partir de 1º de janeiro do ano de eleição e, não, a havida nos doze meses previstos na Lei Maior.

De outro lado, há de se ponderar que, após a lei eleitoral de 1997 veio a Emenda nº 19, de 1998 (Reforma Administrativa), que introduziu, no Texto Constitucional, a revisão remuneratória anual.

Então, à primeira vista, a revisão da Lei Eleitoral, de abrangência limitada, não estaria recepcionada pela Carta Política.

Em que pese tal leitura, o Tribunal Superior Eleitoral põe termo à polêmica, decidindo que *“observem o disposto no art. 73, inciso VIII da Lei 9.504/97. É lícita a revisão da remuneração, no ano das eleições, quando destinada a afastar os efeitos da **inflação do período – ano – em curso**” (processo administrativo nº 19.590 – Classe 19ª – Distrito Federal).*

Por conta dessa decisão da Justiça Eleitoral, o gestor público deve acautelar-se, no sentido de que, **concedido nos 180 dias que antecedem a eleição, reajustes remuneratórios só podem recompor a inflação entre 1º de janeiro e o mês anterior ao do benefício**; não há aqui a anualidade do art. 37, X da Constituição.

➤ **Empréstimos e Financiamentos (ARO: os doze meses do ano eleitoral; Operações Normais de Crédito: 120 dias antes do pleito).**

No último ano de mandato dos Chefes de Poder Executivo, **não se pode contratar** operação de crédito por antecipação da receita orçamentária, as chamadas ARO (art. 38, IV, “b” da LRF).

De curto prazo, tais empréstimos visam cobrir insuficiência de caixa, ou seja, falta de dinheiro para despesas realizadas, vindo isso a denotar má planificação financeira.

Não é demais lembrar que, em face de seus elevadíssimos juros e encargos, tais empréstimos muito oneraram as finanças de Estados e Municípios brasileiros.

Quanto às operações normais de crédito, de índole orçamentária, Resolução Senatorial **impede-as 120 dias antes do término do mandato executivo**. Aqui se enquadra a operação de crédito advinda do PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária.

➤ **As Despesas de Publicidade (a partir de 90 dias antes do pleito).**

A Lei Eleitoral restringe as correlatas despesas, três meses antes do primeiro turno da eleição, estão proibidos gastos com publicidade institucional, o que abrange a propaganda de atos, programas, obras, serviços e campanhas governamentais (art. 73, VI, “b” da Lei nº. 9.504, de 1997).

Há, contudo, ressalvas; são elas:

❖ Situação de urgente necessidade, reconhecida pela Justiça Eleitoral;

❖ Propaganda de bens e serviços produzidos por empresas estatais, sujeitos à concorrência de mercado.

A proibição, não atinge a corriqueira **publicidade oficial**, que se dá pela divulgação de licitações, das vantagens remuneratórias concedidas a servidores (anuênios, quinquênios, sexta-parte), entre outras ações triviais, ligadas, estreitamente, à rotineira operação da máquina governamental.

Com efeito, entende o Tribunal Superior Eleitoral que “a publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos, não caracteriza publicidade institucional” (Ac.-TSE, de 7.11.2006, no REspe nº 25.748).

Ainda, a Lei Eleitoral quer que, ao longo de todo o ano eleitoral, as despesas de publicidade não superem:

a) média de gastos do primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros, eis o inciso VII, do art. 73:

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)

❖ **Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias (a partir de 5 de julho do último ano do mandato).**

Assim dispõe o parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº. 101, de 2000:

“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

.....

*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**”.***(grifo acrescido)**

Nos derradeiros 180 dias do mandato, **5 de julho a 31 de dezembro**, os Chefes de Poder não podem determinar atos que aumentem a despesa laboral, ou seja, a que se relaciona com salários, aposentadorias, pensões, obrigações patronais, horas extras e outras espécies remuneratórias aludidas no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O desatendimento põe o ordenador à mercê da pena indicada no art. 359-G do Código Penal: reclusão de 1 a 4 anos, sem embargo de o Tribunal de Contas negar registro a eventual admissão de pessoal, por nula de pleno direito.

Se o comando administrativo for editado antes do período de vedação fiscal, a despesa realizada nos tais 180 dias não contraria a norma em apreço. É assim porque, entre 5 de julho e 31 de dezembro, não se materializou ato voluntário do agente que ordena a despesa. Comparecem, no caso, as vantagens pessoais dos estatutos de servidores (quinqüênios, sexta-parte); a revisão geral anual prescrita em lei antes promulgada; as aposentadorias e pensões amparadas no regramento constitucional e local; o abono salarial aos professores da educação básica, concedido para que se atenda à vinculação dita na Emenda Constitucional nº. 53, de 2007 (60% do FUNDEB).

Nos 180 dias da restrição fiscal, há de se comparar a taxa do mês em que se quer aumentar o gasto de pessoal com o percentual do mês anterior à abrangência da norma, ou seja, o de junho.

Assim e sob as exceções permitidas na Lei Eleitoral (art. 73, V), pode a Administração, nos 180 dias, contratar servidores, desde que, no mês anterior, a taxa da despesa de pessoal seja menor que a de junho e, também se o impacto da nova despesa laboral não resultar, depois, aumento do percentual em questão.

Em suma e diante da taxa do mês-base (junho), mais despesa de pessoal requer percentuais menores; isso, em dois momentos do exercício: antes e após o mês em que houve a admissão dos novos funcionários.

Considerando o fato de o percentual oscilar frente à receita corrente líquida e ao crescimento vegetativo da folha de pagamento (quinqüênios, anuênios, sexta-parte), em face dessa instabilidade, temerário o dirigente balizar-se apenas na taxa do mês anterior, uma vez que, no mês subsequente, a taxa pode crescer à conta de outras ocorrências, que não somente o da contratação emergencial de pessoal.

Assim, o princípio da prudência recomenda que, ante um indispensável novo gasto de pessoal, o Chefe de Poder, no próprio ato administrativo, indique qual outra despesa de pessoal será cortada para custear a nova. Exemplificando: no caso de o motorista da ambulância licenciar-se, com vencimentos, para concorrer a cargo eletivo, a contratação temporária de outro motorista será feita, por exemplo, às expensas do corte de determinada quantidade de horas extras de certos funcionários.

❖ **Empenho da Despesa no Último Mês de Mandato.**

A Lei nº 4.320, de 1964, impede que, no último mês da gestão política, empenhe o Prefeito mais do que o duodécimo da despesa prevista. É o que determina o § 1º do art. 59:

“Artigo 59 – O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos orçamentários.

§ 1º - Ressalvado o disposto no art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês de mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente”.

Tal regra foi derrocada por preceito mais recente, o art. 42 da LRF, vez que este abrange a execução orçamentária dos dois últimos quadrimestres do mandato e, não, como é na sobredita regra, apenas o último mês da gestão.

De fato, o art. 42 da LRF baseia-se no contexto financeiro, no lastro monetário para gastos empenhados entre maio e dezembro do último ano de mandato. Já, o § 1º do art. 59 da Lei 4.320 funda-se no cenário orçamentário; impede que o Prefeito empenhe, em dezembro do ano de eleição, mais do que o duodécimo da despesa prevista em orçamento e nos seus créditos adicionais.

❖ Vedação a novos programas de distribuição gratuita de materiais e serviços (todo o ano eleitoral).

A Lei Eleitoral, que, entre tantos comandos, proíbe, em ano eleitoral e sob pena de cassação do mandato, a implantação de novos serviços que acarretem distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios. Eis o § 10 do art. 73 da Lei nº. 9.504, de 1997:

“§ 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)”

Assim, em ano de eleição, impossível criar novo programa que resulte distribuição gratuita de bens, dinheiros ou outros benefícios, a menos que tal ação já antes exista na vida operacional da Administração.

E mesmo para as lides preexistentes, o bom senso aqui recomenda que, no último ano de mandato, inexista ampliação significativa dos benefícios distribuídos, restringindo-se o atendimento a média verificada nos anos anteriores.

Neste sentido, os cuidados devem ser redobrados, especialmente em relação ao volume de atendimento e ao montante de recursos destinados aos projetos e programas. É preciso manter a média de procedimentos ou de concessões que vem sendo efetivadas ao longo dos últimos exercícios, sobretudo para não caracterizar favorecimento aos detentores do comando do Município, justamente no ano de eleição.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, recomenda-se reanálise na seleção, contratação e distribuição de todo e qualquer bem e/ou serviço, especialmente

com transferência de valores, e especificamente ao caso em tela, demonstrar na minuta do edital a ser apresentada, os aspectos e documentos que comprovem a expressividade do contratado e a real necessidade da contratação e os efeitos esperados com a campanha do “Setembro Amarelo”, pois, da forma apresentada, opina-se pela impossibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, salvo correções apresentadas.

19. À consideração superior.

Iomerê, em 17 de julho de 2024.

Ivair Ceron
Procurador Municipal
OAB/SC 37.099