



CARTILHA DE
ENCERRAMENTO
DE EXERCÍCIO E DE
MANDATO

Cartilha de Encerramento de Exercício e de Mandato

Equipe Técnica: Marcelo de Sousa Monteiro; Bruno Jesus Martins Lôbo. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – Coordenadoria de Ações Estratégicas, 19 páginas.

1. Encerramento de exercício 2. Encerramento de mandato 3. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta cartilha possui caráter informativo e geral.

Edição
Novembro de 2018



**CONTROLADORIA E OUVIDORIA
GERAL DO ESTADO**

Governo do Estado do Ceará

MISSÃO INSTITUCIONAL

Assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos, contribuindo para uma gestão ética e transparente e para oferta dos serviços públicos com qualidade.

GOVERNADOR
Camilo Sobreira de Santana

SECRETÁRIO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA E OUVIDORA GERAL
José Flávio Barbosa Jucá de Araújo

SECRETÁRIO ADJUNTO DA CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL
Antônio Marconi Lemos da Silva

SECRETÁRIO EXECUTIVO
Paulo Roberto de Carvalho Nunes

OUVIDORA SETORIAL
Maria Ivanilza Fernandes de Castro

COORDENADORA DA ASSESSORIA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
Denise Andrade Araújo

COORDENADORA DA ASSESSORIA JURÍDICA
Lara de Oliveira Osório

ASSESSORA DE GESTÃO DA QUALIDADE
Anastácia da Silva Santos

COORDENADORA DA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO
Flávia Salcedo Coutinho

COORDENADOR DE AÇÕES ESTRATÉGICAS
Marcelo de Sousa Monteiro

COORDENADOR DE AUDITORIA INTERNA
George Dantas Nunes

COORDENADORA DE CONTROLE INTERNO PREVENTIVO
Kelly Cristina de Oliveira Barbosa

COORDENADOR DE FOMENTO AO CONTROLE SOCIAL
Ítalo José Brígido Coelho

COORDENADOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
Marcos Henrique de Carvalho Almeida

COORDENADOR ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO
Virgílio Crescêncio Grangeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
REGRAS DE FINAL DE EXERCÍCIO E DE MANDATO	07
DESPESAS COM PESSOAL	07
<i>Crescimento superior ao limite legal: aplicação imediata das restrições</i>	07
<i>Aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias do mandato</i>	10
DÍVIDA	11
<i>Recondução da Dívida aos Limite Legais</i>	11
<i>Antecipação de Receita Orçamentária - ARO</i>	13
RESTOS A PAGAR	14
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	16
REFERÊNCIAS	18

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar Federal n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece regras de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com foco no planejamento, na transparência, no controle e na responsabilização. O objetivo é prevenir os riscos e corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Durante cada exercício financeiro os responsáveis pela gestão dos Poderes e órgãos públicos devem atentar para o monitoramento das ações, elaborando demonstrativos do cumprimento das regras estabelecidas. O final do mandato eletivo exige a verificação de indicadores de gestão fiscal com o objetivo de evitar que o ciclo político comprometa o equilíbrio econômico financeiro do ente da Federação. Neste período, o Gestor Público não pode praticar atos que venham a onerar os cofres públicos, comprometendo a gestão futura e transferindo aos seus sucessores obrigações assumidas em nome do poder público.

Nesse sentido, visando orientar os gestores públicos do Poder Executivo do Estado do Ceará quanto às restrições previstas na LRF, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE/CE apresenta os principais aspectos a serem observados.

REGRAS DE FINAL DE EXERCÍCIO E DE MANDATO

As limitações impostas pela LRF exigem o monitoramento contínuo dos indicadores da gestão fiscal durante cada exercício. Algumas regras são específicas para o final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão.

Embora seja permitido ao titular do mandato a recondução ao cargo por meio do instituto da reeleição, as regras deverão ser observadas no final de cada mandato.

DESPESAS COM PESSOAL

Crescimento superior ao limite legal: aplicação imediata das restrições

A LRF estabelece os limites legais para a despesa com pessoal do Poder Executivo Estadual. De acordo com a Lei Estadual nº 16.319/2017, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, para os fins dos limites dispostos nos arts. 19 e 20 da LRF, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL.

Gastos com pessoal - limites estabelecidos na LRF e na LDO

Descrição	Limite Despesa Total	Limite de Alerta (90%)	Limite Prudencial (95%)
Poder Executivo	48,6%	43,74%	46,17%
Poder Judiciário	6,0%	5,40%	5,70%
Poder Legislativo	3,4%	3,06%	3,23%
Ministério Público	2,0%	1,80%	1,90%
Total	60,0%	54,0%	57,0%

Excedido o limite prudencial, devem ser aplicadas as restrições previstas no art.22 da LRF:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite,

são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de 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 prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Excedido o Limite legal, sem prejuízo das restrições do art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre. Caso o excedente não seja eliminado nesse prazo e condição estabelecida, e enquanto perdurar o excesso, aplica-se ao **ente** as restrições do §3º do art. 23:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas

no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

[...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:
I - receber transferências voluntárias;
II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.
§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Independente de qual Poder ou órgão, referido no art. 20 da LRF, extrapole o seu limite legal despesa com pessoal, a restrição do §3º do art. 23 é aplicada ao ente federado.

Caso o limite legal seja excedido no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, aplica-se de **imediato** as restrições do §3º do art. 23, independente do prazo estabelecido para eliminação do percentual excedente.

Aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias do mandato

É vedada a prática de atos, durante os últimos 180 dias do mandato, que resultem em aumento da despesa com pessoal, sob pena de serem considerados nulos de pleno direito, conforme parágrafo único do art. 21 da LRF.

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.

Essa regra visa coibir a prática de atos de favorecimento, em final de mandato, relacionados com a despesa de pessoal, mediante contratações, nomeações, atribuição de vantagens, entre outros, no sentido de evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.

Essa vedação não se aplica a atos de mera concretização do que já estava autorizado por comando legal anterior como, por exemplo, as ascensões funcionais.

É importante destacar que a verificação do aumento da despesa com pessoal é feita pelo percentual resultante do cálculo da despesa com pessoal dos últimos 12 meses em relação à Receita Corrente Líquida do mesmo período (§3º do art. 2º, §2º do art. 18 e art. 19 da LRF). Assim, o aumento de despesas com pessoal, no período de vedação, acompanhado de um acréscimo proporcional da Receita Corrente Líquida, ou redução das despesas com pessoal já existentes, não viola o disposto no parágrafo único do art. 21 da LRF.

Ordenar, autorizar ou executar ato em desacordo com o parágrafo único do art. 21 da LRF constitui crime sujeito à reclusão de um a quatro anos, conforme art. 359-G do Código Penal.

DÍVIDA

Recondução da Dívida aos Limites Legais

Excedidos os limites legais da dívida pública e das operações de crédito estabelecidos pelo Senado Federal, o ente da Federação deverá eliminar o montante excedente até o término dos três quadrimestres subsequentes, sendo o excedente reduzido em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre.

A LRF não estabelece novas restrições para os excessos verificados no último ano de mandato, uma vez que as regras do §1º do art. 31 se aplicam ao ente enquanto perdurar o excesso.

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele

houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

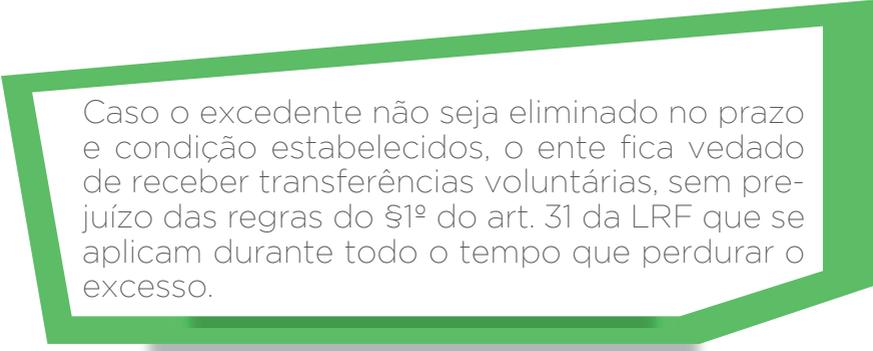
II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

A green callout box with a white background and a thick green border. The text inside is centered and reads: "Caso o excedente não seja eliminado no prazo e condição estabelecidos, o ente fica vedado de receber transferências voluntárias, sem prejuízo das regras do §1º do art. 31 da LRF que se aplicam durante todo o tempo que perdurar o excesso." data-bbox="110 665 890 885"/>

Caso o excedente não seja eliminado no prazo e condição estabelecidos, o ente fica vedado de receber transferências voluntárias, sem prejuízo das regras do §1º do art. 31 da LRF que se aplicam durante todo o tempo que perdurar o excesso.

Antecipação de Receita Orçamentária - ARO

Operações de ARO são aquelas em que o setor financeiro antecipa aos entes públicos as receitas tributárias futuras decorrentes da arrecadação tributária, as quais são oferecidas ao credor como garantia.

As ARO não poderão ser realizadas no último ano de mandato do Governador, conforme inciso IV-b do art. 38 LRF.

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:

[...]

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.

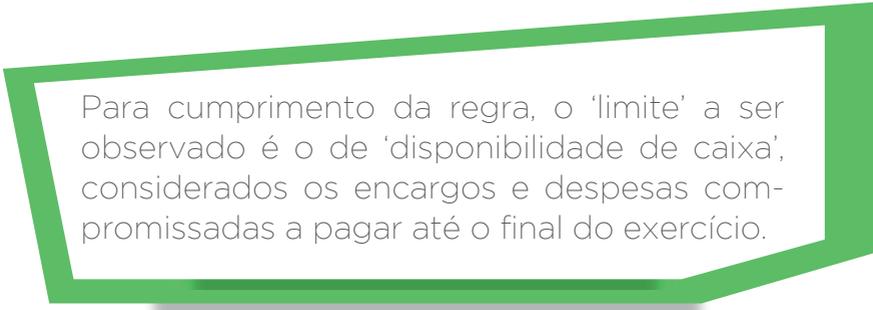
Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa constitui crime sujeito à reclusão de um a dois anos, conforme art. 359-A do Código Penal.

RESTOS A PAGAR

Visando resguardar o equilíbrio das contas públicas entre os mandatos, a LRF estabeleceu as obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato.

Conforme o art.42 da LRF, tais despesas deverão ser cumpridas integralmente dentro dele ou, no mínimo, deve-se deixar a disponibilidade de caixa suficiente para saldar essas obrigações.

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.

A green callout box with a white background and a green border, containing text. The box is trapezoidal, wider at the top and narrower at the bottom, with a slight shadow effect.

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.

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. 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' (art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93 e IN TCE CE nº 01/2014).

Os contratos plurianuais que ultrapassem o período estabelecido para a Lei Orçamentária Anual devem ser precedidos do cronograma físico-financeiro determinado pela Lei 8.666/93. Nesses casos, a disponibilidade de caixa será afetada não pelo valor total da obra ou serviço, mas pela parte ou fração do orçamento que corresponda à parte do cronograma orçamentário-financeiro do exercício.

Visando garantir o cumprimento integral da regra estabelecida no art. 42 da LRF, orienta-se que os órgãos e entidades do Poder Executivo observem os seguintes aspectos legais e operacionais:

- 1) Antes de contrair obrigação de despesa no âmbito 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’ para cada fonte de recurso que levará em consideração os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício; e**
- 2) Especificamente para a Fonte Tesouro (00-01), atentar-se para não assumir obrigação de despesa superior ao limite financeiro implantado nos sistemas corporativos do Estado.**
- 3) Os empenhos realizados por estimativa devem considerar a disponibilidade de caixa para saldar as despesas até 31 de dezembro.**

É importante que o gestor saiba que, embora a restrição do art. 42 se refira aos ‘dois últimos quadrimestres’ 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.

Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com o art. 42 da LRF constitui crime sujeito à reclusão de um a quatro anos, conforme art. 359-C do Código Penal.

Deve-se atentar ainda que a inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar ou que exceda o limite estabelecido em lei, ou deixar de cancelar o montante de restos a pagar inscritos em valor superior ao permitido em lei, constituem crimes sujeitos à pena de detenção, de seis meses a dois anos, conforme os artigos 359-B e 359-F do Código Penal.

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

A execução de despesas durante cada exercício financeiro deve estar adstrita aos limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

As Despesas de Exercícios Anteriores são situações em que as despesas não foram processadas na época própria, bem como os Restos a Pagar cancelados por prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente (art.37, Lei Federal nº4.320/64).

A expressão 'contrair obrigação de despesa' não alcança apenas as despesas empenhadas, pois ainda que a despesa não tenha sido empenhada, independentemente do motivo, deve-se deixar os recursos suficientes para o sucessor saldá-la, se o fornecedor de bens e serviços já cumpriu com seu dever fazendo a entrega dos bens ou prestando os serviços contratados.

Caso sejam identificadas despesas que não foram empenhadas no exercício correspondente, a inscrição de Despesas de Exercícios Anteriores deve estar restrita à previsão de crédito próprio na respectiva Lei Orçamentária, com saldo suficiente para atendê-las.

Eventual ocorrência de despesa sem o prévio empenho ou em desacordo com a programação financeira estabelecida é de inteira responsabilidade do ordenador de despesa.

Ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do inciso IX do Art. 10 da Lei Federal nº 8.429/92.

No mesmo sentido, praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência, bem como, retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, nos termos dos incisos I e II do Art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92.

Além disso, deve-se atentar que ordenar despesa não autorizada por lei constitui crime sujeito à reclusão de um a quatro anos, conforme art.359-D do Código Penal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30/10/2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Orientações para o Gestor Municipal: encerramento de mandato.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilha-encerramento-mandato-2012.pdf>>. Acesso em: 30/10/2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 0001/2014, de 16 de setembro de 2014.** Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/instrucoes-normativas/2014/send/215-instrucoes-normativas-2014/2355-instrucao-nor>>

mativa-0001-2014>. Acesso em: 01/11/2018.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Manual encerramento de mandato. Vitória, 2015.** Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/manual-encerramento-de-mandato2015.pdf>>. Acesso em: 01/11/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Final de mandato: orientação aos gestores públicos municipais.** Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/final%20de%20mandato_TCE_2012_site_0.pdf>. Acesso em: 01/11/2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Manual: os cuidados com o último ano de mandato.** 2015. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-tcesp-prefeitos.pdf>>. Acesso em: 30/10/2018.



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**

*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*