CADERNO

ENCERRAMENTO E TRANSIÇÃO DE MANDATOS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS



ABM Associação Brasileira de Municípios

CADERNO

ENCERRAMENTO E TRANSIÇÃO DE MANDATOS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Associação Brasileira de Municípios

Associação Brasileira de Municípios
2024

Ficha técnica

Este caderno foi elaborado pela Associação Brasileira de Municípios (ABM) em 2024. Contou com a colaboração de técnicos/as da Corte de Contas do Tribunal de Contas da União (TCU) para apresentação do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC).

Responsáveis técnicos da Associação Brasileira de Municípios, em ordem alfabética

- Eduardo Tadeu, Diretor Executivo da ABM;
- Gilmar Dominici, Vice-Presidente de Relações Institucionais da ABM;
- João Pires Mattar, Assessor de Projetos da ABM;
- Valentina Falkenstein, Gerente Executiva da ABM;
- Wellington Araújo, Assessor Jurídico da ABM;
- Yara Martinelli, Assessora de Projetos da ABM.

Diagramação

- Cleuber Nunes.

Revisão Técnica, em ordem alfabética

- Christiane Ribeiro, Coordenadora do Observatório Municipalista na Área Mineira da Sudene;
- Guilherme Aragão, Assessor Jurídico da ABM;
- José Prates, Ex-prefeito de Salinas e Vice-Presidente para Assuntos da América Latina da ABM;
- Rosania Martins, Ex-Secretária Municipal de Fazenda do Município de Salinas.

Sumário

Objetivo 05
Apresentação da entidade responsável 06
Introdução 08
O ENCERRAMENTO DE MANDATOS DENTRO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 10
1. Preparação para o Encerramento de Mandato 10
2. Transparência Fiscal 11
2.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) 11
2.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF) 12
3. Controle e Monitoramento das Despesas 12
3.1 Monitoramento de Gastos com Pessoal 12
3.2 Restrições para Criação de Novas Despesas em Ano Eleitoral (Restos a Pagar) 13
3.3 Restrições Específicas para Despesas de Pessoal em Ano Eleitoral 13
4. Controle e Monitoramento da Dívida Pública 13
4.1 Monitoramento da Dívida Pública 14
4.2 Restrições para Tomar Empréstimos em Ano Eleitoral 14
5. Apresentação do Tribunal de Contas da União 15
ENCERRAMENTO DE MANDATOS: VEDAÇÕES EM PERÍODO ELEITORAL 16
1. A Lei das Eleições 16
2. Das Condutas Vedadas em Período Eleitoral 16

2.1 Uso ou Cessão de Bens Públicos 17
2.2 Uso de Materiais ou Serviços Públicos 17
2.2.1 Uso da Residência Oficial para Transmissão de Live e Podcast 17
2.3 Cessão de Servidores ou Uso de Seus Serviços 18
2.4 Uso Promocional de Distribuição Gratuita de Bens e Serviços de Caráter Social 19
2.5 Admissão, Movimentação, Supressão ou Readaptação de Vantagens de Servidor Público 19
2.6 Propaganda Institucional 20
2.7 Gastos com Publicidade 21
2.8 Aumento de Remuneração 22
2.9 Distribuição de Bens, Valores ou Benefícios 23
2.10 Contratação de Shows Artísticos com Recursos Públicos em Inaugurações 23
Conclusão 23
ENCERRAMENTO DE MANDATOS E O PROGRAMA NACIONAL DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO (PNPC) 25
1. Programa Nacional de Prevenção à Corrupção 25
2. Recomendações aos Prefeitos e Prefeitas em Final de Mandato acerca do PNPC 25
Para aprofundar... 27
Outras referências 29

Objetivos

Este caderno foi elaborado pela Associação Brasileira de Municípios-ABM e contou com a colaboração de técnicos/as da Corte de Contas do Tribunal de Contas da União-TCU para apresentação do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção-PNPC. O caderno tem como objetivo apoiar governos municipais a atravessar, de maneira transparente e legalmente adequada, o processo de encerramento de mandatos. Com o propósito de apoiar a prevenção de riscos fiscais e corrigir os desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas, este caderno apresenta as principais leis e processos vinculados à responsabilidade fiscal.

Durante o exercício do mandato é de responsabilidade da gestão realizar o monitoramento de ações e dispêndios financeiros, elaborando demonstrativos do cumprimento das regras estabelecidas e os registros fiscais. Ao final do mandato é obrigatória a verificação de indicadores de gestão fiscal, para garantia do equilíbrio econômico e da boa administração financeira das contas públicas.

Durante o encerramento de mandato, a gestora e o gestor público não devem realizar ações que onerem os cofres públicos, para que não haja comprometimento das gestões futuras e das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar Federal n.° 101/2000) estabeleceu as normas de finanças públicas para garantia da responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo dimensões de planejamento, transparência, controle e responsabilização. A Lei Eleitoral de N° 9.504/1997 apresenta disposições sobre as “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais” que determinam ações do processo de encerramento de mandato. Com o intuito de orientar gestoras e gestores públicos quanto às possibilidades e restrições previstas na LRF e na Lei Eleitoral, este caderno demonstrará as etapas do processo fiscal de encerramento de mandatos.

Apresentação da entidade responsável

A Associação Brasileira de Municípios (ABM) foi fundada na cidade do Rio de Janeiro em 15 de março de 1946, constituindo assim a entidade municipalista mais antiga da América Latina.

De âmbito e representação nacional, hoje com sede e foro em Brasília, a ABM opera num regime de íntima cooperação com os municípios, instituições congêneres e afins, bem como entidades estaduais, federais e internacionais. A criação da Associação se deu com a mobilização de Prefeitos, Vereadores, Senadores e Deputados, iniciada principalmente pela necessidade de garantia da perspectiva municipalista no momento em que se debatia, na Assembleia Nacional Constituinte, a dimensão da discriminação do orçamento público. Os debates sobre este assunto vital para o desenvolvimento e progresso dos municípios reverbera até os dias atuais.

Pela gestão da Associação passaram muitos municipalistas, participando de lutas históricas, movimentos, congressos e seminários, sempre buscando a garantia e a representação da perspectiva municipal e local, do território em que se vive, onde habitam cidadãs e cidadãos e onde se buscam soluções para as necessidades básicas de segurança, saúde, educação. Articulando em esferas de decisão política, em esforços de descentralização político-administrativa, a ABM logrou muitas conquistas municipais, até alcançar a autoadministração, base da estrutura democrática de direito. A Constituição de 1988 coroou o esforço da ABM ao colocar o município como ente federativo.

A ABM, que é plural, tem uma história coerente e de independência respeitosa, mantendo o diálogo com os órgãos governamentais, sempre acima de correntes políticas partidárias, e por isso mesmo, manteve as portas abertas para a continuidade dos pleitos, convencida de que fortalecer os municípios é engrandecer o Brasil. A Associação procura somar ações dos vários poderes, porque a sua grande meta é a constante melhoria das condições de vida da população brasileira. A Estrutura Tributária inserida na Constituição de 1988 foi fruto de um trabalho mobilizador promovido pela ABM, com a finalidade de amenizar as graves diferenças na distribuição dos tributos pagos pelo cidadão brasileiro. À época apenas 6% dos impostos pagos ficavam com os municípios.

A ABM é uma sociedade civil sem fins lucrativos, que tem como membros os Municípios e as Associações Estaduais e Regionais de Municípios, além de

Consórcios de Municípios constituídos em pessoa jurídica e reconhecidas pela ABM. A estrutura orgânica da ABM permite uma fácil comunicação e articulação com municípios pequenos, médios e grandes, distribuídos em todos os Estados Brasileiros.

A ABM vem trabalhando desde 1946 por mais capacidade de gestão e melhores condições para que municípios possam proporcionar políticas públicas adequadas à população brasileira. Depois de um longo período de dificuldade no acesso a programas e no estabelecimento de diálogo com o Governo Federal, um novo momento se anuncia para os municípios brasileiros, tanto em termos de diálogo - em que se destaca a criação do "Conselho da Federação", conforme a proposta apresentada pela ABM à equipe de transição em 2022, quanto pela criação de projetos e programas federais. Alguns relevantes exemplos desse novo tempo de diálogo foram o pronto atendimento da demanda pela prorrogação do prazo de vigência da lei 8666/93 e o retorno do Programa Mais Médicos, propostas apresentadas pela ABM; e as ações relativas ao enfrentamento à violência nas escolas.

Na perspectiva de desenvolvimento do país, a participação dos governos locais é fundamental. Fortalecer o diálogo federativo, a capacidade de gestão dos municípios e a oferta de projetos e programas por parte do governo federal são agendas urgentes. Frente a esse novo momento, é importante a criação de novos espaços de diálogo entre o Governo Federal e os municípios. Com esse intuito e na perspectiva de fortalecer o debate, a troca de experiências, boas práticas e lições aprendidas, o encontro e o diálogo entre os municípios e destes com o Governo Federal, a ABM se coloca como organização capaz de criar pontes sólidas entre os atores relevantes deste processo.



Introdução

O encerramento de mandatos é um momento crucial na vida política do país. Durante este período, diversos processos e normativas devem ser seguidos para garantir uma transição legalmente adequada e justa de poder, com observância da responsabilidade fiscal. O período de encerramento de mandatos coincide com o período eleitoral que elegerá, ou reelegerá, os novos representantes, sejam eles prefeitos/as ou vereadores/as, no contexto municipal. Nesse sentido, os protocolos de transição de governo exigem a cooperação plena com a equipe de transição indicada pelo sucessor eleito, garantindo a transferência eficiente de informações e responsabilidades.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000) é crucial para a delimitação legal deste processo. A LRF estabelece normas de finanças públicas para os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), com objetivo de manter o equilíbrio entre receitas e despesas, a transparência na gestão fiscal e o controle e redução da dívida pública (CGE-CE, 2018).

As principais medidas e ações na Responsabilidade Fiscal consistem na implementação de uma gestão transparente, que realize de maneira tempestiva a divulgação de relatórios fiscais, que garanta a participação popular nas decisões orçamentárias e delimite com clareza e transparência os limites de despesas. Nesse sentido, é essencial o estabelecimento de limites para gastos com pessoal e o respeito às restrições para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado; além da garantia do controle da dívida pública por meio de metas e limites, o respeito às restrições de contratação de operações de crédito; e a vedação de transferências voluntárias para entes em débito com a União.

No último ano de mandato, a atenção dos gestores municipais deve ser redobrada, uma vez que há uma série de vedações específicas a fim de evitar que o ciclo político comprometa o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas. O prefeito/a pode, por desconhecimento, agir em desconformidade com a Lei, estando sujeito a sanções, inclusive no âmbito penal.

Outra etapa essencial do encerramento de mandatos é a prestação de contas, que consiste na elaboração de 'Relatórios Finais' de gestão fiscal, com demonstrativos contábeis e financeiros. As contas do governo são submetidas aos Tribunais de Contas, que avaliam a regularidade das contas pelos órgãos competentes.

O descumprimento da LRF tem implicações jurídicas, com responsabilização que incluem sanções em multas e inelegibilidade, além de consequências para o Ente Federativo. Entre as sanções estão o bloqueio de transferências voluntárias e as restrições na contratação de operações de crédito e de captação de financiamento internacional.

O encerramento de mandatos e a responsabilidade fiscal são elementos essenciais para a estabilidade econômica e política do Brasil. O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é fundamental para garantir uma gestão responsável e transparente, promovendo o bem-estar da sociedade.



Foto: São Cristóvão/SE, de Heitor Xavier.

O ENCERRAMENTO DE MANDATOS DENTRO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Para garantir um encerramento de mandato que coadune com as normas estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns protocolos essenciais devem ser cumpridos. Este Caderno propõe um mapa para esta adequação:

1. Preparação para o Encerramento de Mandato

O exercício de mandato deve, desde o princípio, ser realizado com a garantia da implementação de uma estratégia de memória institucional e manutenção coordenada de arquivos e informações, com uma gestão eficiente e transparente e atualização frequente de dados da atividade pública municipal.

Chegado o encerramento do exercício de mandato, para uma melhor gestão do processo de encerramento, recomenda-se:

- **Constituição de uma Equipe de Transição**, formada por especialistas e técnicos capazes de realizar a coleta de informações financeiras e administrativas do município durante a gestão. É prudente verificar se há normativos específicos do Tribunal de Contas ao qual o ente é vinculado. Oportuno e importante será, sempre, convidar representantes da sociedade civil para acompanhar os trabalhos da comissão de transição, em todas as suas fases, e apresentar seu próprio relatório, caso se interessem em fazê-lo.
- A formalidade de entrega de toda e qualquer documento comprobatório de regularidades **deve ser por meio de ofícios** para assegurar a normalidade da operação de transição. Mesmo que o eleito registre que recebe "com ressalva" a documentação – o que é direito e prerrogativa sua – a entrega, com testemunhas, de documentos, bens e valores, ficará registrada como gesto e ato de boa-fé e compromisso de quem o faz, embora a transição não se esgote com tal atitude.
- Todos os registros de carga patrimonial são das contas do município e devem ser verificados pela comissão de transição. Assim, **recomenda-se criar uma planilha dos bens patrimoniais** (móveis e imóveis), com como incluir relação de material no estoque do almoxarifado. Após serem conferidos e registrados visualmente, serão relacionados e recebidos, no estado em que se encontram, pelos representantes do gestor que sai e do eleito.

- Manutenção de uma planilha com aplicações dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde (FMS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) e do Fundo para Infância e Adolescência (FIA). Qualquer descumprimento prejudicará o repasse de receitas de transferências no próximo mandato.
- Elaboração de uma **relação de contratos de licitação vigentes**, principalmente combustíveis e medicamentos para evitar o corte do fornecimento no início do mandato, situação corriqueira nos municípios.

Ademais, o gestor deve manter as seguintes certidões atualizadas:

- Cadastro Geral de Convenentes (CAGEC);
- Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (CAUC);
- Certidão Negativa da Receita Federal;
- Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP);
- Certificado de Regularidade do FGTS;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

Por fim, a equipe de transição deve dar a devida atenção aos instrumentos de planejamento orçamentário, considerando que novo gestor receberá um PPA vigente 2022/2025, inclusive a Lei de Diretrizes Orçamentárias para Lei Orçamentária Anual para 2025 já sancionadas, com programas, projetos, atividades, metas e prioridades da gestão anterior. Até que sejam elaborados os instrumentos de planejamento com base no plano de governo, o novo gestor deve estar familiarizado com o que foi programado anteriormente, a fim de garantir a continuidade das políticas públicas em andamento.

2. Transparência Fiscal

A fim de garantir o devido acompanhamento das regras estabelecidas na LRF, o gestor deve preparar e dar ampla publicidade a dois importantes documentos: o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** e o **Relatório de Gestão Fiscal.**

2.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

O RREO é uma exigência constitucional (art. 165, §3) cujas normas foram detalhadas na LRF. Seu propósito é permitir que os órgãos de controle e a própria população possam visualizar a situação fiscal do município, com dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa.

2.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

O Relatório de Gestão Fiscal abrange as informações referentes ao cumprimento das metas fiscais e dos limites de que trata a Lei. O RGF deve ser publicado ao final de cada quadrimestre (no fechamento de abril, agosto e dezembro) e deverá conter: os números do município referentes às despesas com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, concessão de garantias e contratação de operações de crédito, indicando as medidas corretivas adotadas ou a serem adotadas caso os limites tenham sido ultrapassados. Além disso, o RGF indicará o montante da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro e as inscrições de Restos a Pagar (despesas empenhadas que serão pagas no próximo exercício).

3. Controle e Monitoramento das Despesas

Tendo em vista a relevância do controle e monitoramento de despesas durante o período de encerramento e transição de mandatos, destacamos nesta seção os principais fatores de atenção para o gestor e sua equipe de transição (Referências legais, às respectivas subseções: LRF - art. 23, § 4°; LRF - art. 42; LRF - art. 21, II a IV):

3.1 Monitoramento de Gastos com Pessoal

- É essencial realizar o acompanhamento minucioso dos gastos com pessoal, garantindo que estejam dentro dos limites estabelecidos pela LRF (total de despesas com pessoal não poderá exceder 60% da receita corrente líquida, sendo 6% para Legislativo e 54% para Executivo).
- Antes de aplicar sanções, a LRF oferece período de dois quadrimestres para recondução das despesas de pessoal aos limites. **Contudo, esses prazos não são concedidos no último ano de mandato, o que exige atenção redobrada do gestor público**. A LRF prevê aplicação automática de restrições caso os gastos com pessoal ultrapassem os patamares acima **nos primeiros 4 meses do último ano do mandato**. Se isso ocorrer, o município não poderá:
  1. Receber transferências voluntárias;
  2. Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
  3. Contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

3.2 Restrições para Criação de Novas Despesas em Ano Eleitoral (Restos a Pagar)

Nos últimos 8 meses do mandato, é proibida a contratação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro deste marco de tempo. Tampouco podem ser criadas despesas que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja caixa suficiente para quitá-las.

3.3 Restrições Específicas para Despesas de Pessoal em Ano Eleitoral

- É proibido qualquer ato que represente aumento da despesa com pessoal **nos 180 dias anteriores ao final do mandato**;
- Também é proibida a edição de ato que resulte em aumento da despesa com pessoal ou que preveja parcelas a serem implementadas após o final do mandato;

1. **Atenção**: a Lei deixa claro que se implicar em aumento de despesa nos últimos 180 dias do mandato atual ou criar parcelas a serem implementadas no próximo mandato, **é proibida** a nomeação de aprovados em concurso público. Também é proibida a edição, aprovação ou sanção de projeto de lei que conceda reajuste salarial ou promova reestruturação de carreiras com aumento de despesa com pessoal.
2. **Observação**: a despesa de pessoal é um número percentual obtido com base na comparação do gasto com a receita corrente líquida nos últimos 12 meses. Então, incrementar esse gasto é o mesmo que elevar sua taxa em face do que foi verificado no mês que precede os 180 dias da norma: o mês de junho. Ou seja, as despesas com pessoal podem aumentar se a receita corrente líquida (base de cálculo) acompanhar este crescimento. Por precaução, recomenda-se que, nos últimos 180 dias, caso haja um incremento da despesa de pessoal, este seja prontamente compensado por uma redução equivalente.

4. Controle e Monitoramento da Dívida Pública

Tendo em vista a relevância de monitoramento e controle da dívida pública durante todo o mandato, e especialmente no período de transição, destacamos os seguintes passos para garantia do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Referências legais, às respectivas subseções: LRF - art. 31, § 3°; LRF - art. 38, IV, b; Resolução 43/2001 do Senado Federal - art. 15).

4.1 Monitoramento da Dívida Pública

- Acompanhamento constante e minucioso da dívida pública, com aplicação de instrumentos de gestão da informação (a dívida consolidada não poderá exceder 120% das receitas correntes líquidas do município);
- Antes de aplicar sanções, a LRF oferece período de três quadrimestres para recondução da dívida aos limites. Contudo, esses prazos não são concedidos no último ano de mandato, o que exige atenção redobrada do gestor público. Assim, a LRF prevê aplicação automática de restrições caso a dívida consolidada ultrapasse o limite acima **nos primeiros 4 meses do último ano do mandato**. Se isso ocorrer, o município:
    1. Estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias;
    2. Fica obrigado a alcançar o superávit primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, a limitação de empenho.

4.2 Restrições para Tomar Empréstimos em Ano Eleitoral

- **É proibida** a realização de operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária **no último ano do mandato**;
- Já as operações de crédito normais (empréstimos) são proibidas **nos últimos 120 dias do mandato**, com as seguintes exceções: refinanciamento da dívida mobiliária; as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Economia em nome do Senado.

O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é essencial para a estabilidade econômica e a transparência na gestão pública. Ao seguir este passo a passo, as gestoras e os gestores públicos contribuem para a manutenção da responsabilidade fiscal durante o encerramento de mandatos, promovendo a confiança da população e o bem-estar da comunidade.

5. Apresentação do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão responsável pela aplicação e garantia da Lei de Responsabilidade Fiscal. O TCU foi criado em 7 de novembro de 1890, por meio do Decreto 966-A e por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, sendo norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

Em 1891, a primeira constituição republicana institucionalizou o Tribunal de Contas da União e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

Além das competências constitucionais e privativas do TCU que estão estabelecidas nos artigos 33, §2°, 70, 71, 72, §1°, 74, §2° e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, outras leis específicas trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal. Entre essas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001), a Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.



Foto: Tribunal de Contas da União

ENCERRAMENTO DE MANDATOS: VEDAÇÕES EM PERÍODO ELEITORAL

Para apoiar o processo de encerramento e transição de mandatos municipais que coadunem com as normas estipuladas pela Lei Eleitoral do Brasil, alguns protocolos essenciais devem ser cumpridos. Este Caderno propõe um mapa para esta adequação:

1. A Lei das Eleições

A Lei 9.504/97, conhecida como a lei das eleições, destaca diretrizes cruciais. O Artigo 73 estabelece algumas vedações às condutas que atentem contra a igualdade de oportunidades entre os candidatos durante o processo eleitoral, direcionadas principalmente aos agentes públicos, sejam eles servidores ou não. A importância dessa legislação é clara: assegurar que a competição política ocorra em um cenário imparcial, em que o uso inadequado de recursos públicos e a manipulação de serviços governamentais são coibidos. Em especial, é crucial que agentes públicos, políticos e cidadãos compreendam e respeitem as proibições delineadas, evitando irregularidades que comprometam a integridade do processo eleitoral.

Determinados atos praticados à frente da estrutura pública municipal podem resultar em desequilíbrio no processo eleitoral, podendo configurar abuso de poder político e, consequentemente, gerar penalizações na seara administrativa e eleitoral. Entre essas consequências, destacam-se a condenação pela Justiça Eleitoral ao pagamento de multa e até mesmo a possibilidade de terem seus registros ou diplomas cassados.

O cumprimento rigoroso das disposições da Lei das Eleições é essencial para garantir a transparência e lisura do processo eleitoral. Agentes públicos, políticos e cidadãos têm a responsabilidade compartilhada de evitar qualquer conduta que comprometa a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Ao respeitar as proibições estabelecidas, todos contribuem para a construção de um ambiente democrático sólido, onde as eleições refletem a vontade popular e fortalecem os alicerces da representação política.

2. Das Condutas Vedadas em Período Eleitoral

Durante o período eleitoral, uma série de condutas são vedadas pela Lei das Eleições. São destacadas neste caderno as condutas vedadas que exigem especial atenção dos gestores/as e servidores/as municipais.

2.1 Uso ou Cessão de Bens Públicos

Os bens móveis e imóveis da Administração Pública direta e indireta não podem ser cedidos ou usados em benefício de candidato, partido político, federação ou coligação, ressalvada a realização de convenção partidária.

Essa proibição abrange os bens de pessoas jurídicas de direito privado vinculadas à Administração, como empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas de direito privado. Essa restrição deve ser interpretada de maneira abrangente, englobando não apenas a cedência e uso de bens móveis e imóveis de propriedade da administração pública, mas também aqueles em sua posse, detenção e mesmo os bens sob sua responsabilidade, incluindo situações em que se tratam de bens apreendidos.

A referência legal desta subseção é a Lei no 9.504/97 - art. 73, I e § 2o; e Resolução do TSE n.º 23.735/ 2024, seu período de aplicação é ininterrupto.

2.2 Uso de Materiais ou Serviços Públicos

É proibido utilizar materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas em desacordo com as prerrogativas estabelecidas nos regulamentos e normas dos órgãos aos quais pertencem.

Para entender melhor essa proibição, é essencial perceber que se proíbe apenas o uso excessivo. Essa restrição não se limita ao período eleitoral, aplicando-se em qualquer momento. Importante ressaltar que não é permitido usar, para fins eleitorais, qualquer material ou serviço financiado pelo erário, sendo autorizado apenas o uso regular, de acordo com as prerrogativas de cada cargo e guiado pelos princípios republicano e da moralidade.

A referência legal desta subseção é a Lei no 9.504/97 - art. 73, II e Resolução do TSE n.º 23.735/2024, seu período de aplicação é ininterrupto.

2.2.1 Uso da Residência Oficial para Transmissão de *Live* e *Podcast*

A resolução 23.735/2024 do Tribunal Superior Eleitoral cria uma inovação quanto ao uso da residência oficial do chefe do poder executivo para realização de transmissão de conteúdo de caráter eleitoral. O artigo 19 da referida resolução, estabelece que é lícito o uso da residência oficial do chefe do poder executivo para transmissão de conteúdo eleitoral através de *live* ou *podcast* via *facebook*, *instagram*, *youtube* e outros meios de transmissão.

Entretanto, o uso da residência oficial para essa finalidade deve observar algumas exigências:

- O ambiente onde ocorrer a transmissão deve ser neutro, sem caracterização por símbolos, insígnias, objetos, decoração ou qualquer elemento que permite a associação ao poder público ou ao cargo ocupado;
- A exposição na *live* ou *podcast* deve ser restrita à pessoa detentora do cargo;
- A divulgação do conteúdo deve ser estritamente vinculada à candidatura;
- Não deve ser utilizado recursos, materiais ou serviços públicos, assim como é proibida a participação de servidoras, servidores, empregadas e empregados da Administração Pública direta ou indireta; e
- Fica obrigado o devido registro, na prestação de contas, de todos os gastos efetuados e doações estimáveis relativas à *live*, ao *podcast* ou à transmissão eleitoral, inclusive referentes a recursos e serviços de acessibilidade.

De forma concisa, a Resolução n.º 23.735/2024 do Tribunal Superior Eleitoral introduz uma importante inovação ao permitir o uso da residência oficial para transmissões de conteúdo eleitoral, como *lives* e *podcasts*. Entretanto, essa permissão está condicionada ao cumprimento de uma série de exigências, visando garantir a neutralidade do ambiente, a restrição da participação ao detentor do cargo, a exclusividade do conteúdo à candidatura, a não utilização de recursos públicos e a devida prestação de contas. Essas diretrizes buscam assegurar a lisura e a transparência, assim como coibir o uso indevido dos bens, serviços e recursos do poder público.

A referência legal desta subseção é o Art. 19 da Resolução do TSE n.º 23.735/2024, seu período de aplicação é ininterrupto.

2.3 Cessão de Servidores ou Uso de Seus Serviços

Os servidores ou empregados públicos da administração direta e indireta do Poder Executivo não podem trabalhar, de forma cedida ou de forma voluntária, em campanhas eleitorais durante o horário de expediente. A exceção a essa regra seria em caso de o servidor ou empregado se licenciar.

Mas cabe salientar que a lei não impede que servidores participem voluntariamente de atividades partidárias ou de campanha fora do horário de expediente. No entanto, é crucial garantir que essas atividades não prejudiquem as responsabilidades para as quais foram contratados.

A referência legal desta subseção é a Lei no 9.504/97 - art. 73, III e Resolução do TSE n.º 23.735/2024, e a lei é aplicada apenas durante o período eleitoral.

2.4 Uso Promocional de Distribuição Gratuita de Bens e Serviços de Caráter Social

É proibido fazer ou permitir que se faça o uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público.

Essa vedação visa coibir a indevida utilização, para promover interesses eleitoreiros, de recursos públicos. Em termos mais simples, a lei impede que, durante campanhas eleitorais, sejam distribuídos gratuitamente bens ou serviços de caráter social que são financiados ou subsidiados pelo governo com o intuito de favorecer determinadas candidaturas, ou se utilizar dessas distribuições para promoção de um candidato ou partido. Essa medida visa garantir que a distribuição de benefícios sociais seja realizada de forma imparcial, sem influenciar o processo eleitoral em favor de determinados interesses políticos.

A título de exemplo, cabe mencionar o julgamento do AgR-AI nº 1159 realizado pelo TSE em 01.10.2020. Tratava-se de

> "um caso de distribuição de títulos de legitimação de posse em áreas de moradores de baixa renda em ano eleitoral. Ficou constatada a ampla divulgação com nítido caráter de promoção pessoal, o que é expressamente proibido. Restou configurado também o abuso de poder político, e como consequência foi aplicado multa e o beneficiado declarado de inelegível. O nítido caráter de promoção pessoal decorrente desse fato ficou configurado, sobretudo, pela ampla divulgação da ação na página oficial da administração pública municipal na internet e por meio de fotografias que provaram não só a presença dos beneficiados nos eventos, como também a participação do então prefeito."[1]

A referência legal desta subseção é a Lei nº 9.504/97 - art. 73, IV; e a Resolução do TSE 2024, seu período de aplicação é ininterrupto.

2.5 Admissão, Movimentação, Supressão ou Readaptação de Vantagens de Servidor Público

Durante o período eleitoral, é proibido nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, sob pena de nulidade do ato.

[1] Ac. de 1º.10.2020 no AgR-AI nº 1159. Acesso em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/distribuicao-gratuita-de-bens-e-servicos-de-carater-social-2013

Algumas exceções à proibição acima:

- É permitida a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

Esclarece-se que a exoneração dos servidores públicos ocupantes de cargos em comissão (ou em função de confiança) nesse período, como qualquer ato administrativo, deve guardar respeito ao interesse público e, desse modo, atender aos princípios orientadores da matéria, sob pena de configurar desvio de finalidade, ensejando a responsabilização do agente público.

- É permitida a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- É permitida a nomeação dos aprovados em concursos públicos que sejam homologados até 6 de julho de 2024;
- É permitida a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- É permitida a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

A referência legal desta subseção é a Lei nº 9.504/97 - art. 73, V e Resolução do TSE n.º 23.735/2024. O Período de aplicação da regra é a partir de 6 de julho, para o período eleitoral de 2024.

2.6 Propaganda Institucional

No período eleitoral, é proibido realizar propaganda institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta. Mesmo nos casos listados como exceções, é vedado o uso de símbolos, marcas, slogans ou quaisquer elementos que possam caracterizar propaganda indireta em benefício de candidato, partido político, federação ou coligação. Exceções:

- Em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, os agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição poderão autorizar essa despesa;
- A mera concessão de entrevista por ocupante de cargo público durante o período eleitoral não é considerada publicidade, desde que inserida dentro do contexto de informação jornalística e não sirva de instrumento de propaganda do candidato;

- A própria publicação de atos oficiais (leis, decretos, avisos...);
- Quando se trata de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado.

O TSE já se manifestou sobre esse tema, segundo o órgão, quando a publicidade institucional for autorizada pela Justiça Eleitoral, em período vedado, a peça publicitária deve conter caráter exclusivamente informativo, educativo ou de orientação social. E se ficar comprovada a veiculação de elementos caracterizadores de promoção pessoal, fica configurada a conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, e consequentemente poderá sofrer as sanções previstas.

De acordo com a resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.735 de 2024, a publicidade institucional vedada se comprova quando presentes os nomes, slogans, símbolos, expressões, imagens ou outros elementos capazes de identificar autoridades, governos ou administrações cujos cargos estejam em disputa na campanha eleitoral.

Essa diretriz eleitoral cria critérios claros para identificar o que constitui publicidade institucional vedada, o que proporciona transparência e facilita a fiscalização durante o período eleitoral.

Outra importante regra estabelecida pela resolução nº. 23.735/2024, consiste na adequação de conteúdo em sites, canais e demais meios de informação oficial, até 3 (três) meses antes do pleito eleitoral. Dessa forma as/os agentes públicos devem adotar as providências necessárias para adequar o conteúdo dos meios de comunicação oficiais.

A referência legal desta subseção é a Lei nº 9.504/97 - art. 73, VI, b e § 3º e Resolução do TSE n.º 23.735/2024. O Período de aplicação da regra é a partir de 6 de julho, para o período eleitoral de 2024.

2.7 Gastos com Publicidade

A despesa com publicidade do primeiro semestre no ano eleitoral não pode ultrapassar a média dos gastos dessa natureza ocorridos nos três anos anteriores. O objetivo desta regra é evitar os gastos extraordinários com publicidade institucional, evitando o uso para dar visibilidade aos ocupantes de mandatos eletivos ou aos seus grupos políticos.

- Quem está sujeito: órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e respectivas entidades da Administração Indireta.

A referência legal desta subseção é a Lei nº 9.504/97 - art. 73, VII e Resolução do TSE n.º 23.735/2024. O período de aplicação da regra é de 1º de janeiro a 30 de junho, no período eleitoral de 2024.

2.8 Aumento de Remuneração

É proibido conceder aumento real das remunerações além da mera recomposição das perdas inflacionárias do ano de 2024, na circunscrição do pleito. Sobre esse tema, cabe trazer uma modulação feita através de um julgado do TSE. Conforme ementa abaixo, a interpretação literal dessa regra não seria a melhor técnica. O que deve ser observado é finalidade de proteção à normalidade e legitimidade em período eleitoral para que não ocorra influência do poder político:

> "[...] Eleições 2014 [...] Conduta vedada. Art. 73, VIII, da Lei 9.504/97. [...] Revisão geral da remuneração acima da inflação. [...] 2. O art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração (lato sensu) 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 do mesmo diploma legal até a posse dos eleitos. 3. A interpretação estritamente literal do aludido artigo - de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar ilícito eleitoral é somente aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito - não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma de regência, que é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos. 4. A proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final. [...]"[2]

Logo, proíbe-se a concessão de reajuste salarial que exceda a recomposição inflacionária ou que exceda a recomposição do poder aquisitivo no período eleitoral, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos.

A referência legal desta subseção é a Lei nº 9.504/97 - art. 73, VIII e Resolução do TSE n.º 23.735/2024. O período de aplicação da regra é a partir de 9 de abril, para o período eleitoral de 2024.

[2] Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/305684 ou no site https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/servidor-publico/revisao-geral-de-remuneracao?searchterm=remunera%C3%A7%C3%A3o+de+ser

2.9 Distribuição de Bens, Valores ou Benefícios

No ano eleitoral, é proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais já em execução orçamentária no exercício anterior. Nesses casos, o Ministério Público poderá acompanhar a execução financeira e administrativa. Além disso, os programas sociais não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada ou mantida por candidata ou candidato.

A referência legal desta subseção é a Lei nº 9.504/97 - art. 73, §§ 10 e 11 e Resolução do TSE n.º 23.735/2024. O período de aplicação da regra é de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano eleitoral.

2.10 Contratação de Shows Artísticos com Recursos Públicos em Inaugurações

É vedada, nos três meses que antecedem a eleição, a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos durante a realização de inaugurações. Além da suspensão imediata da conduta, aquele que descumprir esta normativa se sujeitará, seja candidato/a ou candidato/a beneficiado/a, agente público/a ou não, à cassação do registro ou do diploma, e pode sofrer as sanções cabíveis na esfera administrativa.

A referência legal desta subseção é a Lei nº 9.504/97 - art. 75 e Resolução do TSE n.º 23.735/2024. O período de aplicação da regra é a partir de 6 de julho até o fim das eleições, para o período eleitoral de 2024.

Conclusão

Diante das vedações estabelecidas pela Lei 9.504/97, conhecida como a Lei das Eleições, e da Resolução 23.735/2024 do Tribunal Superior Eleitoral, fica claro o compromisso em garantir a lisura, transparência e igualdade de oportunidades no processo eleitoral. Essas normativas delimitam o que são condutas proibidas aos agentes públicos, visando evitar o uso indevido de recursos e serviços públicos em benefício de candidatos, partidos ou coligações.

É de suma importância que gestores e agentes públicos compreendam e respeitem essas restrições para prevenir possíveis desequilíbrios no pleito eleitoral. Este caderno de encerramento e transição de mandatos reforça o

compromisso em orientar e informar sobre as normas éticas e legais que regem esse período. Ao seguir rigorosamente as disposições, contribuímos para a construção de um ambiente mais democrático, em que as eleições espelham verdadeiramente a vontade popular e possam fortalecer os alicerces da representação política brasileira.



Foto: Cordeirópolis/SP, de Leandro França

ENCERRAMENTO DE MANDATOS E O PROGRAMA NACIONAL DE PREVENÇAO A CORRUPÇAO (PNPC)

Por Tribunal de Contas da União (TCU)

1. Programa Nacional de Prevenção à Corrupção

O Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC - Estratégia de Integridade Pública) é um programa criado em 2020 por diversos órgãos da Rede de Controle da Gestão Pública, capitaneado pelo TCU, que visa fomentar a implementação, pelas organizações públicas brasileiras, de um conjunto de práticas de integridade voltadas especificamente para diminuição do risco de exposição a fraude e corrupção.

As práticas se baseiam no Referencial de Combate a Corrupção do Tribunal de Conta da União (TCU) e estão divididas em cinco mecanismos: prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento.

Para participar do programa, o município pode solicitar sua participação por meio do e-mail gt-pnpc@tcu.gov.br ou clicar no link "Venha participar do PNPC", disponível na página da Rede de Controle da Gestão Pública.

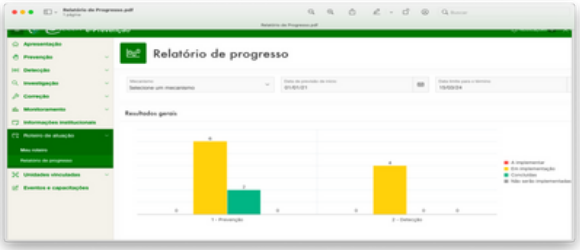
A participação no programa permite que o Município tenha acesso a uma plataforma digital, o **e-Prevenção**, que o ajudará a realizar um **diagnóstico** sobre o seu nível de suscetibilidade a fraude e corrupção, segundo critérios do PNPC, e a elaborar um **plano de ação** (roteiro de atuação) para implementação de boas práticas de integridade pública.

2. Recomendações aos Prefeitos e Prefeitas em Final de Mandato acerca do PNPC

Se o seu município ainda não é participante do PNPC - Estratégia de Integridade, recomenda-se aos prefeitos e prefeitas que efetivem a participação, conforme instruções acima. Dessa maneira, poderão demonstrar, como legado, ao final do mandato, o compromisso com a prevenção e o combate à corrupção no seu município durante a sua gestão.

Vale esclarecer que a participação no PNPC pode ser comprovada por meio de um "Selo de Participação" (figura a seguir) que é disponibilizado no e-Prevenção ao município que completa o questionário de autoavaliação constante na plataforma. Este selo pode ser publicado na homepage da prefeitura como evidência da participação do município no programa.

Se o município já é participante do PNPC - Estratégia de Integridade Pública desde o início da gestão que se finda, é recomendável aos prefeitos e prefeitas que emitam um Relatório de Progresso das boas práticas previstas no PNPC que foram implementadas durante o seu período de gestão. Este relatório está disponível no menu "Relatório de Progresso" da plataforma e-Prevenção.



O relatório deve ser impresso e arquivado para servir de evidência do progresso experimentado pelo município durante a gestão no que tange à implantação das medidas de prevenção e combate à corrupção previstas no PNPC-Estratégia de Integridade

Para aprofundar...

clique nas imagens

Nesta seção, mapeamos alguns dos materiais produzidos sobre o período de encerramento e transição de mandatos, para aprofundar as pesquisas e suprir quaisquer lacunas de informação. Convidamos as equipes técnicas dos municípios de todo o Brasil à leitura dos materiais, para garantia de um processo adequado durante as transições de mandatos do ano 2024-2025.



Manual de ações aos agentes públicos.
Tribunal de Contas do Estado do Piauí, 2024.



Cartilha sobre condutas vedadas.
Procuradoria Geral do Município de Santa Luzia, 2024.



Manual de Condutas Proibidas pela Legislação Eleitoral. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2024.



Cartilha Sobre as Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Ano Eleitoral e de Encerramento de Mandato. Controladoria Interna do Município de Venda Nova do Imigrante, 2024.



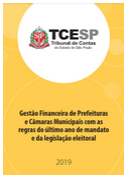
Manual de Encerramento de Mandato
Controladoria Geral do Município de Ponta Grossa, 2023.



Encerramento de Mandato.
Tribunal de Contas do Estado do Acre, 2023.



Tribunal de Contas do Distrito Federal — TCDF.
Restrições durante o ano eleitoral de 2022.



Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras do último ano de mandato e da legislação eleitoral. Tribunal de Contas de São Paulo – TCSP, 2020.



Manual de Encerramento de Mandato
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2019.



Orientações para o Gestor Municipal
Encerramento de Mandato



Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE/CE.
Cartilha de Encerramento de Exercício e de Mandato. 2018.



Governo Federal e Municípios: Apoio à Transição Municipal.
Orientações Para o Gestor Municipal no Encerramento de Mandato. Governo Federal, 2008.



Secretaria de Relações Institucionais.
Orientações para o Gestor Municipal: encerramento de mandato.
Secretaria de Relações Institucionais, 2012.



Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCSC.
Final de mandato - Orientação aos gestores públicos municipais.

Outras referências...

BRASIL. Agentes públicos e agentes privados. Disponível em: https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/agentes-publicos-e-agentes-politicos

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

BRASIL. Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Condutas vedadas a agentes públicos – Distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/distribuicao-gratuita-de-bens-e-servicos-de-carater-social-2013

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Condutas vedadas a agentes públicos – Propaganda institucional. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/propaganda-institucional

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Condutas vedadas a agentes públicos – Servidor público. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/servidor-publico/revisao-geral-de-remuneracao?searchterm=remunera%C3%A7%C3%A3o+de+ser

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2024: TSE aprova todas as resoluções que regerão o pleito. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-tse-aprova-todas-as-resolucoes-que-regerao-o-pleito

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Minuta de resolução trata dos atos gerais das Eleições de 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/minuta-de-resolucao-trata-dos-atos-gerais-das-eleicoes-de-2024

FORTALECER OS MUNICÍPIOS É ENGRANDECER O BRASIL.

APOIADORES:

OBSERVATÓRIO MUNICIPALISTA

TCU

Associação Brasileira de Municípios (ABM)
Endereço: SAUS Quadra 05 Bloco F Ed. Sede
Brasília/DF - CEP 70.070-910
E-mail: secretaria@abm.org.br
Telefone: (61) 3043-9900

REALIZAÇÃO:



/ABMUNICIPIOS

ABM.ORG.BR