

## ORIENTAÇÕES 0032/2024

### LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

#### AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO

*Estudo de caráter orientativo acerca de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratam da nulidade de atos que resultem aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato.*

É manifesto que, em ano eleitoral, sobretudo nos últimos 180 dias do mandato (de 5 de julho até 31 de dezembro), os gestores municipais estão sujeitos a uma série de vedações em termos de aumento de despesa com pessoal trazidas pela Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ademais, na esteira da LRF, a Lei Federal nº 10.028/2000 alterou o Código Penal, tipificando como crime contra as finanças públicas, entre outros, o ato que acarrete aumento da despesa total com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, cuja pena é de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.<sup>1</sup>

Especificamente, a LRF tornou nulo de pleno direito:

1) “o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato [...]” (LRF, art. 21, II);

2) “o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato [...]” (LRF, art. 21, III).

3) “a aprovação, a edição ou a sanção [...] de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.” (LRF, art. 21, IV).

Em um primeiro momento, poder-se-ia concluir que a LRF restringiu todo e qualquer aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato. Todavia, tal entendimento revela-se uma “visão simplista e linear” (MILESKI, 2001, p. 5) – denominada “tese nominal” por Toledo Jr. e Rossi (2002) – que urge ser desmistificada. De fato, Di Pietro (2009, p. 170) elucida

<sup>1</sup> Há de se observar ainda, em ano eleitoral, as proibições relativas a atos de pessoal impostas pelos incisos V e VIII do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997 – Lei Eleitoral.

**AUDITORIA-GERAL DO MUNICÍPIO E CONTROLADORIA INTERNA**

que “[...] se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.”

Cabe lembrar que a LRF dispõe que a despesa (total) com pessoal (DTP) deve ser controlada mediante comparação com a receita corrente líquida, sendo ambas apuradas somando-se as despesas realizadas (no caso da despesa com pessoal) ou receitas correntes (no caso da receita corrente líquida) no mês em referência e nos 11 (onze) imediatamente anteriores. Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC, 2017, p. 134) esclarece que “[...] a verificação é feita pelo percentual resultante do cálculo da despesa com pessoal dos últimos 12 meses em relação à Receita Corrente Líquida do mesmo período.”<sup>2</sup>

Portanto, o acompanhamento da despesa total com pessoal (DTP) deve dar-se não meramente em termos absolutos, mas também em termos relativos à receita corrente líquida (RCL), isto é, pela relação  $DTP/RCL$ . Trata-se da “tese proporcional”, nas palavras de Toledo Jr. e Rossi (2002), adotada de forma majoritária pelos Tribunais de Contas, inclusive o TCE/SC.<sup>3</sup>

Neste contexto, “[...] no período de vedação, poderá a administração pública municipal aumentar as despesas com pessoal não descumprindo a norma legal da LRF, caso as receitas arrecadadas que compõem o cálculo da Receita Corrente Líquida acompanhem proporcionalmente o acréscimo, ou que haja a redução das despesas com pessoal já existente.” (TCE/SC, 2017, p. 134). Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) entende que se houver no “[...] período de vedação, aumento na base do cálculo – a receita corrente líquida – poderá haver proporcional engrandecimento da despesa laboral, sem que nisso haja transgressão à regra fiscal.” (TOLEDO JR.; ROSSI, 2010, p. 69).<sup>4</sup>

Em especial, destaca-se o Prejulgado nº 1252, decorrente da Decisão nº 3010/2002, em que o Pleno do TCE/SC fixou entendimento de que “A nomeação de candidatos em concurso público dentro dos últimos cento e oitenta dias de final de mandato do titular de Poder ou órgão somente é possível se as despesas decorrentes destas nomeações tiverem a proporcional compensação, relativamente ao aumento da receita corrente líquida ou a diminuição da despesa com pessoal, de

<sup>2</sup> “Nesse cenário, não há de se falar em despesa de pessoal de um mês, de três ou seis meses, mas, tão só, de doze meses. E nem poderia ser de outra forma, vez que a base de comparação – a receita corrente líquida – é também um consolidado de doze meses.” (TOLEDO JR.; ROSSI, 2010, p. 69).

<sup>3</sup> Ver, por exemplo: TCE/AM (2020), TCE/MG (2002), TCE/MT (2014), TCE/PR (2019), TCE/RJ (2021), TCE/RO (2018), TCE/RS (2024), TCE/SC (2002), TCE/SP (2015), TCM/BA (2020).

<sup>4</sup> Entretanto, isso não implica, em sentido oposto, que uma queda na arrecadação nos últimos 180 dias do mandato necessita ser acompanhada de uma redução proporcional (ou maior) da despesa com pessoal para preservar a relação  $DTP/RCL$ . O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) defende que nesse caso a “tese proporcional” deve ser combinada com a “tese nominal”, uma vez que “[...] não foi praticado nenhum novo ato que resulte em aumento de gasto com pessoal, inviável a aplicação da sanção de nulidade.”

**AUDITORIA-GERAL DO MUNICÍPIO E CONTROLADORIA INTERNA**

*forma que o percentual de comprometimento verificado no mês anterior ao início do 180º (centésimo octagésimo) dia não seja ultrapassado até o último dia do mandato.” (TCE/SC, 2002).*

Além disso, o mesmo Prejulgado nº 1252 estabelece ainda que a regra da nulidade de atos que acarretam aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato deve ser interpretada à luz dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da continuidade dos serviços públicos. Assim, o TCE/SC entende que “[...] estariam fora da vedação legal os atos que conferem direitos aos servidores à percepção de adicionais por tempo de serviço e progressões funcionais horizontais na tabela de vencimentos do quadro de cargos e vencimentos do Poder ou órgão, decorrentes de aplicação de leis aprovadas antes do início do 180º (centésimo octogésimo) dia anterior ao final do mandato, bem como os que viessem a atender às situações decorrentes de fatos que provocam estado de emergência ou de calamidade pública, e, ainda, os que tivessem a proporcional compensação em relação ao aumento da despesa com pessoal, seja pelo aumento da receita corrente líquida, seja pela diminuição de outras despesas com pessoal.” (TCE/SC, 2002).

Cumprido esclarecer que não há violação da LRF se o aumento da despesa com pessoal não estiver alicerçado em ato voluntário do ordenador da despesa nos últimos 180 dias do mandato, isto é, se for oriundo de determinação legal preexistente ao período de vedação (TOLEDO JR., 2008). Ou seja, deve estar evidenciada a relação de causa e efeito entre o aumento da despesa com pessoal e o ato praticado pelo gestor público municipal. Neste sentido, a regra não alcança a “Concessão de vantagens, inclusive as temporais – ex facto temporis – reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, porque estes são benefícios pessoais do servidor, já adquiridos” (TCE/RS, 2024, p. 16). Por exemplo, não estão proibidos os aumentos advindos de vantagens pessoais já previstas no estatuto dos servidores (TCE/SP, 2015).<sup>5</sup> Mileski (2001, p. 7) assevera que “[...] há que ser observado o disposto no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”.

Em síntese, o aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato é condição necessária, mas não suficiente para violação da LRF. Para que a nulidade do ato esteja efetivamente concretizada, o aumento da despesa com pessoal deve ser praticado de forma voluntária pelo gestor municipal, além de não ser compensado proporcionalmente com aumento da receita corrente líquida.

Invariavelmente, no entanto, cada ato de aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato deve ser previamente examinado e devidamente motivado, de modo a evidenciar a legalidade e legitimidade da despesa. Ademais, deve-se obedecer aos demais limites e condições acerca da despesa com pessoal dispostos na LRF, válidos do início ao fim do mandato. Em

<sup>5</sup> Para mais exemplos de atos excetuados da proibição legal, ver, entre outros, Mileski (2001) e TCE/RS (2024, p. 15-16).

**AUDITORIA-GERAL DO MUNICÍPIO E CONTROLADORIA INTERNA**

---

particular, ressalta-se que significativa parte das despesas de pessoal configura-se como despesa obrigatória de caráter continuado, isto é, fixa “[...] *para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios*”, a qual exige compensação “[...] *pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*” (LRF, art. 17). Logo, ainda que preservada a relação *DTP/RCL*, o aumento da despesa com pessoal classificada como despesa obrigatória de caráter continuado não pode ser neutralizado pelo aumento temporário da receita, por exemplo, por meio de transferências voluntárias (TOLEDO JR.; ROSSI, 2002).

Por fim, como vimos, embora a “tese proporcional” esteja consolidada nas Cortes de Contas brasileiras, caso ainda assim persistirem dúvidas de natureza interpretativa, orienta-se que seja formulada consulta ao TCE/SC pelas autoridades competentes – Prefeito Municipal e responsável pelo controle interno, no âmbito do Poder Executivo Municipal –, nos termos do Capítulo VIII da Resolução N.TC-06/2001.

Lages/SC, 28 de maio de 2024.

**FRANKLIN CARLOS ZUMMACH**

Auditor Interno

**MICHELE CAROLINA BASSIN**

Auditora-Geral do Município e Controladora Interna

## AUDITORIA-GERAL DO MUNICÍPIO E CONTROLADORIA INTERNA

### REFERÊNCIAS:

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. Em: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILESKI, Helio Saul. Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar nº 101, de 05.05.2000: controle da despesa total com pessoal, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 3, n. 24, 2001.

TCE/AM - Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. **Processo nº 10006/2020**. Manaus: TCE/AM, 2020. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Processo-n%C2%BA-10006.2020.pdf>>.

TCE/MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 660.552**. Belo Horizonte: TCE/MG, 2002.

TCE/MT - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Processo nº 14.055-4/2014**. Cuiába: TCE/MT, 2014. Disponível em: <[https://www.tce.mt.gov.br/processo/140554/2014#](https://www.tce.mt.gov.br/processo/140554/2014#/)>.

TCE/PR - Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Processo nº 350634/16**. Curitiba: TCE/PR, 2019. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2019/5/pdf/00336591.pdf>>.

TCE/RO - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Processo 01591/17–TCE-RO**. Porto Velho, TCE/RO, 2018. Disponível em: <<https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/-1591-2017.pdf>>.

TCE/RJ - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº 221.379-4/21**. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2021.

TCE/RS - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Orientações para o encerramento de mandato**. Porto Alegre: TCE/RS, 2024. Disponível em: <<https://tcers.tc.br/arquivos/orientacoes-encerramento-mandato-2024.pdf>>.

TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Prejulgado:1252**. Florianópolis: TCE/SC, 2002. Disponível em: <[https://consulta.tce.sc.gov.br/coqNovo/asp/prejulgado.asp?nu\\_prejulgado=1252](https://consulta.tce.sc.gov.br/coqNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1252)>.

TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Guia do mandato**: orientações para gestores públicos e municipais. Florianópolis: TCE/SC, 2017. Disponível em: <[https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/guia%20ONLINE\\_0.pdf](https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/guia%20ONLINE_0.pdf)>.

TCE/SP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Os cuidados com o último ano de mandato**. São Paulo: TCE/SP, 2015. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-tcesp-prefeitos.pdf>>.

TCM/BA - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Processo nº 09065e20**. Salvador: TCM/BA, 2020.

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos: uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista do TCU**, v. 33, n. 93, p. 74-78, 2002.

TOLEDO JR., Flavio Côrrea de. Fim de mandato: as despesas proibidas. **Revista do TCU**, n. 111, p. 45-54, 2008.

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciquera. O controle da Lei de Responsabilidade Fiscal: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – dez anos de vigência. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, ano 1, n. 0, p. 57-71, 2010.