

Lei de Responsabilidade Fiscal: aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato em Santa Catarina

Franklin Zummach

Economista. Auditor interno na Prefeitura do Município de Lages-SC.

Resumo: Este é um parecer opinativo acerca da interpretação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratam da nulidade de atos que resultem em aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, com ênfase nos municípios de Santa Catarina.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Despesa com pessoal. Últimos 180 dias do mandato. Santa Catarina.

Sumário: 1 Introdução – 2 Análise – 3 Considerações finais – Referências

1 Introdução

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 a 4 anos.¹

Nesse sentido, o presente parecer o se dispõe a interpretar dispositivos da LRF que tratam da nulidade de atos que resultem em aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, com ênfase nos municípios catarinenses.

¹ Além da LRF, há de se observarem, 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.

2 Análise

Em termos de vedações de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, 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 (...)” (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 (...)” (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” (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 se revela 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 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 imediatamente anteriores. Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) (Santa Catarina, 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”.²

² “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).

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 pelo TCE/SC.³

O TCE/SC esclarece que:

(...) 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 (Santa Catarina, 2017, p. 134).

Da mesma forma, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) 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).

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”.

Em especial para os municípios catarinenses, 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 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 (Santa Catarina, 2002).

³ 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).

Além disso, o mesmo Prejulgado nº 1252 estabelece 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 (Santa Catarina, 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” (Santa Catarina, 2024, p. 16). Por exemplo, não estão proibidos os aumentos advindos de vantagens pessoais já previstas no estatuto dos servidores (São Paulo, 2015).⁴ 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”.

Ainda assim, contudo, deve-se obedecer aos demais limites e condições acerca da despesa com pessoal dispostos na LRF, válidos do início ao fim do mandato. Em 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

⁴ Para mais exemplos de atos excetuados da proibição legal, ver, entre outros, Mileski (2001) e Rio Grande do Sul (2024, p. 15-16).

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).

3 Considerações finais

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.

Por fim, embora a *tese proporcional* esteja, ao que tudo indica, consolidada no TCE/SC e em outras cortes de contas brasileiras, caso ainda assim persistirem dúvidas de natureza interpretativa, sobretudo em situações específicas, recomenda-se que seja formulada consulta ao TCE/SC pelas autoridades competentes, nos termos do Capítulo VIII da Resolução nº TC-06/2001.

Brazilian Fiscal Responsibility Law: Increase in personnel expenses in the last 180 days of mandate in the State of Santa Catarina

Abstract: Technical opinion about the interpretation of provisions of the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) regarding annulment of acts that result in an increase in personnel expenses in the last 180 days of mandate, with an emphasis on the State of Santa Catarina.

Keywords: Fiscal Responsibility Law ("LRF"). Personnel expenses. Last 180 days of mandate. State of Santa Catarina.

Referências

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 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>. Acesso em: 3 set. 2024.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. *Processo 09065e20*. Salvador: TCM/BA, 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 3 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 14.055-4/2014*. Cuiabá: TCE/MT, 2014. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/processo/140554/2014#/. Acesso em: 3 set. 2024.

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*, Brasília, DF, v. 3, n. 24, 2001.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Consulta 660.552*. Belo Horizonte: TCE/MG, 2002.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 350634/16*. Curitiba: TCE/PR, 2019. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2019/5/pdf/00336591.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 221.379-4/21*. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2021. Acesso em: 3 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Orientações para o encerramento de mandato*. Porto Alegre: TCE/RS, 2024. Disponível em: <https://tcers.tc.br/arquivos/orientacoes-encerramento-mandato-2024.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 01591/17-TCE-RO*. Porto Velho, TCE/RO, 2018. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/-1591-2017.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Prejulgado:1252*. Florianópolis: TCE/SC, 2002. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1252. Acesso em: 3 set. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *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. Acesso em: 3 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. *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>. Acesso em: 3 set. 2024.

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*, Brasília, DF, v. 33, n. 93, p. 74-78, 2002.

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de. Fim de mandato: as despesas proibidas. *Revista do TCU*, Brasília, DF, 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*, Brasília, DF, ano 1, n. 0, p. 57-71, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZUMMACH, Franklin. Lei de Responsabilidade Fiscal: aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato em Santa Catarina. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 171-176, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART09.SC
