



ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA E PEDAGÓGICA
UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO - UCCI

A Sua Excelência o Senhor

Eliesio Braz Bolzani

Presidente da Câmara Municipal de Colatina/ES

Memorando: **001/2020**

Assunto: **Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura**

Normas legais aplicadas ao caso: Constituição Federal de 1988; Constituição Estadual; Lei Orgânica Municipal; Lei nº 2.052/99 – Estatuto do Servidor Público; Lei nº 4.320/1964; Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; Lei nº 8.666/1993; Resolução TCE/ES nº 227/2011; Lei Complementar nº 621/2012; Lei Complementar nº 027/2012; Resolução nº 03/2012.

1. DO CONTROLE INTERNO

Os arts. 31, 70 e 74 da Constituição da República estabelecem regras sobre a fiscalização dos atos da Administração, dentro de um controle interno, concebido e articulado com todas as unidades administrativas no desempenho das respectivas funções. J.U. Jacoby Fernandes (2016, p. 102) ensina que:

A principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está no dever de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, efetivar um controle preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras e rever os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo.¹

(Grifos nossos)

Objetivamente, Tathiane Piscitelli (2018, p. 238) explica que, **“a despeito de se afigurar como modalidade de apoio ao controle externo, exercido pelos**

¹ FERNANDES JACOBY, Jorge Ulisses. Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2016.



Tribunais de Contas, o controle interno mostra-se relevante especialmente por atuar de forma preventiva a eventuais ilegalidades e ilicitudes".²

2. DAS DESPESAS COM PESSOAL

As **despesas com pessoal** representam uma parcela bastante significativa dos gastos públicos, assim como são decisivas no relacionamento político entre governantes e servidores públicos das mais variadas carreiras.

Não por outra razão, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as despesas com pessoal são condicionadas a outros requisitos além daqueles que a Constituição já impunha. Sua realização passa a exigir a) estimativa de impacto orçamentário e b) a comprovação de que seu gasto não afetará as metas de resultados fiscais, bem como c) a demonstração da sua adequação à Lei Orçamentária e d) compatibilidade com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.

Ainda, **a lei veda a realização de aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão**. Criam-se, também, limites de gastos globais e de gastos por poder ou órgão, fixados com base na receita líquida corrente, cujo atendimento deverá ser verificado **quadrimestralmente**. Confira:

Ente	Poder	Poder	Poder	Ministério Público	Total
	Executivo	Legislativo	Judiciário		
União	40,9%	2,5%	6,0%	0,6%	50,0%
Estados/DF	49,0%	3,0%	6,0%	2,0%	60,0%
Municípios	54,0%	6,0%	-	-	60,0%

Quadra ressaltar que, dentro do escopo da LRF de estabelecer rígidos parâmetros para a realização de despesas com pessoal e controlar os gastos públicos, a lei determina **taxativamente**, no *caput* do art. 21, a consequência de um ato que

² PISCITELLI, Tathiane; **Direito financeiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018.



provoque aumento de gastos desta natureza que desatenda as suas previsões: **a sua nulidade de pleno direito**. Confira:

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.** (Grifos nossos)

Contudo, conforme se extrai da lição de Marcus Abraham (2017, p. 184-185), para que esta nulidade se torne clara, será necessário um ato administrativo posterior ou uma decisão judicial certificando a nulidade *ab initio* do ato de que resultou o aumento ilegal de despesa.³

3. DO CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL

Deusvaldo Carvalho (2018, p. 166) explica que “em razão de grande parte dos entes da Federação comprometer todas as suas receitas com o pagamento de pessoal, o legislador deu atenção especial a essa rubrica de despesas, estabelecendo restrições e limites de gastos com pessoal”. Com efeito, Marcus Abraham (2019, p. 82) lembra que:

A LRF estabelece a frequência quadrimestral para a aferição e acompanhamento dos limites máximos globais para as despesas de pessoal ativo e inativo de todos os Poderes e entes federativos, tal como previsto nos seus artigos 19 e 20. Assim, a referida verificação, a cargo dos Tribunais de Contas, juntamente com o sistema de controle interno de cada Poder (art. 59, inciso III § 1º, inciso II e § 2º, LRF), se realizará no final de abril, agosto e dezembro (art. 22, *caput*), levando em consideração o disposto no art. 18, § 2º, o qual estabelece que a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.⁴

³ ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

⁴ ABRAHAM, Marcus. **Reflexões sobre finanças públicas e direito financeiro**. Salvador: Juspodivm, 2019.



Vê-se, pois, que, a apuração da despesa total com pessoal do Poder ou órgão segue a periodicidade do **Relatório de Gestão Fiscal** – RGF, cuja regra estabelece a elaboração quadrimestral, facultado aos Municípios com menos de 50 mil habitantes a semestralidade, conforme prevê o art. 22 c/c art. 63 da LRF.

Ressalta-se que o RGF visa assegurar a **transparência da despesa com pessoal** de cada um dos Poderes e órgãos e verificar os limites de que trata a LRF. Portanto, não há dúvidas de que a apuração e evidenciação de gastos com pessoal é uma das informações mais importantes do RGF.

4. DO AUMENTO DE DESPESA TOTAL COM PESSOAL NO ÚLTIMO ANO DO MANDATO OU LEGISLATURA

O **parágrafo único** do art. 21 da LRF impõe a **nulidade** ao 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. Confira:

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

[...]

Parágrafo único. **Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.** (Grifos nossos)

Sendo assim, é perceptível que o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de **moralidade pública** implícito no citado dispositivo legal, **visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato** (contratações, nomeações, atribuições de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões – TCU Acórdão 1106/2008 – Plenário.

De acordo com o **Tribunal de Contas da União** – TCU Acórdão 1106/2008 – Plenário, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a conseqüente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem



conjugados dos seguintes pressupostos: a) resultar aumento de despesa com pessoal; b) refletir ato de favorecimento indevido; e c) ser praticado nos 180 dias que antecedem o final de mandato.

Por fim, cumpre lembrar que, embora de natureza e objetivos distintos, a **Lei Eleitoral nº 9.504/1997** já impõe determinadas vedações e proibições de atos de provimento em período eleitoral, tal como aquela do art. 73, inc. VIII. Confira:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VIII - **fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.** (Grifos nossos)

Por óbvio, o art. 73, em especial, e os seguintes da Lei das Eleições – Lei nº 9.504/1997 – elencam uma série de condutas **vedadas** aos agentes públicos em campanhas eleitorais, visando a preservar a normalidade e a legitimidade dos processos eleitorais.

5. DOS CRIMES RELACIONADOS ÀS FINANÇAS PÚBLICAS

A Unidade Central de Controle Interno **alerta** que, a proibição contida no **parágrafo único** do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF também representa tipo penal disposto no **art. 359-G do Código Penal**. Confira:

Art. 359-G. **Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:** Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Grifos nossos)

Rogério Greco (2020, p. 1.204) aponta que “o tipo penal que prevê o delito de aumento de despesa total com pessoal no último ano de mandato ou legislatura tem



por finalidade **proteger as finanças públicas**, e, em um sentido mais amplo, a própria Administração Pública".⁵

Para Flávio Augusto Monteiro de Barros (2019, p. 1.541) "o **sujeito ativo é funcionário público titular de mandato ou legislatura, com competência para ordenar, autorizar ou executar o ato referente ao aumento de despesa com pessoal**. Exemplos: Governador, Prefeito, Procurador Geral de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Advogado Geral da União, etc".⁶

6. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

As **despesas com pessoal** são consideradas pela LRF como um dos aspectos mais relevantes dos gastos estatais, disciplinando o tema com detalhamento e rigor, definindo e impondo limites para esses gastos às três esferas federativas, de forma a evitar o comprometimento de grande parte, ou mesmo toda a receita de órgão ou ente público, em sacrifício dos recursos destinados a direitos fundamentais e sociais, investimentos ou implantação de políticas públicas (ABRAHAM, 2019, p. 84).

Sem mais para o momento, a Unidade Central de Controle Interno reitera protestos de estima e distinta consideração.

Colatina - ES, 13 de maio de 2020.

Respeitosamente,

Lucas Lamborghini Degasperi

Auditor Público Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES
Portaria nº 92/2017

⁵ GRECO, Rogério. **Código penal comentado**. 14. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2020.

⁶ BARROS, Flávio Augusto Monteiro de. **Manual de direito penal**: partes geral e especial. Salvador: Juspodivm, 2019.