

LRF, artigo 21, parágrafo único

Um dos subgrupos do GTREL, criados após a reunião de maio de 2013, tem como objetivo interpretar o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF com o objetivo de definir quais atos podem ser considerados nulos se realizados no período de 180 dias que antecede o final do mandato.

O tema da discussão é o parágrafo único do artigo 21 da LRF, transcrito a seguir:

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.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige o cumprimento de regras que preparam os municípios para uma nova gestão política, orçamentária e financeira. Para a administração que sai, cabe deixar a casa arrumada, enquanto que a nova equipe de governo deverá atestar que está recebendo a Prefeitura com as contas em dia, com os níveis de gastos com pessoal e endividamento sob controle e que as despesas realizadas ao final de mandato tenham sido quitadas ou que haja disponibilidade financeira para tanto.

Neste contexto, a posição da Secretaria do Tesouro Nacional a respeito do tema é de que nenhum ato que possa originar aumento de despesa com pessoal poderá ser emitido nos cento e oitenta dias que antecedem o término do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Deve-se ater que a proibição não se refere ao aumento de despesa, mas à prática do ato que resulte aumento. Dessa forma, mesmo que a despesa não ocorra no período dos 180 dias que antecedem o término do mandato e venha a se realizar na gestão futura, o ato que a originou, se editado nesse período, é que deverá ser considerado nulo conforme o comando do parágrafo 1º do artigo 21 da LRF.

De acordo com esse entendimento, faltaria definir quais atos podem resultar aumento da despesa com pessoal: a nomeação e a posse ou deveria ser incluída a realização do concurso público com a definição do número de vagas, que conforme alguns julgados já constitui direito à nomeação.

Conforme entendimento do Poder Executivo da União, esse posicionamento não conflita com os casos de concessão de anuênios ou progressão na carreira com critérios já definidos anteriormente ou com os casos de excepcional interesse governamental para a contratação de serviço público, obedecendo-se ao disposto na Constituição Federal.

Os dois textos transcritos a seguir tratam de orientação da Presidência da República para a transição de mandatos na esfera municipal.

Presidência da República - Regras de final de mandato: orientações aos municípios - 2008

(Revista Jurídica - pág.2)

No que se refere às despesas de pessoal, nos 180 dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento desses gastos poderá ser editado (art. 21, § único da LRF).

Atente-se para o fato de que tal mandamento não alcança os aumentos originários de vantagens pessoais a que os servidores públicos têm direito por força de dispositivo constitucional. É o caso dos anuênios, quinquênios, salários-família, etc, que deverão ser pagos normalmente, mesmo durante o último ano de mandato. Outra exceção à regra definida no referido parágrafo único do artigo 21 da LRF é a que se refere às despesas com pessoal da educação. As despesas, nesse caso, dependerão do desempenho das receitas que comporão os recursos transferidos para os fundos de educação estaduais e municipais, dos quais, 60% deverão ser utilizados no pagamento de salários.

Também se configuram como exceção a esse dispositivo da LRF, os casos de excepcional interesse governamental para a contratação de serviço público, obedecendo-se o disposto no inciso IX, do art. 37 da Constituição Federal, que determina, in verbis:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...) Omissis

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (grifei);

Nos demais casos, o aumento nas despesas sujeitará os titulares dos Poderes ou órgão referidos no art. 20 da LRF, às sanções previstas na Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000, a chamada Lei de Crimes Fiscais – LCF.

Presidência da República – Cartilha Orientações Para o Gestor Municipal - Encerramento de Mandato - 2012

(pág. 21)

4.1 – Regras da Lei de Responsabilidade Fiscal

a) Despesas de pessoal:

Nos Poderes Legislativo e Executivo, nos cento e oitenta dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento de gastos poderá ser editado.

Se realizado, o ato será considerado nulo de pleno direito. Além disso, de acordo com Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-G, tal conduta constitui crime sujeito à reclusão de 1 a 4 anos; se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, aplicam-se as sanções institucionais da LRF: suspensão de recebimento de transferências voluntárias, de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias.

Nas contribuições enviadas pelos participantes do subgrupo, foram apresentados outros dois entendimentos, sintetizados a seguir:

O primeiro entendimento é no sentido de que a declaração de nulidade não poderia alcançar aqueles atos que são praticados em decorrência de autorização legal preexistente aos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, ou seja, não haveria impedimento à nomeação, nesse período, de candidatos aprovados no concurso público em andamento, desde que observadas todas as disposições da referida Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esse entendimento coincide com o Acórdão nº 1106/2008 - TCU – Plenário.

O segundo entendimento é de que atos que resultem aumento da despesa com pessoal somente poderiam ser editados se não causarem aumento do percentual da despesa com pessoal. Nesse caso, a gestão deveria ser encerrada no mínimo no mesmo percentual de gasto com pessoal apurado em 30 de junho. Esse entendimento é adotado por alguns tribunais de contas estaduais, conforme informações apresentadas no subgrupo.

O posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional, com base na literalidade da LRF apresenta dificuldades para as gestões com mandato de um ou dois anos e os demais entendimentos demandam um exercício de interpretação para serem aceitos. Em razão disso, o tema será apresentado novamente para discussão na reunião do GTREL, enriquecido com as contribuições dos participantes do subgrupo.

A seguir são apresentados posicionamentos de alguns tribunais de contas, enviados para o subgrupo.

TCE-SC Cartilha de Final de Mandato

(pág. 8)

AUMENTO DO PERCENTUAL DE GASTOS COM PESSOAL

Nos últimos 180 dias do mandato dos Prefeitos e Presidentes de Câmaras, as despesas com pessoal podem aumentar se a receita corrente líquida (base de cálculo) acompanhar este crescimento (art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade

Fiscal). O parâmetro a ser observado é o percentual de gastos com pessoal (despesa total com pessoal/receita corrente líquida). Até o final do exercício de 2008 deve ser mantida a relação percentual apurada em 30 de junho de 2008. essa vedação inicia em 5 de julho de 2008.

TCE-SP – O Tribunal e a gestão financeira dos Prefeitos

(pág. 34)

4.1.2. Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do Mandato (art. 21, parágrafo único da LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal também apresenta outra restrição de fim de mandato: “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”.

Entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, não pode o Prefeito editar ato que aumente a despesa de pessoal. Nesse rumo, a Lei n.º 10.028, de 2000, responsabiliza o gestor que comete o desvio (art. 359-G do Código Penal), contexto que justifica o parecer desfavorável desta Casa de Contas.

Dessa vedação escapam aumentos derivados de atos editados antes de 5 de julho; eis alguns exemplos:

- A concessão de vantagens pessoais advindas dos estatutos de servidores (anuênios, quinquênios, sexta-parte);
- O abono concedido aos profissionais da educação básica para que se atenda à Emenda Constitucional nº 53, 2007 (60% do FUNDEB para aquele profissional);
- A revisão geral anual (art. 37, X da CF), derivada de lei local anterior a 5 de julho;
- Contratação de pessoal para o atendimento de convênios antes assinados;
- Cumprimento de decisões judiciais.

Ao demais, há de se enfatizar que, sob a LRF, a despesa de pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 meses desse gasto com 12 meses de receita corrente líquida. Então, incrementar tal dispêndio é o mesmo que elevar sua taxa face à verificada no mês que precede os 180 dias da norma: o de junho.

De toda sorte e por medida de cautela, recomenda-se que, nos últimos 180 dias, um inevitável aumento do gasto laboral seja compensado, de pronto, com cortes em outras rubricas de pessoal (ex.: contratação temporária de motoristas de ambulância compensada, de imediato, pelo corte, parcial ou total, de horas extras e de certas gratificações funcionais).

Considerando o Poder Executivo Municipal, o seguinte exemplo mostra uma inviável admissão no mês de outubro, mesmo sob a leitura percentual admitida nesta Casa de Contas:

PERÍODO DO ANO ELEITORAL	TAXA DESPESA DE PESSOAL/RCL	OBS.:
Mês-base (junho)	51%	Mês anterior aos 180 dias da vedação; mês de referência.
Mês anterior ao da contratação (setembro)	49%	À vista de contratação em outubro, o gestor se mira na taxa de pessoal do mês anterior.
Mês posterior ao da contratação (novembro)	51,5%	Mês no qual se avalia o impacto financeiro da nova despesa de pessoal

TCE-MT: Contas públicas em final de mandato e no período eleitoral

NULIDADE DO ATO QUE PROVOQUE AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL EXPEDIDO NOS 180 DIAS ANTES DO FIM DO MANDATO (ART. 21)

Com vistas a impedir o endividamento público, principalmente no último ano de mandato, o legislador foi mais rigoroso no que se refere aos gastos com pessoal, estabelecendo, no parágrafo único do seu art. 21, a nulidade do “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”.

A norma tem cunho de moralidade pública, direcionada a todos os administradores públicos, independentemente de sujeitarem-se, ou não, a processo eleitoral, e visa coibir a prática de atos que favoreçam os servidores, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o crescimento das despesas com pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.

IMPORTANTE: Em caso de descumprimento do art. 21 da LRF, a penalidade estabelecida pela Lei nº 10.028/2000 é a reclusão, de 1 a 4 anos.

TCE-PR: Ano de encerramento de mandato no município – Guia de Recomendações Básicas

(pág.20)

Proibição da emissão de Atos que provoquem aumento das despesas com pessoal (Art. 21, parágrafo único - LRF)

A LRF coíbe a emissão de ato que provoque o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo.

Portanto, na conta exata a proibição compreende o período entre 05 de julho e 31 de dezembro, mas tendo em vista a materialidade, para efeitos contábeis se atribuem a data de 1º de julho como sendo o marco inicial. Isto porque o fechamento dos demonstrativos contábeis e fiscais seguem marcos civis, seja a temporariedade mensal, bimestral, semestral ou anual.

Por força dessa contingência, atos da espécie somente poderão ser editados se não causarem aumento da despesa com pessoal, explicitando que, na indefinição legal

acerca do critério, está sendo aplicada a LRF de forma sistemática. Nessa linha, o conceito técnico utilizado é do percentual e não do valor nominal, como discutem alguns. Ou seja, a gestão deverá ser encerrada no mínimo no mesmo percentual de gasto com pessoal apurado em 30 de junho. Contudo, eventual aumento não considera os acréscimos originários de vantagens pessoais conquistadas em normas preexistentes ou a revisão geral assegurada no texto constitucional.

O art. 73, V e VI, “a” da Lei nº 9.504/97, que fixa início de vedação um pouco mais benéfico (três meses antes das eleições), deverá ser compatibilizado com o prazo delimitado pela LRF. Entretanto, é oportuno salientar, conforme já mencionado, que a proibição não é quanto ao aumento isolado da somatória das despesas, mas de não haver o crescimento das receitas que servem de base para o pagamento. Porquanto, como visto, as receitas deverão obrigatoriamente crescer para que atos possam ser expedidos. Ou seja, há descumprimento do comando se ocorrer a emissão de atos sem corresponde aumento da arrecadação.

Aspecto pouco explorado é o referente à possibilidade, ou não, de se excetuar da proibição do art. 21, parágrafo único, a revisão geral assegurada pelo art. 37, X, da Constituição, às categorias cuja database esteja inserida no período de vedação. Quanto ao ponto, à mingua de substanciais interpretações favoráveis, adota-se a regra literal do texto da LRF que, alheio às preocupações moralizantes da legislação eleitoral, não incluiu a hipótese dentre os acréscimos passíveis de desconsideração. Portanto, nem mesmo a concessão da revisão geral do art. 37, X, da Constituição fica isenta da exigência de incremento compatível de arrecadação, para ser concedida.

Na década FUNDEF, a edição de lei para concessão de abono com recursos reservados para a remuneração do magistério, para fins do cumprimento do percentual mínimo de 60%, era exceção aceita em razão de o comando ser poder constitucional. Credita-se a mesma tese em relação à fonte sucessora FUNDEB, apesar de pouco provável ocorrerem sobras financeiras hoje com a extensão da verba aos profissionais da educação básica, como um todo, e ainda, diante do piso mínimo atualmente praticado.

Deve-se atentar que estão sujeitos à vedação a administração direta e indireta de ambos os poderes, incluindo-se as estatais dependentes. É necessário emendar que no contexto do aumento, para efeito da LRF, se incluem não apenas as concessões de melhorias salariais, mas também as contratações de pessoal, a qualquer título. Para abrangência mais completa do assunto, deve-se conhecer a Uniformização de Jurisprudência do Tribunal respectiva ao reajuste em ano eleitoral, Acórdão nº 42/2008 num enfoque sob a ótica das vedações da lei eleitoral, que consta no item específico, mais à frente.

É importante mencionar que a penalidade estabelecida pela Lei nº 10.028/2000, que dá redação ao art. 359-G do Código Penal, para punir o descumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF, é a pena de reclusão, de 1 a 4 anos.