



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Rua José Camacho, nº 585 - Bairro Olaria - CEP 76801-333 - Porto Velho - RO - www.tjro.jus.br

## ORIENTAÇÃO Nº 15 / 2023 - GBAUDINT/AUDINT/PRESI/TJRO

**Interessados:** Gabinete da Presidência - GapPre; Juiz Secretário Geral/GabPre; Gabinete de Governança/GGOV; Gabinete da Secretaria de Gestão de Pessoas/SGP; Gabinete da Secretaria Geral/SG/EMERON; Gabinete da Secretaria Administrativa/SA; Gabinete da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação/STIC; Gabinete da Secretaria de Orçamento e Finanças/SOF; Departamento do Conselho da Magistratura; Coordenadoria de Gestão de Precatório/COGESP

**Ementa:** Complementação à Orientação 7 (3302335). Aumento de despesa com pessoal (Art. 21 - LRF) é aferido em percentual da RCL. Ato de nomeação é o ato com potencial de implicar em aumento de despesa. Necessidade de Controle Prévio Formal.

Trata-se de complementação da Orientação 7/2023 - Audipec (3302335), a fim de abordar e sanear lacunas de entendimento relacionados aos seguintes aspectos:

**I - A definição do que é aumento de despesa com pessoal;**

**II - A definição do ato com potencial de aumentar a despesa com pessoal; e**

**III - Formas de apuração do aumento da despesa com pessoal e possíveis Controles a serem adotados pela Gestão.**

### **I - Definição de aumento de despesa com pessoal (art. 21 da LRF)**

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - TCERO, fixou o entendimento de que o aumento de despesa com pessoal é: "**o aumento proporcional, medido pelo índice de despesa de pessoal constante no Relatório de Gestão Fiscal**", comparando a posição do indicador data base dezembro/2023 em relação à data base junho/2023. (Art. 1º, §1º da [DECISÃO NORMATIVA N. 002/2019/TCE-RO](#)).

O parâmetro utilizado para averiguação do aumento da despesa, é o índice resultante da divisão entre a despesa total de pessoal dos últimos 12 meses (numerador) e a Receita Corrente Líquida - RCL dos últimos 12 meses (denominador), cujo quociente retratará, em percentual, o referido índice. Dessa maneira, o aumento nominal da despesa com pessoal (numerador), não necessariamente ensejará aumento no índice de despesa com pessoal pelo critério proporcional adotado pela Egrégia Corte de Contas.

Nesta esteira, coincidem o entendimento dos seguintes pareceres/acórdãos:

<p><a href="#">Parecer Prévio PPL-TC 00030/22 (Proc. 01501/22) - TCERO</a></p>	<p>153. Em assim sendo, <b>o ato considerado nulo é aquele que gere aumento do percentual de gastos com pessoal</b>, de forma imediata ou por meio de parcelas a incidirem durante a gestão posterior, <b>de modo que se eventual ato praticado estiver suportado por aumento de receita ou não gerar incremento proporcional de despesa, não haverá infringência à norma. (grifo original)</b></p> <p>154. Por fim, importa rememorar que essa Corte de Contas possui entendimento de que <b>é possível a nomeação de servidores nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20 da LRF, desde que o ato não configure aumento proporcional de despesa com pessoal</b> ou, caso agravada a despesa, <b>estejam presentes o interesse público e alguma das situações excepcionais reconhecidas por esta Corte de Contas no Parecer Prévio nº 01/2015 - Pleno. (grifo original)</b></p> <p>155. Consoante apontou esta Corte no julgamento da Consulta 03410/2016, a ausência de aumento proporcional das despesas com pessoal, em decorrência da expedição de ato de nomeação no período indicado, <b>pode estar fundamentada no crescimento da receita, em atos de vacância ou quaisquer outras formas de redução da despesa com pessoal, que possam compensar o acréscimo nominal havido.</b></p> <p>156. Assim, a data em que ocorreu a vacância dos cargos, a serem eventualmente providos/repostos nos 180 dias finais do mandato do respectivo Poder ou órgão, não é relevante para verificação da legalidade do ato à luz do art. 21 da LRF. Imperioso é, apenas, verificar se o ato expedido nos 180 dias finais do mandato acarreta aumento proporcional de despesas com pessoal - aqui considerada eventual compensação decorrente de variadas formas de redução de despesa com pessoal e vacância de cargos públicos - ou que, caso acarrete aumento de despesa proporcional no período vedado, as nomeações sejam decorrentes de ato autorizativo expedido antes do lapso proibitivo.</p>
<p><a href="#">ACÓRDÃO - CONSULTA Nº 00017/2020 (Proc. 08708/20) - TCMGO</a></p>	<p>Conforme o disposto no inciso IV do artigo 21 LRF é <b>possível a edição de ato de nomeação de candidatos aprovados em concurso público nos 180 dias que antecedem o término do mandato do titular do Poder Executivo, desde que seja observado o disposto nos artigos 16 e 17 e os limites estabelecidos no artigo 18 a 20</b>, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e não resulte em aumento das despesas de pessoal.</p>
<p><a href="#">ACÓRDÃO Nº 1216/19 (Proc. 350634/16) - Tribunal Pleno - TCEPR</a></p>	<p>O aumento de despesa com pessoal que não altera o <b>percentual da receita corrente líquida</b> com tais despesas não se insere na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF.</p>

Didaticamente, o TCERO, no [Parecer Prévio PPL-TC 00008/17](#), demonstrou o quadro a seguir para exemplificar a análise objetiva do cumprimento do Art. 21:

Incremento Proporcional	Incremento Nominal	Exceções reconhecidas pela Corte de Contas	Regularidade perante o disposto no art. 21, parágrafo único, da LRF.
SIM	SIM	SIM	SIM
SIM	SIM	NÃO	NÃO
NÃO	SIM	-	SIM
SIM	NÃO	-	SIM
NÃO	NÃO	-	SIM

Observa-se do quadro acima, que a única hipótese em que não haverá a regularidade com o art. 21 da LRF, se dará quando a despesa aumentar tanto nominal quanto proporcionalmente e as causas do aumento não estiverem amparadas pelas exceções estabelecidas pela Corte de Contas (segunda linha da tabela acima).

Dentre as exceções reconhecidas pelo TCERO (Parecer Prévio 001/2015 e DN. 02/2019) estão:

- I - acréscimos salariais decorrentes de lei publicada antes do período vedado, inclusive a revisão geral anual e o denominado "crescimento vegetativo da folha";
- II - realizadas para o fim de cumprir o piso nacional do magistério;
- III - realizadas para cumprir o limite mínimo de despesa com o magistério (art. 60, 5º, do ADCT e arts. 21, §2º, e 22 da Lei nº 11.494/07);
- IV - decorrentes de decisões judiciais ou do Tribunal de Contas;
- V - realizadas para atender programas da União, desde que o ato de cooperação tenha sido subscrito anteriormente ao período vedado; e
- VI - realizadas estritamente para combater os efeitos de calamidade pública devidamente comprovada.

Assim, elucida-se que o art.21 trata do aumento proporcional da despesa de pessoal (índice de despesa com pessoal), não se confundindo com o aumento nominal da despesa com pessoal.

## **II - Definição do ato que implica em aumento da despesa de pessoal.**

A Decisão n. 2/2019/TCERO define o alcance do prescrito no artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00:

*Art. 1.º A ofensa ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 pressupõe a prática de ato expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo que resulte em aumento da despesa com pessoal no período do final do mandato ou em período posterior.*

[...]

*§2º Para efeito do caput, considera-se ato quaisquer medidas legislativas ou administrativas publicadas no período de vedação e que impliquem na geração de despesa ou na assunção de obrigação.*

O Parecer Prévio PPL-TC 00008/17 - TCERO referente ao processo 03410/16 respondeu consulta do Município de Cabixi no seguinte sentido:

...

**II. Excluem-se da vedação** contida no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **os atos administrativos de mera execução** que são levados a efeitos dentro dos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato e que ocasionem aumento de despesa de pessoal, se decorrentes de ato autorizativo expedido antes do lapso proibitivo pela autoridade competente.

De maneira didática e elucidativa, o referido parecer exemplifica nos Parágrafos 19 e 20:

19. Da mesma forma, se o ato originário da autoridade que resultou em aumento de despesa com pessoal for expedido antes dos 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato, ainda que os demais atos administrativos de execução destinados a dar cumprimento ao ato originário sejam praticados dentro do lapso de vedação, não há que se falar em violação ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.

20. Como exemplo, podemos citar **o ato que promove a nomeação de servidor público praticado antes dos 180 (cento e oitenta) dias do final do mandato. Ainda que os atos de**

**execução posteriores, como investidura e posse, passem a onerar a despesa com pessoal dentro do lapso proibitivo, evidente que, na espécie, os atos de execução que são levados a efeito em decorrência de autorização preexistente aos 180 (cento e oitenta) dias que antecipam o final do mandato não são alcançados pela declaração de nulidade prescrita pelo artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse entendimento coincide com o Acórdão nº 1106/2008 - Plenário do TCU.**

Ainda, nesta esteira, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás faz uso do entendimento prolatado no Acórdão 1106/2008 - TCU, relatado pelo Min. Augusto Nardes, a seguir:

O teor da LRF é referenciado em seu próprio art. 1º, qual seja, o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. **Promover concurso e prover cargos, tendo como consectário o aumento de despesa de pessoal, de conformidade com os preceitos fiscais estabelecidos nos arts. 15 e 16 da LRF, e também no art. 169 da CF/88, demais amparado em legislação autorizativa, não representam o específico aumento de despesa de pessoal tipificado e vedado no parágrafo único do art. 21 da LRF.**

O TCMGO, conclui sobre o aumento de despesa causado por nomeação no período de vedação:

Tem-se assim, que **nem todos os atos de nomeação de servidores públicos realizado no período de 180 dias que antecede o término do mandato será considerado nulo.** A validade do ato dependerá da interpretação sistemática do disposto nos artigos 16 e 17, bem como dos limites estabelecidos nos artigos 18 e 20, todos da LRF, art. 169 da CF, bem como dos princípios que regem a Administração Pública dentre os quais se destaca a moralidade, a eficiência, a razoabilidade e proporcionalidade e a continuidade dos serviços públicos.

Nesta perspectiva tem-se que, **se o aumento da despesa com pessoal, decorrente da nomeação de servidores públicos no período de 180 que antecede o término do mandato,** for acompanhada do aumento de receita ou da diminuição de despesas da mesma natureza, como por exemplo atos de vacância, mantendo ao final o mesmo resultado, significa que não haverá aumento da despesa com pessoal já que um ato compensará o outro.

E, por fim, em parecer recente (Parecer Prévio PPL-TC 00030/22), nos parágrafos 153 e 154, o TCERO também exemplifica o ato de nomeação como o ato que tem o potencial de implicar em aumento do percentual de gastos com pessoal:

153. Em assim sendo, **o ato considerado nulo é aquele que gere aumento do percentual de gastos com pessoal,** de forma imediata ou por meio de parcelas a incidirem durante a gestão posterior, **de modo que se eventual ato praticado estiver suportado por aumento de receita ou não gerar incremento proporcional de despesa, não haverá infringência à norma. (grifo original)**

154. Por fim, importa rememorar que essa Corte de Contas possui entendimento de que **é possível a nomeação de servidores nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20 da LRF, desde que o ato não configure aumento proporcional de despesa com pessoal** ou, caso agravada a despesa, **estejam presentes o interesse público e alguma das situações excepcionais reconhecidas por esta Corte de Contas no Parecer Prévio nº 01/2015 - Pleno. (grifo original)**

O entendimento do TCERO é consoante com as observações acerca da natureza do orçamento (se impositivo ou autorizativo), pois a disponibilidade orçamentária e financeira da despesa para nomeação de cargo público, anteriormente aos 180 dias de final de mandato, não impacta necessariamente o índice da despesa com pessoal, pois a despesa poderá não ser executada, conforme esposado por Tathiane Piscitelli (2023, pg. 64):

Por fim, como último tópico desta parte mais geral sobre as leis orçamentárias, deve-se tratar do debate acerca da impositividade, ou não do orçamento público. A questão aqui é a de saber se as disposições relativas a receita e despesas deverão ser necessariamente cumpridas pelo Poder Público ou, ao contrário, se se trata de mera sugestão de gastos, sem que haja o dever legal de implementá-los. Sobre isso deve-se dizer que, no Brasil, o orçamento é, via de regra, autorizativo e não impositivo. Desse modo, o que se tem é mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadas no exercício. **A previsão de uma dada despesa não necessariamente implica sua realização, já que o Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício.**

A partir das referências supracitadas, entende-se que mesmo que o cargo público tenha sido criado por lei anterior ao período de vedação e tenha disponibilidade orçamentária e financeira, é o **ato de nomeação de cargo público**, o ato que tem o potencial de aumentar a despesa nos 180 dias do final de mandato, sendo considerados a posse e provimento, por exemplo, como atos meramente executórios.

### **III - Formas de apuração do Aumento de Despesa e Controles**

É possível que haja o aumento do índice de despesa com pessoal decorrente de atos praticados anteriormente ao período de vedação, sem ensejar infringência ao art. 21 da LRF nos termos do Art. 2º, § 4º da DN n. 02/2019 - TCERO.

Cita-se como exemplo, a implementação de nomeações, despesas com gratificações e reajustes, que

apesar de emitidas anteriormente **ao período de vedação**, terão os efeitos financeiros majoritariamente durante o período de vedação (julho a dezembro). Nesse caso, deve-se demonstrar que um possível aumento do índice não foi causado necessariamente por ato emanado dentro do período de vedação.

Para emanar o ato no período vedado o gestor deve promover **controle formal prévio**, nos termos do art. 3º da DN n. 02/2019 - TCERO:

Art. 3º Previamente à prática de qualquer ato no período vedado que tenha o potencial de provocar o aumento da despesa com pessoal, deve o titular do Poder ou órgão autônomo realizar procedimento formal para apurar possível violação do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00.

Assim, para que seja possível comprovar que os aumentos nominais de despesa decorrentes de atos praticados nos últimos 180 dias de gestão, o TCERO delimitou os parâmetros de apuração por meio do art. 2º da DN n. 02/2019:

Art. 2º Os Poderes e órgãos autônomos deverão **implementar, manter, monitorar e revisar controles internos apropriados para assegurar o cumprimento do parágrafo único do art. 21**, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, e também a fim de que o titular do Poder ou órgão autônomo possa demonstrar, no processo de contas anual, a conformidade com a obrigação.

§1º Constitui **encargo do titular do Poder ou órgão autônomo comprovar, no processo de Prestação de Contas anual, que o aumento da despesa com pessoal ocorrido no período vedado ou em período posterior, decorre de ato praticado anteriormente aos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato ou de ato que constitua exceção à regra.**

§2º A **comprovação** prevista no caput far-se-á por meio da apresentação de **demonstrativos que evidenciem os efeitos financeiros dos atos praticados e de cópia desses atos, acompanhadas das respectivas motivações.**

§3º Constitui encargo da fiscalização **apurar tão somente a ocorrência do aumento da despesa com pessoal, em percentual da receita corrente líquida-RCL, e a edição de ato no período vedado com efeitos sobre a despesa com pessoal.**

§4º A **apuração deve neutralizar, se possível e a partir de informações, acompanhadas de comprovação, apresentadas pelo titular do Poder ou órgão autônomo no processo de Prestação de Contas anual, os efeitos das despesas com pessoal decorrentes de atos praticados em momento diverso do período vedado que impactem este período e também os decorrentes dos atos excepcionados.**

A fim de sistematizar o entendimento desta Audint, elaborou-se o quadro a seguir, visando oferecer alternativas mitigadoras à Gestão sobre os controles a serem implementados, para garantir a conformidade, em caso de possível aumento do índice de despesa de pessoal (dez/23 x jun/23):

Causa	Evento de Risco	Consequência	Controle	Avaliação do Risco Residual
Aumento nominal da despesa originadas de <b>atos anteriores ao período de vedação</b>	Aumento do índice de despesa com pessoal	Comprovar no Processo de Contas Anual, que o aumento da despesa decorre de atos anteriores ao período de vedação.	<p>- Demonstrativos dos <b>impactos de julho a dezembro, das despesas que incidem sobre o índice de despesa de pessoal, das principais implementações de despesas originadas de 01/jan à 04/jul</b> (ex.: recomposição salarial, gratificação de TIC, nomeações).</p> <p>Art. 2º, §1º da Decisão n. 2/2019. (Mitigam a consequência do evento de risco)</p> <p>- Demonstrativos que evidenciem os efeitos financeiros dos atos praticados e de cópia desses atos, acompanhadas das respectivas motivações.</p> <p>- Estimativa de índice isolando os efeitos dos atos anteriores ao período de vedação.</p>	<p>ALTA PROBABILIDADE BAIXO IMPACTO</p> <p>Havendo a devida demonstração que o aumento do índice não foi causado por ato de nomeação no período de vedação, e sim por outras implementações de despesas originadas anteriormente, o aumento é justificável do índice de despesa de pessoal (comparando-se jul/2022 a jun/2023 X jan a dez/2023) nos termos da DN 02/2019 - TCERO.</p>
Aumento nominal causado por <b>ato de</b>	Aumento do índice de	Responder por: Sanções previstas na	- Solicitar projeção da Receita mais atualizada para a SEFIN (Diminui probabilidade do risco);	<p>BAIXA PROBABILIDADE ALTO IMPACTO</p>

<b>nomeação emanado no período de vedação</b>	despesa com pessoal	Lei Complementar nº 154/96; julgamento Irregular de Contas de Gestão; art. 359- G - Código Penal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar projeção de impacto sobre o índice de despesa de pessoal (Diminui probabilidade do Risco);</li> <li>- Solicitar Parecer Jurídico averiguando se há situação de excepcionalidade no processo que justifique a nomeação no período de vedação (Diminui probabilidade do Risco);</li> <li>- Nomear no menor ritmo, ou o mínimo necessário, diminuindo o aumento nominal da despesa incidente sobre o RGF (Diminui probabilidade do Risco);</li> <li>- Elaborar demonstrativo de compensação (diminuição de outras despesas de pessoal incidentes sobre o RGF) demonstrando matematicamente que o efeito isolado nominal decorrente das nomeações não são decorrentes do ato emitido em período de vedação (Mitiga o Risco)</li> </ul>	<p>A tendência observada preliminarmente é de que o haja provável aumento da RCL comparando-se jul/22-jun/23 X jan/23-dez/23.</p> <p>Porém, caso haja frustração de receitas, se o ato não estiver: - suportado por fundamento (que justifique a nomeação exatamente no período de vedação); ou - suportado por compensação (diminuição de despesas de pessoal), <b>poderá haver a responsabilização da gestão.</b></p>
---	---------------------	---	--	---

### Considerações Finais

Diante dos fundamentos expostos, reitera-se o entendimento de que é possível a nomeação de servidores nos 180 dias de fim de mandato, desde que não cause aumento no índice de despesa com pessoal, o qual deverá ser subsidiado em projeções do índice de despesa com pessoal, por meio de informações fidedignas, tanto de despesa quanto de receita, de modo a mitigar o risco de responsabilização do Gestor na tomada de decisão.

Registra-se que os documentos que balizaram esta complementação da orientação foram os seguintes:

- 1 - Decisão Normativa n. 002/2019(1267689);
- 2 - [Parecer Prévio PPL-TC 00030/22 \(Proc. 01498/22\) - TCERO;](#)
- 3 - [Parecer Prévio PPL-TC 00008/17 \(Proc. 03410/2016\) - TCERO;](#)
- 4 - [ACÓRDÃO - CONSULTA Nº 00017/2020 \(Proc. 08708/20\) - TCMGO;](#)
- 5 - [ACÓRDÃO Nº 1216/19 \(Proc. 350634/16\) - Tribunal Pleno - TCEPR;](#) e
- 6 - PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro.** 9ª Ed. Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559775231.

Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775231/>

Por fim, esta Orientação, no que tange às vedações do art. 21 da LRF, é aplicável à atual e futuras gestões do TJRO, sem prejuízo das recomendações constantes na Orientação 7 (3302335), bem como poderá ser atualizada em virtude de alterações legislativas e jurisprudenciais dos fundamentos que subsidiaram a presente análise.



Documento assinado eletronicamente por **SIMARA JANDIRA CASTRO DE SOUZA, Auditor(a)-Chefe**, em 09/08/2023, às 16:20 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **WANDERLEY DE OLIVEIRA SOUSA JÚNIOR, Coordenador (a)**, em 09/08/2023, às 16:40 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **EVERTON BATISTA SOUSA, Coordenador (a)**, em 09/08/2023, às 18:31 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA DE FATIMA SILVA, Coordenador (a)**, em 10/08/2023, às 07:51 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS DANIEL ALMADA, Assistente Técnico (a) I**, em 10/08/2023, às 07:59 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no Portal SEI <https://www.tjro.jus.br/mn-sist-sei>, informando o código verificador **3499409** e o código CRC **4BD276D3**.