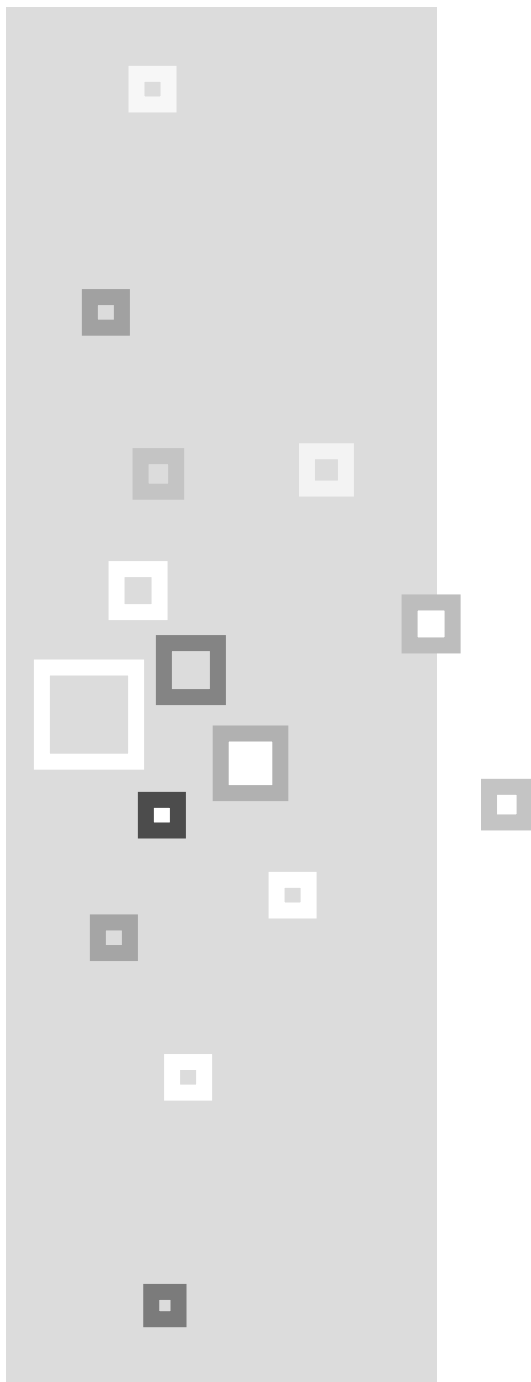


Fim de mandato – as despesas proibidas

Flavio C. de Toledo Jr.



Flavio C. de Toledo Jr. é Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

1- APRESENTAÇÃO

Sabido e consabido que a pressão sobre o orçamento aumenta, e muito, ao final das gestões políticas.

Afinal, Chefes de Poder Executivo e parlamentares querem reeleger-se ou, ao menos, garantir que seus aliados lhes sucedam em seus postos de poder.

E num País como o nosso, de enormes mazelas sociais, agradar a grande massa da população significa oferecer-lhe empregos, bens de primeiríssima necessidade e obras públicas, ou, o que dá no mesmo, gastar mais dinheiro público.

De outro lado, o déficit entre receitas e despesas e, dele conseqüente, a dívida pública, vem sendo ambos cada vez mais recusados pelo pensamento econômico hoje hegemônico; tanto isso é verdade, que os números do superávit primário e da dívida pública têm sido tão importantes quanto os da inflação, do desemprego e do crescimento da economia (PIB).

Nesse cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) antepõe limites a gastos em ano eleitoral, sobretudo no tocante às despesas de pessoal e a gastos sem cobertura financeira; isso sob o forte argumento do enquadramento penal (art. 359-C e G do Código Penal).

Fundamentada na isonomia de oportunidade entre os candidatos e, portanto, na moralização do processo eleitoral, a Lei nº 9.504 de 1.997 resulta na contenção da despesa pública. Sua transgressão indica multas, tipificação de improbidade administrativa e, se for o caso, cassação de registro ou do diploma do candidato.

Resta assim patente a importância de os dirigentes atentarem, com redobrado rigor, para as despesas vedadas em fim de mandato. É o que se verá a seguir, em ordem temporal de exigência.

2 - O CORTE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (1º QUADRIMESTRE DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO).

Quando o gasto de pessoal ou a dívida de longo prazo (consolidada) ultrapassam seus próprios limites, a Lei de Responsabilidade Fiscal faculta período de recondução: de dois quadrimestres para o gasto laboral; de três quadrimestres para a dívida consolidada (art. 23 e 31).

Só após esse tempo de ajuste, é que se aplicam as sanções administrativas e pessoais, nisso sobressaindo o corte de transferências voluntárias por parte de outros entes federados, bem assim o impedimento de obter garantias e de contratar operações de crédito e, também, a multa ao ordenador de despesa, correspondente a 30% de seus vencimentos anuais.

Esse prazo de retomada do limite, contudo, não se faculta no último ano de mandato; aqui, as sanções são imediatas; isso já a partir do primeiro quadrimestre do ano de eleição (LRF, art. 23, § 4º e art. 31, § 3º).

Nessa lide, vale lembrar que, nos três meses que antecedem o pleito, a Lei Eleitoral impede transferências voluntárias, salvo as destinadas a obrigações preexistentes, as quais, mesmo essas, estariam comprometidas na hipótese de o Município, por exemplo esse ente, superar, no primeiro quadrimestre, o limite total de 60% para a despesa de pessoal.

Nessa trilha, se tal Comuna, desde o ano anterior, recebe ajuda financeira da União para construir um pronto-socorro, a ultrapassagem, no ano de eleição, daqueles 60%, suspenderia o repasse, mesmo estando tipificada, no caso, a exceção da obrigação preexistente.

Aqui, não pode o Alcaide alegar que o limite foi superado pela inércia fiscal da Câmara de Vereadores. É dessa forma porque, no caso, as punições se aplicam sobre o ente federado e, não, sobre o Poder (LRF, § 3º do art. 23).

Diante disso, devem os Chefes de Poder Executivo atentarem rigorosamente para a evolução da despesa

com pessoal, visto que não haverá, no último ano de mandato, o período de recondução franqueado em períodos não-eleitorais.

3- REVISÃO REMUNERATÓRIA (180 DIAS ANTES DA ELEIÇÃO).

Para a Constituição, a revisão geral remuneratória, no âmbito de cada Poder, é sempre anual; deve acontecer na mesma data e sem diferenciação de índices de correção, o que abrange, de forma indistinta, servidores e agentes políticos (art. 37, X).

Tendo em conta que tal instituto busca repor perdas inflacionárias, a Carta Política refere-se à oscilação de índice econômico, havida, em face da anualidade, nos doze meses que precedem o do reajuste em questão.

De seu lado, a Lei Eleitoral assim proíbe:

Art. 73 –

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 (gn).

Parece-nos que sobredita revisão se diferencia da que objetiva na Constituição. É assim porque a da Lei Eleitoral nada diz quanto à anualidade, a doze meses, mas sim à perda aquisitiva ao longo do ano de eleição. Demais disso, só beneficia servidores; não agentes políticos.

Nesse rumo e desde que concedido nos cento e oitenta dias anteriores ao da eleição (prazo do art. 7º), o reajuste funcional só pode repor a variação inflacionária havida a partir de 1º de janeiro do ano eleitoral, e não a contar dos doze meses anteriores, como o é na Constituição.

Concedido, por exemplo, em julho de ano de eleição, a reposição remuneratória só pode captar a inflação havida entre janeiro e junho; a remanescente perda seria depois compensada no ano seguinte.



4- AS DESPESAS DE PUBLICIDADE (IMPEDIMENTO A PARTIR DE 90 DIAS ANTES DO PLEITO)

Ante o grande poder de indução da publicidade escrita, falada e televisiva, a Lei Eleitoral restringe as correlatas despesas, procurando evitar favorecimento de candidatos situacionistas.

Três meses antes do primeiro turno da eleição, estão proibidos gastos com publicidade institucional, nisso abrangendo a propaganda de atos, programas, obras, serviços e campanhas governamentais (art. 73, VI, *b* da Lei nº 9.504 de 1997).

Tal vedação não se restringe ao nível de governo onde se dá o pleito, restando por atingir a todos os demais entes estatais. Nesse cenário de vedação, há contudo ressalvas, quais sejam: situação de urgente necessidade, reconhecida pela Justiça Eleitoral, bem assim propaganda de bens e serviços, produzidos por estatais e sujeitos à concorrência de mercado.

Ainda, a Lei Eleitoral quer que, ao longo de todo o ano eleitoral, as despesas de publicidade não superem um dos dois valores, o que for menor: a) média de tais despesas nos três últimos exercícios financeiros; b) gasto feito no ano imediatamente anterior.

A despeito do excelente intento dessa restrição, seu controle é de difícil execução, sobretudo no Município, conquanto o orçamento de imensa parte destes não nomeia atividades programáticas relacionadas, tão-somente, à publicidade institucional. Também, na classificação por objeto de despesa (econômica), inexistente elemento vinculado, especificamente, a serviço de publicidade. Em assim sendo, tal gasto é empenhado contra a genérica rubrica *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*, item que, de forma indistinta e difusa, também abriga despesas como locação de imóveis, impressão, vale-transporte, vale-refeição, auxílio-creche, fretes e carretos, água e esgoto, entre tantos outros.

Nesse contexto de baixa transparência, resta aos órgãos de controle verificar, por amostragem e *in loco*, a documentação da despesa, buscando encontrar as que se esquivam da norma ora em análise. Eventual ocultação dessas peças será apurada mediante o exame dos balancetes mensais.

5- EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS (ARO: TODO O ANO ELEITORAL; OPERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE CRÉDITO: 180 DIAS ANTES DO PLEITO).

No último ano de mandato do Presidente da República, Governador ou Prefeito Municipal, não se pode contratar operação de crédito por antecipação da receita – ARO (art. 38, IV, *b* da LRF).

De curto prazo, tais empréstimos visam cobrir insuficiências de caixa, ou seja, falta de dinheiro para despesas a pagar, daí se inferindo, no mais das vezes, má planificação financeira por parte da União, Estados e Municípios.

Muito usuais em tempos passados, hoje as AROs são pouco utilizadas, talvez porque tenha melhorado o planejamento estatal de caixa, e quiçá considerando que a LRF e as Resoluções do Senado antepuseram rigorosos limites e condições a tal empréstimo de curta exigibilidade, o qual, não há muito tempo, tanto onerou as finanças públicas; isso, com seus juros extorsivos e diversas taxas bancárias.

Quanto às demais espécies de operação de crédito, a Resolução Senatorial nº 3 de 2000 impede-as cento e oitenta dias antes do término do mandato executivo.

6- AS DESPESAS DOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO (A PARTIR DE MAIO) E A VEDAÇÃO A NOVOS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MATERIAIS E SERVIÇOS (TODO O ANO ELEITORAL).

Na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acentuada polêmica dá-se ainda em torno do artigo 42:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A teor dessa norma, necessário que o titular de cada Poder estatal quite despesas feitas entre maio e dezembro do último ano de mandato ou, no mínimo, disponibilize recurso para que assim o faça o próximo gestor, quer isso dizer, terá de haver dinheiro para Restos a Pagar contraídos naqueles oito derradeiros meses de gestão.

Do contrário, fica o dirigente à mercê de detenção de um a quatro anos (art. 359-C do Código Penal), sem embargo da possível rejeição do balanço por parte do Tribunal de Contas, juízo que, se definitivo, põe o agente político em situação de inelegibilidade, só suspensa com medida liminar ou com tutela antecipada (Tribunal Superior Eleitoral-RO nº 965).

Em face das substanciais alterações no projeto original de responsabilidade fiscal, do veto apostado ao art. 41, da permanência de trechos da LRF derivados desse vetado artigo, nesse quadro, entendem ainda alguns que os gestores devem, necessariamente, zerar, quitar, solver todos os débitos a pagar, ou seja, não pode o futuro administrador herdar qualquer saldo de dívida de curto prazo, composta, majoritariamente, pelos chamados Restos a Pagar (art. 36 da Lei nº 4.320 de 1964).

À conta dessa equivocada leitura, absurdos foram perpetrados contra as finanças governamentais. Foi bem o caso da anulação de despesa já apta a pagamento (empenho liquidado); da unilateral transferência de gastos de pronta exigibilidade para a dívida de longo prazo e, também, da omissão em liquidar gastos para os quais o fornecedor já antes cumprira seu dever contratual.

É de se ilustrar que, em direito financeiro, liquidar não é sinônimo de pagamento, mas sim de adimplência contratual do contratado, que à Administração já entregou os bens e serviços avençados, fazendo assim jus ao recebimento de seus créditos (arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320 de 1964).

Apesar de desejável, entendemos que o Chefe de Poder não precisa, necessariamente, quitar todo o estoque de despesa a pagar. Para nós, diferente, o art. 42 é regra limitada aos últimos oito do mandato; eis o alcance temporal da norma.

É bem assim, pois, tal preceito se refere, literal e expressamente, aos dois últimos quadrimestres do mandato e, sob o princípio da anualidade do orçamento público, não soa razoável que, nos derradeiros meses, possa o dirigente honrar débitos contraídos ao longo da existência jurídica do ente estatal, sobretudo aqueles feitos antes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se assim fosse, indispensável

produzir-se, a cada ano do mandato, superávit que o direito financeiro, em nenhum momento, impõe.



Por óbvio que as antigas dívidas haverão de estar agora todas quitadas, mas, até mesmo por isso, pode não sobrar dinheiro para que se pague os mais atuais débitos.

Nessa marcha, a análise do art. 42 requer que se compare o estoque líquido de débitos a pagar, em duas épocas do ano eleitoral: a que precede os dois últimos quadrimestres (data-base: 30 de abril) e a do último dia do mandato (31 de dezembro).

Ante todo o exposto, a apuração do art. 42 pode-se mirar na seguinte fórmula:

PARA O PRIMEIRO PERÍODO (POSIÇÃO EM 30 DE ABRIL)

Empenhos a Pagar e Restos a Pagar (liquidados)
 (–) Disponibilidades de Caixa (Caixa e Bancos)
 (+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentários
 (=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 30.4 (*)

PARA O SEGUNDO PERÍODO (POSIÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO)

Restos a Pagar (liquidados)
 (–) Disponibilidades de Caixa
 (+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias
 (=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 31.12 (*)
 (*) Se o resultado for negativo, então, ao invés de dívida, teremos: a do superávit de caixa, ou seja, os haveres financeiros serão maiores que os débitos a pagar; não há, portanto, que se falar em dívida, mas, ao contrário, em folga de caixa.

Nessa comparação temporal, o incremento de débito está a revelar que se fez, no período, despesa sem cobertura monetária, descumprindo-se, por isso, a regra fiscal. Exemplificando, caso a Administração deva R\$ 1.000 em abril e R\$ 1.200 em dezembro, claro está que, nos derradeiros oito meses, assumiu-se mais despesa do que permitia a receita arrecadada, tanto é verdade que aumentou, em R\$ 200, o saldo devedor final.

Ao revés e naqueles mesmos oito meses, a redução do estoque devedor bem demonstra amparo de caixa para todas as despesas consignadas em tal interstício, e, via de conseqüência, atendimento à norma em debate. À guisa de exemplo, tem-se que se a Administração deve R\$ 1.000 em abril e R\$ 900 em dezembro, é porque, nesse intervalo, arrecadou mais do que gastou, tanto é assim que esse ganho reduziu, em R\$ 100, o saldo devedor vindo de 30 de abril.

Nesse diapasão e ante ao fato de só caber ao Poder Executivo arrecadar dinheiros, deve o Presidente da República, Governador ou Prefeito, providenciar, em abril, rigoroso balancete patrimonial e, em caso de descompasso entre numerários e gastos a pagar (déficit financeiro), haverá de acontecer, entre maio e dezembro, rigoroso planejamento de caixa, de forma que todas as despesas contem com sólida expectativa de cobertura monetária. Dito de outra maneira, precisa o dirigente executivo, nesses oito meses, aplicar, à risca, os arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320 e se ater, fundamentalmente, a despesas essenciais, sem as quais se mostraria prejudicada a operação do princípio da continuidade dos serviços públicos.

E, aqui não se alegue que o art. 42 alcança, somente, novas despesas, disso afastadas as habituais, corriqueiras. Eis aí outra dicção inconsistente, vez que, em face de sua grande previsibilidade e reiteração, as despesas normais, continuadas, não iniciadas entre maio e dezembro, precisam, mais do que as novas, de suporte de caixa. Se assim não fosse, estaria sancionada afronta à responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública.

Importante aqui dizer que, no cálculo desse artigo 42, o controle interno e externo observarão as seguintes particularidades:

1. Os números alcançam, somente, o balanço da Administração direta. Não há que se inserir números do balanço global consolidado, posto que os titulares de autarquias, fundações e estatais não são os destinatários da norma; não cumprem eles próprios mandatos políticos; demais disso, descabido o Chefe do Poder Executivo responder por um desequilíbrio orçamentário originado talvez numa autarquia do mesmo nível de governo.

2. As disponibilidades de caixa representam valores que, de pronto, podem ser movimentados pelo ordenador da despesa. Nada a ver, portanto, com cifras que se espera receber em tempo breve, mesmo líquidas e certas, como as transferências constitucionais de outras esferas de governo (ex.: ICMS, FPM, FPE). No caso, labora em erro Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, a nº 447/2004, ao contrariar o regime de caixa da receita, dito no art. 35, I da Lei nº 4.320.

3. As disponibilidades de caixa serão diminuídas em função do valor dos depósitos e das consignações extra-orçamentárias (ex.: caução de licitantes), nisso considerado que essas retenções atrelam, de modo indissociável, aqueles dinheiros.

4. As receitas e despesas do regime próprio de previdência (RPPS) haverão, também, de se excluir da apuração. É assim porque



tais sistemas orientam-se, com vigor, pelo escopo do engrandecimento de capitais financeiros, não devendo eventuais sobras monetárias, sob pena de desvio de finalidade, suportar qualquer outra despesa da Administração, que não o custeio de aposentadorias e pensões.

5. O cancelamento de empenhos e Restos a Pagar, ambos liquidados, bem assim a omissão em formalizar a liquidação parcial ou total de contratos, esses procedimentos são de todo impróprios. Se feitos, os valores serão depois reconsiderados pelo órgão do controle externo, quer no cálculo do art. 42, quer na aferição do resultado da execução orçamentária. Para evitar tal embaraço, pode o futuro mandatário proceder à retificação dos balanços, corrigindo, em tempo hábil, essa séria distorção de demonstrativos e de resultados contábeis. Aqui, nunca é demais lembrar que, segundo normas universais de auditoria, a não-fidedignidade das peças contábeis enseja, por si só, parecer desfavorável do controle externo.

6. A despesa pública sujeita-se ao regime de competência, quer isso dizer, a simples assunção do compromisso financeiro (empenho) já é uma despesa contábil, mesmo que o pagamento se dê em época mais distante (art. 35, II, da Lei nº 4.320 de 1964). Nesse passo, descabe adiar, para o ano vindouro, o registro da despesa com folha salarial de dezembro, décimo terceiro e encargos patronais, só porque o desembolso não se verifica no ano da competência. Esse diferimento, claro, é artifício para evitar o art. 42 da LRF, devendo ser motivo de recálculo. De mais a mais, a própria LRF enfatiza esse sistema de competência para a despesa com pessoal (art. 18, § 2º).

Feitas essas considerações, é de se dizer que nos anos iniciais da LRF, outra controvérsia se pôs no debate de então. Amparada na locução “contrair obrigação de despesa”, certas correntes interpretavam que, pactuado nos derradeiros quadrimestres, qualquer contrato, empenhado ou não, estaria à mercê do art. 42, ou seja, renovação da coleta de lixo celebrada, por exemplo, em julho de fim de mandato, exigiria que a Administração reservasse dinheiro para toda a execução feita no ano vindouro.

Nos dias de hoje, tal dicção se mostra superada, tendo em mira as seguintes razões:

- ❖ Conforme o princípio da anualidade do orçamento e a teoria do equilíbrio fiscal, as receitas de um ano são para despesas do mesmo ano. É bem por isso que os Restos a Pagar têm de estar acompanhados do mesmo tanto de recurso financeiro. Não faz sentido, assim, poupar receita de um ano para despesa empenhada, liquidada e paga somente no outro exercício financeiro.
- ❖ Admitindo-se contrato plurianual que precisasse estar financeiramente solvido já no ano da celebração, ante essa desarrazoada hipótese, não haveria mais necessidade para, a cada quatro anos, os entes estatais apresentarem seus planos plurianuais (art. 165, I da CF).
- ❖ A técnica contábil tem recomendado, ao final de cada ano civil, o desfazimento de empenhos não-liquidados ou, o que dá no mesmo, de contratos em que ainda não se consumou o fornecimento de bens e serviços. Esse procedimento emana de várias Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional. Nesse diapasão, claro está que não precisa haver dinheiro para gastos que inexistem no universo contábil da entidade pública.
- ❖ O futuro mandatário, utilizando-se de seu poder discricionário, pode revogar contratos de fornecimento parcelado, notadamente os de materiais e serviços; nesse rumo, a coleta de lixo poderia voltar a ser realizada pelos servidores (execução direta), tornando inútil uma alentada provisão financeira contratual.
- ❖ O art. 62 da Lei nº 4.320 dispõe que só faz jus ao pagamento o fornecedor que entregou materiais, serviços ou obras. Assim, não se pode provisionar aquilo que ainda não foi entregue à Administração. No dizer do celebrado jurista Ivan Barbosa Rigolin, “o poder público, contratante, apenas poderá cumprir a sua parte da obrigação após o contratado ter cumprido a sua, ou seja, entregue definitiva e integralmente o objeto que lhe foi contratado; daí, o poder público depende de o contratado cumprir sua

parte para apenas então poder cumprir a sua parte da obrigação, que é apenas a de pagar o contrato”.¹

Essa linha de pensamento, contudo, não valida despesas francamente oportunistas, eleitoreiras, casuístas, desconectadas de qualquer espécie de planejamento orçamentário.

Para inibir essa inconveniente prática, o remédio, contudo, não se localiza no art. 42, mas sim na essência de responsabilidade fiscal, dita no § 1º, art. 1º da Lei Complementar n. 101 de 2000.

A partir do exame prévio de editais licitatórios e de outros instrumentos do controle simultâneo, os Tribunais de Contas podem frear gastos eleitoreiros, amparando-se na sobredita norma fiscal e, se for o caso, no art. 59, § 1º e 2º da Lei nº 4.320/1964, norma que ao Município veda, em dezembro do último ano de gestão, empenhar mais do que o duodécimo da despesa prevista; proíbe, também, no mesmo período, a assunção, por qualquer forma, de compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

Não bastando as mencionadas bases legais, o órgão do controle externo pode também se referenciar na Lei Eleitoral, que, entre tantos comandos, proíbe, em ano de pleito eleitoral, a implantação de novos serviços que acarretem distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios. Eis o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504 de 1997:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300 de 2006)

Assim, na entidade estatal em que haja, no ano, eleição, impossível criar-se novo programa que resulte distribuição gratuita de bens, dinheiros ou outros benefícios, a menos que tal ação já antes exista na vida operacional da Administração. De todo modo e

mesmo para as lides preexistentes, o bom senso aqui recomenda que, no último ano de mandato, inexistam ampliação significativa dos benefícios distribuídos, restringindo-se o atendimento à média verificada nos anos anteriores.

Com efeito, parecer coletivo publicado no Boletim da Administração Municipal sustenta que

neste sentido, os cuidados devem ser redobrados, especialmente em relação ao volume de atendimento e ao montante de recursos destinados aos projetos e programas. É preciso manter a média de procedimentos ou de concessões que vem sendo efetivadas ao longo dos últimos exercícios, sobretudo para não caracterizar favorecimento aos detentores do comando do Município, justamente no ano de eleição (Disponível em: <www.fiorilli.com.br>).

7- O AUMENTO DA DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS (A PARTIR DE 5 DE JULHO DO ÚLTIMO ANO DO MANDATO).

Assim dispõe o parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101 de 2000:

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.

Nos derradeiros cento e oitenta dias do mandato, 5 de julho a 31 de dezembro, os Chefes de Poder não podem determinar atos que aumentem a despesa laboral, a que alcança salários, aposentadorias, pensões, obrigações patronais, horas extras e indenizações trabalhistas.

A infração a tal norma põe o ordenador à mercê da pena indicada no art. 359-G do Código Penal: reclusão de 1 a 4 anos, sem embargo de o Tribunal de Contas negar registro a eventual admissão de pessoal, por nula de pleno direito.

Há hoje pacífico entendimento no sentido de que se o comando administrativo for editado antes dos tais cento e oitenta dias, a respectiva despesa, mesmo feita em período de vedação, não está a contrariar a norma fiscal. É assim porque, entre 5 de julho e 31 de dezembro, não se materializou ato voluntário do ordenador da despesa. Comparecem, no caso, as vantagens pessoais dos estatutos de servidores (qüinqüênios, sexta-parte); a revisão geral anual prescrita em lei antes promulgada; as aposentadorias e pensões amparadas no regramento constitucional e local; o abono salarial aos professores da educação básica, concedido para que se atenda à vinculação dita na Emenda Constitucional nº 53 de 2007 (60% do Fundeb).

Quanto à aferição da sobredita regra, é de se ver que despesa com recursos humanos, na Lei de Responsabilidade Fiscal, reúne um conjunto de doze meses de gasto orçamentário, dividido isso sobre doze meses de receita corrente líquida.

Em outros termos, despesa laboral, no novo direito financeiro, é sempre um percentual apurado sobre a receita corrente líquida. Não há que falar-se, portanto, em números absolutos, nominais, para esse gasto, mas sim em números relativos.

Se assim é ao longo de todo o novo direito financeiro, não poderia deixar de ser na apuração da regra que ora nos interessa: a despesa de pessoal nos derradeiros cento e oitenta dias do mandato.

Nessa dicção e sob as exceções permitidas na Lei Eleitoral (art. 73, V), pode, no lapso de vedação, haver contratação de servidores, desde que, no mês anterior, a taxa da despesa de pessoal mostre-se abaixo da registrada em junho, o mês que precede sobreditos cento e oitenta dias (mês-base) e, também, desde que o impacto da nova despesa laboral não resulte, depois, aumento do percentual em questão.

Em suma e diante da taxa do mês-base (junho), mais despesa de pessoal requer percentuais menores, em dois momentos do exercício: antes e após o mês em que houve a admissão dos novos funcionários.

Ante o fato de o percentual oscilar frente à receita corrente líquida e ao crescimento vegetativo da folha de pagamento (qüinqüênios, anuênios, sexta-parte), diante dessa instabilidade, temerário o dirigente balizar-se apenas na taxa do mês anterior, uma vez que, no mês subsequente, a taxa pode crescer à conta de outras ocorrências, que não somente o da contratação emergencial de pessoal. Tendo em vista o Poder Executivo Estadual, o seguinte exemplo pode melhor ilustrar o raciocínio:

Período do ano eleitoral	Taxa Despesa de Pessoal/RCL	Obs.:
Mês-base (junho)	41%	Mês anterior aos 180 dias da vedação; mês de referência.
Mês anterior ao da contratação (setembro)	40%	À vista de contratação em outubro, o gestor se mira na taxa de pessoal do mês anterior.
Mês posterior ao da contratação (novembro)	42%	Mês no qual se avalia o impacto financeiro da nova despesa de pessoal

Assim, o princípio da prudência recomenda que, ante um indispensável novo gasto de pessoal, o Chefe de Poder, no próprio ato administrativo, indique qual outra despesa de pessoal será cortada, evidentemente para custear a nova. Exemplificando: no caso de o motorista da ambulância licenciar-se, com vencimentos, para concorrer a cargo eletivo, a contratação temporária de outro motorista será feita, por exemplo, às expensas do corte de determinada quantidade de horas extras de certos funcionários.

Sob os princípios constitucionais da impessoalidade e eficiência, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em junho de 2004, baixou *Deliberação*, para a qual, salvo casos bem emergenciais, a admissão temporária deve acontecer mediante processo seletivo.

Tendo em mira que o art. 21, parágrafo único da LRF, é preceito dirigido aos que exercem mandato, salutar que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), qual norma própria de direito financeiro, estenda aquela vedação aos titulares de entidades da Administração indireta. Nesse cenário, autarquias, fundações e estatais não poderão se servir para o ente central esquivar-se à vedação em debate e, também, à que se apresenta no art. 42 da LRF, antes comentado.

NOTA:

- 1 artigo no livro *Lei de Responsabilidade Fiscal – Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.