
A QUESTÃO DO *MANDATO* NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Jair Eduardo Santana¹

Quando a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – se utiliza da palavra *mandato*, está se referindo unicamente ao Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito) ou, diversamente, o termo engloba outras categorias de pessoas como, por exemplo, Presidentes de Tribunais (Judiciários e de Contas) e Parlamentos (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais)? A resposta é necessária porque os preceitos veiculados pela Lei citada estarão – ou não – impactando os *mandatos* respectivos, impondo-lhes obediência às regras correlatas.

1. Não é incomum encontrarmos nas letras da Lei de Responsabilidade Fiscal *termos* (entendidos aqui como *signos*) que, num primeiro lance, permitem leitura plurissignificativa. Estamos seguramente num domínio onde se faz necessário atribuir à norma significação unívoca, sob pena de – assim não o fazendo – instalar-se confusão operacional.²

2. Referimo-nos neste instante às interpretações possíveis em relação ao termo *mandato* lembrando que – para nós – a significação ordinária³ (embora relevante em certos casos) nesta oportunidade não tem peso extremo.

¹ Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Superintendente Orçamentário do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Magistrado da Circunscrição Judiciária de Belo Horizonte Juiz Eleitoral Professor em Cursos de Pós-graduação.

² Para maior exatidão, diríamos que estamos precisamente no domínio da linguagem valendo lembrar que ela é um instrumento tão sutil e complicado que freqüentemente perdemos de vista a multiplicidade de seu uso (COPI, Irving M. Introdução à lógica. São Paulo: Mestre Jou, 1975, p. 47). De fato, a obtenção do conhecimento passa necessariamente por aí. Atento esteve a isto WITTGENSTEIN chegando a dizer-nos que los límites del lenguaje son los límites del mundo. Sobre lo que no se puede hablar, mejor es callarse (“In” WRIGHT, Georg Henrik von. Las filosofías de Ludwig Wittgenstein. Esquema Biográfico. Barcelona: Oikos-Tau, 1966, p. 23). Vale referenciar, ainda a propósito deste enfoque, a magnífica obra de BUZZI, Arcângelo R. (Introdução ao pensar – o ser, o conhecimento, a linguagem. Petrópolis: Vozes, 23^a ed., 1975).

³ No dicionário AURÉLIO encontramos *mandato* como sendo: “[Do lat. *mandatu*.] S. m. 1. Autorização que alguém confere a outrem para praticar em seu nome certos atos; procuração, delegação. 2. Missão, incumbência. 3. Ordem ou preceito de superior para inferior; mandado. 4. Poder político outorgado pelo povo a um cidadão, por meio de voto, para que governe a nação, estado ou município, ou o represente nas respectivas assembléias legislativas. 5. P. ext. Período de duração de um mandato (4): No seu mandato, J.K. construiu Brasília. Mandato em causa própria. 1. Aquele em que o mandatário age com poderes para administrar certo negócio como coisa sua, auferindo todas as vantagens dele provenientes. [Cf. *procuração* (1).] Mandato

3. Em sentido substancial, a palavra *mandato* passa a ter algum significado a partir de sua análise sistemática, incluída que está na ordem constitucional vigente. Assim procedendo, verificamos que a Constituição Federal registra o emprego do termo *mandato* cerca de 70 (setenta) vezes, ora dirigindo-se ao Executivo, ora ao Legislativo ou às Mesas dos colegiados; mas a tais não se restringe, como é o caso do *representante sindical* (art. 8º, VIII) que seguramente possui e exerce *mandato*.

4. Como se vê, nem mesmo em sede constitucional a palavra tem um só sentido permitindo ao intérprete apenas uma direção quando de sua leitura. Desse modo, ali não encontraremos correspondência unívoca segura para afastar a multiplicidade no uso do *signo* em debate.

5. De outra parte, a palavra *mandato* aparece na Lei de Responsabilidade Fiscal em ocasiões de muito relevo, atraindo para o seu respectivo *titular* (que podemos ter como determinado *destinatário*) um conjunto de regras do qual se extrai – em última análise – a necessidade de se desenvolver um dado comportamento gerencial. E, por conseqüência óbvia, o desrespeito a essa *postura legal* é um dos núcleos que conduz à geração de responsabilidade *pessoal e estrutural*, conforme o caso. Ou seja, a importância em se determinar a categoria de pessoas (exercentes de *mandato*) reside fundamentalmente na circunstância de que o termo atrai para si um número expressivo de regras conformando um determinado *regime jurídico* que possibilita, inclusive, como conseqüência de suas prescrições, a geração de sanções pelo descumprimento das posturas gerenciais faladas. E, por isso, o problema posto longe está de ser meramente acadêmico.

6. Vejamos em seguida como é que a LRF tratou do tema *mandato* em suas mais significativas passagens.

7. Ao cuidar do *controle da despesa com pessoal*, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que é nulo de pleno direito o ato (expedido nos 180 dias anteriores ao término do *mandato* de certo *titular*) quando resulte aumento da despesa aqui falada (art. 21, parágrafo único). Se aplicarmos a regra ao Poder Executivo, a *conduta* vedada terá um determinado reflexo temporal. É que – sabemos – os mandatos dos Chefes dos Executivos (Presidente da República, Governador e Prefeitos) são de 4 anos consoante escrevem os artigos 82, 28 e 29, I, respectivamente, todos da Constituição Federal. Lembremos, de outra parte, que tais *mandatos* possuem coincidência quase similar com o ano civil e os exercícios fiscal e financeiro, possibilitando a compatibilização necessária.

8. Não obstante, se pensarmos em *mandato* de dirigentes das Casas Legislativas, talvez já comecemos a enfrentar alguma dificuldade pois há diversidade, principalmente em relação ao *tempo do mandato*, nas dezenas de Assembléias Legislativas e milhares de Câmaras Municipais espalhadas pelo Brasil. Como a regra seria aplicada naquele *núcleo político* onde o *mandato* fosse de 1 ano? O quê não dizer, então, adotando-se esse mesmo raciocínio, a respeito dos mandatos dos

imperativo. 1. O que impõe ao deputado eleito pelo povo a obrigação de votar de um certo modo. Mandato internacional. 1. Decisão pela qual a Organização das Nações Unidas confia a uma grande potência a administração dum território determinado, a fim de progressivamente o conduzir ao governo de si mesmo.”

Presidentes dos Tribunais Judiciários e de Contas? E não nos esqueçamos de que há *mandatos* no Ministério Público e noutros *setores* estatais de existência *constitucionalizada*. Mas não é só isso. Não é raro que tais *mandatos não* sejam coincidentes com os exercícios fiscal e financeiro, gerando incompatibilidade. Ainda no exemplo suposto, imaginemos que o *mandato* em questão seja do Presidente de certo Tribunal Judiciário, por um ano, a iniciar-se no mês de setembro. Nota-se, de logo, a dimensão do problema.

9. Ainda tratando do mesmo tema – *controle da despesa com pessoal* – o § 4º do artigo 23 (LRF) também contém vedação que se atrela ao termo *mandato*, estabelecendo que sanções estruturais serão aplicadas caso a despesa total com pessoal exceda o limite legal no primeiro quadrimestre do último ano do *mandato* (de certo titular).

10. Numa outra passagem da Lei de Responsabilidade Fiscal, alude-se a *mandato* de modo qualificado e especificado, dirigindo-se o termo para o Chefe do Poder Executivo (art. 31, § 3º)⁴.

11. Ainda encontraremos alusão ao termo *mandato* no artigo 38, inciso IV, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ali se proíbe a realização de ARO – operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de *mandato* do Presidente, do Governador ou do Prefeito Municipal. Notamos que, também aqui, o termo *mandato* está expressamente *qualificado* pelo texto legal.

12. Com grande repercussão prática veremos menção, ainda na Lei de Responsabilidade Fiscal, ao termo *mandato* quando se estabelece uma proibição ao respectivo *titular* respectivo, nos 2 últimos quadrimestres daquele, a contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele (*mandato*), ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (art. 42, tratando dos chamados *restos a pagar*).

13. Para que possamos visualizar mais claramente a controvérsia aqui colocada consideremos o quadro-resumo⁵ abaixo:

⁴ Em certas circunstâncias deverá haver a recondução da dívida aos limites legais e, enquanto perdurar o excesso, o *ente* estará incorrendo em sanção estrutural (proibido, por exemplo, de contratar operação de crédito, conforme diz o artigo 31, § 1º). As restrições existentes em tal dispositivo cabem também quando o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do *mandato do Chefe do Poder Executivo*. A sanção só poderia tocar a ele mesmo.

⁵ Não deixemos de lembrar, por oportuno, que as condutas fiscais inseridas no *quadro-resumo* possuem correspondentes no âmbito penal. Assim, por exemplo, o descumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF poderá sujeitar o *mandatário* às sanções escritas no artigo 359 – G do Código Penal; no tocante ao artigo 23, § 4º (LRF), o tipo penal é o do artigo 359 – C do Estatuto Repressivo citado; o artigo 31, § 3º (LRF) corresponde ao 359 – A do mesmo Código e assim por diante. Para detalhamento dessa inter-relação entre conduta fiscal e crime veja-se a obra pioneira na matéria, de nossa lavra, intitulada *Os crimes de responsabilidade fiscal tipificados pela lei n. 10.028/00 e a responsabilidade pessoal do administrador público* (São Paulo: Editora NDJ, 2001).

Artigo da LRF	Assunto tratado	Regra/dispositivo	Destinatário(s) "mandato"
21, p. único	Controle da despesa total com pessoal	Nulifica-se o ato do Qual resulte aumento de despesa com pessoal, se expedido nos 180 dias anteriores ao término do <i>mandato</i>	Titular de <i>Poder</i> ou <i>Órgão</i> referido no art. 20 (LRF)
23, § 4 ^o	<i>Idem supra</i>	Aplicação de sanções <i>estruturais</i> imediatas caso a despesa total com pessoal exceda o limite no primeiro quadrimestre do último ano do <i>mandato</i>	Titular de <i>Poder</i> ou <i>Órgão</i> referido no art. 20 (LRF)
31, § 3 ^o	Recondução da dívida aos limites	Veda-se operação de crédito – inclusive ARO – se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do <i>mandato</i>	Chefe do Poder Executivo
38, IV, b	“ARO’s” – Operação de crédito por antecipação de receita orçamentária	Veda-se ARO no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito.	Chefe do Poder Executivo
42	Restos a pagar	Veda-se contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do <i>mandato</i> ou <i>sem lastro</i>	Titular de <i>Poder</i> ou <i>Órgão</i> referido no art. 20 (LRF).

14. Facilmente se nota no quadro-resumo a grande polêmica. A quem, *afinal*, as regras que se referem a *mandato* se dirigem? Em alguns casos, a norma é expressa e se dirige aos Chefes do Executivo. Noutros, ao reverso, também os contempla mas referencia *titular de poder* (Legislativo, Executivo) e faz menção expressa a *titular de órgão* (Ministério Público e Tribunal de Contas). Qual, então, a extensão do termo *mandato*?

15. Notamos, num primeiro momento, que a Lei de Responsabilidade Fiscal não poderia ser mais explícita ao estabelecer *conceitos normativos*,⁶ dizendo às claras qual conteúdo, efetivamente, se alberga debaixo do signo *mandato*. De fato – assim pensamos – é a própria Lei, ao estabelecer dada proibição em relação ao exercício do *mandato de certo titular de poder ou órgão* (art. 20, parágrafo único) que remete para o artigo 20 dessa mesma Lei Fiscal, onde encontramos o detalhamento *conceitual* do que venham a ser considerados *poderes* e *órgãos*, notadamente pelo que está escrito no § 2^o (“para efeito deste artigo entende-se como órgão....”).

16. Quando a Lei de Responsabilidade Fiscal quis fazer referência aos Chefes do Poder Executivo, ela o fez de modo expresso, como tivemos já a oportunidade de detalhar. Por isso é que se pergunta: será correto dispensar à letra da lei leitura vazada em critérios outros que se situam para além de seu cerne?

⁶ Se falamos de *linguagem normativa*, fazendo aqui uma vinculação com as ponderações colocadas a respeito da linguagem (conforme nota de rodapé n. 1), podemos entender como tal *el lenguaje que usamos para realizar actos tales como prohibir, autorizar, ejercer críticas de ciertos tipos, excusar, justificar; atribuir o reconocer derechos; afirmar que alguien tiene (o no tiene) una competencia, un deber, un derecho, una responsabilidad; imponer deberes u obligaciones; afirmar que algo hecho por alguien es (o no es) una transgresión o que merece (o no) un premio o un castigo, etcétera* (CARRIÓ, Genaro R. *Sobre los límites del lenguaje normativo*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1973, p. 19).

17. Os autores divergem quanto ao tema e a polêmica parece que está bem longe de terminar. Mas, no geral, duas posições se delineiam. Uma, imaginando que *mandato* seja termo dirigido tão somente àquele que titulariza *cargo eletivo* derivado do *voto popular*. Outra, assentando que mesmo onde não haja essa dimensão representativa popular a regra se aplica.

18. Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi, na magnífica e incomparável obra intitulada *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo* (São Paulo: NDJ, 2001) entendem que a “clara intenção do legislador foi limitar a ação dos titulares de mandatos derivados do voto popular, de modo a evitar a consumação de recursos de forma indiscriminada e no interesse puramente político”. Dizem os notáveis autores, fundamentando-se, que “essa conclusão é forçosa, sob pena de se dar tratamento idêntico a situações desiguais”. E prosseguem: “referimo-nos aos mandatários de órgãos cuja assunção não decorreu do sufrágio popular, dos quais são exemplos os Presidentes de Tribunais e outros Colegiados que, com mandatos de gestão inferior a quatro anos, estariam inviabilizados de gerir orçamentos pouco depois de verem iniciados seus mandatos. Não haveria nenhuma lógica nisso e, pior que isso, nenhuma vantagem para o interesse público, limitação que não se ajuste à exata intenção do legislador. Tanto isso é verdade que surgem adeptos de que nesses casos se estabeleça critérios de proporcionalidade na gestão e responsabilidade de recursos. Ademais, nada pode sobrepor-se ao interesse público e ao princípio da continuidade da Administração. Daí por que as situações haverão de ser apreciadas segundo a relevância com que se apresentem, sobretudo as revestidas de essencialidade” (p. 194-5).

19. Reconhecemos, de um lado, a pertinência e relevância dos argumentos deixados nas ensinanças supra mas, de outra parte e com angústia extremada, ousamos discordar dos renomados professores.

20. Sabemos que o intérprete não pode – diante da clareza da lei⁷ – distender o núcleo de seu comando⁸ a ponto de desnaturá-lo. É a própria Lei de Responsabilidade Fiscal que – quando quis – diferenciou as situações em que alocou o Chefe do Poder

⁷ Merece anotar a vitanda falha na qual incorrem aqueles que apregoam a desnecessidade de interpretação diante da *clareza da lei*. A interpretação de toda e qualquer lei é condição inafastável para a sua aplicação, não devendo se confundir a interpretação em si mesma com a *dificuldade de interpretação*. Para aprofundamento neste aspecto recomendamos a leitura de FERRARA (FRANCESCO. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1987, p. 9)

⁸ Tampouco podemos falar em *vontade do legislador*, como há tempos nos ensinou FERRARA em seu *Intepretação e aplicação das leis* dizendo em capítulo próprio que o objeto da interpretação é a *voluntas legis, non legislatoris*, posto que *a lei é expressão da vontade do Estado, e tal vontade persiste de modo autónomo, destacada do complexo dos pensamentos e das tendências que animaram as pessoas que contribuíram para a sua emanação. O intérprete deve apurar o conteúdo de vontade que alcançou expressão em forma constitucional* (no caso, esclarecemos, a interpretação dirige-se para a *lei constitucional*), e não já as *volições albrures manifestadas ou que não chegaram a sair do campo intencional. Pois que a lei não é o que o legislador quis ou quis exprimir, mas tão somente aquilo que ele exprimiu em forma de lei* (FRANCESCO. *Op. cit.* P. 34 e s.)

Executivo, atribuindo-lhe certos deveres. Assim, ao falar a Lei de Responsabilidade Fiscal em *mandato do Chefe do Executivo* (art. 31, § 3º) outra coisa não pode ser entendida se não Presidente da República, Governador e Prefeito Municipal. Mas, em contrapartida, quando a LRF faz menção a *titular de Poder ou órgãos* mencionados no art. 20 (artigos 21, parágrafo único, 23, § 4º, e 42) ela está explicitamente se dirigindo, inclusive, ao Presidente da República, ao Governador e ao Prefeito, mas igualmente aos “Chefes” (seus Presidentes e titulares) do Tribunal de Contas, do Legislativo, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

21. Não nos cabe, portanto, sob o argumento das dificuldades operacionais, afastá-los do *signo* expressamente atribuído pela Lei.

22. Ademais, se consideramos que a função administrativa está presente nos diversos *segmentos orgânicos* da estrutura federativa pátria, não poderíamos mesmo concluir de modo diverso. Isso é o que justifica não o *espírito da lei*, mas todo o sistema jurídico que – numa linha geral compreensivelmente colocada – permite que o Estado capte recursos para propiciar a ultimação de seus fins, perpassando pelo inafastável gerenciamento desses instrumentais. O que se dá, é óbvio, com responsabilidade como não poderia ser diverso já que *republicano* é um dos nossos *princípios maiores* que informam a estrutura jurídico-político brasileira.

23. Pensamos mesmo que se possa afirmar com segurança que a atividade que a LRF contemplou ao se utilizar do termo *mandato* seja – em todas as hipóteses legais – relativa ao exercício de *função tipicamente administrativa* e, como tal, vamos encontrar o exercício dessa atividade em diversas ramificações estatais e não somente no Poder Executivo propriamente dito. Assim também a encontraremos no Poder Judiciário (onde chamamos de *administração judiciária*), no Poder Legislativo (*administração legislativa*), nas Cortes de Contas e Ministério Público. Tal assertiva é bem confortada pela circunstância segundo a qual tais *núcleos de administração* são verdadeiras *unidades orçamentárias*, *unidades gestoras*, e *unidades administradoras* de recursos públicos, conforme o caso. E aqui localizamos também razão plausível para atrelar tudo o que afirmamos com a necessidade de se individualizar as condutas administrativas respectivas.

24. Decantando o que se disse acima, vale exemplificar com a hipótese na qual o Presidente da Câmara Municipal, integrante da Mesa Diretora portanto, exerce atividade *administrativa* sendo – não raro – gestor e ordenador de despesas, possuindo dentre as suas atribuições aquela de *administrar* inclusive o seu *peçoal*.

25. O exemplo eleito o fora propositadamente para lembrar que – não se confundindo com o segmento *executivo* estatal – o parlamentar também fora na hipótese *eleito pelo povo* e à frente da Casa Legislativa está somente porque tal circunstância se verificou precedentemente.

26. De toda sorte, é fato que as prescrições em debate podem trazer *transtornos* operacionais para os setores *administrativos* destacados. Mas isso é um outro lado da questão que não pode ser resolvido tão somente para amoldar a lei à realidade presente.

27. Atento a tal problema esteve o Tribunal de Contas do Distrito Federal, como nos dá notícia o culto Conselheiro daquela Corte, Dr. Jorge Jacoby Fernandes,

em sua obra *Responsabilidade Fiscal* ⁹, quem nos conforta no posicionamento doutrinário assumido. Merece transcrever suas palavras:

“A lei não deu tratamento diferente e, por isso, não padece desses vícios. Os mandatos têm essa duração por decisão desses órgãos, colocadas em suas próprias leis. Muitas vezes os servidores enfrentam grandes dificuldades pela solução de continuidade das atividades e alterações de equipes administrativas nesses órgãos.

Em termos práticos, vislumbram-se duas soluções. Aumentar o mandato para três ou quatro anos, ou integrar os trabalhos entre as sucessivas gestões. O TCDF, por exemplo, possui um plano estratégico que permite integrar com técnica e eficiência metas entre presidentes visando reduzir o impacto das mudanças sucessivas.”¹⁰

28. Além de tudo o que já se disse, é importante terminar destacando que a LRF veio para disciplinar a *gestão dos recursos públicos*, instituindo sistemática possibilitadora de responsabilização para aqueles que não observarem o *Código* respectivo. De fato, tanto o gestor quanto o administrador, em sentido bem largo, são também mandatários do *poder estatal* conduzidos que foram ao cargo por via constitucionalmente existente. Queremos dizer com isso que todos aqueles referidos no artigo 20 da LRF são indiscutivelmente exercentes do *poder estatal* e, por isso, desfrutam de condição que os torna sobretudo responsáveis pelo gerenciamento dos recursos públicos. Para assim dizer consideramos o poder político existente num Estado Federal complexo onde coexistem diversos núcleos para os quais aquele poder irradia, de modo vertical e horizontal (referimo-nos à divisão espacial ou geográfica do *poder político* e, no particular, falamos da *federação*, bem assim fazemos menção ao fracionamento do *poder orgânico* que se difunde através dos diversos *órgãos constitucionais* destacadamente eleitos como tal pela Constituição Federal).

29. Sendo assim, a revisão desse ponto crucial pelos *organismos* nos quais se encontre o exercício de *mandato* é mais do que urgente para, de um lado, compatibilizá-lo no aspecto temporal às prescrições da LRF e, de outro lado, ter ou manter – se for o caso – não somente um plano que preveja todas as *ações orgânicas* (sob o prisma da atividade administrativa), mas também um outro regramento de cunho estratégico que permita a efetividade do princípio da *continuidade* administrativa em toda a sua latitude. Importante ainda que – assimilando a doutrina ora sustentada – os exercentes de *mandato* (na dimensão que lhe compreendemos) saibam *planificar* suas condutas em razão do *lapsos* de tempo respectivo não somente para adequar suas respectivas gestões aos comandos da LRF mas, em especial, para que – de posse de recursos públicos – possam e saibam realizar tanto a atividade-meio que a ordem jurídica lhes propicia quanto a atividade-fim que essa mesma ordem lhes impõem. É o Estado colocando *meios* para a consecução dos seus próprios *fins*. Esperamos possamos todos usá-los (referimo-nos aos *meios*), acima de tudo com eficiência.

⁹ Brasília: Brasília Jurídica, p. 185-6.

¹⁰ *Op. loc. cit.*