
AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS QUE ULTIMAM OS MANDATOS – UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA DO PARÁGRAFO ÚNICO, ARTIGO 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Flávio C. de Toledo Jr.¹
Sérgio Ciquera Rossi²

1- Introdução

A pressão sobre o orçamento aumenta, e muito, em período eleitoral. É bem por isso que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no último período de cada mandato, restringe o crescimento da despesa governamental. O parágrafo único do artigo 21 materializa uma dessas limitações:

“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 de pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”

Reside no conceito de *“aumento da despesa de pessoal”* uma das polêmicas na inteligência do transcrito dispositivo. Defendem alguns tratar-se de aumento puramente nominal, em valores monetários, números absolutos, pois.

Para estes, afora majorações conquistadas em direito que precede os tais 180 dias (*quinquênios, sexta-parte etc.*), qualquer incremento no gasto com servidores está a contrariar a norma fiscal, fato que enseja tipificação penal (art. 359-G do Código Penal alterado pela Lei 10.028, de 2000). Designamos **nominal** tal linha de interpretação.

Ousamos nós, contudo, outra linha interpretativa, no sentido da relativização das cifras nominais, em fração da receita corrente líquida, vale dizer, o cotejo é percentual, baseado na taxa do mês que antecede o início de alcance da aludida regra. Dentro do período restringido e conforme as exceções admitidas na Lei Eleitoral (art. 73, V, “a” a “d”), tornam-se possíveis aumentos nominais no gasto de pessoal, desde que isto não implique percentual maior que o registrado no período-base da

¹ Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

² Secretário-Diretor Geral e Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

regra, o mês imediatamente anterior aos 180 dias do final da gestão. Denominamos **proporcional** tal corrente de entendimento.

À guisa de ilustração, exemplificamos nossa maneira de pensar: supondo que o mandato do titular do Poder Legislativo termine em 31 de dezembro, a restrição polemizada começa no 180º dia anterior, isto é, 5 de julho. Admitindo, também, que no mês precedente (junho) a despesa com pessoal legislativo represente 3% da receita corrente líquida, referida Câmara poderá, naqueles 180 dias, elevar nominalmente tal gasto, conquanto o percentual resultante não ultrapasse o verificado em junho (3%) e desde que se atendam as restrições do limite prudencial e do instrumento que regula o processo eleitoral da Nação, a Lei nº 9.504, de 1997.

Neste artigo, passamos a discorrer sobre os argumentos da tese nominal para, logo em seguida, apresentarmos nossas respostas, favoráveis à corrente proporcional.

2- Tese Nominal x Tese Proporcional

2.1- A LRF e o cálculo dos limites da despesa de pessoal

Segundo os que defendem a postura nominal, caso o novo direito financeiro pretendesse relativizar o aumento de que fala o dispositivo em questão, expressaria claramente tal intento, assim como o fez nos artigos 71 e 72.

R.- Para efeitos da Lei Complementar nº 101, de 2000, a despesa de pessoal é, sempre, uma proporção da receita corrente líquida. Assim o é no instrumento de verificação dos limites fiscais, o Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, I, “a”). Também é dessa forma quando se freia tal dispêndio porque ultrapassado seu limite prudencial (art. 22, § único) ou à época em que se detecta necessidade de cortes vez que ultrapassado o subteto máximo de cada Poder (art. 23).

Em suma, a apuração desse gasto relaciona sempre duas variáveis fazendárias: a despesa de pessoal de cada Poder e a receita corrente líquida de todo o ente federado; se é assim sempre, a barreira em debate não poderia ser observada de maneira diversa.

Aquelas duas variáveis, ademais, incorporam doze meses de execução orçamentária; não há despesa de pessoal e receita corrente líquida de um, de dois ou de seis meses, mas, tão-só, de doze meses. Aqui, a tese nominal perde fundamento vez que se ampara em cifras monetárias de apenas dois meses, o que antecede os 180 dias do final do mandato e o mês em que se quer criar despesa de pessoal.

Ainda, alegam os da teoria nominal, o percentual de comparação – o do mês anterior aos 180 dias – pode apresentar-se atipicamente elevado, devido à baixa cíclica da receita corrente líquida; assim, aquele mês não retrataria a normalidade média de todo o exercício. Diante disso, necessário contrargumentar: transposto o limite máximo, nada impede que a adequação da despesa de pessoal se faça pela via única da receita; isso, nos dois próximos quadrimestres, os quais, de igual modo, podem não espelhar a trajetória média anual dos ingressos financeiros.

2.2- O crescimento atípico, e não-sustentável, da receita, em época eleitoral

Para os adeptos da tese nominal, receitas ocasionais, freqüentes em período de eleição, podem inflar a base de cálculo (RCL), sancionando despesas de pessoal sem lastro financeiro nos subseqüentes exercícios. É o caso de certas transferências voluntárias (convênios), que, por natureza, não se reproduzem pelos intervalos seguintes. Conforme aquela linha de leitura, vai daí o motivo de a receita corrente líquida não se agregar ao cálculo do limite referido no dispositivo em estudo, o § único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

R- Conforme o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, gastar mais com os servidores do quadro permanente é o mesmo que criar despesa obrigatória de caráter continuado. Tal iniciativa exige a compensação financeira do novo dispêndio, mediante o aumento permanente da receita ou por meio da redução permanente de outro dispêndio (§ 2º do mencionado dispositivo).

Sob a ótica da LRF e a qualquer tempo dos mandatos, as transferências voluntárias não podem neutralizar gastos com funcionários do quadro permanente; isso, por uma singela razão: a tal compensação requer incremento de certo tipo de receita, a própria, ou seja, aquela arrecadada pelo mesmo nível de governo que a despense (§ 3º do art. 17). Coletados que são por outra esfera de poder, os repasses voluntários não constituem, óbvio, receita própria do ente beneficiado, deste não podem amparar a despesa obrigatória de caráter continuado.

Situações há, contudo, em que a ajuda intergovernamental destina-se à contratação de servidores temporários, nos moldes excepcionados pela Constituição (art. 37, IX); os gastos daí advindos não se prolongam, em geral, por mais de dois exercícios; não se lhes exigem a forma de compensação que a LRF antepõe às despesas continuadas. É o caso das admissões, por tempo determinado, que se financiam em programas federais ou estaduais de combate a endemias, notadamente a dengue. As transferências voluntárias e respectivas contratações podem acontecer em período eleitoral, visto que a legislação ressalva os casos de emergência e calamidade pública (art. 73, V, “d” e VI, “a” da Lei 9.504, de 1997).

Nesse contexto temporalmente limitado, a transferência voluntária, *de per si*, suporta gastos com pessoal contratado por prazo determinado, hipótese que, em regra, mantém a despesa de pessoal num mesmo patamar, relativamente ao mês que precede os restringidos 180 dias. Depois, nos subseqüentes exercícios, a não-recepção do auxílio será neutralizada pela redução da aludida despesa, posto que findos os contratos temporários; aqui, o equilíbrio entre receitas e despesas é simultâneo; não haverá comprometimento orçamentário nos períodos seguintes.

Em síntese, a sazonalidade de certas transferências voluntárias não põe em risco o pretendido equilíbrio fiscal, quer se trate de gastos com servidores do quadro permanente ou de dispêndios com pessoal temporário.

2.3- O princípio da moralidade

A tese nominal aponta a elevação pré-eleitoral do gasto em pauta como fator prejudicial à lisura do processo democrático, que tem no voto popular sua mais cara expressão, vale dizer, a utilização da máquina governamental afeta o princípio da igualdade entre os candidatos.

R.- A Lei de Responsabilidade Fiscal visa fundamentalmente resultados positivos entre receitas e despesas governamentais e, disso resultante, a paulatina redução do nível de endividamento, de curto ou longo prazo. Preocupa-se, sobremaneira com os resultados aferidos pela Contabilidade. Desde que o novo gasto de pessoal não resulte aumento comparativo ao período que antecede os 180 dias, a majoração neutralizada não estará a comprometer o almejado equilíbrio orçamentário.

A moralidade do processo eleitoral, de sua parte, é princípio regulado por outro instrumento, a Lei nº 9.504, de 1997; esta, sim, impede novas admissões no período que se inicia noventa dias antes do pleito e vai até a posse dos eleitos (art. 73, V), espaço temporal quase coincidente com os 180 dias da LRF; isto, tendo em mira que a eleição se realiza no primeiro domingo de outubro e a posse em 1º de janeiro. A diferença entre a lei fiscal e eleitoral é que nesta se cuida da probidade administrativa e naquela a tônica é estritamente financeira. Para melhor ilustrar, reproduzimos certos trechos do instrumento que disciplina, de modo permanente, a dinâmica eleitoral nos três níveis de governo:

“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:

.....

V- nomear, contratar ou de qualquer forma admitir,....., readaptar vantagens,, nos três meses que antecedem (o pleito eleitoral) e até a posse dos eleitos, sob de nulidade de pleno direito, **ressalvados:**

- a) a nomeação.....de cargos em comissão.....;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

.....

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)

3- Conclusão

Consoante as antes transcritas ressalvas da Lei Eleitoral, é possível elevar o gasto de pessoal nos 180 dias que precedem o final dos mandatos, desde que essa iniciativa não eleve o gasto proporcional com servidores, relativamente ao mês que antecede mencionado período restritivo.

De todo modo, o novo dispêndio se fará anteceder pelos seguintes procedimentos:

- estudo revelando queda percentual da despesa de pessoal comparativamente ao mês que precede os aludidos 180 dias, e que os níveis apurados nesta época não sofrerão crescimento frente ao novo gasto;
- estudo de conformação ao limite prudencial da despesa de pessoal (art. 22, § único, LRF).
- estudo de impacto sobre o orçamento e quanto à disponibilidade de caixa (art. 16, I, LRF);
- declaração do ordenador da despesa atestando que a nova despesa tem dotação e numerário e, mais, está consoante o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II, LRF);
- compensação financeira, mediante o aumento de tributo próprio ou do corte de outra despesa e, alternativamente, por meio de comprovado excesso de arrecadação, com sólida tendência de reprodução pelos próximos exercícios, o que caracteriza ampliação permanente da base de cálculo (art. 17, § 2º, LRF)

Por outro lado, a revisão anual remuneratória prescinde de duas cautelas: o estudo de impacto e o novo instituto da Compensação (art. 17, § 6º). Prevista no art. 37, X da Constituição, tal revisão visa recompor o poder de compra dos salários afetados pela inflação do período anterior, tem a ver, pois, com o conceito de reajuste salarial.