

ARTIGOS

LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral: um roteiro prático de providências
Vanice Lírio do Valle

A efetivação do direito à saúde por uma jurisdição-serafim: limites e possibilidades
Rogério Gesta Leal

Reflexões acerca da efetivação dos direitos sociais
Rafael Moreira Nogueira

A&C

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

DOCTRINA
JURISPRUDÊNCIA
SELECIONADA

Estado nacional, Estado-nação e o princípio das nacionalidades
Marcelo Kokke Gomes

Participação popular como condição de efetividade da gestão urbano-democrática
Marcelene Carvalho da Silva Ramos

Os limites das alterações qualitativas nos contratos administrativos
Luciano Elias Reis

Segurança jurídica: fundamento do Estado de Direito
Lígia Maria Silva de Melo

O custo dos direitos prestacionais
Cláudia Honório

A questão da juridicidade das normas constitucionais programáticas segundo a visão de Kant sobre lei e coerção (The problem of the legality of constitutional laws according to Kant's vision about law and coercion)
Estefânia Maria de Queiroz Barboza

As cambiantes relações entre o Estado brasileiro e o setor de telefonia
André Felipe Canuto Coelho



Editora Fórum

IPDA

**Instituto Paranaense de
Direito Administrativo**

A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional



ISSN 1516-3210

A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

Direção Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Direção Editorial

Paulo Roberto Ferreira Motta

Direção Executiva

Emerson Gabardo

Conselho de Redação

Edgar Chiuratto Guimarães
Adriana da Costa Ricardo Schier
Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari
Alice Gonzáles Borges
Carlos Ari Sundfeld
Carlos Ayres Britto
Carlos Delpiazzi
Cármem Lúcia Antunes Rocha
Celso Antônio Bandeira de Mello
Clèmerson Merlin Clève
Clóvis Beznos
Enrique Silva Cimma
Eros Roberto Grau
Fabrício Motta
Guilherme Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Jorge Luís Salomoni

José Carlos Abraão
José Eduardo Martins Cardoso
José Luís Said
José Mario Serrate Paz
Juan Pablo Cajarville Peruffo
Juarez Freitas
Julio Rodolfo Comadira
Luís Enrique Chase Plate
Lúcia Valle Figueiredo
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
(*in memoriam*)
Marçal Justen Filho
Marcelo Figueiredo
Márcio Cammarosano
Maria Cristina Cesar de Oliveira

Nelson Figueiredo
Odilon Borges Junior
Pascual Caiella
Paulo Eduardo Garrido Modesto
Paulo Henrique Blasi
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Paulo Ricardo Schier
Pedro Paulo de Almeida Dutra
Regina Maria Macedo Nery Ferrari
Rogério Gesta Leal
Rolando Pantoja Bauzá
Sérgio Ferraz
Valmir Pontes Filho
Yara Stropa
Weida Zancaner

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional.
ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum,
2003.
Trimestral
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela
Editora Juruá em Curitiba
ISSN: 1516-3210
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342 CDU: 33.342

© Editora Fórum Ltda. 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Editora Fórum Ltda
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
Internet: www.editoraforum.com.br
e-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Projeto gráfico e diagramação: Luis Alberto Pimenta
Revisora: Olga M. A. Sousa
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868
Bibliotecária: Alessandra Rodrigues da Silva
CRB 2778/MG 6ª Região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo Território Nacional

LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral: um roteiro prático de providências

Vanice Lírio do Valle*

Doutoranda em Direito pela Universidade Gama Filho. Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Diretora do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Gama Filho. Exerceu também os cargos de Secretária de Estado de Administração e Reestruturação no Estado do Rio de Janeiro e Secretária Municipal de Administração na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Sumário: **1** Dissecando a conduta vedada: a expedição de ato, e seu inegável traço voluntarístico, e a demonstração de sua inocorrência - **2** Avaliando uma conduta possível: ação voluntária isoladamente determinante de aumento de despesa, mas contível no limite consistente no total de gastos da data de referência - **3** Breves recomendações com vistas à suavização do período suspeito

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Gestão responsável. Recursos públicos. Despesa de pessoal.

O crescente ganho de credibilidade do ideário consagrado pela Lei Complementar nº 101/00 traduz, sem sombra de dúvida, a mais clara contradita aos prognósticos sombrios das Cassandras de plantão, que nos idos de maio de 2000 anunciavam a absoluta dessintonia entre o ideário de gestão planejada, preventiva dos riscos, e a prática administrativa do Poder Público brasileiro. Hoje já não se discute quanto à importância e oportunidade da concretização de uma gestão responsável; ao revés, o que ocupa as cogitações dos agentes públicos é o aperfeiçoamento progressivo dessas práticas, tudo de forma a otimizar o agir da Administração.

Isso não significa, todavia, que o modelo instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal se tenha por inteiramente absorvido e integrado às estruturas executoras da atividade pública. E é natural que isso assim se dê, seja pelas dificuldades institucionais¹ originariamente postas à introdução da prática da gestão responsável, com a publicação da LC nº 101/00 em maio de 2000; seja pela circunstância de que a Administração

* E-mail: <liriodovalle@uol.com.br>.

¹ Características como as de ação planejada e suscetível de monitoramento por alcance de metas, cultura de prevenção e gestão de riscos são traços — com raras exceções — que se revelavam estranhos à prática das unidades administrativas pátrias, que subitamente, se devem adequar a esse novo modo, igualmente, do Oiapoque ao Chui.

se constitui um organismo dinâmico, que responde às necessidades ditadas pela sociedade, e portanto se vê constantemente no imperativo da adaptação a essas novas demandas. A reflexão acerca de quais sejam os melhores caminhos para o alcance dessa prática fiscal responsável, comprometida com a eficiência e a articulação dos meios disponíveis, presente e futuros, em favor do interesse público, é tarefa incessante, que não se poderá jamais ter por concluída.

No campo específico da despesa de pessoal, introduz a Lei de Responsabilidade Fiscal, em verdade, um significativo ganho no plano das premissas, qual seja, o de explicitar o que poderia parecer um truísmo — mas que na verdade não era assim tão evidente — que a despesa de pessoal se constitui despesa pública como outra qualquer, e que pelos mesmos ideários de planejamento, controle e orientação finalística deve se reger. Fato é que a prática das estruturas da administração parecia ver no item pessoal algo *sui generis*, uma natureza diferenciada, que estivesse a merecer/determinar um tratamento igualmente distinto daquele conferido aos demais itens de dispêndio de recursos públicos.² Os antecedentes mostraram que até mesmo as tentativas anteriores de estabelecimento puro e simples de limite de gastos — Leis Complementares nº 82/95, revogada pela Lei Complementar nº 96/99 — esbarraram em fortes resistências, sendo necessária uma intervenção mais ampla no terreno das finanças públicas para que se criasse uma ambiência adequada à retomada do tema.

O fato concreto, todavia, é que até a edição da LRF, o que se vislumbrava era uma desarticulação entre despesa de pessoal e os demais gastos, ora gerando uma relação de prejuízo recíproco às iniciativas do poder público,³ ora gerando pura e simplesmente o desequilíbrio de contas.

Alcançados agora — com a edição da LC nº 101/00 — despesa de pessoal e todas as demais pelos termos do art. 1º, §1º do mencionado diploma legal, têm-se que os parâmetros de ação planejada, transparente, preventiva de riscos, apta à correção de desvios, e comprometida com

² É possível que o envolvimento direto e imediato do gestor, com aqueles que alimentam ou sofrem os efeitos do tema despesa de pessoal — os servidores que o cercam — tenham contribuído para esse sentimento de que o dispêndio relacionado a pessoal devesse encontrar uma outra abordagem, associada a uma sempre necessária flexibilização em relação aos limites e controles que se pudessem aplicar às demais despesas.

³ Não é incomum na casuística das entidades administrativas, a adoção de iniciativa que exija despesas de capital, sem ter em conta que elas conduzirão necessariamente ao aumento de despesa de pessoal; afinal, a escola que hoje se constrói determina amanhã a admissão de professores, inspetores de alunos, merendeiras, agentes de administração, etc., etc..

o alcance de metas, aplicam-se integralmente aos gastos públicos, portanto, também a pessoal, recuperando-se a visão global que é de se lançar ao trato das finanças públicas, incrementada ainda por uma indispensável consideração de cunho prospectivo. Gerir responsabilmente às finanças públicas é reconhecer aos gastos com pessoal o seu papel, suas dimensões de relação com os demais gastos, e a necessidade de projetar para futuro as decisões que se implementam, bem como de acompanhar ao longo do tempo, a acuidade dessas mesmas projeções. Isso importa em uma significativa mudança de paradigma na gestão de pessoal, que só com o tempo se vem absorvendo.

Cogita ainda a LRF — como aliás, já é da tradição brasileira⁴ — de regra atinente ao tratamento do incremento da despesa de pessoal no período próximo à troca na titularidade do poder. Também aqui, a rigor, há uma certa uniformidade de tratamento entre pessoal e demais itens de gasto, na medida em que o mesmo diploma legal, em seu art. 42 — ainda que mutilado na sua disciplina sistêmica pelo veto presidencial lançado aos termos do art. 41⁵ — também estabelece restrições às possibilidades de contração de despesa em geral, nos últimos dois quadrimestres do mandato, subordinando-as à existência de disponibilidade de caixa suficiente a seu enfrentamento.

Inobstante a limitação ao espectro possível de decisões no que toca à despesa de pessoal no período anterior à eleição não se constitua, a rigor, uma novidade no cenário jurídico nacional, é certo que a inserção desse tipo de vedação no contexto da LRF gerou nos agentes públicos uma reaproximação do tema para a sua perfeita compreensão no contexto dessa mesma normatização. Passadas já 3 (três) eleições sob a vigência da LC n^o 101/00, remanescem pontos ainda obscuros em relação aos reais limites impostos pelo mencionado preceito — art. 21, Parágrafo Único — pelo que, dedicam-se essas linhas à exploração de alguns aspectos práticos, que se reputa, possam se revelar úteis ao gestor público responsável.

⁴ Constituiu prática histórica na sociedade brasileira, uma certa agudização da benevolência dos titulares de mandatos em relação aos servidores públicos em geral, com concessões de toda ordem. Assim, já de há muito as próprias leis eleitorais estabelecem um “período suspeito”, dentro do qual essas liberalidades restam vedadas, pelo que possam representar de oneração dos mandatos futuros, em risco em verdade, ao próprio princípio democrático.

⁵ O texto do art. 41 da LRF, que disciplinava o que se pudesse ter por Restos a Pagar, contemplava o desenvolvimento ainda em curso de “...compromissos efetivamente assumidos...”, possibilidade que se vislumbrou pudesse fragilizar a regra de limitação contemplada no art. 42, e com isso, comprometer-se a pretendida conduta de austeridade fiscal, notadamente por ocasião das trocas de mandatos.

1 Dissecando a conduta vedada: a expedição de ato, e seu inegável traço voluntarístico, e a demonstração de sua inocorrência

Primeiro elemento útil à rotina do gestor que se extrai dos termos do art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00, constitui na associação da vedação, a um elemento voluntário de parte do gestor fiscal.⁶ Assim, aquilo que se proíbe não é o fato — puro e simples — da verificação em si de ocorrência de aumento de pessoal; mas sim a prática de ato, portanto, a conduta voluntarística do agente público, havida no período cominado suspeito, a saber, 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato.

Tal compreensão — que deflui, a rigor, da própria literalidade do texto sob exame — guarda plena harmonia com o valor que se pretende tutelar, qual seja, a preservação, não propriamente da gestão fiscal responsável, mas da moralidade administrativa e do próprio princípio democrático. Diz-se que o foco do art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00 não se dirige primariamente à gestão fiscal responsável, porque dessa cuidam, a rigor, o *caput* e seus incisos do mesmo art. 21. O que se tutela no Parágrafo Único desse mesmo preceito, é o aumento — com ou sem sustentação orçamentária e financeira⁷ — em um período que se avizinha à troca de poder, poder esse que, uma vez investido, não se pode ver cerceado na sua deliberação democrática, por compromissos extemporaneamente assumidos pelo agente político que já se desligava da entidade.

Não é ocioso destacar que, em verdade, cuida-se de ações complementares — como aliás, seria de supor quando se tem em conta tratar-se do mesmo dispositivo legal. Em verdade, embora o art. 21 Parágrafo Único tenha em conta especificamente ao chamado período suspeito, disso não decorrerá em absoluto aplique-se a esse mesmo interstício tão somente essa disciplina — e não aquela, por exemplo, constante do *caput* do mesmo artigo, ou ainda aquelas contidas nos arts. 16 e 17, e finalmente, as cláusulas também restritivas contidas nos arts. 22 e 23, enunciadores dos chamados limites prudencial e total. A interpretação do contido no

⁶ Utiliza-se aqui a expressão, no sentido preconizado por Mileski, a saber, o titular de poder, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, inadmitida a delegação de competência ou a transferência de responsabilidade. MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: R. dos Tribunais, 2003. p. 127-128.

⁷ A rigor, como se sabe, o aumento voluntário de despesa de pessoal sem sustentação financeira já encontraria obstáculo no próprio teor do art. 169 da Constituição Federal — para limitarmos o comentário ao dispositivo mais diretamente relacionado com a temática.

art. 21, Parágrafo Único há de ser, portanto, sistêmica, inobstante sua consideração primária para com a adequada observância do princípio democrático.⁸

Retomando o raciocínio, se o que se deseja é coibir a ação do mandatário em vias de desligamento, que tenha por efeito a inviabilização (ou ao menos, o dificultar) do mandato subsequente, é razoável que a ação vedada pela LC n° 101/00 seja aquela **voluntária**, aquela destinada à geração desse resultado nefasto.⁹

Cumpra ainda sublinhar que se o intuito é preservar a margem de decisão inerente ao novo mandato que se anuncia¹⁰ — que não se pode ver limitado pelas escolhas intempestivas daquele que se conclui —; a avaliação se faz **pelo global**, a saber, o que se veda é a geração do resultado final “aumento de despesa”. Não se está portanto cogitando de uma absoluta imobilização da administração que se despede — a quem se proibiria toda e qualquer ação pontual que pudesse resultar em aumento nominal de gastos — mas sim de assegurar a manutenção, no plano da generalidade, das condições pelas quais ela se pautava, no terreno da despesa de pessoal, por ocasião do 181º dia anterior ao término do mandato.

A referência ao termo objetivo — 181º dia anterior ao término do mandato — já permite uma primeira observação de caráter eminentemente prático. Esse número há de ser identificado, posto que se constitui o parâmetro de comparação para fins de aferição da (im)possibilidade de uma série de condutas posteriores. Cumpre, portanto, definir qual o critério de sua apuração — caixa ou competência, folha “cheia” ou folha

⁸ Nesse sentido, é de se registrar a divergência em relação à compreensão externada por Cruz, que explora ainda a possibilidade de, ao longo do período suspeito, empreender-se a concessão de caráter provisório, vigente tão-somente durante esse mesmo interstício. O comprometimento ao ideário de eleição livre ainda se revela, na medida em que o comportamento se destinaria evidentemente a influenciar àquele universo de destinatários; e por isso, a finalidade do preceito estaria a atrair a incidência da sanção, a saber, nulidade. CRUZ, Flávio da. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 83-84.

⁹ Disso resulta como afastada a possibilidade — já havida, a hipótese não é de viveiro — de se pretender excluída da incidência dos termos da regra constante do art. 21, Parágrafo Único da LC n° 101/00, lei instituidora de aumento de despesa de pessoal cujos efeitos financeiros se preveja, só se projetem no início do exercício financeiro subsequente, máxima potencialização daquilo que se apontou como decisão nefasta, posto que materializada por um agente político, mas pretendida financiar exclusivamente pelo seu sucessor.

¹⁰ Importante sublinhar que embora os argumentos comumente se tracem tendo em conta que o término do mandato importar em alternância do projeto político em execução, isso em um sistema normativo que admite a reeleição não se revelará necessariamente verdade em todos os casos. O que remanesce certo, é que a cada mandato — tendo por destinatário o mesmo grupo político, ou outro conjunto de agentes e idéias — o que se deseja é a liberdade possível para se implementar aquelas propostas que foram objeto da campanha eleitoral que se revelou vitoriosa; por isso o não comprometimento prospectivo se revela um imperativo.

“seca”,¹¹ por unidade orçamentária ou tendo em conta à administração direta como um todo — preferencialmente em uma escolha colegiada compreendendo quando menos, aos órgãos de gestão de pessoal, financeira, orçamentária e de controle.¹² Tal critério de apuração, colegiadamente eleito — no que se terá em conta as ponderações de cada qual das áreas que compõe e executa, juntamente com outras, a ação de governo — há de ver formalizada sua enunciação, preferencialmente através de ato administrativo devidamente revestido das características de publicidade impositivas.

Formalizada a identificação do que seja efetivamente o total de dispêndio com pessoal no paradigma temporal apontado pela LRF, passa a ser esse número geral, o limite virtual à ação de governo. Essa constatação guarda importantes resultados práticos, e por duas razões. Primeira delas, é que o gestor público em fase final de mandato, embora possa sofrer limitações em favor do valor maior que é a garantia da integridade e eficácia do processo democrático, não pode — em favor desse mesmo princípio — ver esvaziada sua capacidade de administração da coisa pública, a ponto de se assemelhar a situação, do ponto de vista concreto, a uma diminuição temporal de seu mandato constitucionalmente inautorizada. Assim, se há tempo, há interesse público, e o resultado geral tutelado — total de gastos com pessoal — se pode preservar, há de se lhe reconhecer ainda alguma margem de deliberação sobre a coisa pública, mesmo a despesa de pessoal.

Segunda razão pela qual se revela útil a compreensão do elemento finalístico contido na regra do art. 21, Parágrafo Único da LRF, associa-se ao fato de que a despesa de pessoal, particularmente em entidades federadas de maior dimensão, constitui num dos itens de gastos mais instáveis, mais sujeitos a oscilações de todo tipo, para mais e para menos. Assim, em uma grande organização pública, servidores são demitidos,

¹¹ As expressões “folha cheia” e “folha seca” são comuns ao jargão dos profissionais que operam nessa área, e significam, respectivamente, total da folha de pessoal incluindo-se diferenças não relacionadas à competência de pagamento que se processa; e em contraste, diz-se “seca” a folha calculada tendo em conta exclusivamente às despesas afetas especificamente àquela competência.

¹² O envolvimento colegiado, quando menos, das instâncias administrativas relacionadas a despesa de pessoal, controle, finanças e orçamento em matéria de identificação de parâmetros, metodologia e critérios de cálculo aplicáveis para fins de LRF constitui uma recomendação válida em geral. Afinal, cada qual dessas unidades tem conhecimentos específicos relacionadas às suas próprias áreas de atuação, e pode contribuir para a enunciação de um critério técnico adequado de avaliação de cada qual desses vetores de controle da responsabilidade fiscal, que se aplique de maneira uniforme em toda a administração, garantindo coerência na gestão.

se licenciam (com ou sem remuneração), são exonerados e admitidos, progridem e adquirem adicionais, reassumem exercício, enfim, uma plêiade de ocorrências que refletem na folha, para mais e para menos, todos os dias, todos os meses, sem qualquer sensibilidade para o fato de que se cuide — ou não — do chamado período suspeito eleitoral.

É próprio da natureza da despesa de pessoal, portanto, que ela sofra oscilações, para mais e para menos, sem que isso expresse, a rigor, qualquer ação voluntária do gestor público. Tal possibilidade, todavia, que se reconhece pela experiência na área, há de encontrar seu adequado caminho de tradução nas contas relacionadas a despesa de pessoal, particularmente do período previsto no art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00. Isso porque, ainda que o número absoluto “total da folha” de um mês se revele superior àquele mesmo total do mês anterior, não se terá necessariamente a prática vedada pelo art. 21, Parágrafo Único da LRF, e com isso, nada terão a temer, nem o gestor, e menos ainda os servidores públicos.¹³

Do ponto de vista estritamente prático, o que decorre é que o aumento em si da expressão nominal do valor da folha de pagamentos não estará a depender de qualquer justificativa de parte do agente público detentor da competência para decidir em matéria de aumento de pessoal. A ele cumprirá evidenciar a não infringência aos termos do art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00 tão somente naquelas hipóteses em que, em nome daquela preservação de sua ainda margem de decidir, **tenha efetivamente praticado ato que importe em aumento**. Nas demais hipóteses, do ponto de vista estritamente de cautela, pode se mostrar útil — como elemento de controle interno, e disponível àqueles interessados no controle social da entidade — construir-se um instrumento de acompanhamento do comportamento da folha, rubrica a rubrica, de ganhos e de gastos, que evidencie aquelas determinantes do aumento nominal global.¹⁴ Tal identificação, normalmente, será por si só auto-explicativa, posto que aquelas hipóteses ensejadoras do chamado crescimento vegetativo (adicionais diversos, relacionados, por exemplo, a progressão

¹³ A referência aqui se faz, de tranqüilização também em relação aos servidores públicos, porque são esses aqueles que mais diretamente sofrem os efeitos da incidência da cominação de nulidade contida no art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00. Afinal, são eles que contavam com o eventual aumento de remuneração, que pode se ver frustrado pelo reconhecimento administrativo ou jurisdicional dessa nulidade.

ou tempo de serviço) tendem a ser auto-evidentes no que toca a essa particular característica, qual seja, defluírem não de ato de vontade, mas de normas jurídicas pré-existentes.

Pois bem. E na hipótese de pretender o gestor — por razões de interesse público, presume-se — empreender ao aumento de despesa de pessoal no mencionado período suspeito? Observe-se que tal decisão administrativa em si, nem resta vedada, nem menos ainda se pode ter previamente por ilegítima, posto que pode decorrer de uma imperativa necessidade, previamente conhecida, ou ainda que só se tenha evidenciado depois de já inaugurado o chamado período suspeito. Tomemos uma hipótese em concreto: o Município “A”, em processo de municipalização das escolas de primeiro segmento, vê a si transferido, com o dever de provimento do pessoal necessário, uma escola com 2.000 alunos, em pleno período suspeito da LRF. Como essa decisão se poderia, eventualmente, materializar, sem que dela resultasse violação aos termos do art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00?

2 Avaliando uma conduta possível: ação voluntária isoladamente determinante de aumento de despesa, mas contível no limite consistente no total de gastos da data de referência

O exemplo figurado no subitem anterior se revela, em verdade esclarecedor. Se a hipótese era de municipalização de escola — que resulta sempre de um processo paulatino, e nunca de uma decisão momentânea — é de se supor, em condições normais de temperatura e pressão, até tendo em conta os termos do art. 17 da LRF, estivesse já contida nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA). Estamos portanto, no exemplo em causa, no terreno de uma providência administrativa que contava, previamente, com a cobertura orçamentário-financeira necessária, e portanto, com a aptidão em tese de atendimento dos requisitos formais traçados para toda e qualquer ação que importe em aumento de despesa de pessoal, pela LC nº 101/00.

Todavia, caso a decisão se desloque para o âmbito do denominado período suspeito, apresenta-se o óbice objetivo de impedimento de superação do valor global de despesa de pessoal, como referido no subitem

¹⁴ Tal providência, em verdade, rotineira nas entidades administrativas mais estruturadas — o comparativo de comportamento de rubricas — se revela, mesmo em outras circunstâncias, valioso instrumento paralelo de controle, na medida em que permite a aferição de consistência do comportamento da folha com as decisões em concreto já havidas na mesma entidade.

anterior. Qual então o comportamento ainda possível ao administrador?

Ab initio, cumpre avaliar qual seja o reflexo, no período sob a cláusula restritiva — a saber, 180 dias anteriores ao término do mandato — da decisão de pessoal cogitada; na hipótese, admissão de professores e profissionais de apoio destinados ao atendimento da escola a ser municipalizada. Considere-se portanto o total de pessoal a ser admitido, mais custos indiretos dessa admissão contidos na definição do art. 18 da LRF, tudo isso pelo remanescente dos já aludidos 180 dias. Mensurados os custos da iniciativa em concreto em cogitação, em que hipótese se terá por possível — observados, como já se disse, as demais cláusulas decorrentes do art. 21, *caput* e seus incisos da LC n° 101/00 — incidir no aumento voluntário de despesa? Tal possibilidade só se verificará nas hipóteses em que, na sua expressão nominal, o valor-teto (total geral de folha do 181° dia anterior ao término do mandato) pode se revelar superior à folha que se venha pagando, de tal forma que comporte o aumento cogitado. Eis a representação da hipótese:

$$(F^{\text{mês}} + A) X Y \leq V^{\text{total}} X Y$$

ONDE:

$F^{\text{mês}}$ = FOLHA DO MÊS COGITADO PARA A DECISÃO

A = AUMENTO PROJETADO DE FOLHA

Y = NÚMERO DE MESES DE INCIDÊNCIA DO AUMENTO PROJETADO

V^{total} = VALOR TETO

Nessa hipótese, do ponto de vista de instrução do processo administrativo correspondente, a decisão administrativa de admissão do pessoal deverá ser precedida dos elementos constantes do art. 21, *caput* e incisos, bem como dessa específica demonstração de que o aumento cogitado não conduzirá o total geral de despesa de pessoal a patamares superiores àqueles praticados na data-referência contida no mesmo art. 21, Parágrafo Único da LC n° 101/00. A operação matemática, na verdade, é de compensação, mecanismo que — como já advertia Figueiredo¹⁵ — integra a estrutura de alternativas da LRF, como se verifica da leitura de seu art. 17.

Por que motivo se indica seja tal avaliação empreendida tendo em conta não só um mês — aquele da concretização da decisão administrativa em cogitação — mas sim a íntegra de meses ainda a se verificar até o término do período suspeito? Porque como já se sustentou no item ante-

¹⁵ FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral et. al. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria, 2001. p. 168.

rior, o gastos de pessoal se caracteriza por seu dinamismo, e portanto, o montante hoje cogitado pode não ser o previsto para o mês subsequente; assim, uma projeção comprometida com a prevenção de riscos — como recomenda o art. 1º §1º da LC nº 101/00 — terá em conta a íntegra do período, e não um único mês.

Importante observar, por ocasião da efetivação dessa projeção, se as razões determinantes da identificada margem de gastos se revelam permanentes — e não decorrem de um fato localizado naquele mês de comparação. Assim, por exemplo, se no mês de comparação verifica-se um decréscimo importante no total de folha porque havia uma greve no serviço público, e em virtude disso, houve um número muito expressivo de descontos, teríamos um decréscimo de valor de folha que é excepcional, e que tendencialmente retorna no mês subsequente, pelo que, o já mencionado vetor da prevenção de riscos não recomenda a consideração desse decréscimo como cobertura suficiente a aumento de despesa voluntário.

De outro lado, se esse mesmo aumento, ao revés, se apresenta em decorrência de fatos estáveis e irreversíveis — exonerações ou demissões, por exemplo — têm-se por evidenciado que o decréscimo é real, e que portanto, a nova decisão de que se cogita não importará em agravamento da situação das contas anteriormente identificada.

Disso tudo decorre, portanto, que a decisão cogitada há de ter sempre em conta o gasto real, sem que se perca de vista, todavia, a sua prospectividade — como de resto, já se afirmou seja uma das tônicas de inovação da LC nº 101/00.

Vale ainda explicitar uma derradeira possibilidade, relacionada à avaliação de viabilidade da iniciativa voluntária de aumento, possibilidade essa que se relaciona intimamente com o critério que se tenha fixado para fins de identificação do valor-teto a ser utilizado.

Já se afirmou no item anterior, que o valor-teto há de ser fixado, a partir de uma parametrização empreendida pelas instâncias administrativas mais próximas ao tema — gestão de pessoal, finanças, controle, etc. — que terá em conta às especificidades do controle empreendido por cada qual, e ainda as características próprias da entidade federada em cogitação. Essa diagnose pode sugerir, por hipótese, que o valor-teto seja fixado (nosso exemplo é de uma entidade municipal) por Secretaria, e não tendo em

conta à toda a administração direta. E isso pode assim ter se dado, tendo em conta que aquele município em particular opera normalmente sob o signo da descentralização no que toca à execução orçamentária, assim, a fixação do valor-teto por unidade orçamentária não brigaria contra a cultura que já lhe seria própria, de examinar o orçamento, e portanto as possibilidades em tese de gastos, a partir de sua ótica parcial. Essa é uma possibilidade válida — como também o seria a adoção como valor-teto do total de gastos da direta — e que é informada por critério discricionário do administrador.

Ocorre que, no exemplo concreto de que se cogita, a unidade orçamentária interessada — Secretaria de Educação — constante que a admissão de pessoal de que se cogita implicaria em aumento de sua despesa de pessoal, circunstância que atrairia em princípio, ao menos segundo os dados de que ela dispõe, a plena incidência dos termos do art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00. Isso implicará, necessariamente, no sepultamento da possibilidade de concretização da municipalização da escola, pela inviabilidade de se proceder à alocação de pessoal necessário à sua operação?

A situação em verdade oferece ainda uma possibilidade de ação a ser explorada. A referência se faz à eventual viabilização desse mesmo aumento na despesa de pessoal, financiada agora à conta de eventual margem verificada em outra unidade administrativa.

É certo que, ainda na hipotética situação de que se está cogitando, a entidade adotou como referência para sua avaliação de observância dos limites do art. 21, Parágrafo Único, cada qual das secretarias separadamente. Não é menos certo porém que esse é um critério operacional, destinado a operar em condições normais, para fins de autorização de uma decisão que se constitui sob o signo da descentralização. Aferido portanto que o valor-teto da secretaria se teria por ultrapassado, disso resultaria a impossibilidade da materialização da admissão, **ao menos nesse mesmo plano descentralizado**. Isso não significa, todavia, que não se possa, **já agora centralizadamente**, empreende a uma derradeira apuração da existência de margem de gastos — decorrentes de decréscimos estáveis em outras unidades — que permita a sustentação desse cogitado aumento de despesa.

Essa alternativa última, todavia, posto que decorrente já de uma mudança da perspectiva de exame, do descentralizado para o centralizado,

há de envolver a avaliação por uma unidade que possa promover essa modificação de prisma de análise. Assim, ainda no exemplo, a decisão sai das mãos da Secretaria de Educação, e se desloca para a esfera de apreciação de quem tenha a visão de conjunto das decisões já havidas nas demais unidades — normalmente, esse papel se reserva à Secretaria de Fazenda, ou Finanças, ou Planejamento. Nessa instância, desde que certo que ali efetivamente se reúnam as informações acerca de eventuais decisões havidas em outros âmbitos administrativos, será possível verificar a existência de “saldo” apto a custear outras iniciativas de aumento de gastos, decorrentes — por hipótese — de um decréscimo da despesa de pessoal na Secretaria de Esportes e Lazer.

Indispensável que toda essa sucessão de avaliações se encontre fielmente retratada no procedimento administrativo materializador da despesa de admissão. Assim, desde a análise empreendida pela Pasta originalmente interessada no ingresso dos servidores; seu juízo negativo de possibilidade; a busca exploratória de alternativas junto à unidade centralizadora; tudo isso há de se ter por formalizado nos autos do mencionado procedimento, de molde a evidenciar que havia sustentação para a decisão de aumento de despesas.

Importante ainda sublinhar que o uso excepcional dessa alternativa, a rigor, não compromete a fixação do valor-teto por unidade orçamentária, desde que depois dessa “afetação” do “saldo” verificado em uma outra unidade que não a diretamente interessada na decisão, empreenda-se a uma refixação do valor-teto, que contemple essa operação.

Mais uma vez, o fundamental é resgatar o elemento finalístico do dispositivo de cuja aplicação se está cogitando. O que se pretende é a tutela do adequado agir administrativo, acorde com o interesse público, e que não prejudique as possibilidades decisórias do agente político subsequente. Fazer prevalecer a leitura primária, mais formal — ainda que evidenciada a existência de outras possibilidades — importaria em dar prioridade à forma sobre o fundo, e disso não cogita a LRF. Uma gestão fiscalmente responsável, nos termos do que determina a LC nº 101/00, não está por isso dispensada de se revelar eficiente, vez que esse comando deflui do texto constitucional.¹⁶ Assim, a identificação de uma alternativa de ação que preserve o *thelos* da LRF, e que caminhe de mãos dadas com os parâmetros regedores da ação pública é aquilo que a constituição deseja, e como tal, é de ser praticado.

3 Breves recomendações com vistas à suavização do período suspeito

Percorreram-se, nos itens 1 e 2 acima, algumas aplicações diretas dos termos do preceito contido no art. 21, Parágrafo Único da LRF. Constitui todavia, afirmativa desse mesmo trabalho, aquela segundo a qual a LC nº 101/00 pretende também na área de pessoal, a introdução da prospectiva — e com isso, se revelaria quando menos incoerente, finalizar as considerações já apresentadas sem qualquer referência ao tratamento futuro do tema da despesa de pessoal e sua nova interface com o mesmo preceito. Afinal, o processo eleitoral — e com ele, o período de constrição do agir administrativo — se repetirá (ao menos, é o que se espera) a cada dois anos, e portanto, as dificuldades de hoje hão de se converter em lições de amanhã, sem o que estaríamos condenados à repetição eterna dos erros pela falta de cultivo da memória.

Dentro dessa perspectiva é que se aponta ao agente público, uma pequena agenda de trabalho, que lhe poderá guiar os próximos esforços, tendo em conta seu já previsível novo encontro com os termos desse mesmo preceito limitador — art. 21, Parágrafo Único da LC nº 101/00.

Primeira das sugestões — que aliás, se harmoniza com todo o espírito da própria LRF — e a intensificação do planejamento. Ação planejada é característica da gestão responsável, e no plano prático, legítima a decisão de concretização daquela ação. Mais do que isso, planejamento — já lecionava Gordillo, citado por Cunha Mello¹⁷ — racionaliza a atividade, numa estratégia de pré-ordenação, para a consecução de um determinado fim. Explorar os cenários, portanto, na área de pessoal, as necessidades que se apontem, as alternativas, isso é desenvolver o planejamento preconizado pelo art. 1º, §1º da LRF, mas também a prevenção de riscos a que esse mesmo dispositivo se refere.

Segundo elemento fundamental é a construção conjunta — já mencionada nesse trabalho — de conceitos utilizados para essa análise

¹⁶ É de García Fernández a referência a que "...en el Estado democrático representativo, la actividad finalista de sus órganos no trae causa de ninguna formulación trascendente al ordenamiento positivo, sino de los principios y valores constitucionales y de la específica relación estructural de órganos y poderes que el propio ordenamiento establece." GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. *El gobierno en acción*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995. p. 133.

¹⁷ Inobstante a referência se faça em relação ao planejamento da atividade econômica, a traslação da idéia não afeta em nada à sua substância. MELLO, Célia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 59-60.

de observância aos termos da LC nº 101/00. Isso se aplica, no campo da despesa de pessoal, não só aos termos do art. 21, Parágrafo Único, mas a toda a sessão específica da matéria que opera, por vezes, com conceitos que não são claros, e cuja definição administrativa não deve jamais se verificar na clausura de uma única repartição, sem o benefício da *expertise* e da prática das demais. Assim, definir metodologia de cálculo para a estimativa de impacto orçamentário-financeiro de despesas de pessoal (art. 16 da LRF) se constitui tarefa que necessariamente há de transbordar as fronteiras da Secretaria de Administração, até para uniformização da compreensão das finanças públicas daquela entidade. Mais do que uma recomendação útil, se constitui mesmo um imperativo, posto que incrementa à transparência, que também é característica indispensável da gestão responsável.

Finalmente — e ainda tendo em conta o mencionado imperativo de transparência — o agente público da área há de estar preparado para a vinda do imponderável. O impasse sempre se pode manifestar, com o risco — ou a ocorrência real — da violação à sistemática ora examinada. E se essa situação se apresentar, porque há um imperativo de interesse público que não se compadece com o ideário de administração sem *déficit*, ou de prevenção de riscos, só há uma única cautela que se pode adotar: construção detalhada de memória da decisão censurável que se venha a adotar.

Reproduzir, no procedimento administrativo correspondente, todas as alternativas que se explorou; trazer para dentro dele todos os elementos de instrução que se buscou, então hábeis a gerar no administrador público a convicção de que, inobstante o deslusto à responsabilidade fiscal, aquela ação ainda assim se revelava justificável, se não imperativa. E isso assim se diz, não só porque a realidade é muito mais criativa do que o sistema normativo — e seus extremos de paradoxia podem mesmo sensibilizar as estruturas de controle interno e externos que venham a examinar a iniciativa em tese censurável sob o prisma de gestão responsável. Também determina essa recomendação, de que ao trilhar a zona cinzenta de incerteza quanto à observância dos parâmetros de gestão responsável, reproduza-se todo o caminho de formação da escolha na instrução do feito administrativo materializador da iniciativa, a circunstância de que se razões de interesse público se pode apresentar para fins de evidenciação de uma eventual desarrazoabilidade de um requisito constante

da LC nº 101/00, um único traço do agir administrativo jamais se revelará passível de sublimação: a transparência.

Reunidos esses elementos — que vão um pouco além da fronteira da diligência do homem comum — têm-se por definitivamente encaminhada a Administração para a trilha da prevenção possível de riscos em matéria de gestão de pessoal no chamado período suspeito pré-eleitoral. Frise-se todavia que o processo, como já se mencionou, é permanente, do que resultará que ao final desse pleito, nova reflexão sobre os mecanismos possíveis implementar tendo em conta o próximo, será de se fazer, evidenciando com isso que gestão responsável deixa de ser uma característica episódica, e passa a ser um traço permanente do agir das organizações públicas.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VALLE, Vanice Lírio do. LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral: um roteiro prático de providências. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 25, p. 9-23, jul./set. 2006.

|