

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (**)

SUMÁRIO: 1) Introdução; 2) Destinatários diretos; 3) Pressupostos das despesas públicas; 4) As despesas com pessoal; 5) Limites de despesas com pessoal; 6) Receita corrente líquida; 7) Despesas não computadas; 8) Limites internos; 9) Período de ajustamento; 10) Repasse de recursos; 11) Controle de despesas; 12) Nulidade de atos; 13) Vedações; 14) Despesas excedentes dos limites e prazos de adequação; 15) Redução de cargos, funções e pessoal; 16) Providências restritivas; 17) Sanções; 18) Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

O art. 163 da Constituição Federal, que dá início ao Capítulo II, do Título VI, regulador das finanças públicas, estabeleceu que lei complementar deveria ser editada para dispor sobre finanças públicas - esta a matéria básica - e sobre outros assuntos específicos que, indiscutivelmente, guardam correlação com o tema de finanças. Estão nesse caso os temas sobre dívida pública externa e interna, concessão de garantias por entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização de instituições financeiras, operações de câmbio realizadas por órgãos públicos e adequação das funções das instituições oficiais de crédito da União.

Por outro lado, o art. 165, § 9º, da CF, também prevê lei complementar para dispor sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Por fim, o art. 169 estabelece que lei complementar disciplinaria a matéria pertinente a despesas com pessoal ativo e inativo das entidades federativas.

Regulamentando os dispositivos, foi editada a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, que revogou a Lei Complementar nº 96, de 31.05.99, conforme consta no art. 75 daquele diploma.

(*) Fevereiro/2001.

A nova lei dispõe realmente sobre vários aspectos das finanças públicas, dizendo sua ementa que o diploma "*estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*", e seu art. 1º faz referência, de fato, ao Capítulo II do Título VI da Constituição, no qual se apresenta o quadro básico regulador da matéria.

Dispõe a LC 101 sobre planejamento, incluindo-se, aí, regras sobre a lei orçamentária e a lei de diretrizes orçamentárias e, ainda, sobre receita e despesa pública, transferências de recursos, dívida e endividamento, gestão patrimonial e transparência, controle e fiscalização na atividade geral relativa ao sistema de execução e controle das finanças públicas.

O foco destes comentários, porém, cingir-se-á à despesa pública na parte em que a lei alinha as normas sobre *despesas com pessoal* (Capítulo IV, Seção II, Subseções I e II).

Trata-se de matéria extremamente delicada e relevante para o setor público, porque tenta pôr fim aos descabros que alguns administradores inescrupulosos cometeram nos cofres públicos e, por conseguinte, resguardar o erário público para o fim de ser devidamente utilizado em objetivos verdadeiramente sociais, atendendo aos diversos vetores do interesse público geral, e não para fins pessoais, com ofensa inaceitável aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da legalidade, da razoabilidade e, enfim, a qualquer princípio norteador da função administrativa.

Na verdade, se houvesse consciência pública, política e administrativa, de certos administradores, sequer haveria necessidade de quadro regulador tão detalhado. Bastaria a consciência: os princípios morais antecederiam os princípios jurídicos.

2. DESTINATÁRIOS DIRETOS

A lei tem caráter geral e se destina a toda a Administração Pública, direta e indireta. No que concerne à administração direta, são destinatários os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – materializados por todos os órgãos básicos que lhes compõem a estrutura. Assim, devem obediência à LC 101 os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Quanto aos Tribunais de Contas, a lei os incluiu a todos, fazendo menção ao Tribunal de Contas da União, aos Tribunais de Contas dos Estados e, onde houver, aos Tribunais de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município (art. 1º, § 3º, III).

Fora da administração direta, foram referidos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Os *fundos*, como se sabe, não são dotados de personalidade jurídica e constituem conglomerados jurídicos e financeiros que recebem valores caracterizados como dinheiro público. Mas a crescente instituição desses

conglomerados, que têm a seu cargo, freqüentemente, recursos de elevado vulto e visam ao atendimento de relevantes finalidades públicas, provocou sua inserção ao lado de pessoas jurídicas vinculadas à Administração. Idêntica situação encontra-se no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 – o Estatuto de Contratos e Licitações – no qual a regra empregou a expressão *fundos especiais*. Parece-nos melhor o emprego apenas do termo “*fundos*”, porque inexistente parâmetro para identificar se um fundo é especial ou não. O certo é que, embora despersonalizados, sujeitam-se às regras traçadas na lei, já que ressaltam, na sua atividade, inúmeras funções atinentes às finanças públicas.

Todas as fundações governamentais submetem-se ao regime financeiro da lei. Como esta se limitou a referir-se às *fundações* (art. 1º, § 3º, I, “b”), é de considerar-se que se incluem as fundações governamentais de direito público e as de direito privado. A lei distinguiu, como se verá, empresas dependentes e empresas controladas, mas empregou a expressão *empresas estatais*, locução na qual não se pode considerar, tecnicamente, as fundações. Parece-nos, todavia, que se a fundação governamental é de direito privado e não recebe subvenção pública deve receber a incidência de outro tipo de normas, pois que a atividade financeira não será a mesma executada por fundações de direito público, de natureza autárquica.

A lei incluiu como destinatárias as *empresas estatais dependentes*, definindo-as como aquelas entidades controladas que recebem da pessoa controladora recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital (art. 2º, III). Em palavras diversas, a incidência normativa abrange as empresas que não têm capacidade de auto-subsistência, necessitando de recursos do ente a que estejam vinculadas para fazer frente a gastos com pessoal ou com as rubricas gerais de custeio ou de capital. No caso de despesas de capital, porém, não são consideradas dependentes empresas aquelas cujos recursos, oriundos do ente controlador, se destinem ao aumento de participação acionária.

No atual sistema da administração indireta, além das autarquias e das fundações governamentais, já mencionadas, só estão incluídas as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Resulta daquela norma, portanto, que se empresa pública ou sociedade de economia mista for auto-suficiente – o que decerto só ocorrerá quando executar atividade de natureza econômica empresarial – não estará ela submetida ao regramento da lei de responsabilidade fiscal. Embora também esteja sob controle do ente federativo ou de outra pessoa administrativa, os elementos relativos à gestão dos recursos sofrerão controle de natureza diversa, inclusive com atenção às regras de seu estatuto ou contrato social.

Os requisitos para a qualificação de empresa estatal dependente são *alternativos*: basta que a subvenção se dirija a um dos setores causadores de dispêndio para se admitir a qualificação. Assim, se o ente controlador aloca recursos, por exemplo, apenas para pagamento de pessoal, já se afigurará como dependente para os fins da lei. O mesmo se dará em relação ao custeio em geral: ainda que a empresa seja auto-suficiente quanto ao pagamento de seu pessoal,

mas precise de subsídio para outras rubricas de custeio em geral, será qualificada como *empresa estatal dependente*. Contudo, recursos vertidos para aumento de participação acionária do ente controlador não caracterizam dependência, isso, é óbvio, se outros recursos não forem alocados para fins diversos.

3. PRESSUPOSTOS DAS DESPESAS PÚBLICAS

As despesas públicas podem ser *legítimas* ou *ilegítimas*. Seja para deflagrar ação governamental, seja para expandi-la ou aperfeiçoá-la, a despesa, para configurar-se legítima, deve atender a três pressupostos: 1º) a fixação do impacto orçamentário-financeiro; 2º) a adequação à lei orçamentária; e 3º) a compatibilidade com projetos de longa duração.

No que tange ao primeiro, é necessário que a autoridade responsável proceda à estimativa do *impacto da despesa*, considerando as rubricas orçamentárias respectivas, tanto em relação ao exercício em que vai ser efetuada a despesa (que não precisa ser o exercício vigente), como aos dois exercícios subsequentes (art. 16, I). Indispensável para alcançar o objetivo legal será o emprego, pela autoridade competente, de método administrativo de planejamento e projeção da execução orçamentária, eis que a estimativa do impacto não se limita ao exercício financeiro da despesa em si, o que seria menos complexo, mas sim a dois exercícios seguintes. E, aqui, deverá o órgão atuar com extrema cautela, tendo em vista que, em certas situações, o impacto no orçamento presente pode ser menor do que nos exercícios futuros. Por isso, exige a lei a fixação das premissas da estimativa e a metodologia de cálculo adotada pelo agente estatal (art. 16, § 2º).

A *adequação orçamentária* importa a correlação de congruência entre a despesa e o orçamento. A despesa deverá ser objeto de dotação específica, porque prevista para ela, e suficiente, para o fim de comportá-la. Poderá, ainda, estar inserida em crédito genérico, mas, neste caso, a despesa deve ser considerada em face de outras da mesma espécie, realizadas ou a realizar, previstas no programa de ação governamental, não podendo ultrapassar os limites fixados para o exercício (art. 16, § 1º, I).

Finalmente, quanto à *compatibilidade com projetos de longa duração*, dispõe a LC 101 que a despesa deve ser compatível com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias. Alguns administradores, para alcançar objetivos pessoais, efetuam despesas públicas com total desprezo pelos projetos de longa duração, como os que constam de planos plurianuais e leis de diretrizes orçamentárias. Em se tratando de projetos definidos em instrumento legal, deve o administrador levá-los em conta para criar ou aumentar outras despesas.

Tanto na hipótese de adequação da despesa à lei orçamentária, como na de compatibilidade com os instrumentos que formalizam projetos de longa duração, o administrador, com a função de ordenador de despesa, deverá emitir declaração

formal com tal demonstração (art. 16, II). Não o fazendo, ou emitindo declaração em desconformidade com a exigência legal, será o agente responsabilizado funcionalmente e, conforme a hipótese, também civil e criminalmente. Trata-se, como se vê, de *ato vinculado*, cujos elementos de composição já se encontram previamente delineados na lei.

As exigências acima, entretanto, não se aplicam à *despesa considerada irrelevante*, como autoriza o art. 16, § 3º da lei. Como esta repassa à lei de diretrizes orçamentárias a definição do que se considera como despesa irrelevante, deve anotar-se que, somente quando for editado este último diploma, é que se tornará eficaz a norma da LC 101. Seu revestimento momentâneo, assim, é de norma vigente, mas ainda ineficaz.

4. AS DESPESAS DE PESSOAL

A despesa com pessoal pode caracterizar-se como *parcial* ou *total*. Para ser apurada a despesa total, considera-se a ocorrida em determinado mês com a efetivada nos onze meses imediatamente anteriores. O parâmetro, pois, da despesa total é o período de doze meses (art. 18, § 2º). Em consequência, será parcial a despesa que abranger determinado mês ou periodicidade inferior a um ano, como, por exemplo, o montante de despesas relativo ao período de seis meses.

Os gastos de pessoal direcionam-se a três categorias de beneficiários: 1º) os agentes em atividade; 2º) os inativos; e 3º) os pensionistas. Os primeiros são os que estão no regular exercício de suas funções e que, por isso mesmo, mobilizam toda a máquina de atividades públicas. Para tal configuração, não importa a função que exerçam nem o Poder a que pertençam. Administradores, magistrados e parlamentares, em sua totalidade, estão incluídos entre os agentes ativos, desde que, logicamente, estejam executando a competência de poder que lhes é destinada.

A expressão *agentes em atividade* tem sentido amplo, de maior extensão do que *servidores públicos*, uma das categorias daquele gênero, e guarda maior propriedade quando se refere aos agentes que se vinculam ao Estado por uma relação permanente de trabalho, seja qual for o seu regime jurídico. Os parlamentares e outros agentes, como os Chefes de Executivo, Ministros e Secretários de Estado, não são propriamente servidores, mas agentes políticos, normalmente eleitos para mandato certo, e a quem incumbe a direção das estratégias a serem adotadas pelo Estado. São os verdadeiros donos do poder.

Os inativos são os agentes que, tendo preenchido os requisitos estabelecidos na respectiva legislação, deixam de exercer suas funções e passam a perceber na inatividade forma de remuneração denominada de *proventos*. Além deles, geram despesas com pessoal os pensionistas, ou seja, os familiares de agente público falecido que, também por força de lei, passam a fazer jus a remuneração de caráter social nominada de *pensão*.

Veja-se, portanto, que não é pequeno o universo de pessoas que acarretam despesas de pessoal para o Estado.

Apesar da extensão desse universo, a lei consignou que os valores de contratos de terceirização de mão-de-obra, firmados para substituição de servidores públicos, devem ser contabilizados como "*Outras Despesas de Pessoal*" (art. 18, § 1º). Aqui valem dois pequenos comentários. O primeiro é o de que a LC 101 admitiu expressamente a terceirização de mão-de-obra, matéria que tem provocado grande polêmica quanto à sua legitimidade jurídica. Não obstante, e este é o segundo comentário, não será qualquer terceirização que deverá ser tida como lícita, mas somente aquela que se destinar à substituição de cargos e empregos permanentes na Administração. Acrescente-se, ainda, que se faz necessário que a substituição obedeça a critérios administrativos definidos em prévio planejamento e, o que é mais importante, visando à redução da despesa pública ou à maior eficiência dos serviços administrativos. Assim, não só será ilegítima a terceirização que, sem razão plausível, elevar as despesas, como também não o será aquela que tiver o propósito de substituir apenas por substituir, isto é, sem qualquer projeto administrativo para tal fim.

Seja como for, é curioso que tais despesas sejam consideradas como de pessoal. Na verdade, a terceirização implica contrato de prestação de serviços firmado entre o locatário da atividade, que no caso é o Poder Público, e o locador, no caso a empresa de intermediação de mão-de-obra. Ora, tal ajuste se qualifica como contrato administrativo, regulado pela Lei nº 8.666/93, sob a natureza de contrato de serviço, de modo que o pagamento efetuado pelo locatário da atividade é direcionado à empresa prestadora do serviço, e não aos empregados desta. Estes são remunerados normalmente através de salário pago diretamente por seu empregador, com regular observância da legislação trabalhista. Não há, pois, despesa *com pessoal*, mas sim com a contratação de empresa para fim de ser prestado determinado serviço. Bem diferente é o gasto do Estado com aqueles agentes que, a ele vinculados, dele percebem diretamente a sua remuneração.

Todas as parcelas retributivas integram o conceito de despesa total com pessoal. Vencimentos e vantagens pecuniárias, proventos e pensões são incluídos no conceito de despesa total com pessoal (art. 18). Outros aspectos mencionados na lei são meramente complementares. Por exemplo, a lei alude aos subsídios, que nada mais são do que a terminologia adotada para a remuneração de certos agentes públicos. Segundo o art. 39, § 4º, da Const. Federal, com a redação da E.C. 19/98, percebem subsídios o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Membros de Poder, para o fim remuneratório constitucional, são os parlamentares, os Chefes do Executivo, os magistrados, os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, "c", CF), os integrantes da Defensoria Pública e da Advocacia Pública (art. 135, CF), e os servidores das carreiras policiais (art. 144, § 9º, CF).

Além das retribuições básicas – vencimentos, subsídios, proventos de aposentadoria e de reformas (de militares) e pensões – integram o montante de despesas com pessoal as parcelas adicionais, constitutivas de vantagens

pecuniárias. Estão nesse grupo os adicionais, as gratificações, as horas extras, os abonos, os auxílios e qualquer outro tipo de vantagem pessoal.

Por último, consideram-se despesas com pessoal as relativas a encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente federativo às entidades de previdência (art. 18). Nesta hipótese, conquanto tais despesas não correspondam efetivamente às efetuadas com pagamento retributivo por atividade ou inatividade, o certo é que decorrem delas, constituindo, de fato, acréscimo cujo adimplemento é obrigatório e devido por força de lei. Assim, poder-se-á dizer que na rubrica de despesas com pessoal encontram-se pagamentos *diretos* aos beneficiários e *indiretos*, quando feito a terceiros em decorrência desses pagamentos diretos.

5. LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL

A regra básica pertinente aos limites com despesas de pessoal está registrada no art. 169 da CF: "*A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar*". O mandamento constitucional, como se observa, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição de diploma infraconstitucional, no caso lei complementar, de modo que a L.C. 101, sucedendo a L.C. 96, continua a permitir exequibilidade à regra constitucional.

A L.C. 101 fixou limites variados para os entes federativos, aplicáveis à despesa total com pessoal, em cada período de apuração. Assim, para a União, foi fixado, como limite, o percentual de 50 % (cinquenta por cento) e para Estados e Municípios, de 60% (sessenta por cento) (art. 19). Note-se que, dentro do conceito de Estados, situa-se o Distrito Federal, entidade diversa mas equiparada àqueles; nesse sentido, o art. 1º, § 3º, II, da lei.

Escusado lembrar que os percentuais são aplicáveis para cada unidade federativa tomada isoladamente, de onde se infere ser inviável qualquer tipo de pacto cooperativo pelo qual se permita, por via oblíqua, a inobservância dos percentuais-limite.

6. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A base de cálculo sobre a qual devem incidir os percentuais é a receita *corrente líquida*. E qual o significado de receita corrente líquida? Segundo os dizeres da lei, é aquela que resulta do somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas que se caracterizem como correntes (art. 2º, IV). Adotando critério de natureza econômica, a Lei nº 4.320, de 17.3.64, classifica as receitas públicas em *receitas correntes* e *receitas de capital*, sendo as primeiras constituídas das parcelas acima, que, como vimos, foram expressamente referidas na própria lei, e estas últimas compostas de operações de crédito, alienação de bens, amortização

de empréstimos, transferências de capital (LUIZ EMYGDIO DA ROSA JUNIOR, *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*, Ed. Renovar, 12ª. ed., 1998, pp. 61/62).

Temos, desse modo, que se o Estado, por exemplo, recebeu valores relativos a empréstimos concedidos a terceiros ou arrecadou importâncias decorrentes da venda de bens públicos, essas parcelas não se incluirão como receitas correntes, sendo inviável, então, que sirvam para elevar a base de cálculo e, por via de consequência, o limite para despesas com pessoal.

A receita corrente líquida deve ser apurada numa periodicidade de doze meses, considerando-se a soma das auferidas no mês de referência com aquelas obtidas nos onze meses anteriores. Havendo eventuais duplicidades, não deverão elas ser computadas no montante (art. 2º, § 3º).

Do total das receitas correntes, todavia, devem considerar-se *deduções*, como assinala a lei. Assim, serão deduzidas algumas despesas específicas, na forma do especificado no art. 2º, IV, da lei. Significa que o montante correspondente à base de cálculo será reduzido, e é sobre o montante reduzido que incidirá o respectivo percentual. Com isso, o valor-limite para as despesas com pessoal também será mais baixo.

No caso específico da União, há três parcelas que não podem ser consideradas no montante das receitas correntes líquidas:

- 1ª) a relativa aos valores transferidos por ela a Estados e Municípios, por determinação constitucional ou legal; é o caso, por exemplo, dos arts. 157, I, CF (repasso aos Estados e Distrito Federal de parte do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza) e 158, II, CF (repasso aos Municípios de parte do imposto sobre a propriedade territorial rural);
- 2ª) a oriunda da contribuição para financiar a seguridade social, paga pelo empregador e incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título à pessoa física, mesmo sem vínculo empregatício (art. 195, I, "a", CF) e também a paga pelos trabalhadores e demais segurados da previdência social, que, todavia, não incide sobre aposentadorias e pensões concedidas pelo regime geral da previdência social, de que trata o art. 201 da CF (art. 195, II, CF);
- 3ª) a proveniente de arrecadação para o Programa de Integração Social (PIS), criado pela Lei Complementar nº 7, de 07.09.70, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), criado pela Lei Complementar nº 8, de 3.12.70.

Como se pode observar, todas essas parcelas formam considerável vulto de recursos, mas deverão ser deduzidos do montante geral de receitas para que se tenha o real montante das receitas correntes líquidas.

No caso dos Estados, também há dedução. Do montante das despesas

correntes devem ser subtraídas as parcelas que, por força de mandamento constitucional, devem ser repassadas aos Municípios (art. 2º, IV, "b"). Com efeito, cabe ao Estado transferir aos Municípios metade do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores e 25% do total arrecadado da contribuição do ICMS (art. 158, III e IV, CF). Esses valores, como é óbvio, não ingressam na receita do Estado em caráter permanente, mas, ao contrário, sua entrada se reveste de caráter provisório, eis que, após serem creditados, são contabilizados a débito da conta do Estado em virtude da transferência ao Município. Em consequência, só são computados na receita corrente do Estado recursos correspondentes a 50% do IPVA e 75% do ICMS.

A última dedução prevista na lei alcança a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A dedução refere-se aos recursos oriundos da contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e aos que forem auferidos a título de compensação financeira no caso em que houver aposentadoria com tempo de contribuição do serviço público e na atividade privada, hipótese em que, nos termos do art. 201, § 9º, da CF, deverá haver contagem recíproca de tempo de contribuição. A razão de tais deduções, previstas no art. 2º, IV, "c", da L.C. 101, consiste na efetiva destinação de tais recursos. São eles alocados para o fim específico de assegurar aos servidores os benefícios da seguridade social, e, por isso mesmo, não constituem propriamente receita estatal para o fim de chegar-se à receita corrente líquida.

Mas não só de deduções tratou a lei, visando à configuração do montante equivalente à receita corrente líquida. Devem ser computados nesta os valores pagos e recebidos por Estados e Distrito Federal em relação ao ICMS. O quadro regulador desse tributo está previsto na Lei Complementar nº 87, de 13.09.96, referido, aliás, no art. 2º, § 1º da L.C. 101. Também se incluem na receita corrente líquida os recursos atinentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, previsto no art. 60, § 1º, do ADCT da Constituição (parágrafo acrescentado pela E.C. 14/96).

7. DESPESAS NÃO COMPUTADAS

Dispõe o art. 19, § 1º, da L.C. 101, que, para atendimento dos limites estabelecidos para gastos com pessoal, não serão computadas algumas despesas ali relacionadas. Com efeito, tais gastos, conquanto de alguma forma sejam pertinentes ao dispêndio com pessoal, não se destinam especificamente a pagamento como *retribuição regular permanente* ao agente público pelo exercício de atividade a ele cometida. Em consequência, referidas despesas ficam fora do montante que serve de base de cálculo dos percentuais-limite.

INDENIZAÇÕES – Em primeiro lugar, não se computa o gasto com indenização por demissão de servidores ou empregados (art. 19, § 1º, I). Aqui há algumas observações que merecem realce. Os empregados também são

servidores; apenas não são estatutários. A lei, portanto, cometeu impropriedade: onde foi mencionado “servidores”, leia-se “servidores estatutários”. A não ser assim, ter-se-ia que considerar que os empregados trabalhistas não são servidores públicos *lato sensu*, o que não corresponde à verdade em nenhum sistema de organização funcional.

Por outro lado, a *demissão* do servidor não acarreta qualquer indenização a ser paga pelo Poder Público, e isso porque seu pressuposto é a falta funcional grave do servidor. Sendo assim, nenhuma indenização é assegurada ao infrator. A hipótese prevista no art. 169, § 4º, da CF (parágrafo acrescentado pela E.C. 19/98), que dá ensejo a indenização, não se enquadra tecnicamente como demissão, mas sim como *exoneração por excesso de quadro*, cujo pressuposto não é infração funcional, mas simplesmente o excesso de servidores no quadro, como já tivemos a oportunidade de salientar (*vide* nosso *Manual de Direito Administrativo*, Ed. Lumen Juris, 7ª. ed., 2001, p. 498). A demissão que rende ensejo à indenização só é admissível em relação aos servidores trabalhistas, e ainda assim somente nas hipóteses previstas na lei trabalhista.

Essa despesa – logo se pode observar – não tem caráter remuneratório, mas sim indenizatório, e por esse motivo não está computada no montante destinado a despesas regulares com pessoal.

DEMISSÃO INCENTIVADA – A hipótese, que está prevista no art. 19, § 1º, II, refere-se a *incentivos à demissão voluntária*.

Quando o Poder Público, para reduzir seu quadro funcional, deseja estimular a saída de servidores, o que faz é incentivar a *exoneração voluntária*, naturalmente consubstanciada pela *exoneração a pedido*, e não a demissão. É teratológico falar-se em “*demissão incentivada*”, a não ser que o Estado pretendesse estimular o cometimento de infrações pelos servidores.

A verdade é que, como ninguém pode obrigar o servidor a se exonerar do serviço público, e freqüentemente já está ele garantido pela estabilidade, o incentivo é no sentido de que o servidor saia do serviço público, logicamente mediante a concessão de algumas vantagens pecuniárias. Uma delas pode ser o pagamento de indenização de um vencimento por ano de efetivo exercício. Cada ente federativo terá autonomia para instituir o seu sistema. Mas o incentivo será à *exoneração voluntária*, e não à demissão.

Novamente se pode constatar a razão por que esse tipo de dispêndio está fora do limite de gastos com pessoal: tais valores são indenizatórios e compensatórios, e não retratam a retribuição estipendial regular.

CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONGRESSO – O Congresso Nacional se reúne ordinária e extraordinariamente. As reuniões ordinárias ocorrem de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro, conforme dita o art. 57 da CF. Fora desses períodos, as reuniões são extraordinárias e, por esse motivo, exigem convocação específica aos parlamentares.

Há duas formas de deflagrar a convocação extraordinária: uma, privativamente, pelo Presidente do Senado Federal, visando ao atendimento de

situações políticas anômalas ou especiais, como é o caso de intervenção federal, estado de sítio e estado de defesa (art. 57, § 6º, I, CF); outra, concorrentemente, pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara e do Senado, ou ainda quando a maioria dos membros de ambas as Casas o requerer, tendo por objetivo apreciar questão de urgência ou de interesse público relevante (art. 57, § 6º, II, CF).

É a esta última hipótese que se refere o art. 19, § 1º, III, da L.C. 101. Como é sabido, o comparecimento dos parlamentares às sessões extraordinárias é oneroso para o erário público. O valor que cada um percebe, qualificado pela Constituição como *parcela indenizatória*, corresponde à *efetiva* remuneração pelo exercício do múnus público fora do período regular. Trata-se de verdadeira remuneração por trabalho extra. Segundo o art. 57, § 7º, da CF, esse pagamento só não pode exceder ao valor normal do subsídio mensal. Mas, seja como for, a lei excluiu os recursos alocados para tais pagamentos do montante representativo do limite legal para as despesas com pessoal. Por conseguinte, essa forma de remuneração não compromete o montante para pagar os servidores em geral.

DECISÕES JUDICIAIS – Em virtude dos inúmeros litígios funcionais que envolvem as unidades políticas da federação, são freqüentemente decididas ações judiciais nas quais são elas condenadas ao pagamento de vantagens pecuniárias devidas e não pagas, diferenças de vencimentos e salários, valores relativos à promoções e progressões funcionais não pagos à época apropriada *etc.*

Apesar da relativa freqüência, é incontestável que tais pagamentos são *ocasionais*, porque não há previsão exata do momento em que ocorre o dever de pagar, e *pontuais*, porque alcançam apenas aqueles que integraram o processo judicial. Desse modo, não são computados no montante destinado às despesas normais com pessoal (art. 19, § 1º, IV).

Não obstante, afigura-se necessário conjugar esse dispositivo com o art. 19, § 2º, que consigna que, observado aquele dispositivo (art. 19, § 1º, IV), as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais devem ser incluídas “no limite do respectivo Poder ou órgão”, limites esses previstos no art. 20, e que vamos considerar adiante. Quer dizer: tais despesas não são incluídas no limite genérico, retratado pelo montante-limite *da pessoa federativa* (50% para a União e 60% para Estados e Municípios), mas se inserem dentro dos *limites específicos*, que são os atribuídos a cada Poder ou órgão independente com orçamento próprio. Não há, pois, punibilidade para a pessoa federativa num todo, mas apenas para o órgão ou Poder cuja atividade administrativa rendeu ensejo às despesas determinadas pela decisão judicial.

Para exemplificar: se alguns servidores do Judiciário de um Estado vencem demanda judicial em que pleiteiam certa gratificação, negada pelo departamento de pessoal, o total dessas despesas não se inclui no montante-limite do Estado, ou seja, no montante que resulta da incidência de 60%, mas deverá ser contabilizado dentro do limite de 6% fixado para as despesas de pessoal do Judiciário Estadual. Diante dessa contabilização, o Judiciário responsável pelo pagamento determinado na sentença terá menor quantidade de recursos para

outras despesas com pessoal. É a forma de evitar que erros administrativos cometidos por Poder ou órgão acabem respingando em outro Poder ou órgão, ou na própria pessoa federativa a que pertencem.

COMPETÊNCIA ANTERIOR – Na linha desse mesmo dispositivo, não são computados, para o atendimento dos limites legais de despesas, os gastos efetuados fora do período normal de apuração a que se refere o art. 18, § 2º, ou seja, fora do período de doze meses, incluindo-se o mês de referência.

Aqui, a exclusão obedece a fator contábil e financeiro. Se o período de verificação é fixado em doze meses, não podem mesmo ser consideradas despesas efetuadas com pessoal anteriormente a esse período. Portanto, na verificação de atendimento dos limites legais, são excluídos gastos antigos.

DISTRITO FEDERAL, AMAPÁ E RONDÔNIA – O art. 19, § 2º, V, da L.C. 101, reza que não são computadas as despesas com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União.

Primeiramente, o dispositivo não informa se a exclusão das parcelas deve processar-se nos montantes-limite da União ou das pessoas federativas ali mencionadas – o Distrito Federal e os Estados do Amapá e Roraima. Para a correta interpretação, é necessário recorrer ao art. 2º, § 2º da lei, segundo o qual as parcelas não são computadas na receita corrente líquida do D. F., do Amapá e de Roraima. Com efeito, se tais recursos provêm de terceira unidade federativa – no caso, a União Federal – não são gerados pelas entidades beneficiárias do repasse, de forma que estas não podem inserir referidos valores na receita que servirá de base à incidência do percentual-limite.

Os repasses federais têm previsão no art. 21, XIII e XIV da Constituição e no art. 31 da E.C. 19/98. Pelo art. 21, XIII, cabe à União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios. No inciso XIV, do mesmo art. 21, está prevista a competência federal para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. Logicamente, quando a Constituição alude a organizar e *manter* tais categorias, a interpretação cabível é a de que as despesas de pessoal ficam a cargo da União, e não do Distrito Federal. Registre-se, contudo, que a assistência financeira prestada pela União ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, embora prevista no art. 21, XIV, *in fine*, da CF, não é financiada na rubrica de despesas de pessoal, eis que a finalidade desse gasto tem contorno totalmente diverso.

A E.C. 19, a seu turno, previu, no art. 31, que a União Federal continuaria responsável pelas despesas com várias categorias de pessoal que, antes de Amapá e Roraima serem transformados de Territórios em Estados, prestavam serviços regularmente à administração federal ou municipal. Significa dizer, então, que todos esses servidores, que, na verdade, constituem a imensa maioria, são remunerados por verbas federais, de modo que esses gastos não podem mesmo ser computados na receita corrente líquida dos novos Estados.

Observe-se, por fim, que, como comentamos anteriormente, tais recursos

também não podem estar incluídos na receita corrente líquida da União para efeito de fixação do percentual-limite. Trata-se de valores destinados a pagamento com servidores de outras entidades federativas e, por isso mesmo, não seria justo e razoável considerá-los despesas com o pessoal federal. Nesse sentido, repita-se, dispõe o art. 2º, inc. IV, da L.C. 101.

DESPESAS COM INATIVOS – No que se refere aos inativos, é preciso fazer, desde logo, a seguinte observação: os gastos com o pagamento de proventos da aposentadoria, reformas e pensões se situam no montante correspondente à despesa total com pessoal. Nesse sentido dispõe, expressamente, o art. 18 da lei.

Contudo, o art. 19, § 1º, VI, da L.C. 101, determina que não sejam computadas, como receitas sujeitas aos percentuais-limite, as despesas com inativos, mesmo que por meio de fundo específico, oriundas por determinados tipos de recursos.

Assim, estão fora do cômputo as despesas custeadas por recursos resultantes da arrecadação de contribuições dos segurados. Estão fora, também, os gastos com inativos decorrentes da compensação financeira prevista no art. 201, § 9º, da C.F., referente, como vimos, à contagem de tempo recíproco no serviço público e na iniciativa privada para fins de aposentadoria. Finalmente, não se computam as despesas decorrentes de recursos arrecadados por fundo vinculado ao pagamento de inativos, incluindo-se o produto da alienação de bens, direitos e ativos, e também o superávit financeiro.

E por que não se computam tais despesas? A razão obedece ao sistema adotado pela lei para o controle de gastos com pessoal. Esses valores não pertencem originariamente à pessoa federativa. Como têm origem externa e sua destinação é diretamente voltada para o pagamento de inativos, não chegam a constituir-se como receitas correntes, em seu sentido geral, para o fim de permitir a efetivação de gastos. Portanto, quando a entidade pública for definir o montante da receita corrente sujeita aos percentuais da lei, não deverá incluir os referidos recursos, vale dizer, não os computará no montante que vai servir de base de cálculo para a fixação do limite de despesas.

8. LIMITES INTERNOS

Além dos percentuais fixados no art. 19, referentes a cada uma das pessoas da federação em separado, a L.C. 101 estabeleceu, ainda, *limites internos*, considerados aqueles percentuais distribuídos entre os Poderes e os órgãos dotados de autonomia financeira e orçamentária.

Quando a lei alude a *Poderes e órgãos*, está considerando os Poderes estruturais de cada pessoa federativa e os órgãos dotados de autonomia financeira e orçamentária. Tecnicamente, os Poderes se qualificam como órgãos dos entes federativos. Se assim é, ter-se-á que interpretar a norma de forma a distinguir os Poderes em si mesmos dos órgãos superiores da estrutura política. Por isso é que, ao lado dos Poderes, a lei incluiu o Ministério Público (art. 20, § 2º, I). Os

Tribunais de Contas também possuem certa autonomia, mesmo situados no Poder Legislativo. A lei fez referência a eles, mas sempre como órgãos incluídos nesse Poder (art. 20, § 2º, II, “a”, “b”, “c” e “d”).

Não houve unanimidade quanto à constitucionalidade das normas que estabeleceram limites internos para Estados e Municípios. A objeção consistia em que essa matéria deveria ser tratada pela legislação da respectiva pessoa federativa como decorrência da autonomia que lhes confere a Carta constitucional, sendo, assim, inconstitucional que lei federal dispusesse sobre o assunto, em flagrante invasão da esfera dos entes federativos. A discussão constitui objeto de ação direta de inconstitucionalidade promovida perante o S.T.F. (ADIN nº 2.238-DF), mas a Egrégia Corte, apreciando o requerimento de medida cautelar suspensiva dos aludidos dispositivos, indeferiu a medida por apertada maioria, considerando, portanto, a um primeiro momento (mas, na prática, com definitividade, como tem ocorrido na esmagadora maioria dos casos) que inexistente a alegada inconstitucionalidade e que os limites internos representam normas gerais de finanças públicas, cuja competência é realmente da União, a ser exercida por meio de lei complementar (art. 169, CF).

Para a União Federal, os limites internos são representados pelos seguintes percentuais, definidos no art. 20, I, da L.C. 101: a) 2,5 % para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% para o Poder Judiciário; c) 0,6% para o Ministério Público da União; d) 40,9 % para o Poder Executivo. Esse total monta ao percentual-limite da União, ou seja, 50 % da receita corrente líquida.

Do percentual do Executivo, porém, 3 % devem destinar-se a fazer face às despesas com a manutenção do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da polícia civil e militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal (art. 21, XIII e XIV, CF), bem como com o pessoal dos Estados do Amapá e de Roraima, na forma estabelecida no art. 31, da E.C. 19/98, como vimos anteriormente. A repartição dos recursos deve ser proporcional à média das despesas efetuadas com tais finalidades nos três exercícios financeiros anteriores à publicação da L.C. 101 (art. 20, I, “c”).

Para os Estados, foram fixados os seguintes limites: a) 3 % para o Legislativo, incluindo-se o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% para o Judiciário; c) 49 % para o Executivo; d) 2 % para o Ministério Público do Estado. Se o Estado tiver Tribunal de Contas dos Municípios, haverá uma diferença de 0,4 % a maior para o Legislativo e de 0,4% a menor para o Executivo. Ou seja: o Executivo terá como limite o percentual de 48,6% e o Legislativo de 3,4%, incluindo-se neste todas as despesas de pessoal com os Tribunais de Contas (art. 20, § 4º).

E, para os Municípios, eis os limites internos: a) 6% para o Legislativo, incluindo-se o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% para o Executivo (art. 20, III).

Além da repartição *básica*, há ainda uma distribuição *complementar*, que é aquela efetuada entre os órgãos de cada Poder. É o caso, por exemplo, do Tribunal

de Contas em relação ao Legislativo, ou dos Tribunais Federais em relação ao Judiciário. Os limites deverão ser repartidos entre esses órgãos, tomando-se em consideração a média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, ocorridas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores à publicação da lei complementar em foco. É a regra do art. 20, § 1º da lei. Diante disso, é inegável que os órgãos internos de cada Poder, dotados de quinhão orçamentário, fazem jus a que seja observada aquela proporcionalidade, evitando-se, assim, uma diminuição orçamentária para gastos com pessoal em relação a exercícios financeiros anteriores. O cálculo, como é óbvio, estará a cargo dos técnicos administrativos na área de pessoal, finanças, orçamento e contabilidade dos respectivos órgãos.

9. PERÍODO DE AJUSTAMENTO

É evidente que os desacertos acumulados por tantas décadas não podem permitir que as pessoas federativas se ajustem de imediato às novas regras. Cumpre admitir período de transição durante o qual aquelas entidades e seus Poderes e órgãos possam adaptar-se aos parâmetros agora estabelecidos.

Assim, se o ente político, ou ainda o Poder ou órgão estiver em descompasso com os percentuais-limite externos (das pessoas federativas) e internos (Poderes e órgãos), tendo tido no exercício financeiro anterior à publicação da L.C. 101 despesas com pessoal acima dos limites, o necessário enquadramento terá que dar-se em até dois exercícios, período em que devem ser eliminados os excessos. É o que dispõe o art. 70 da L.C. 101.

A redução pode ser gradual, permitindo-se o mínimo de 50% em cada ano. Mas, de qualquer modo, a compatibilização não poderá ultrapassar aos dois exercícios seguintes. Poderá até sê-lo no exercício seguinte, mas vedado será inobservar o período máximo de adaptação.

Para conseguir o ajustamento à lei vigente, deverão ser adotadas várias medidas, previstas no art. 22, como a vedação de outorga de aumento de remuneração, vantagens pecuniárias e outras que veremos a seguir. A ofensa ao prazo de adequação importa na aplicação de providências severas contra o ente ou o órgão ofensor, como, por exemplo, o impedimento para receber transferências voluntárias ou para a contratação de operações de crédito, conforme consignado no art. 23.

10. REPASSE DE RECURSOS

De acordo com o art. 168, da Const. Federal, cabe ao Poder Executivo repassar ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público, até o dia vinte de cada mês, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias (no caso, em duodécimos), nelas incluídas os créditos suplementares e especiais, tudo na forma de lei complementar regulamentadora da matéria.

A L.C. 101, para compatibilizar-se com as regras limitadoras de despesas com pessoal, estabeleceu que o repasse dos recursos financeiros destinados a tais gastos se cingirá ao total que resultar da aplicação dos percentuais fixados para os Poderes e Ministério Público, ou aqueles que forem estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (art. 20, § 5º). Em relação a esta última alternativa, convém lembrar que não há impedimento para que a entidade federativa estabeleça *percentuais inferiores* aos fixados na L.C. 101. Vedado, contudo, será a fixação em percentual mais elevado, porque, nesse caso, estaria ocorrendo ofensa à lei por via oblíqua.

Neste ponto, cabe uma indagação: se a lei condiciona a entrega de recursos para despesas com pessoal à observância dos limites fixados para cada órgão ou Poder, qual a providência a ser adotada pelo órgão repassador, no caso o Executivo ?

A resposta se situaria no art. 9º e seu § 3º, da L.C. 101: se o Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público não promoverem, em 30 dias, limites de empenho e movimentação financeira, quando, ao final de um bimestre, se verificar que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário, o Poder Executivo estaria autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios firmados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Aliás, nada mais razoável: se o Poder ou órgão não observa os limites, é porque viola a lei reguladora. E se esta é violada, a providência natural seria a de não repassar os recursos que excedessem os limites legais. Trata-se de verdadeiro truísmo: basta obedecer à lei.

Ocorre que o S.T.F., em ação direta de inconstitucionalidade, deferiu liminar para suspender o art. 9º, § 3º, da L.C. 101, sob a alegação de que a providência restritiva do Executivo ofenderia o princípio da independência dos Poderes. É de se lamentar a decisão, que, de resto, coonestá todos os descabros praticados por alguns administradores incompetentes ou imorais.

11. CONTROLE DAS DESPESAS

De nada adiantaria a criação de regras limitativas para os gastos com pessoal se não fossem previstos mecanismos especiais de controle desses gastos. Controle das despesas com pessoal, desse modo, é o conjunto de ações, providências restritivas e vedações estabelecidos na lei de finanças públicas que visam a impedir a vulneração das normas limitativas dos gastos públicos com pessoal ativo e inativo.

Essa modalidade de controle pode apresentar-se sob modalidade *interna* e *externa*. Significa que a fiscalização das despesas e de seus limites tanto pode (*rectius*: deve) ser oriunda dos próprios órgãos internos dos Poderes e dos órgãos superiores, como também de instituições constitucionalmente destinadas ao exercício do controle financeiro, orçamentário e contábil dos entes públicos: é nesse lugar que se encontram os Tribunais de Contas, cuja atribuição está fixada

no art. 71 da Lei Maior.

Podem distinguir-se, sob exame sistemático, três aspectos básicos de controle das despesas com pessoal: 1º) nulidade de atos; 2º) vedações; 3º) providências restritivas.

Examinemos esses aspectos.

12. NULIDADE DE ATOS

Se houver atendimento aos limites impostos na lei, nenhum vício de legalidade há de inquirar os atos que ocasionem aumento de despesa com pessoal. Afinal, é de se reconhecer que, para a melhor organização funcional, é preciso, às vezes, elevar esses gastos.

Mas, no caso de violação dos limites legais, consigna a lei que “*é nulo de pleno direito*” o ato pelo qual se pretenda aumentar as despesas com pessoal. Nesse sentido está posto o art. 21. Dizendo “*nulo de pleno direito*”, o legislador quis transmitir o sentido de que o ato – que, registre-se, tem a natureza de *ato administrativo* – não pode, em princípio, ser objeto de convalidação ou aperfeiçoamento, já que o vício que o contamina tem a natureza de insanável. A despeito dos termos peremptórios da lei, a tendência moderna repudia a imprescritibilidade de atos, considerando que o princípio da segurança das relações jurídicas deve sobrepor-se ao do interesse público na invalidação de atos, quando transcorra período longo sem que a providência anulatória se tenha consumado. Não obstante, a idéia central do aludido dispositivo é, de fato, a de não permitir a sobrevivência do ato ofensivo às normas limitativas da lei.

Há seis situações que, se presentes, acarretam a nulidade do ato que eleve gastos com pessoal:

- 1ª) a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da declaração de adequação orçamentária e financeira firmada pelo ordenador de despesas, previstas no art. 16, I e II, quando houver geração de despesa;
- 2ª) a falta de idêntica estimativa e da comprovação de que não haverá comprometimento para as metas de resultados fiscais, quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, definida como aquela a ser executada por período superior a dois exercícios (art. 17, § 1º e 2º);
- 3ª) a vinculação ou equiparação de qualquer espécie remuneratória para efeito da remuneração do pessoal do serviço público, proibidas pelo art. 37, XIII, da CF;
- 4ª) a inexistência de dotação orçamentária para fazer face às despesas e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, exigências contempladas no art. 169, § 1º, I e II, da CF;
- 5ª) a inobservância do limite legal de recursos previstos para despesas com o pessoal inativo (art. 21, II, L.C. 101)
- 6ª) a concessão de aumento de gasto com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou do órgão (art. 21, parág. único). Se, por

exemplo, o mandato do Governador vai findar em 31 de dezembro de determinado ano, qualquer despesa com pessoal só pode ser efetuada até 30 de junho desse mesmo ano, pena de ser invalidado o ato que autorizou o gasto fora do prazo permitido. O mesmo se dá com o Prefeito e com o Presidente da República. A despeito da referência da lei a "*mandato*", entendemos que a regra se aplica também aos Presidentes de Tribunais Judiciários e Casas Legislativas, ainda que estes exerçam mandato indireto (*rectius*: investidura a termo), isto é, outorgado *interna corporis*, o que não ocorre com aqueles primeiros, titulares de mandato popular direto.

A despeito da inegável importância de tais situações, todas ensejadoras da nulidade do ato que aumenta despesa com pessoal, merece ser sublinhada esta última. Com efeito, um dos grandes males de nosso sistema de pessoal, infelizmente adotado com frequência por administradores desonestos, tem sido o de elevar vencimentos e vantagens ou de recrutar servidores, normalmente com flagrante ofensa aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, ao final do mandato. Tais agentes "*aproveitam*" o finalzinho do exercício de seus mandatos para beneficiar terceiros à custa do erário público e com grande prejuízo para o novo administrador. A sucessão dessas calamitosas formas de terminar o mandato sempre causaram condenável tumulto na atividade administrativa, isso sem contar com a notória extensão de endividamento com a qual vão sendo "*presenteadas*" as sucessivas administrações.

Se a lei for realmente cumprida, por-se-á cobro a tais abusos. Mas, repita-se: *se a lei for realmente respeitada*, o que, convenhamos, vai exigir de todos o "*ver para crer*". Pelo menos, o histórico dos controles públicos recomenda essa prudência...

13. VEDAÇÕES

O controle da observância dos limites legais internos e externos de despesas com pessoal é realizado ao final de cada quadrimestre, como reza o art. 22 da lei. Observe-se que a lei não disse que o controle será exercido *apenas* nos três quadrimestres do ano; disse que a verificação será realizada ao final de *cada* quadrimestre, o que é coisa diversa. Neste sentido, a interpretação deve ser a de que *em cada um dos meses do ano* deverá efetivar-se a averiguação do respeito aos limites legais, sendo que em cada um deles se levará em conta o próprio mês da averiguação e os três meses anteriores, constitutivos do respectivo quadrimestre.

Dispõe o parágrafo único do art. 22 que "*Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso...*" e nesse ponto a lei relaciona uma série de vedações. Antes de examiná-las, entretanto, vale observar que, pelo texto legal, não basta que o Poder ou órgão tenha observado o limite legal para sujeitar-se às proibições. É necessário que suas despesas *não ultrapassem a 95% do limite*, o que significa dizer que o legislador considerou que esse percentual, tão próximo ao limite, retrata situação de alerta e perigo. Como exemplo, se o Legislativo tem o limite de 100 para gastos com pessoal, a previsão de gastos num total de

97 já é suficiente para ensejar as vedações legais.

Vejamos as vedações.

REMUNERAÇÕES E VANTAGENS – Fora do limite legal, é vedado elevar a remuneração ou conceder vantagem pecuniária. A lei refere-se a “*aumento, reajuste ou adequação de remuneração*” a qualquer título (art. 22, parág. único, I). É notória a impropriedade: se há reajuste ou adequação, haverá aumento, sem dúvida, visto que os vencimentos são irredutíveis (art. 37, XV, CF). Em relação a vantagens pecuniárias, devem considerar-se principalmente adicionais e gratificações, freqüentemente distribuídos como elevação simulada de remuneração.

Há, porém, duas ressalvas. Uma delas diz respeito a decisões judiciais ou determinações legais ou contratuais. No primeiro caso, o Judiciário reconheceu o direito ao aumento ou à vantagem, não cabendo à Administração senão cumprir a decisão. Quanto às determinações, se já estão inscritas em lei ou contrato, não há mesmo como deixar de atendê-las. É o caso, por exemplo, em que o estatuto funcional já prevê a vantagem em virtude da ocorrência de determinado fato gerador (*v.g.*: triênios), ou em que a previsão se dê em face de contrato de trabalho.

A outra consiste no direito à revisão geral de vencimentos prevista no art. 37, X, da Const. Federal. Aqui se trata realmente de realinhamento de vencimentos, e não propriamente de aumento, porque o pressuposto é a perda do poder aquisitivo dos ganhos, contrariamente ao que acontece com o aumento, em que o reajuste se dá em razão da especificidade da função exercida. Portanto, nada impede que, mesmo nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, possam ser revistos, de forma geral, vencimentos e proventos, na forma do que dispõe a Constituição.

CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES – A razão desta proibição é óbvia. Se não está sendo observado o limite legal com despesas de pessoal, como admitir-se que sejam criados outros instrumentos que acarretam novas despesas, como é o caso de cargos, empregos e funções?

Note-se que a criação de cargos, como regra, depende de lei (art. 48, X, CF). Sendo assim, a vedação atinge a própria edição da lei, de modo que o desrespeito a tal proibição há de ensejar a pecha de inconstitucionalidade da lei instituidora dos cargos. No Legislativo, os cargos são criados por ato interno da Casa (normalmente resolução), como dispõem os arts. 51, IV e 52, XIII, da CF. Em consequência, a vedação atingirá esse tipo de ato, se objetivar a criação de cargos.

Os empregos e as funções também são criados por lei, como dita o já referido art. 48, X, da CF. Conclui-se, por fim, que se a lei for editada, apesar da vedação, será ela inconstitucional e nulos todos os atos que dela se originarem, como os atos de provimento, no caso de cargos, e os contratos de trabalho, no caso de empregos públicos. Aliás, os atos concretos de ingresso são tratados em inciso diverso (IV).

Poderá haver objeções quanto à questão da inconstitucionalidade desses diplomas genéricos, porque sua afronta direta seria à L.C. 101. Ocorre que esta lei tem sua legitimidade apoiada no art. 169, da CF, o qual, por sua vez, delega a fixação do limite de despesas com pessoal à lei complementar. Ora, se a lei ordinária de criação de cargo ou emprego se encontra dissonante da lei complementar, estará fatalmente eivada de vício de inconstitucionalidade. O que nos parece correto, porém, é considerar tal inconstitucionalidade como *material*, e não *formal*, vez que é o próprio conteúdo normativo o objeto da vedação para a lei ordinária, e não o elemento formal ou procedimental. Na verdade, a lei ordinária estaria dispondo sobre a matéria em momento no qual há vedação instituída por lei complementar. Suas regras, assim, invadiriam a esfera constitucionalmente proibida pela lei complementar, com o que passariam a exibir a contaminação de inconstitucionalidade material.

ALTERAÇÃO EM CARREIRA – Outra vedação consiste na alteração de estrutura de carreira da qual possa resultar elevação de despesa (art. 22, parág. ún., III).

Não há muito o que justificar nessa hipótese. Se as despesas com pessoal estão acima dos limites fixados na lei, não teria sentido planejar e implementar mudança em carreira funcional que pudesse acarretar mais despesas na rubrica de pessoal. Trata-se, por conseguinte, de medida proibitiva de natureza cautelar, em ordem a evitar-se que o excesso de gastos se eleve ainda mais.

ATOS CONCRETOS DE INGRESSO – Além da vedação da criação de cargos, empregos e funções, que se consuma por lei ou, excepcionalmente, por ato interno do Legislativo, como vimos, a L.C. 101 vedou também a prática de atos concretos de ingresso no serviço público, como os de provimento, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título (art. 22, parág. único, IV).

Parece conveniente fazer uma distinção a respeito desses atos. Primeiramente, ambos têm natureza diversa. Os atos de criação de cargos e empregos, ou seja, leis e resoluções do Legislativo, ostentam caráter genérico e abstrato, ao passo que o provimento, admissão ou contratação retratam atos concretos de ingresso do serviço público. Portanto, a edição de lei ou ato genérico de criação de cargos e empregos implica situação de inconstitucionalidade, enquanto os atos concretos devem ser analisados sob a ótica da ilegalidade, já que violadores diretos da L.C. 101.

Em suma: não pode haver recrutamento, genérico ou concreto, de pessoal, se as despesas com pessoal excedem a 95 % do limite atribuído ao Poder ou órgão, ou mesmo à pessoa federativa.

A única permissão possível de ingresso de pessoal se funda na hipótese de os atos de provimento, admissão ou contratação se destinarem à reposição das vagas deixadas por servidores aposentados ou falecidos nas áreas de saúde, educação e segurança. As exigências são *cumulativas*. Quer dizer : se há vagas em setores de engenharia, psicologia ou jurídico, em virtude de aposentadorias

e falecimentos, vedado será o recrutamento. A permissão se cinge à hipótese, por exemplo, de falta de médicos, de professores ou de policiais.

Diga-se, todavia, que a permissividade *terá que se limitar* às vagas oriundas da inatividade ou morte de servidores. Não poderá, assim, a Administração admitir ou contratar cem servidores se as vagas existentes por aquelas razões são apenas trinta. A exceção da lei levou em conta a qualidade vital desses setores de serviços, porque dúvida não há de que a reposição, mesmo com tal justificativa, sempre implica aumento de despesa, sabido que a remuneração será devida ao novo servidor e ao servidor aposentado ou à sua família, no caso de falecimento.

HORAS EXTRAS – Horas extras são aquelas em que o servidor exerce suas funções além da jornada normal que a lei ou o contrato estabeleceu. Nos termos do art. 7º, XVI, da C.F., a remuneração do serviço extraordinário deve ser superior, no mínimo, a 50% do valor atribuído ao serviço comum. O mandamento, que indica um dos direitos sociais consignados em sede constitucional, estende-se aos servidores públicos *ex vi* do art. 39, § 3º, da C.F.

Dois são os pontos marcantes no que se refere às horas extras. O primeiro é que só devem ser admitidas em situações de notória emergência, não sendo legítimo o regime em situação de regularidade funcional, visando, por exemplo, somente à elevação indireta de vencimentos e salários. Estudos de saúde e higiene do trabalho desaconselham o serviço fora da jornada normal: ninguém desconhece que a atividade profissional extraordinária provoca indiscutível estresse no trabalhador. E se este se submete a tal regime (e, às vezes, chega mesmo a solicitar), é porque ganha mal e quer melhorar um pouco seu rendimento. O outro ponto relaciona-se com a despesa: as horas extras ensejam o pagamento em valor superior à hora normal e, dessa maneira, acarretam aumento da despesa. Se os limites legais não estão sendo observados, e se o dispêndio já é excessivo, não se justifica pagar horas extras.

Admitem-se duas exceções. A primeira é aquela em que há previsão da lei de diretrizes orçamentárias. A outra consiste na convocação extraordinária do Congresso Nacional para caso de urgência ou interesse público relevante (art. 57, § 6º, II, CF). Neste último caso, é óbvio que se a própria Constituição permite o trabalho extra dos parlamentares, será razoável que sejam pagas horas extras aos servidores administrativos convocados para dar apoio funcional ao Congresso.

14. DESPESAS EXCEDENTES DOS LIMITES E PRAZOS DE ADEQUAÇÃO

O controle de despesas abrange duas situações diversas: 1ª) a despesa total com pessoal ultrapassa a 95% do limite (e, portanto, não excede o limite); 2ª) a despesa total com pessoal ultrapassa o próprio limite legal. Da primeira situação trata o art. 22, parág. único, já examinado: despesas acima de 95% acarretam as vedações vistas acima. Da segunda cuida o art. 23, que, em virtude da maior gravidade da situação relativa a gastos, estabelece outras providências além das

já citadas vedações. É esta última situação de desequilíbrio que será analisada agora.

O primeiro e imediato efeito da inobservância dos percentuais-limite estabelecidos na lei são – repita-se – as vedações previstas no art. 22, parág. único, ou seja, criação de cargos, atos de provimento e contratação de pessoal, concessão de aumentos e vantagens *etc.* Registre-se, aliás, que se tais vedações são impostas até mesmo quando o limite é observado, mas os gastos ultrapassam a 95 % do respectivo limite, *quid iuris* na hipótese de o próprio limite ser mesmo excedido. Logicamente, as vedações aqui terão muito maior fundamento que na situação anterior.

Ocorrendo a ultrapassagem do limite legal, há a obrigação de o Poder ou órgão eliminar o excesso nos dois quadrimestres seguintes, sendo que, no primeiro deles, deve ser eliminado, *no mínimo*, um terço. Suponha-se que, no mês de março, seja verificado que o percentual de despesas com pessoal no Judiciário Federal alcance 7,5 %, quando seu percentual-limite seria 6 % (art. 20, I, “b”). Seguindo a obrigação contida no art. 23, o percentual excedente de 1,5% terá que ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes (abril a julho, e agosto a novembro). No quadrimestre seguinte, porém, que vai de abril a julho, um terço do excesso, ou seja, 0,5%, terá que ser corrigido. Esse é o dever legal imposto ao órgão ou Poder com gastos excessivos.

Em virtude de situações ocasionais, pode suceder a *suspensão* ou a *duplicação* dos prazos referidos no dispositivo.

A *suspensão* dos prazos, prevista no art. 65, pode decorrer de situação de: 1º) *calamidade pública*; 2º) *anomalia institucional*. Naquela hipótese, o reconhecimento da situação há de ficar a cargo do Congresso Nacional, no caso da União, ou das Assembléias Legislativas, no caso de Estados e Municípios. Em conseqüência, a declaração de calamidade pública reconhecida pela Câmara Municipal não rende ensejo à suspensão do prazo, eis que não mencionadas no dispositivo. A suspensão deverá durar enquanto permanecer o estado de calamidade.

Quanto à anomalia institucional, a lei prevê, no art. 65, parág. único, que haverá suspensão do prazo nas hipóteses de estado de defesa (art. 136, CF) e estado de sítio (art. 137, CF). O dispositivo manda aplicar a tais situações o mesmo que incide sobre o estado de calamidade pública. O dispositivo, entretanto, deve ser interpretado *cum grano salis* no que diz respeito ao prazo. Na calamidade pública, o prazo fica suspenso enquanto perdura a situação. O mesmo pode ocorrer no estado de sítio, que não tem, *a priori*, prazo determinado para findar (art. 138, § 1º, CF). Mas a extensão é inaplicável ao estado de defesa, cuja duração há de limitar-se ao prazo de 30 dias, prorrogável uma só vez por igual período, o que significa que o prazo máximo de duração se dará com 60 dias (art. 136, § 2º, CF). Sendo assim, em se tratando de estado de defesa, a suspensão dos prazos quadrimestrais previstos no art. 23 da L.C. 101 só pode atingir o período de 60 dias.

Em relação à *duplicação* dos prazos, incide o art. 66 da L.C. 101. Haverá a duplicação dos prazos (ainda os previstos no art. 23) quando houver crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Contudo, a ocorrência não impedirá a aplicação das vedações previstas no art. 22 da lei, que impedem o aumento de despesas com pessoal (criação de cargos, aumento de vencimentos e vantagens *etc.*).

Por presunção *iuris et de iure*, considera-se crescimento baixo do PIB o que se revelar inferior a 1% (um por cento) nos quatro últimos trimestres (art. 66, § 1º). O órgão encarregado de apurar a taxa é a Fundação IBGE; se a entidade for substituída, caberá à entidade ou órgão substituto.

15. REDUÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES E PESSOAL

Nem sempre será fácil eliminar o excesso de despesas com pessoal em dois quadrimestres. Alguns expedientes podem ser usados, como, por exemplo, a exoneração de servidores ocupantes de cargos em comissão ou exercentes de funções gratificadas. A verdade, porém, é a de que as coisas não se passam com essa simplicidade.

A L.C. 101, entretanto, aponta duas soluções para a redução das despesas que excedam o limite legal. Portanto, não podem ser adotadas nem quando as despesas ultrapassarem 95% do limite.

A primeira delas tem lastro no art. 169, § 3º, da C.F., referido, aliás, no art. 23 da L.C. 101. Por esse dispositivo, pode a Administração, para se adequar aos limites legais, reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança. Não precisa haver necessariamente a extinção de tais cargos e funções. Poderia ser reduzido o vencimento-base a eles atribuído. Na verdade, bastaria até que seus titulares revertessem a seus cargos efetivos ou, não sendo servidores, saíssem do serviço público. A solução, assim, residiria na vacância de cargos em comissão e funções de confiança por força de exoneração ou destituição de função (não punitiva, logicamente). Como o desempenho de tais atividades provoca fatalmente despesa para o órgão, a redução permitiria a diminuição dos gastos.

Estranhamente, no entanto, o art. 23, § 1º, da L.C. 101, interpreta o dispositivo constitucional admitindo apenas as duas primeiras soluções: extinção dos cargos e funções, e redução da correspondente remuneração. Em nosso entender, o dispositivo constitucional não se presta a tal interpretação, já que alude a "*redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança*". Ora, despesas, na hipótese, podem também ser reduzidas pela vacância dos cargos e funções. Se a Constituição admite exoneração de servidores não estáveis (art. 169, § 3º, II) e até mesmo de estáveis (art. 169, § 4º), nenhuma heresia existirá com a exoneração de ocupantes dos referidos cargos e funções, o que seria menos gravoso que essas últimas hipóteses. A nosso ver, assim, o art. 23, §

1º, da L.C. 101, "*dixit minus quam voluit*", isto é, ficou mais restritivo do que o art. 169, § 3º, I, da CF – a norma-base constitucional da lei complementar.

Mas o mesmo art. 169, § 3º, da CF, admite ainda, no inciso II, outra providência: a exoneração dos servidores não estáveis. O servidor é não-estável, como regra, quando, nomeado em virtude de aprovação em concurso, ainda se encontra no estágio probatório, vale dizer, no período de três anos anterior à aquisição da estabilidade (art. 41, CF). Portanto, para exemplificar, se há excesso de despesas com pessoal e o excesso pode ser eliminado com a exoneração de 50 servidores não-estáveis, está a Administração autorizada a processá-la com base naquele mandamento constitucional e agora também no art. 23 da L.C. 101. Conforme farta corrente doutrinária e jurisprudencial, é obrigatória a instauração de processo administrativo em que se assegure o contraditório e a ampla defesa aos interessados. Também é não-estável o servidor admitido sem concurso público no período de 5 anos anteriores à Constituição, porque não estabilizado pelo art. 19, do ADCT da CF.

A Constituição se limita a apontar essas duas hipóteses no art. 169, § 3º. Não informa, contudo, se uma deve anteceder necessariamente a outra, ou se a segunda só pode ser implementada se insuficiente a primeira solução. Ou se ambas devem ser adotadas cumulativamente. Em nosso entender, caberá à Administração optar pela melhor solução, desde que o objetivo seja realmente o de eliminar o excesso de despesas com pessoal. Qualquer exigência a mais sobre tais soluções teria que ser expressamente consignada na norma constitucional. Mas não o foi, de modo que o intérprete não pode emprestar idéias diversas das que constituem o conteúdo da norma. Não obstante, pode exigir-se observância ao *princípio da proporcionalidade*, em ordem a que a solução seja a menos gravosa possível para os prejudicados e a mais adequada ao fim a que se destina. A nosso juízo, a solução consistente na redução de gastos com cargos em comissão e funções de confiança é menos onerosa do que a de exoneração de servidores não-estáveis e, por isso mesmo, deveria precedê-la. É possível, porém, que outra tenha que ser a solução, cabendo ao órgão ou ao Poder, nesse caso, apresentar justificativa sobre a opção por ela.

A segunda providência admitida na Constituição se situa no art. 169, § 4º, que dispõe: "*Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal*" (grifamos).

A solução, nessa hipótese, é bem mais drástica. Mas é expressamente mencionada no art. 23 da L.C. 101 no caso de o Poder ou órgão haver ultrapassado o limite legalmente fixado. Note-se, apenas, que, para evitar decisões arbitrárias ou pessoais, deve ser editado ato normativo com a demonstração detalhada do excesso e da conveniência administrativa em adotar tão severa solução. Cumprido esse requisito, lícita será a redução de despesas através da perda do cargo dos servidores estáveis. O instrumento será a *exoneração*, e não a demissão,

porque a vacância se dará por razões administrativas e não em virtude de infração funcional grave.

Sempre com o intuito de proporcionar a redução de despesas, a lei faculta a redução temporária da jornada de trabalho para o fim de provocar, como consequência, a adequação dos vencimentos à nova carga horária (art. 66, § 2º). Trata-se, ainda uma vez, de solução que pode trazer gravíssimos efeitos, já que ninguém desconhece as dificuldades por que passam os trabalhadores, que já contam como certo com seu vencimento ou salário, quando há a redução remuneratória. A jornada menor traduz pouco interesse para eles; o melhor seria manter a jornada e a remuneração anteriores.

16. PROVIDÊNCIAS RESTRITIVAS

Se não for alcançada a redução no prazo de compatibilização fixado na lei, deverão ser aplicadas providências restritivas, verdadeiras sanções, enquanto durar a situação de indevido excesso de gastos com pessoal.

Em primeiro lugar, a entidade federativa não poderá receber transferências voluntárias (art. 23, § 3º, I). Nada afetará, por conseguinte, os repasses impostos por determinação legal ou constitucional. Mas quaisquer recursos de auxílio financeiro, necessários por força de alguma situação grave, não poderão ser repassados.

Depois, não terá a entidade direito à obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente. Portanto, eventuais empréstimos não poderão comportar aval ou outra garantia a ser firmada por entidade diversa.

Por fim, será vedada a contratação de operações de crédito, ressaltando-se apenas aquelas voltadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que objetivem a redução das despesas com pessoal (art. 23, § 3º, III). Inviável, assim, a alocação de recursos provenientes de terceiros para serviços e obras públicas, melhoria de atividades administrativas *etc.* A ressalva da lei se justifica. Se existe dívida mobiliária já financiada, o refinanciamento elimina a sobrecarga oriunda daquela, não agravando, mas antes atenuando a situação da entidade. Para a redução das despesas com pessoal, a ressalva pretende exatamente ser compatível com todo o espírito da lei, qual seja, o de não permitir que os gastos ultrapassem os limites legais.

Preocupou-se o legislador, mais uma vez, em não permitir que os governantes legassem a seus sucessores uma longa cauda de dívidas e compromissos financeiros, impedindo-os de, ao menos por um tempo, implementar seus projetos de governo. O último ano de mandato é vital para a análise da saúde financeira da entidade federativa e de seus órgãos. Para inibir qualquer tipo de conduta menos escrupulosa, a lei determinou a *aplicação imediata das providências restritivas* quando a despesa total com pessoal ultrapassar o limite no *primeiro quadrimestre do último ano do mandato* dos titulares do Poder ou órgão. Assim, se o mandato termina em dezembro de certo ano, a aferição da compatibilidade ou não da

despesa com pessoal ocorrerá no quadrimestre constituído dos meses de janeiro a abril do mesmo ano. É o que registra o art. 23, § 4º, da lei.

Corroborando essa diretriz, veda-se ao titular do Poder ou órgão que, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, venha a contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida de forma integral no período restante. É vedado também que assuma compromisso financeiro que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, salvo se tiver sido reservada disponibilidade de caixa suficiente para honrá-las. Esse dever, previsto no art. 42, na parte que cuida dos restos a pagar, tem inegável importância, muito embora traduza a mais simples das idéias: só se deve assumir dívida se há possibilidade de quitá-la.

17. SANÇÕES

A L.C. 101 nada dispôs sobre sanções pessoais aos agentes responsáveis pelo descumprimento de suas normas. As vedações e as providências restritivas nela previstas atingem diretamente o ente federativo, o Poder ou o órgão. Em última análise, isso significa que pode haver um gravame para a pessoa ou o órgão num todo por causa da atuação de um ou de alguns agentes. O próprio interesse público representado pelos objetivos governamentais estaria comprometido.

Não obstante, há legislação específica para enquadrar os agentes responsáveis pela má gestão fiscal. A principal é a Lei nº 8.429, de 02.06.92, que regulamenta o art. 37, § 4º, da Const. Federal. Esse diploma visa a enfrentar os atos de improbidade administrativa em geral, os quais se revelam não apenas por enriquecimento ilícito, mas também por outras formas de comportamento que ponham em risco o patrimônio da pessoa federativa ou de seus Poderes e órgãos. A improbidade pode gerar o dever de ressarcimento do dano e outras sanções, como a suspensão dos direitos políticos, a perda de função pública e a indisponibilidade dos bens.

Além desse diploma, que doutrinariamente tem sido considerado como de natureza cível, destaca-se o Código Penal, que tem capítulo próprio para relacionar os crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral (arts. 312 a 327). Há tipos que guardam estreita pertinência com as ações que acarretam responsabilidade por má gestão financeira de recursos públicos. É o caso do crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315) e o de prevaricação (art. 319). O grande problema é que, por se tratar de diploma antigo, de época em que a gestão financeira não era cercada dos cuidados atualmente existentes, as penas são verdadeiramente inócuas e não reprimem, efetivamente, as condutas perpetradas, se consideradas comparativamente com os danosos resultados que provocam.

Os estatutos funcionais também prevêem sanções administrativas para infrações pertinentes à gestão de recursos públicos, entre elas a suspensão e a demissão, as mais gravosas. É claro que nem todos os agentes públicos se sujeitam às regras estatutárias. Quando se trata de agentes políticos, como titulares de

mandato eletivo - Chefes de Executivo e Legislativo -, o enquadramento da conduta pode dar-se em nível constitucional, como é o caso dos crimes de responsabilidade, especialmente os que atentam contra a probidade na administração (art. 85, V, CF) ou contra a lei orçamentária (art. 85, VI, CF). As normas procedimentais, nesses casos, estão em grande parte da Lei nº 1.079, de 10.4.50, que, inclusive, apresenta o detalhamento de várias condutas relacionadas com a má gestão de recursos públicos.

18. CONCLUSÃO

A Lei Complementar 101 resultou da desesperada tentativa de eliminar um dos focos mais perniciosos da Administração Pública: o gasto desmedido e irresponsável com pessoal.

Sempre é bom notar que as despesas com pessoal devem limitar-se ao extremamente necessário para a implementação das políticas públicas, mas, em virtude de distorção acumulada por décadas e décadas, tais despesas chegaram a alcançar percentuais incredivelmente elevados, comprometendo, em alguns casos, quase todos os recursos arrecadados pelo ente-federativo ou por seus órgãos.

Evidentemente, isso não se coaduna com os princípios administrativos nem com os objetivos a que se deve destinar a Administração Pública. Trata-se de absurdos inconcebíveis e inaceitáveis em regime democrático e no plano da probidade que deve revestir a função pública.

Os mecanismos previstos na lei, não só no que toca às despesas com pessoal, que foi o nosso enfoque específico, mas em outras áreas das finanças públicas, como a orçamentária, a patrimonial, a contábil, procuram inibir as distorções utilizadas no trato do dinheiro público e buscam organizar os gastos sem que os interesses pessoais sejam colocados em plano superior aos interesses da coletividade.

Resta apenas uma coisa: que a lei seja cumprida, respeitada, tratada como algo importante para o país.

E que os administradores públicos sejam dotados de consciência cívica - a mesma que conduz ao axioma de que, em termos de Administração, é o interesse público que deve sempre prevalecer.

^(*) JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO é Procurador de Justiça do RJ (aposentado), Professor da Universidade Estácio de Sá (graduação e pós-graduação), Professor da EMERJ - Escola da Magistratura do RJ, Professor da FEMPERJ - Fundação Escola do Ministério Público do RJ, Professor da Faculdade de Direito de Campos (pós-graduação), Mestre em Direito do Estado pela UFRJ e Membro do IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros.
