



Número 15 – Março de 2006

NOTA TÉCNICA

**GASTOS PÚBLICOS E
REAJUSTE DE SERVIDORES
EM ANO ELEITORAL**



Gastos públicos e reajuste de servidores em ano eleitoral

Introdução

A discussão sobre o aumento dos gastos públicos em ano eleitoral é antiga e a cada eleição se renova.

No Brasil, estudos dos ciclos eleitorais demonstram uma relação entre ano eleitoral e o aumento dos gastos públicos.¹

Tendo em vista essa tendência de aumento dos gastos públicos em ano eleitoral, a legislação brasileira procura colocar limites específicos para anos eleitorais. São basicamente a Lei Eleitoral e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não será abordada, aqui, a eficiência da legislação em vigor em coibir abusos ou evitar a utilização da máquina pública em benefício de um ou de outro candidato.

Este estudo pretende esclarecer os limites impostos pela legislação e levantar as principais questões e/ou polêmicas sobre os gastos públicos em ano eleitoral, com o objetivo de subsidiar as negociações do movimento sindical, mais especificamente do funcionalismo público.

¹ COSSIO, F.A.B. **O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos**: IPE/DIMAC, 2000. Disponível em <http://www.nemesis.org.br/docs/Blanco6.pdf>.

Lei nº 9.504, de 1997 – Lei Eleitoral

Para assegurar a igualdade de oportunidades dos candidatos nos pleitos eleitorais, o artigo 73 da Lei Eleitoral estabelece as condutas proibidas aos agentes públicos (servidores ou não).

Dentre as proibições está a questão da contratação, nomeação, admissão e demissão sem justa causa de trabalhadores nos três meses que antecedem o pleito, o que significa dizer que qualquer uma dessas medidas só pode ser adotada até o mês de junho do ano eleitoral. A exceção fica para os concursos públicos que tiverem sido homologados até junho. Nestes casos, os aprovados poderão tomar posse depois do prazo.

O texto legal estabelece a proibição de:

*"V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex ofício, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos **três meses** que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:*

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex ofício de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

O inciso VI procura reduzir a relação entre o alinhamento político de prefeitos e governadores com as transferências voluntárias de recursos da União. Estudo realizado sobre transferências voluntárias no Brasil demonstrou que essa relação existe e se amplia no último ano de mandato dos prefeitos e durante as eleições estaduais para governador.² A atenção do movimento sindical neste ponto deve estar voltada para o cumprimento das políticas sociais e políticas de investimento aprovadas no orçamento.

² “Transferências voluntárias no Federalismo Fiscal Brasileiro: Efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as relações municipais”,

“VI - nos três meses que antecedem o pleito, é proibido:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;”

Polêmico por ser confuso, mas certamente crucial para a ação sindical é o inciso VIII que trata das restrições para revisão geral da remuneração dos servidores públicos, e proíbe:

*“VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido **no art. 7º desta Lei** e até a posse dos eleitos.”*

O artigo 7º, em seu parágrafo primeiro, define o prazo de até 180 dias antes das eleições:

“Art 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

*§ 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União até **cento e oitenta dias** antes das eleições.”*

Neste ano, a circunscrição do pleito representa as esferas federal e estadual (os municípios estão fora da restrição).

O problema aqui é definir qual o período a ser considerado no cálculo da inflação a título de recomposição salarial no ano da eleição.

Uma interpretação possível é de que se a lei veda o aumento a partir de 180 dias antes das eleições até a posse, após esse prazo, somente é possível a recomposição das perdas salariais de janeiro a abril do ano eleitoral.

Entretanto, para alguns especialistas, a emenda 19/98 da Constituição Federal estabeleceu o princípio da periodicidade para a remuneração dos servidores públicos, o que assegura a revisão geral anual da remuneração. Portanto, onde existe o estabelecimento de *data-base* para o reajuste do funcionalismo, a revisão deve considerar a inflação do ano anterior à *data-base*.

Embora haja argumentos jurídicos, é preciso cautela, principalmente onde não há o estabelecimento legal de *data-base*.

Assim, neste ano de 2006, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, que vá além das perdas do ano (janeiro a abril de 2006) deve ser realizada até o dia 04 de abril de 2006, conforme calendário eleitoral (resolução nº 22.124).

O estabelecimento de severa punição pelo descumprimento deste artigo torna a discussão ainda mais urgente, uma vez que pode significar a impossibilidade de reajuste para os servidores públicos.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 9.840, de 28.9.1999)

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Em seu artigo 21, a Lei de Responsabilidade Fiscal restringe o crescimento da despesa de pessoal nos 180 dias que precedem o final do mandato. Isto significa dizer que a partir de julho do ano eleitoral não deve haver aumento na “rubrica” pessoal e encargos.³

“Art.21 É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

(...).

Parágrafo Único – Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa de pessoal expedido nos cento e

³ Rubrica, segundo o dicionário Aurélio é “título ou entrada que constitui indicação geral do assunto, da categoria de alguma coisa”. No caso do Orçamento indica a classificação do gasto.

oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art.20.”

É relevante destacar que a lei acima citada proíbe o aumento de despesa de pessoal. Entretanto, não se aplica no caso de vantagens pessoais derivadas de legislação anterior aos 180 dias, que vão se traduzir, na prática, em crescimento vegetativo da folha salarial.

Outra exceção é o abono pago aos professores do ensino fundamental, uma vez que a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei Federal nº 9.424, ambas de 1996, portanto anteriores, estabelecem, que a remuneração desses professores não fique abaixo dos 60% do Fundo do Ensino Fundamental – Fundef.

Aqui, a polêmica está no conceito de despesa com pessoal, qual seja: considerar os valores nominais (números absolutos) ou o valor proporcional à receita corrente líquida.

Em nota técnica, o Tribunal de Contas de São Paulo defende a linha do percentual da receita corrente líquida.⁴

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

Esta interpretação abre a possibilidade de aumento da despesa com pessoal, mesmo nos 180 dias, desde que não ultrapasse o percentual da receita corrente líquida registrada no período anterior (junho) e atenda as restrições da lei eleitoral.

É preciso ter claro que a Lei de Responsabilidade Fiscal, diferentemente da Lei Eleitoral, não está preocupada com a questão moral. Objetiva, fundamentalmente, o equilíbrio financeiro entre as receitas e as despesas. Trata-se de uma lei estritamente financeira.

⁴ “As despesas de pessoal e a nulidade das contratações nos 180 dias finais de mandato”, de 2004. Nota do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. In <http://www.camara.gov.br>

Conclusão

Em ano eleitoral, acrescenta-se à campanha salarial dos servidores mais um obstáculo: o tempo disponível para a negociação.

Importante é levar em conta sempre os dois limites legais (Lei Eleitoral e LRF), que embora apresentem lacunas jurídicas, concretamente encurtam o período de negociação possível.

Assim, a tarefa das Centrais e de seus sindicatos de servidores públicos é iniciar, imediatamente, negociações salariais, de tal forma que antes de 4 de abril de 2006 os projetos de lei de revisão salarial estejam aprovados⁵ nos legislativos correspondentes.

Um segundo momento da negociação, pós 4 de abril, pode ser a discussão de outros elementos da pauta dos trabalhadores não restritos pela legislação acima citada. São eles os itens não salariais e os auxílios (auxílio alimentação, cesta básica, assistência médica etc) e outras iniciativas que não aumentem os gastos com pessoal restringidos pela LRF.

No mais, é importante que as entidades sindicais busquem pareceres jurídicos sobre o assunto e realizem uma sondagem junto às procuradorias dos Estados e da União, de tal forma a não ter, acordos fechados pós 4 de abril, inviabilizados por decisão dos procuradores.

⁵ Não há consenso jurídico sobre a necessidade de aprovação por parte do legislativo, antes do prazo estipulado pela lei eleitoral, algumas linhas defendem a tese de que o prazo se refere somente ao envio de projeto de lei pelo executivo ao legislativo. Porém, por se tratar de matéria polêmica definiu-se, aqui, pela tese mais conservadora.

DIEESE

Direção Executiva

Carlos Andreu Ortiz – Presidente
STI. Metalúrgicas de São Paulo
João Vicente Silva Cayres – Vice-presidente
Sind. Metalúrgicos do ABC
Antonio Sabóia B. Junior – Secretário
SEE. Bancários de São Paulo
Carlos Eli Scopim – Diretor
STI. Metalúrgicas de Osasco
Alberto Soares da Silva – Diretor
STI. Energia Elétrica de Campinas
Zenaide Honório – Diretora
APEOESP
Pedro Celso Rosa – Diretor
STI. Metalúrgicas de Curitiba
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor
Sind. Energia Elétrica da Bahia
Levi da Hora – Diretor
STI. Energia Elétrica de São Paulo
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor
Femaco – FE em Asseio e Conservação
do Estado de São Paulo
Mara Luzia Feltes – Diretora
SEE. Assessoria Perícias e Porto Alegre
Célio Ferreira Malta – Diretor
STI. Metalúrgicas de Guarulhos
Eduardo Alves Pacheco – Diretor
CNTT/CUT

Direção técnica

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico
Ademir Figueiredo – coordenador de desenvolvimento e estudos
Nelson Karam – coordenador de relações sindicais

Equipe técnica responsável

Fausto Augusto Jr
Max Leno de Almeida
Patrícia Pelatieri

Equipe técnica de crítica

Cornélia Nogueira Porto
Patrícia Costa
Iara Heger (Revisão)