

RELATÓRIO PRÉVIO

PROCESSO Nº 0001893-4

ORIGEM: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

TIPO: CONSULTA INTERESSADO: RANILSON RAMOS

RELATOR: CONS. ROLDÃO JOAQUIM

I - OBJETO

Tratam os autos de consulta formulada pelo presidente da Comissão de Finanças da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco (AL), deputado Ranilson Ramos.

Com base no disposto no Regimento desta Casa, a parte é legítima e a presente consulta preenche todos os requisitos, inclusive quanto à anexação de parecer jurídico. Somos portanto pelo seu conhecimento.

A demanda se traduz nos seguintes termos:

“Tratando-se de legislação recente, que introduz substanciais modificações no modelo fiscal da União, Estados e Municípios, e tendo referida lei atribuído a este Tribunal a competência para fiscalizar sua aplicação no âmbito dos três poderes, é de grande importância uma prévia manifestação de norma que, em alguns casos, contém dispositivos que parecem conflitantes entre si e com a própria Constituição Federal, dando margem a mais de um entendimento.

Merece realce o art. 99 § 1º da Constituição Federal que dispõe:

Art. 99 – Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os Tribunais elaborarão sua proposta orçamentária dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na Lei das Diretrizes orçamentárias”

Tal dispositivo constitucional deferiu competência aos Poderes para elaboração da LDO e fixação dos limites. E esse dispositivo não foi alterado em revisão constitucional, o que acarreta a sua plena vigência e eficácia.

Por sua vez, a Constituição Federal, art. 18, *caput*, ao tratar da organização político-administrativa da República, confere autonomia administrativa aos Estados da Federação. Em face do exposto formulo a seguinte indagação:

Pode a LDO, para o exercício de 2001, alterar limites da despesa com pessoal dos poderes e Órgãos de acordo com o estabelecido no § 5º, do art. 20, da lei complementar nº 101/2000 e art. 99, § 1º da CF?

Eis a demanda que nos foi proposta.

II - MÉRITO.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF), dado o seu caráter inovador e revolucionário, vem suscitando polêmica e um acalorado debate. Diversos dos seus dispositivos vem sendo questionados quanto a sua operacionalidade e também quanto a aspectos de constitucionalidade por entrarem em choque com princípios estabelecidos na Carta Magna de 1988.

O tema em análise cinge-se à correta interpretação do art. 20, § 5º da lei complementar 101/2000, que in verbis dispõe:

“art. 20 – A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(omissis)

II – Na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

(omissis)

§ 5º – Para fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e Órgão será resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei das diretrizes orçamentárias”

(grifo nosso)

A polêmica refere-se à constitucionalidade do dispositivo.

O primeiro aspecto a discutirmos tem lastro no tipo de Estado que temos no Brasil. Trata-se, é claro, de

um Estado Federal cuja adoção admite a utilização de certos princípios, segundo o magistério de Raul Machado Horta, a saber:

- a) A decisão constituinte criadora do Estado Federal e de suas partes indissociáveis, a Federação, ou União, os Estados membros e os municípios;
- b) A repartição de competências entre os Entes federados;
- c) O poder de auto-organização constitucional destes Entes, atribuindo-lhes autonomia constitucional;
- d) **Autonomia administrativa, financeira e política**

Claro que essa formação histórica do federalismo não pode ser encarada de forma monolítica. Ao longo do tempo e em processo de adaptação à realidade dos diversos países, o federalismo foi apresentando diversas vertentes. A chave da questão está na **repartição de competência e na autonomia administrativa, financeira e política** que são corolários do modelo federal histórico adotado. Assim, podemos falar em: federalismo dual; federalismo centrífugo; federalismo centrípeto; federalismo de segregação, federalismo clássico e para muitos o chamado novo federalismo.

Dessa forma, a primeira leitura do dispositivo da lei nos leva a entender que o mesmo é inconstitucional. Socorre esta tese o fato de o Presidente da República ter vetado o § 6º do art. 20 que assim dizia:

§ 6º - Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no caput, caso a lei das diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente" (vetado).

É nas razões do veto assim argumenta: "a possibilidade de que os limites de despesa de pessoal dos poderes e órgãos possam ser alterados na LDO poderá resultar em demandas ou incentivos, especialmente no âmbito de Estados e Municípios, para que os Gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou Órgão sejam ampliados em detrimento de outros, visto que o limite global do Ente da Federação é fixado em lei complementar".

Essas foram as razões do veto.

Assim, a interpretação oficial é que os limites seriam aqueles estabelecidos na lei complementar podendo cada Ente federado na sua LDO, caso deseje, pactuar **limites inferiores àqueles estabelecidos na lei**.

Portanto, se adotarmos a **mens legislatoris** (vontade do legislador) o §.5º do art. 20 da LRF descamba para uma gritante inconstitucionalidade, pois esbarra na autonomia dos Entes federados e na possibilidade de disporem na forma que acharem mais apropriada sobre os seus recursos financeiros.

Sustenta esse posicionamento o basilar ensinamento que os princípios, sobretudo os constitucionais, devem ser respeitados, ou, como ensina o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, baseado no administrativista argentino Agostin Gordillo "Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica não apenas ofensa a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos valores fundamentais, contumácia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra"¹

Logo, o texto em comento fere o princípio constitucional da Federação. Portanto, está irremediavelmente eivado do vício da inconstitucionalidade.

No entanto essa não é única interpretação possível. Voltemos ao que diz o dispositivo legal:

"art. 20 - A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(omissis)

II - Na esfera estadual:

b) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

(omissis)

§ 5º Para fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e Órgão será resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei das diretrizes orçamentárias." (grifo nosso).

¹ Mello, Celso Antônio Bandeira. "Ato administrativo e direitos dos administrados". São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981, p. 88.

Uma leitura mais atenta mostra que o texto fala em “ou aqueles fixados na lei das diretrizes orçamentárias”. Em momento algum a redação explicita a idéia de que valeriam os limites estipulados na LRF e somente a LDO poderia estipular valores inferiores. Essa interpretação, repetimos, está calcada na idéia da **mens legislatoris**, ou seja, na vontade implícita do legislador. No entanto sabemos nós, em termos de hermenêutica, que a interpretação vitoriosa deve ser aquela da **mens legis**. A lei, ao entrar em vigência, ganha existência própria e, portanto, deve ser buscada a interpretação contida no texto legal.

Ademais, uma das mais modernas técnicas de interpretação constitucional chama-se interpretação conforme a Constituição. O Constitucionalista Luiz Roberto Barroso assim se manifesta: “Na interpretação conforme a Constituição, o órgão jurisdicional declara qual das possíveis interpretações de uma norma legal se revela compatível com a lei fundamental. Isso ocorrerá, naturalmente, sempre que um determinado preceito infraconstitucional comportar diversas possibilidades de interpretação, sendo qualquer delas incompatíveis com a Constituição. (...) Frequentemente, o princípio enseja que se afirme a compatibilidade de uma lei com a Constituição, com exclusão expressa de outras possibilidades interpretativas, reputadas inconstitucionais. Visto pelo lado positivo, a consequência que engendra é, sem dúvida, a *preservação da norma*.”²

Um dos primeiros constitucionalistas pátrios a doutrinar sobre o assunto foi Gilmar Ferreira Mendes, nos trazendo ensinamentos do modelo de controle de constitucionalidade alemão: “A admissibilidade da interpretação conforme a Constituição é justificada pela doutrina e pela jurisprudência de forma diferenciada.

Um importante argumento que confere validade à interpretação conforme a Constituição é o princípio da unidade da ordem jurídica (*Einheit der Rechtsordnung*) que considera a Constituição como *contexto superior* (*vorrangiger Kontext*) das demais normas. As leis e as normas secundárias devem ser interpretadas, obrigatoriamente, em consonância com a Consti-

tuição. **Dessa forma, a interpretação conforme a Constituição configura uma subdivisão chamada interpretação sistêmica**”³.

Assim, voltando ao tema em debate e considerando a leitura dos dispositivos, entendemos, com base na adequação aos princípios norteadores da Carta Magna, **que há a possibilidade de os Entes federados diporem diferentemente em sua LDO do que estabelecem os limites contidos na LRF.**

Isso é dito em absoluto respeito ao princípio hermenêutico da interpretação conforme à Constituição e com base no basilar princípio da federação e autonomia dos entes federados.

III - VOTO.

CONSIDERANDO os princípios constitucionais da Federação e da autonomia dos Entes federados;
CONSIDERANDO a regra de Hermenêutica Constitucional de interpretação conforme a Constituição;
CONSIDERANDO o § 5º do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

OPINO que o consulente seja respondido nos seguintes termos:

- I – Com base na Constituição Federal e no § 5º do art. 20 da LRF, **há a possibilidade de os Entes federados estabelecerem em suas LDOs, percentuais máximos de despesa com pessoal diferentemente do que dispõe o art. 20, II da LRF.**
- II – Em nenhuma hipótese, a possível alteração dos percentuais relativos a despesas com pessoal poderá importar na extrapolação do percentual global de 60% fixado no inciso II do artigo 19 da LRF.

É o relatório

Recife, 29 de maio de 2000

Marcos Antônio Rios da Nóbrega
Auditor - GAU9

² BARROSO, Luiz Roberto. “Interpretação e aplicação Constitucional”. São Paulo, Ed. Saraiva, 1ª ed., 1996, p. 174.

³ MENDES, Gilmar Ferreira. (Controle de Constitucionalidade na Alemanha”. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 163, jun/set/1993, p. 23.