

# Processo TC Nº 0001893-4

## Notas Taquigráficas

21ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, REALIZADA EM 14.06.00

**INTERESSADO: RANILSON RAMOS, DEPUTADO ESTADUAL - CONSULTA**  
**RELATOR: CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM**  
**PRESIDENTE: CONSELHEIRO ADALBERTO FARIAS**

### RELATÓRIO

Consulta formulada pelo Sr. Ranilson Ramos, Deputado Estadual, conforme Ofício nº 13/2000, às fls. 1 e 2, que versa sobre a interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000.

Reconhece aquele deputado que esta Corte de Contas é competente para fiscalizar a aplicação da mencionada Lei no âmbito dos três Poderes.

Invoca o parágrafo 1º do Art. 99 da Constituição Federal, que defere competência aos Poderes para elaboração da LDO e fixação dos limites além dos previstos no Art. 18 da Lei Maior, conferindo autonomia administrativa aos Estados da Federação.

Finalmente indaga: “Pode a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2001, alterar os limites da despesa com pessoal dos Poderes e Órgão de acordo com o estabelecido no § 5º, do art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 99, § 1º da Constituição Federal?”.

A consulta vem instruída com o Parecer Jurídico do Dr. Márcio José Alves de Souza, Procurador-Geral da Assembléia Legislativa do Estado. O douto Procurador, em seu arrazoado, lembra que o § 1º, do art. 99, da Constituição Federal deferiu competência aos Poderes para elaboração da LDO e fixação dos limites, acrescentando que tal dispositivo está em sua plena vigência e eficácia.

Anexado aos autos está um abaixo assinado de concursados da Assembléia Legislativa, que, embora aprovados, ainda não foram nomeados, pedem eles brevidade para responder à consulta formulada por aquele Poder.

Reconhecidamente Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador-Geral, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem seu nascedouro na Constituição de 1988, que prevê a edição de Lei Complementar para fixar

os princípios norteadores das finanças públicas do Brasil.

A Emenda Constitucional da Reforma Administrativa determina prazo de seis meses para que o Poder Executivo encaminhe este Projeto.

O Poder Executivo ao encaminhar o Projeto, evidentemente, louvou-se em experiências internacionais, a exemplo do Tratado de Maastricht, que evidentemente elaborou comportamentos fiscais para todos os Países da Comunidade Européia, portanto, uma Federação de Países e no seu arrazoado invoca exatamente o comportamento dos países da União Européia, que aceitaram exatamente aquelas restrições. Foi buscar ainda na Legislação Norte-Americana Budget Enforcement Act, quando o Governo Federal estabelece estas normas fiscais, embora nos Estados Unidos seja só para o Governo Federal, ficando os Estados membros. E, por último, buscou na Nova Zelândia o Fiscal Responsibility Act, que foi exatamente o modelo adotado pela legislação brasileira e obedece a princípios como a prevenção de déficits moderados e reiterados, equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do Governo.

Limitação da dívida pública em nível prudente, compatível com a receita patrimônio público, propiciando margem de segurança para a absorção dos efeitos de eventos imprevistos. Preservação do Patrimônio Público em nível adequado para propiciar margem de segurança para absorção dos efeitos e eventos imprevistos. A adoção de política tributária previsível e estável, e transparência, que é um dos princípios desta Lei na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários, contábeis em linguagem simples e objetiva. Diz o Governo que estes princípios foram obedecidos como foram na União Européia e o sucesso da Nova Zelândia.

A parte é legítima e a presente consulta preenche

todos os requisitos previstos na Regimento Interno desta Corte, devendo, portanto, ser conhecida.

O Auditor Marcos Nóbrega, brilhante mestre do direito, designado pela Auditoria Geral, ofereceu Relatório Prévio nº 128/00, fecundo em saber jurídico, onde analisa o mérito nos seguintes termos:

*“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 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).*

*Enas 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”

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).*

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 in-

compatíveis com a Constituição.

(...) Freqüentemente, 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.”.

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 Constituição. Dessa forma, a interpretação conforme à Constituição configura uma subdivisão chamada interpretação sistêmica”.

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 dos Entes federados disporem diferentemente em sua LDO do que estabelecem os limites estabelecidos na LRF.

Isso é dito em absoluto respeito aos princípios hermenêuticos da interpretação conforme à constituição e com base no basilar princípio da federação e autonomia dos entes federados.”

CONSIDERANDO os princípios Constitucionais da Federação e da autonomia dos entes federados;

CONSIDERANDO a regra de princípios de Hermenêutica Constitucional de interpretação conforme à 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 Lei de Responsabilidade Fiscal, há a

possibilidade dos entes federados estabelecerem em suas Leis de Diretrizes Orçamentárias percentuais máximos de despesa com pessoal diferentemente do que dispõe o art. 20, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- 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 art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

OS CONSELHEIROS RUY LINS DE ALBUQUERQUE, SEVERINO OTÁVIO RAPOSO, FER-

NANDO CORREIA, CARLOS PORTO E ALDA MAGALHÃES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR-GERAL, DR. HILTON CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE.

Mello, Celso Antônio Bandeira. “Atos administrativos e direitos dos administrados”. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981, p. 88. BARROSO, Luiz Roberto. “Interpretação e aplicação constitucional”. São Paulo, Ed. Saraiva, 1º ed., 1996, p. 174. MENDES, Gilmar Ferreira. (Controle de constitucionalidade na Alemanha”. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 163, jun/set/1993, p. 23.