

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 016.760/2019-0 [Apenso: TC 028.141/2020-2]

Natureza: Consulta.

Órgão: Ministério da Economia.

Representação legal: Kasla Garcia Gomes Tiago de Souza (OAB/MS 8.226), representando Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC).

SUMÁRIO: CONSULTA. PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). EXTINÇÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. APLICABILIDADE E PRODUÇÃO DE EFEITOS DE NORMAS ESTADUAIS. LIMITES DE DESPESAS DE PESSOAL DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). OPERAÇÃO DE CRÉDITO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. APLICAÇÃO DOS LIMITES DA LRF PARA O CASO DE ESTADO QUE NÃO POSSUI TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. CARÁTER NÃO VINCULANTE DE PARECERES DA PGFN EM RELAÇÃO AO SENADO FEDERAL.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 13), a qual contou com a anuência do diretor dessa unidade instrutora (peça 14):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de consulta formulada pelo Senador Davi Alcolumbre, Presidente do Senado Federal (peça 2), acerca do que segue:

i. pode o Ministério da Economia, no exercício das competências previstas na Lei Complementar 101, de 2000, notadamente as disposições dos arts. 23, 25 e 32, SUSPENDER OS EFEITOS, afastando a presunção de constitucionalidade de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais aprovadas no exercício da competência concorrente conferida constitucionalmente aos Estados-membros para - enquanto não sobrevier lei federal - legislar em forma plena sobre suas peculiaridades quando identificada inequívoca lacuna no texto das normas gerais federais vigentes que disciplinem as matérias sujeitas à lei complementar previstas no Capítulo constitucional que dispõe sobre as Finanças Públicas (arts. 163 a 169), gênero que contempla questões de Direito Financeiro e Orçamento, em homenagem ao pacto federativo delineado nos termos art. 24 e parágrafos da Constituição da República, com destaque para a necessária observância de critério razoável de destinação do limite de despesa com pessoal atribuído, em 2000, a órgão autônomo, posteriormente extinto na vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ii. o Senado Federal, no exercício da sua competência prevista na Resolução 43, de 2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos Estados, deve considerar o Parecer nº340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF.

2. O Presidente do Senado requereu, outrossim:

‘(...) dada a urgência que a situação impõe que a presente Consulta seja tratada com a máxima brevidade por parte desse colendo Tribunal, adotando-se o rito do art. 159 do Regimento Interno do TCU, ou seja proferida medida cautelar, por aplicação analógica do art. 276 do Regimento, pelo eminente Presidente ou pelo relator, até que sobrevenha decisão do Plenário dessa Corte de Contas.’

3. Em razão do pedido de cautelar, os autos foram encaminhados ao relator (peça 9) com proposta de indeferimento da medida, uma vez inexistentes os pressupostos para sua adoção, e retorno dos autos à unidade técnica para análise de mérito. O relator, em conformidade com a proposta da unidade (peça 9), não deferiu o pedido de cautelar, mas conferiu ao processo a urgência prevista no art. 159, inciso IV, do RI/TCU (peça 11).

4. A presente instrução, então, trata de responder aos dois questionamentos elaborados pelo Senador Davi Alcolumbre, Presidente do Senado Federal (peça 2).

HISTÓRICO

5. A Emenda à Constituição Cearense (ECC) 92, de 16/8/2017 (peça 4), extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), órgão que integrava a estrutura estadual para exercer o controle externo sobre 184 municípios, incluindo a capital.

6. Na esteira dessa extinção, a sobredita emenda estabeleceu em seu art. 3º que todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do TCM-CE ficariam ‘incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional’.

7. Com vistas a acomodar as novas despesas de pessoal recebidas pelo TCE-CE aos limites previstos no art. 20, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o parágrafo único do art. 8º da ECC 92/2017 determinou o que segue:

‘Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Parágrafo único: Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa total de pessoal fixada para ambas as Cortes de Contas, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, auditores, procuradores de contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.’

8. Observa-se, assim, que os limites de despesas com pessoal do TCM-CE foram incorporados aos limites de despesas com pessoal do TCE-CE. Para tanto, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará buscou fundamentação no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal 101, de 4/5/2000.

9. Os §§ 2º e 3º do art. 24 da Constituição Federal preveem, quanto à competência concorrente para legislar da União, estados e Distrito Federal, o que segue:

‘Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.’

10. A LRF, por seu turno, prevê em seu art. 20, § 4º, que ‘nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* [Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado] e *c* [Executivo] do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento)’.

11. Desse modo, a LRF, ao estabelecer os limites totais das despesas com pessoal na esfera estadual, previu o aumento de 0,4% nos limites para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, apenas para o caso de existência de Tribunal de Contas dos Municípios. No caso da sua posterior extinção, a interpretação jurídica encampada pelo consulente é a de que a LRF teria sido lacunosa, o que permitiria, segundo o art. 8º, parágrafo único, da ECC 92/2017, o exercício da competência legislativa plena por parte dos estados, nos termos do art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal.

12. A despeito disso, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em razão de um pedido de realização de termo aditivo e manutenção da garantia da União, referente a operação de crédito celebrada entre o estado do Ceará e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao observar a divergência entre os limites de despesas com pessoal estabelecidos na LRF e aqueles informados pelo estado do Ceará, encaminhou consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para que se manifestasse, entre outros, sobre:

‘a) Considerando a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, esta Secretaria poderá considerar para fins de apuração do cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal estabelecido na alínea ‘a’, inciso II, *caput* do art. 20, da LRF, aquele fixado no parágrafo único, art. 8º da Emenda à Constituição do Estado do Ceará 92, de 16/8/2017?’

b) Caso a resposta ao questionamento anterior seja negativa, qual limite de despesa com pessoal esta Secretaria deverá considerar para fins de verificação do limite fixado na alínea ‘a’, inciso II, *caput* do art. 20 da LRF?’

13. Em apertada síntese, a PGFN considerou que (peça 5, p. 4):

‘a. inexistente competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, *caput* e §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, para definição dos limites totais de despesas com pessoal de todos os entes da Federação, uma vez que o art. 169 da Carta Magna é claro e expresso ao conferir à União a competência legislativa exclusiva para fixar esses limites; e

b. inexistente omissão por parte da União no seu dever de regular o art. 169 da Constituição da República, tendo em vista que estabeleceu os limites de despesas com pessoal por meio dos arts. 18 a 23 da Lei Complementar 101/2000, apresentando, inclusive, a previsão de limites das despesas com pessoal tanto para os casos em que há, no Estado, Tribunal de Contas dos Municípios (art. 20, inciso II, § 4º, da LC 101/2000), quanto para os casos em que não há o mesmo Tribunal (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LC 101/2000).’

14. Em razão disso, a PGFN concluiu, quanto aos limites de despesas com pessoal do estado do Ceará, o que segue (peça 5, p. 5):

‘a) Com a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a Secretaria do Tesouro Nacional não poderá considerar para fins de apuração do cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal estabelecido na alínea ‘a’ do inciso II do *caput* do art. 20 da Lei Complementar 101, de 2000, o percentual fixado no parágrafo único do art. 8º da Emenda à Constituição do Estado do Ceará 92, de 16 de agosto de 2017;

b) Deverão ser observados os percentuais de 3% (três por cento) para o Poder Legislativo do Estado do Ceará, incluído o seu Tribunal de Contas, e de 49% (quarenta e nove por cento) para o Poder Executivo cearense, conforme, respectivamente, as alíneas ‘a’ e ‘c’ do inciso II do *caput* do art. 20 da Lei Complementar 101, de 2000;’

15. Para o consulente, então, ‘o efeito prático da orientação expedida pelo órgão jurídico do Ministério da Economia poderá resultar na aplicação de medida restritiva descabida e desproporcional contra os interesses financeiros do Estado do Ceará’, o que resultaria em ‘flagrante

e inaceitável usurpação de competência jurisdicional originária privativa do STF' (peça 2, p. 9).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

16. A presente consulta deve ser conhecida, uma vez que formulada por autoridade que possui legitimidade para tanto, acerca da aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso IV, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno.

EXAME TÉCNICO

17. Segundo o art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, compete ao TCU decidir 'sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno'. Nos termos do § 1º do mesmo artigo, a resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto.

18. Vê-se, assim, que a consulta tem por objeto o esclarecimento de dúvidas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares em tese. No exercício dessa competência, o cerne do que se discute é a interpretação desses dispositivos e a resposta do Tribunal tem caráter normativo e deverá ser seguida por seus jurisdicionados.

19. Para o consulente, os arts. 163 a 169 contemplam questões de Direito Financeiro e Orçamento que estariam incluídas no rol de competências concorrentes previstas no art. 24 e parágrafos da Constituição da República. Assim, questiona se o Ministério da Economia, no exercício das competências previstas na LRF, notadamente as disposições dos arts. 23, 25 e 32, poderia suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais aprovadas no exercício dessa competência concorrente conferida constitucionalmente aos Estados-membros para - enquanto não sobrevier lei federal - legislar em forma plena sobre suas peculiaridades quando identificada inequívoca lacuna no texto das normas gerais federais vigentes que disciplinem as matérias sujeitas à lei complementar previstas no Capítulo constitucional que dispõe sobre as Finanças Públicas.

20. Destaca, outrossim, a necessária observância de critério razoável de destinação do limite de despesas com pessoal atribuído, em 2000, a órgão autônomo, posteriormente extinto na vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

21. Por fim, questiona se o Senado Federal, no exercício da sua competência prevista na Resolução-SF 43/2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos estados, deve considerar o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF.

22. Inicialmente, cabe ressaltar que a República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, conforme prescreve o art. 18, *caput*, da Constituição Federal. O art. 25 estabelece que os Estados Federados se organizam e se regem pelas Constituições e leis que adotarem, observados **os princípios desta Constituição**; sendo-lhes reservadas as competências que **não lhe sejam vedadas por esta Constituição**. A forma federativa do Estado é norma estruturante, não sendo admitida proposta de emenda constitucional que tenda a aboli-la.

23. É neste contexto de soberania da República Federativa do Brasil e de autonomia dos estados (cujos limites estão definidos na própria Constituição) que o art. 24 da Constituição Federal estabelece um rol de competências concorrentes da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar, entre outros temas, sobre Direito Financeiro. Segundo os §§ 1º e 2º desse artigo, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais e não excluirá a competência suplementar dos estados.

24. Na situação de ainda inexistir lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, conforme determina o § 3º do mesmo dispositivo. Tem-se, outrossim, que normas gerais sobre finanças públicas deverão ser

aprovadas por lei complementar da União, nos termos do que determina o art. 163 da Constituição Federal.

25. De forma diferente, entretanto, é a ordem constitucional quanto aos limites de despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Para esse particular, a Constituição Federal, de forma inequívoca, verbalizou em seu art. 169 a autoridade da União para estabelecer esses limites:

‘Art. 169. 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.’

26. Nas palavras do ministro Teori Zavascki, no relatório condutor da cautelar proposta na ADI 5.449/RR, ‘para contornar os efeitos de uma previsível omissão legislativa, houve-se o constituinte com a previdência de dispor, em seu capítulo de disposições provisórias, o seguinte’:

‘Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano.’

27. Assim, a Constituição Federal definiu como competência da União o estabelecimento de limites de despesas com pessoal, não cabendo aos estados uma regulamentação paralela, tanto que, no próprio ato de disposições transitórias, já ficou estabelecida uma normatização preliminar, até que lei complementar regulamentasse a questão. Posteriormente, diplomas legais foram editados. Atualmente, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), nos arts. 18 a 24, fixa os limites de gastos com pessoal para cada ente da federação, em termos globais e setoriais.

28. A ADI 5.449/RR, embora tenha sido extinta sem julgamento de mérito por perda do seu objeto, traz luz à presente análise por tratar de objeto semelhante. Nessa ação, estava em discussão a suposta inconstitucionalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias do estado de Roraima, que modificou os limites de gastos com pessoal dos Poderes Executivo (reduziu para 47,5%) e Legislativo (aumentou para 4,5%).

29. Na lição do ministro Teori Zavascki, ao avaliar as disposições do art. 169 da Constituição Federal e do art. 38 do ADCT, extrai-se:

‘É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição *sine qua non* para o alcance de um federalismo fiscal sustentável.’

30. O ministro citou, também, o raciocínio seguido pelo min. Dias Toffoli, no julgamento da ADI 4.426/CE, em que relatou:

‘A expressão *não poderá exceder*, presente no artigo 169 da Constituição Federal, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assentam a noção de marco negativo, imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma.’

31. O ministro Teori Zavascki reprisou, então, o entendimento da Corte Suprema, na ADI 2.238/DF-MC (Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJe de 12/9/2008), que ‘ao apreciar a possibilidade de fixação de limites globais e setoriais de despesas com pessoal, insculpidas no artigo 20 da Lei Complementar 101/2000, vislumbrou a possibilidade de a LDO traçar eventuais limites sobressalentes, desde que atendidos os parâmetros da norma complementar da União’.

32. Após essa análise, o ministro concluiu:

‘Portanto, os limites traçados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nele previstos.’

33. Vê-se, assim, que a competência para estabelecer limites para despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios é exclusiva da União. Os demais entes poderão estabelecer ‘limites sobressalentes, desde que atendidos os parâmetros da norma complementar da União’, **não por estarem no exercício da competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal**, mas, simplesmente, porque um limite de despesa com pessoal inferior àquele previsto na Lei Complementar 101/2000 também atende ao próprio limite da lei complementar federal, dado que apenas impõe ao estado demarcação mais gravosa.

34. Nesse ponto, cabe ainda apresentar os ensinamentos de Ives Gandra da Silva Martins, no sentido de que ‘não há competência concorrente sempre que a Constituição impuser lei complementar para regular determinada matéria, posto que tal imposição torna privativa a competência da União para produzir, por maioria absoluta, o veículo diferenciado eleito pelo legislador supremo’.

35. Com efeito, no uso do poder constituinte derivado decorrente, os entes subnacionais estão submetidos aos limites e condições estabelecidos pela Constituição Federal, não podendo contrariar ou ultrapassar as disposições nela contidas. Em especial, a Carta Magna, de forma expressa, veda que a União e os entes federativos excedam os limites de despesa com pessoal definidos em lei complementar.

36. Observa-se, portanto, que, especificamente no que tange ao estabelecimento de limites máximos de despesas com pessoal, a Constituição Federal adota um modelo vertical de repartição de competências, impondo uma verdadeira relação de subordinação entre os diferentes níveis de atuação de cada ente federativo, ou seja, sobre esse tema as normas federais têm predominância. No ponto, esse modelo vertical de repartição de competências não admite que uma norma estadual, distrital ou municipal extrapole um limite definido em norma federal.

37. Dessa feita, de volta à ECC 92/2017, vê-se que não estava no rol de competências do legislador do Estado do Ceará, ainda que no uso do poder constituinte derivado decorrente, dispor sobre matéria de competência exclusiva da União, tendo em vista que o exercício desse poder não é ilimitado, mas se encontra submisso às balizas e vedações impostas pela Constituição Federal.

38. Do contrário, se qualquer ente federativo pudesse, no exercício do seu poder constituinte derivado decorrente, dispor sobre matéria de competência exclusiva da União, chegar-se-ia a uma situação esdrúxula, em que normas regionais ou locais iriam de encontro à norma soberana, que é a Constituição Federal.

39. Além disso, o caso em questão proporcionaria um tratamento desigual entre estados da federação que estão em condição de igualdade, em contrariedade ao princípio da igualdade federativa, previsto nos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal. Uma regra menos rígida para o controle das despesas com pessoal do Poder Legislativo do Ceará colocaria esse estado em situação privilegiada frente a outro ente federativo que adota criteriosamente o limite máximo insculpido na LRF.

40. Ocorre que o reenquadramento aos limites de despesas com pessoal, quando o órgão os estiver descumprindo, no prazo de dois quadrimestres (art. 23 da LRF) é condição para contratação de operação de crédito, obtenção de garantias e recebimento de transferências voluntárias. Assim, os estados federativos que não alterassem os seus limites estariam sujeitos a uma regra mais rígida do que aqueles que, por norma própria, abrandassem os limites da regra nacional, deixando de descumprir os limites e, conseqüentemente, sem necessidade de se reenquadrar.

41. Destaque-se que, além da quebra de isonomia entre os entes federados, admitir que estado, por norma própria, redistribua os limites, extrapole os percentuais máximos das despesas com pessoal

previstos na LRF e torne a norma menos rigorosa para determinado Poder, poderá gerar um precedente com potencial bastante gravoso sobre o controle das finanças das 27 unidades federativas e de seus respectivos municípios, na medida em que um eventual risco de descumprimento dos limites estabelecidos pela LRF poderia induzir a mudanças legislativas no seio do próprio estado, à margem da Constituição Federal, a fim de escapar às sanções previstas na LC 101/2000.

42. A despeito dos vícios que atingem a Emenda Constitucional do estado em análise, contudo, não está a se propor aqui a declaração de inconstitucionalidade da norma local, o que, em controle concentrado cabe exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal. A questão é que, ao invadir a competência federal no que já é legislado em Lei Complementar, a ECC 92/2017 estabeleceu uma antinomia com a norma geral. Assim, os agentes públicos a quem compete apurar o cumprimento dos limites de despesa com pessoal veem-se diante de duas alternativas: optar pelo regramento introduzido pelo parlamento estadual; ou, considerando o ordenamento jurídico em seu conjunto e a hierarquia entre as normas, seguir o que estabelece a Constituição da República e, por sua expressa disposição, o que especifica a LRF.

43. Assim, já adentrando no mérito da consulta, embora o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possuam competência para ‘suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais’, ambos têm o dever de cumprir as normas federais, podendo consultar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que os oriente acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias.

44. Nesse sentido, o Anexo I do Decreto 9.745/2019, que definiu a estrutura regimental do Ministério da Economia, estabeleceu no art. 49, inciso XXVII, a competência da STN para ‘verificar o cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma que sejam compreendidas a administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dos referidos entes federativos’.

45. Cumpre, ainda, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda (atual Economia) e seus órgãos autônomos e entes tutelados, nos termos do que determina o art. 13 da LC 73/1993. Devem, outrossim, o Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional observar os ditames da LRF, notadamente as disposições dos arts. 23, 25 e 32, para efeito de concessão de garantia ou transferências voluntárias.

46. Reitere-se que a conferência do cumprimento, entre outros, dos limites de despesas com pessoal, previstos no art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 20 da Lei Complementar 101/2000, para efeito de concessão de garantias ou transferências voluntárias provenientes da União para os outros entes federados, não invade competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais de Contas dos respectivos entes, uma vez que se constitui em simples aderência ao princípio da legalidade, ao qual todo agente público deve obediência, na forma disposta no art. 37 da Constituição Federal.

47. Nesse sentido, convém buscar os ensinamentos do voto condutor do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro:

‘[...] Isso porque após a entrada de uma determinada norma no mundo jurídico compete ao seu aplicador dar-lhe cumprimento de acordo com o conteúdo não apenas da norma nova, mas sim de todo o ordenamento jurídico.

Quero com isso dizer que, diante de uma nova norma, cabe ao seu aplicador **verificar se há no ordenamento jurídico outras normas sobre o assunto e, em caso positivo, buscar uma aplicação de harmonize as normas envolvidas**, ainda que a nova norma não traga comando expresso nesse sentido.’ (grifou-se)

48. Vê-se, assim, que o ordenamento jurídico deve ser interpretado sistematicamente, de modo a evitar que a aplicação do normativo subnacional resulte no descumprimento concomitante da

Magna Carta e dos normativos de competência exclusiva da União, como é o caso da Lei Complementar 101/2000 ao fixar limites das despesas com pessoal, conforme expressamente determinado no art. 169 da Constituição Federal.

49. Tendo em conta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência exclusiva da União para estabelecer os limites de despesas com pessoal e o fato de a ECC 92/2017 ter estabelecido limite mais elástico para as despesas do Poder Legislativo do Estado, 3,4% da Receita Corrente Líquida (RCL) em vez de um percentual menor ou igual a 3%, tem-se que, para o Poder Legislativo do estado do Ceará, deverá ser observado, necessariamente, o limite previsto na LRF.

50. Com efeito, a Constituição Federal impõe, em seu art. 169, *caput*, que as despesas com pessoal não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Assim, em aspectos atinentes ao relacionamento intergovernamental, deve a União aplicar a norma hierarquicamente superior, ou seja, a Constituição Federal e as matérias de abrangência nacional, em que o legislador constituinte impôs a edição de lei complementar para regulamentá-las, a exemplo dos limites com despesas com pessoal instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

51. Nesse contexto, a análise a ser procedida pela União, enquanto garantidora de operação de crédito de ente subnacional, deve levar em consideração o disposto na Norma Maior. Assim, seja a norma federal, mais ou menos restritiva, do ponto de vista das finanças públicas, no que tange à apreciação de temas de abrangência nacional, devem prevalecer os dispositivos constitucionais e suas decorrências.

52. Registre-se que não se propõe, nesta assentada, afastar por completo do ordenamento jurídico a norma constitucional estadual, o que refoge às competências tanto do Poder Executivo Federal, quanto desta Corte de Contas da União. Todavia, entende-se que a análise dos pleitos encaminhados ao Ministério da Economia deve se pautar primariamente pela plena aderência aos mandamentos da Constituição Federal.

53. No que concerne à suposta lacuna da LRF quanto à extinção do Tribunal de Contas dos Municípios, entende-se que o art. 20 da LRF, em especial o seu § 4º, estabelece duas situações: 1) a situação em que existe um Tribunal de Contas dos Municípios de um dado estado e 2) a situação em que inexistente esse Tribunal. Como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará foi extinto, chega-se automaticamente à situação (1), aquela em que não existe tribunal de municípios e, conseqüentemente, os limites válidos são aqueles do inciso II do art. 20 da LRF.

54. Por todo o exposto, cabe concluir em relação à questão (i) suscitada pelo consulente que embora o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possua competência para ‘suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais’, ambos têm o dever de cumprir as normas federais, podendo consultar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que os oriente acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias, pelas razões que seguem:

a) a conferência do cumprimento, entre outros, dos limites de despesas com pessoal, previstos no art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 20 da Lei Complementar 101/2000, para efeito de concessão de garantias ou transferências voluntárias provenientes da União para os outros entes federados, não invade competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais de Contas dos respectivos entes, uma vez que se constitui em simples aderência ao princípio da legalidade, ao qual todo agente público deve obediência, na forma disposta no art. 37 da Constituição Federal;

b) o ordenamento jurídico deve ser interpretado sistematicamente, de modo a evitar que a aplicação do normativo subnacional resulte no descumprimento concomitante da Magna Carta e dos normativos de competência exclusiva da União, como é o caso da Lei Complementar 101/2000 ao fixar limites das despesas com pessoal, conforme expressamente determinado no art. 169 da Constituição Federal;

c) no caso de extinção do Tribunal de Contas dos Municípios de um estado, os limites de despesas com pessoal do estado passam a ser aqueles estabelecidos no inciso II do art. 20 da

Lei Complementar 101/2000, sem a excepcionalidade estabelecida no § 4º daquele dispositivo, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal;

d) não cabe aos estados federados exercer a competência concorrente estabelecida no art. 24 da Constituição Federal em tema relacionado a limites de despesas com pessoal, pois o art. 169 da Constituição Federal estabelece competência exclusiva da União para definir tais limites;

e) a análise realizada pelo Ministério da Economia em relação à autorização para a contratação de operação de crédito interna pleiteada pelo Estado do Ceará fundamenta-se nas regras da Resolução 43/2001 do Senado Federal, levando também em conta o disposto nos arts. 37 e 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000.

55. A segunda questão da consulta é se ‘o Senado Federal, no exercício da sua competência prevista na Resolução 43, de 2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos Estados, deve considerar o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF’.

56. Para responder a esta questão, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre os critérios processuais de solicitação de autorização para contratação de operação de crédito estabelecidos pela Resolução-SF 43/2001, apresentar resumidamente o conteúdo do Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, para, por fim, discutir o alcance dos pareceres da PGFN.

57. Quanto à Resolução-SF 43/2001, em primeiro lugar, cabe ressaltar que é competência privativa do Senado Federal, conforme o inciso VII do art. 52 da Constituição Federal, dispor sobre limites globais e **condições para as operações de crédito externo e interno** da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal.

58. A regulamentação do desempenho dessa competência, especificamente para os entes subnacionais, deu-se pela Resolução citada. Segundo tal norma, os pleitos para realização de operações de crédito podem ser divididos em dois grupos básicos: aqueles que, baseados nos quesitos estabelecidos na Resolução, são decididos no âmbito do Ministério da Economia e aqueles que estão sujeitos a autorização específica do Senado Federal.

59. O art. 28 da Resolução submete as seguintes operações a autorização específica: i) de crédito externo; ii) decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior; iii) de emissão de títulos da dívida pública; iv) de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

60. Como o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, citado na consulta, refere-se a termo aditivo de uma operação de crédito interna entre o BNDES e o estado do Ceará, com manutenção da garantia da União, o processo não necessita de autorização específica do Senado Federal, sendo decidido no âmbito do próprio Ministério da Economia.

61. O trâmite de qualquer operação se inicia com a solicitação ao Ministério da Economia de pedido de autorização para a realização de operação de crédito. O art. 21 da Resolução-SF 43/2001 elenca um conjunto de informações que devem ser anexadas ao pedido. Neste rol consta uma declaração do Tribunal de Contas quanto às disposições da LRF, dentre elas o cumprimento do art. 23, que trata do reenquadramento do ente ao limite de despesas com pessoal. No caso de uma operação envolver aval ou garantia da União (art. 23 da Resolução), são exigidas mais informações, dentre elas pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Economia, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria.

62. De posse desses documentos e de outros que se fizerem necessários, o Poder Executivo verificará, conforme o art. 32 da Resolução, o cumprimento de uma série de requisitos para a contratação da operação de crédito, dentre eles: sujeição do ente ao limite de contratação de operações de crédito e ao limite de concessão de garantias, cumprimento das regras de emissão de operações de antecipação de receitas orçamentárias (ARO), vedação de contratação de operação de

crédito em final de mandato, adimplência em outros contratos, regularidade com contribuições sociais etc.

63. Em relação aos requisitos, cabe reproduzir a vedação contida no art. 15 da Resolução-SF 43/2001, que é parte relevante da segunda questão da consulta:

‘Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. (Redação dada pela Resolução 32, de 2006)

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput deste artigo: (Redação dada pela Resolução 40, de 2006)

I - o refinanciamento da dívida mobiliária; (Incluído pela Resolução 40, de 2006)

II - as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo; (Incluído pela Resolução 40, de 2006)

III - as operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN. (Incluído pela Resolução 45, de 2010)

§ 2º no caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.’ (NR)

64. Assim, de acordo com este artigo, não é possível contratar operações de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato, salvo as operações cujos limites e condições forem verificados até 120 dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo.

65. Se os requisitos do art. 32 da Resolução-SF 43/2001 forem atendidos, os pedidos que dependam de autorização específica do Senado Federal lhes são encaminhados pelo Ministério da Economia, acompanhados de uma análise de mérito da operação e de demonstrativo do perfil de endividamento. Já os pleitos não sujeitos a autorizações específicas (art. 31), no prazo de dez dias úteis, serão autorizados pelo próprio Ministério.

66. Enfim, de acordo com a norma, na análise da operação de crédito que subsidiou esta consulta, cabe ao Poder Executivo a autorização de sua contratação, tendo por base o cumprimento de uma série de requisitos estabelecidos pela própria Resolução-SF 43/2001.

67. Quanto ao teor do Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, ele responde a três questões da STN. O item ‘a’ questiona se, na análise, devem ser considerados os limites definidos pela Emenda Constitucional cearense; o ‘b’ argui se não forem considerados esses limites, quais os serão; e o item ‘c’, se no Processo 17944.107310/2018-34 aplica-se a vedação imposta pelo art. 15 da Resolução-SF 43/2001.

68. Em relação à questão ‘a’, o Parecer afirma que a STN não poderá considerar os limites fixados na Emenda Constitucional cearense. A resposta à questão ‘b’ é no sentido de que devem ser considerados os limites estabelecidos pela LRF, 3% para o Legislativo estadual e 49% para o Executivo. Ambas as manifestações se conformam aos entendimentos apresentados nos parágrafos anteriores, no sentido de que os limites válidos a serem utilizados pelo estado do Ceará são aqueles previstos no inciso II do art. 20 da LRF, sem a excepcionalidade estabelecida no § 4º daquele dispositivo, tendo em vista a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

69. Vê-se, ainda, que o objetivo do Senado Federal, ao editar a Resolução 43/2001, não foi criar meios de impedir a verificação do cumprimento das disposições constitucionais e legais pelos órgãos competentes da União. Tanto é assim que, em 2007, o Senado fez publicar nova Resolução - 48/2007 - para tratar, entre outros, dos limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

70. A Resolução-SF 48/2007 estabelece em seu art. 10 um conjunto de exigências sem as quais a União não poderá prestar garantias. Dentre essas exigências, destaca-se a necessária comprovação

do cumprimento dos limites de despesa total com pessoal e demais dispositivos da Lei Complementar 101/2000.

‘Art. 10. A União só prestará garantia a quem atenda às seguintes exigências, no que couber:

I - existência de dotação na lei orçamentária para o ingresso dos recursos, o aporte de contrapartida, bem como os encargos decorrentes da operação ou, no caso de empresas estatais, inclusão do projeto no orçamento de investimento;

II - comprovação:

a) do adimplemento quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dela recebidos;

b) do cumprimento dos limites constitucionais mínimos relativos aos gastos em educação e saúde;

c) da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;

d) do cumprimento dos compromissos decorrentes de contratos de refinanciamento de dívidas ou programas de ajuste firmados com a União; e

e) do cumprimento dos demais dispositivos da Lei Complementar 101, de 2000;

III - contragarantia que abranja o ressarcimento integral dos custos financeiros decorrentes da cobertura do inadimplemento; e

IV - pagamento ou ressarcimento das despesas de natureza administrativa decorrentes da negociação e formalização dos instrumentos contratuais.’ (grifei)

71. Tem-se, desse modo, que as Resoluções-SF 43/2001 e 48/2007 não têm o condão de flexibilizar as regras da LRF, pela aplicação de legislação local, tampouco impedir a verificação do seu cumprimento pelos órgãos da União. Observa-se, em outra direção, a reafirmação, nessas resoluções, das disposições da LRF com a agregação de outras regras, não previstas expressamente nessa lei, como forma de limitar a concessão de garantias pela União àqueles entes que demonstrem, nos termos determinados pelo ordenamento jurídico e pelo Senado Federal, capacidade de adimplir com as obrigações contratadas.

72. Quanto à questão ‘c’, tem-se que a operação pleiteada é um aditivo a uma operação anterior, cujo objetivo é modificar as condições financeiras do contrato. Na análise da STN, tais alterações caracterizam uma nova operação de crédito. Assim, iniciou-se o processo de autorização para contratação de operação de crédito. Nos procedimentos de verificação dos limites do novo pleito, questionou-se, então, se seria aplicável a restrição do art. 15 da Resolução-SF 43/2001 (vedação de contratação de créditos nos 120 dias anteriores ao final de mandato), por se tratar de um termo aditivo. Em resposta a essa questão, o Parecer considera que o aditivo é caracterizado como nova operação de crédito e, conseqüentemente, aplica-se a vedação do caput do art. 15 da Resolução-SF 43/2001.

73. Quanto ao caráter vinculante dos pareceres da PGFN, o Anexo I do Decreto 9.745/2019, que definiu a estrutura regimental do Ministério da Economia, em seu art. 24 estabelece como competência do órgão prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério, sendo seus atos regidos pela Portaria-PGFN/MF 737, de 17/12/2018. O art. 2º dessa Portaria elenca os atos da PGFN, dentre eles o Parecer (inciso VIII). O art. 10 define o parecer como ‘ato opinativo do Procurador da Fazenda Nacional que responde, de modo conclusivo, a questões jurídicas que demandem estudos e análises aprofundados, bem como examina propostas de atos normativos em geral’. O art. 18 do mesmo normativo prevê a possibilidade de vinculação do parecer apenas em relação à própria PGFN.

74. Enfim, o parecer é ato opinativo e não possui efeito vinculante em relação ao Senado Federal no exercício da sua competência, prevista no art. art. 28 da Resolução-SF 43/2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos estados, quando sujeitos a autorização específica.

75. A despeito dessa não vinculação, observa-se que os pleitos sujeitos a autorização específica por

parte do Senado Federal deverão ser avaliados pelo Ministério da Economia, que somente os encaminhará ao Senado Federal quando atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 da Resolução-SF 43/2001, dentre os quais o cumprimento às disposições e aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme determina o art. 29 da Resolução-SF 43/2001.

‘Art. 29. Os pleitos referentes a operações de crédito sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão encaminhados pelo Ministério da Fazenda ao Senado Federal quando atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32, acompanhados de parecer técnico que contenha, obrigatoriamente, os seguintes pontos:

I - demonstrativo do cumprimento dos requisitos mínimos definidos no art. 32;

II - análise do mérito da operação de crédito, avaliando sua oportunidade, seus custos e demais condições, e seu impacto sobre as necessidades de financiamento do setor público; e

III - demonstrativo do perfil de endividamento da entidade pública solicitante, antes e depois da realização da operação.’

76. Por derradeiro, observa-se, conforme certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (peça 12, p. 10), que, embora o TCE-CE tenha recebido todos os servidores do extinto TCM-CE, não houve, no ano de 2018, descumprimento dos limites de despesas com pessoal, nos termos previstos no art. 20, inciso II, da LRF. Com efeito, a despesa com pessoal do Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, no Ceará, representou, naquele exercício, 2,5% da RCL, frente a um limite da LRF de 3%.

CONCLUSÃO

77. Este processo analisa a consulta formulada por Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, a respeito: i) da aplicabilidade do art. 24 da CF/88 aos arts. 19 e 20 da LRF referentes aos limites de despesas com pessoal que foram editados para fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição Federal; e ii) do caráter vinculante do Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF.

78. Quanto à admissibilidade da consulta, concluiu-se que os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e no art. 265 do Regimento Interno, foram satisfeitos (item 16 desta instrução). Registre-se que o pedido de medida cautelar foi examinado às peças 9, 10 e 11, razão pela qual propõe-se dar ciência ao consulente da manifestação do relator.

79. Quanto ao mérito da questão, chegou-se à conclusão de que, embora o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possua competência para ‘suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais’, ambos têm o dever de cumprir as normas federais, podendo consultar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que os oriente acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias, pelas razões que seguem:

79.1) a conferência do cumprimento, entre outros, dos limites de despesas com pessoal, previstos no art. 169 da Constituição Federal *c/c* o art. 20 da Lei Complementar 101/2000, para efeito de concessão de garantias ou transferências voluntárias provenientes da União para os outros entes federados, não invade competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais de Contas dos respectivos entes, uma vez que se constitui em simples aderência ao princípio da legalidade, ao qual todo agente público deve obediência, na forma disposta no art. 37 da Constituição Federal;

79.2) o ordenamento jurídico deve ser interpretado sistematicamente, de modo a evitar que a aplicação do normativo subnacional resulte no descumprimento concomitante da Magna Carta e dos normativos de competência exclusiva da União, como é o caso da Lei Complementar 101/2000 ao fixar limites das despesas com pessoal, conforme expressamente determinado no art. 169 da Constituição Federal;

79.3) no caso de extinção do Tribunal de Contas dos Municípios de um estado, os limites de despesas com pessoal do estado passam a ser aqueles estabelecidos no inciso II do art. 20 da

Lei Complementar 101/2000, sem a excepcionalidade estabelecida no § 4º daquele dispositivo, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal;

79.4) não cabe aos estados federados exercer a competência concorrente estabelecida no art. 24 da Constituição Federal em tema relacionado a limites de despesas com pessoal, pois o art. 169 da Constituição Federal estabelece competência exclusiva da União para definir tais limites;

79.5) a análise realizada pelo Ministério da Economia em relação à autorização para a contratação de operação de crédito interna pleiteada pelo Estado do Ceará fundamenta-se nas regras da Resolução 43/2001 do Senado Federal, levando também em conta o disposto nos arts. 37 e 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000. (itens 17-54).

80. Estas conclusões encontram respaldo, inclusive, em manifestações de ministros do Supremo Federal, destacando-se:

- Ministro Teori Zavascki, ao avaliar as disposições do art. 169 da Constituição Federal e do art. 38 do ADCT:

‘É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição *sine qua non* para o alcance de um federalismo fiscal sustentável.’

- Ministro Dias Toffoli, no julgamento da ADI 4426, em que relatou:

‘A expressão *não poderá exceder*, presente no artigo 169 da Constituição Federal, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assentam a noção de marco negativo, imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma.’

- Ministro Teori Zavascki:

‘Portanto, os limites traçados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nele previstos.’

81. Quanto à segunda questão, se ‘o Senado Federal, no exercício da sua competência prevista na Resolução 43, de 2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos Estados, deve considerar o Parecer nº340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF’, tem-se que, de acordo com a legislação em vigor, tal parecer possui caráter meramente opinativo (itens 55-75).

82. Por fim, observou-se, conforme certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que, embora o TCE-CE tenha recebido todos os servidores do extinto TCM-CE, não houve, no ano de 2018, descumprimento dos limites de despesas com pessoal, nos termos previstos no art. 20, inciso II, da LRF. A despesa com pessoal do Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, no Ceará, representou, naquele exercício, 2,5% da RCL, frente a um limite da LRF de 3% (item 76).

83. Por todo o exposto, propõe-se encaminhar as respostas acima apresentadas ao consulente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Ante todo o exposto, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 do Regimento Interno do TCU, 99 e 100 da Resolução-TCU 259/2014, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) preliminarmente, promover, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Ministério Público junto ao TCU, dadas a relevância e a complexidade técnico-

jurídica da matéria em exame;

b) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso IV, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno;

c) dar ciência ao consulente de que o relator, embora não tenha deferido o requerimento de medida cautelar, conferiu ao processo a urgência prevista no art. 159, inciso IV, do RI/TCU;

d) responder ao consulente, em relação ao ‘quesito (i)’, que, nada obstante o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possua competência para ‘suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais’, ambos têm o dever de interpretar sistematicamente o ordenamento jurídico, de modo a evitar que a aplicação do normativo subnacional resulte no descumprimento concomitante da Magna Carta e dos normativos de competência exclusiva da União, como é o caso da Lei Complementar 101/2000 ao fixar limites das despesas com pessoal, conforme expressamente determinado no art. 169 da Constituição Federal, podendo consultar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que os oriente acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias, pelas razões que seguem:

d.1) a conferência do cumprimento, entre outros, dos limites de despesas com pessoal, previstos no art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 20 da Lei Complementar 101/2000, para efeito de concessão de garantias ou transferências voluntárias provenientes da União para os outros entes federados, não invade competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais de Contas dos respectivos entes, uma vez que se constitui em simples aderência ao princípio da legalidade, ao qual todo agente público deve obediência, na forma disposta no art. 37 da Constituição Federal;

d.2) no caso de extinção do Tribunal de Contas dos Municípios de um estado, os limites de despesas com pessoal do estado passam a ser aqueles estabelecidos no inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/2000, sem a excepcionalidade estabelecida no § 4º daquele dispositivo, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal;

d.3) não cabe aos estados federados exercer a competência concorrente estabelecida no art. 24 da Constituição Federal em tema relacionado a limites de despesas com pessoal, pois o art. 169 da Constituição Federal estabelece competência exclusiva da União para definir tais limites;

d.4) a análise realizada pelo Ministério da Economia em relação à autorização para a contratação de operação de crédito interna pleiteada pelo Estado do Ceará fundamenta-se nas regras da Resolução 43/2001 do Senado Federal, levando também em conta o disposto nos arts. 37 e 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000;

e) responder ao consulente, em relação ao ‘quesito ii’, que o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF tem caráter opinativo, conforme disposto no art. 10 da Portaria PGFN/MF 737/2018, embora os pleitos sujeitos a autorização específica por parte do Senado Federal devam ser avaliados pelo Ministério da Economia, que somente os encaminhará ao Senado Federal se atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 da Resolução-SF 43/2001, dentre os quais o cumprimento às disposições e aos limites da Lei Complementar 101/2000, conforme determina o art. 29 da Resolução-SF 43/2001;

f) informar ao consulente que, conforme certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, embora o TCE-CE tenha recebido todos os servidores do extinto TCM-CE, não houve, em 2018, descumprimento dos limites de despesas com pessoal, nos termos previstos no art. 20, inciso II, da Lei Complementar 101/2000. A despesa com pessoal do Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, no Ceará, representou, naquele exercício, 2,5% da Receita Corrente Líquida, frente a um limite da Lei Complementar 101/2000 de 3%;

g) encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Economia e ao Governo do Estado do Ceará, informando-lhes que o inteiro teor da referida decisão poderá ser consultado no Portal do

TCU (www.tcu.gov.br/acordaos);

h) arquivar o presente processo.”

2. O Secretário de Macroavaliação Governamental manifestou-se de acordo com a proposta acima, mas sugeriu ligeiro ajuste redacional em um dos itens do encaminhamento de modo a reconhecer a possibilidade de lacuna sobre eventual regime de transição para casos como o ora tratado, *in verbis* (peça 15):

“1. Manifesto minha concordância parcial com o encaminhamento proposto pela subunidade técnica, com alguns ajustes e acréscimos apresentados a seguir.

2. Trata-se de consulta formulada pelo Senador Davi Alcolumbre, Presidente do Senado Federal, nos seguintes termos:

i. pode o Ministério da Economia, no exercício das competências previstas na Lei Complementar 101, de 2000, notadamente as disposições dos arts. 23, 25 e 32, SUSPENDER OS EFEITOS, afastando a presunção de constitucionalidade de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais aprovadas no exercício da competência concorrente conferida constitucionalmente aos Estados-membros para - enquanto não sobrevier lei federal - legislar em forma plena sobre suas peculiaridades quando identificada inequívoca lacuna no texto das normas gerais federais vigentes que disciplinem as matérias sujeitas à lei complementar previstas no Capítulo constitucional que dispõe sobre as Finanças Públicas (arts. 163 a 169), gênero que contempla questões de Direito Financeiro e Orçamento, em homenagem ao pacto federativo delineado nos termos art. 24 e parágrafos da Constituição da República, com destaque para a necessária observância de critério razoável de destinação do limite de despesa com pessoal atribuído, em 2000, a órgão autônomo, posteriormente extinto na vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ii. o Senado Federal, no exercício da sua competência prevista na Resolução 43, de 2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos Estados, deve considerar o Parecer nº340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF.

3. A Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, em atenção ao art. 169 da Constituição da República de 1988, estabelece, no art. 20, a repartição dos limites de despesa de pessoal nas esferas federal, estadual e municipal. O caso concreto, subjacente a esta consulta em tese, está relacionado especificamente aos limites na esfera estadual, que contempla duas situações distintas conforme o estado possua ou não tribunal de contas dos municípios. Embora o propósito da consulta não seja dar solução ao caso concreto, sua análise permitirá elucidar mais detida e precisamente a questão formulada.

4. Na primeira situação referida, em que o estado possui tribunal de contas dos municípios, o Legislativo estadual possui limite de 3,4% da Receita Corrente Líquida (RCL), enquanto o Executivo possui limite de 48,6% da RCL; na segunda situação, sem o tribunal de contas dos municípios, os limites são de 3,0% e 49,0%, respectivamente. A LRF não dispõe de forma expressa sobre como deve ser realizada a transição entre as duas situações relativas a limites de despesas com pessoal no caso de eventual extinção de tribunal de contas dos municípios.

5. Na instrução da equipe técnica, prevaleceu o entendimento de que a LRF, ao silenciar-se sobre a questão da transição de uma situação a outra, tratou de forma peremptória os dois casos possíveis, de acordo com a existência ou não de um tribunal de contas dos municípios. De acordo com essa perspectiva, na hipótese de extinção do referido órgão, o estado passaria automaticamente a se submeter aos limites para os Poderes Executivo e Legislativo sem tribunal de contas dos municípios, devendo se adequar em dois quadrimestres, conforme a prescrição geral da lei complementar.

6. No entanto, este pronunciamento propõe analisar novamente se a LRF, ao dispor apenas das duas situações possíveis elencadas acima, pretendeu, propositadamente, estabelecer as consequências em caso de extinção de tribunal de contas dos municípios ou, distintamente, se o legislador tratou das duas situações existentes à época de elaboração da LC 101/2000 e deixou de tratar da hipótese de extinção do referido tribunal, não prevendo eventuais rearranjos estruturais da Administração.

7. Nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF, a obediência a limites e condições de despesas com pessoal é um dos pilares da responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, foram estabelecidos limites que, se ultrapassados, ensejam a adoção de medidas com vistas à recondução a uma situação de cumprimento, assim como foram definidos os percentuais de 90% (limite de alerta) e 95% (limite prudencial, que acarreta vedações ao Poder ou órgão).

8. Caso um órgão ultrapasse os limites de despesas com pessoal, além das vedações impostas pelo art. 22 da LRF, que trata do limite prudencial de 95%, o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

9. Nesse caso, as seguintes providências devem ser adotadas (art. 169 da CF/1988):

‘§ 3º (...)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º 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.’

10. Mesmo adotando tais medidas, se a redução necessária não for alcançada, o ente não poderá (art. 23, § 3º, incisos I a III, da LRF):

‘I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.’

11. Percebe-se que os instrumentos citados pretendem, num primeiro momento, alertar o órgão de que o limite está se aproximando (90%); em seguida, impor vedações ao aumento de despesas de pessoal (95%); e, por fim, determinar restrições rigorosas para recondução a uma situação anterior, a saber, a de cumprimento de limite.

12. Tal rigor está associado a um procedimento de caráter preventivo e justifica-se para evitar que haja aumento desmedido de despesas de pessoal, isto é, em níveis substancialmente maiores que a variação da RCL. Da mesma forma, a rigidez e a austeridade das vedações e determinações que incidem sobre o ente que ultrapassa o limite legalmente estabelecido possuem cunho bastante restritivo, inclusive com o propósito de desestimular que tal situação perdure, criando desconforto fiscal compatível com a gravidade do cenário que se deseja evitar.

13. Ocorre que os procedimentos descritos não se aplicam apropriadamente a uma situação em que um tribunal de contas dos municípios seja extinto, sem que ocorra nenhuma elevação das despesas de pessoal - e, ainda assim, o respectivo Poder Legislativo do ente poderia vir a ser obrigado a buscar o enquadramento a novos limites (de até 3,4% para 3,0%) em prazo potencialmente exíguo. É possível, portanto, que se esteja diante de uma lacuna axiológica, consoante o ensinamento de Gilmar Mendes (Curso de Direito Constitucional – 13ª edição, 2018):

‘Esse último caso aproxima-se de um outro modelo de lacuna, trabalhado na aplicação da Constituição, que ganha o nome de lacuna axiológica. Aqui, como é típico das lacunas constitucionais, uma circunstância constitucionalmente relevante não foi prevista. O intérprete sustenta, a partir de uma pauta valorativa por ele pressuposta, que faltou ao constituinte esclarecer que a situação semanticamente englobada na hipótese de fato de uma norma deve ser considerada como por ela não disciplinada, para, desse modo, não se dar efeito a uma solução injusta ou inadequada ao sistema. Na **lacuna axiológica, há uma solução normativa formal para o problema, mas o intérprete a tem como insatisfatória, porque percebe que a norma**

não tomou em conta uma característica do caso que tem perante si, a qual, se levada em consideração, conduziria a outro desfecho. O intérprete entende conveniente que se inclua, suprima ou modifique algum dos elementos da hipótese de fato da norma.’

Na maioria das vezes, explica Chaïm Perelman, essas ‘lacunas são criadas pelos intérpretes que, por uma ou outra razão, pretendem que certa área deveria ser regida por uma disposição normativa, quando não o é expressamente’. O aplicador restringe, muitas vezes, o alcance da norma, em nome da finalidade que lhe seria própria ou que seria aquela do sistema em que inserida.’ (Grifou-se)

14. A constatação da existência de lacunas axiológicas vai além da doutrina e tem sido utilizada como fundamento em decisões de cortes superiores, como no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), consoante verificado nos votos do ministro Gilmar Mendes na ADI 4.277-DF e na ADPF 132-RJ:

‘Passo a analisar outro aspecto que me parece importante de ser mencionado para a solução deste caso - e eu já tive a oportunidade de destacar isso em outras ocasiões.

É que, diante de um texto constitucional aberto, que exige novas aplicações, por vezes, nós nos encontramos diante dessas situações de lacunas, às vezes, de lacunas de caráter axiológico.

Assim, se por acaso não pudermos aplicar a norma tal como ela está posta, poderíamos fazê-lo numa perspectiva estritamente analógica, aplicando-a naquilo que coubesse, naquilo que fosse possível.’ (grifou-se)

15. No mesmo sentido, verificam-se decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que tratam da questão, a exemplo dos AREsp 1250353, AREsp 1423857 e AREsp 1585962, com o seguinte teor:

‘Está-se diante, portanto, do que a doutrina denominou de lacuna ontológica e axiológica, por meio da qual a disposição normativa não mais retrata a realidade vivenciada pelos litigantes neste feito (lacuna ontológica), e, se tal legislação local for aplicada, resultará em decisão injusta, como ocorreu nos autos (lacuna axiológica).’ (grifou-se)

16. Considerados os elementos do presente caso, entendo estarmos diante de uma situação em que se configura efetivamente uma lacuna axiológica, pois, embora haja disposição formal de caráter geral sobre o prazo para reenquadramento aos limites de despesas de pessoal, a lógica intrínseca aos dispositivos da lei se destina a tratar de situações em que os parâmetros máximos são excedidos porque ocorreu elevação da despesa de pessoal, e não porque houve a redistribuição de competências orgânicas. Nesse último caso, o reenquadramento pode demandar um prazo superior a dois quadrimestres, de forma a não comprometer o exercício das funções estatais. É esse aspecto específico que conduz à parcial dissensão desse pronunciamento em relação ao entendimento constante da instrução precedente.

17. Considerando o arranjo lógico propugnado pela LRF para restringir o crescimento das despesas de pessoal, a finalidade dos mecanismos instituídos para recondução à situação de cumprimento dos limites, bem como o fato de que o estabelecimento de percentuais no art. 20 da LC 101/2000 respeitou a estrutura de tribunais de contas que atuam nos estados, entendo que não é possível afirmar que as regras relativas aos limites de despesas de pessoal, e as consequências em caso de limite ultrapassado, tenham sido previstas na LRF para serem aplicadas de forma direta e imediata no caso de o estado extinguir o tribunal de contas dos municípios e seu respectivo Poder Legislativo restar desenquadrado dos limites prudencial, de alerta ou legal.

18. A possível lacuna aqui considerada, reitera-se, diz respeito à transição entre as duas situações possíveis, e não sobre o estado final e permanente a ser alcançado. É dizer: não se deve supor que um estado, ao extinguir o tribunal de contas dos municípios, terá de forma perene um tratamento diferenciado dos demais estados, o que, como bem notado na instrução precedente, caracterizaria uma distinção injustificável na Federação; mas, sim, deve-se notar que a transição da situação inicial para a final não foi regulamentada pela LRF, pois as medidas preventivas e corretivas ali esquadrihadas não se destinaram a lidar com a extinção dos referidos órgãos, sobretudo quando essa extinção resultar em eventual desenquadramento fiscal do Poder Legislativo em face da

supressão parcial de limite de despesas com pessoal.

19. Com efeito, em que pese a existência de lacuna para recondução aos limites finais, entende-se que um normativo estadual, ainda que seja uma emenda constitucional do ente, não tem o condão de alterar os limites do art. 20 da LRF. Poderia, tão somente, atuar de forma suplementar durante a existência de lacuna normativa geral, para regular a transição decorrente da extinção de tribunal de contas dos municípios, de forma a assegurar, idealmente de forma escalonada e seguramente em intervalo de tempo razoável, o respeito aos limites de despesas com pessoal do Poder Legislativo estadual. Ainda assim, resta nítido que a melhor alternativa é a previsão em caráter geral, que passe ao largo de eventuais conflitos de interesse de âmbito local e possa dispor normas adequadas a toda a Federação, em lei complementar a ser editada pela União.

20. Reforçando esse ponto, pode-se ainda discutir os desdobramentos do entendimento diverso, ou seja, de que, conforme a literalidade da LRF, há somente duas situações possíveis e um caminho regulamentar único entre ambas, de forma que, ao extinguir um tribunal de contas dos municípios, o estado estaria submetido de imediato aos mesmos limites de outro que nunca possuiu esse tribunal, sob pena de sofrer as restrições estabelecidas na lei.

21. Primeiramente, como visto, tem-se como potencial resultado uma situação em que os limites de despesas de pessoal do Poder Legislativo podem ser ultrapassados sem que tenha havido aumento de despesa de pessoal nem redução na RCL, mas pelo legítimo exercício do ente em alterar sua auto-organização. Nesse caso, as vedações e determinações impostas para eliminação do percentual excedente são severas a tal ponto que podem inviabilizar que o ente proceda com a extinção de seu tribunal de contas dos municípios, caso entenda que essa via seria a mais adequada e eficiente para o desempenho de suas atividades de controle.

22. Ademais, de outra perspectiva, não se pode desconsiderar que restaria ampliado o risco de incentivo à extinção do órgão de controle meramente para acomodar o crescimento de despesa de pessoal do Poder Executivo, que receberia imediatamente um acréscimo de 0,4% da RCL em seu limite. Um incentivo, portanto, a que o redesenho institucional não se pautou pelo princípio da eficiência, mas para atender a circunstâncias momentâneas, de sorte que um arcabouço que se pretende estrutural seja alterado por demandas conjunturais.

23. Assim, a leitura da LRF permite concluir que a finalidade dos limites foi coibir o crescimento desordenado das despesas com pessoal, e não impor vedações e restrições fiscais rigorosas a um estado que não está majorando as mencionadas despesas, mas sim exercendo seu legítimo direito de se auto-organizar, por meio da extinção de um órgão. Ou seja, nessa situação, ainda que os servidores tenham sido incorporados por outro órgão, não se configura a hipótese de aumento de despesas de pessoal (em percentual da RCL) tal como previsto na LRF.

24. Retomando-se o caso concreto subjacente a esta consulta, entende-se que a resposta à questão em tese não deve se pautar pelo fato de que Poder Legislativo estadual, incluindo o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), mesmo após ter recebido todos os servidores do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE), permaneceu com a despesa de pessoal dentro do limite estabelecido pelo art. 20 da LRF, de 3,0%. Esse fato, por si, tem relevância para mitigar a necessidade de urgência em relação ao caso concreto, vez que o estado do Ceará não está sofrendo restrições por causa da extinção do TCM-CE, mas não corresponde, necessariamente, à situação de outros entes - mais especificamente os estados de Goiás, da Bahia e do Pará, que também possuem tribunal de contas dos municípios e aos quais se estenderá o entendimento aqui firmado. De fato, é possível que, em dadas circunstâncias, presentes ou futuras, um estado com tribunal de contas dos municípios ocupe integralmente os 3,4% da RCL com seu Poder Legislativo, e a redução para 3,0% em dois quadrimestres após a extinção do referido órgão se mostre inexecutável.

25. De toda sorte, em fórum adequado para discussão estrita do caso concreto, de posse de elementos fáticos adicionais - o que ultrapassa as possibilidades de atuação do instituto da consulta, conforme o art. 264, § 3º, do RITCU -, é possível admitir uma situação de transição na qual, após um período definido com razoabilidade, os órgãos estejam sujeitos aos limites do inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/2000. Essa solução viabilizaria o exercício constitucional da

auto-organização dos entes, não alteraria os limites definidos pela LRF e solucionaria de forma pontual a lacuna resultante dessa situação excepcional e transitória, sem impor restrições desarrazoadas e não pretendidas pelo estatuto da responsabilidade fiscal.

26. Ante todo o exposto, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 do Regimento Interno do TCU (RITCU), 99 e 100 da Resolução-TCU 259/2014, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas de encaminhamento ajustadas:

a) preliminarmente, promover, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do RITCU, a oitiva do Ministério Público junto ao TCU, dadas a relevância e a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame;

b) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso IV, §§ 1º e 2º, e art. 265 do RITCU;

c) dar ciência ao consulente de que o relator, embora não tenha deferido a medida cautelar requerida, conferiu ao processo a urgência prevista no art. 159, inciso IV, do RITCU;

d) responder ao consulente, em relação ao ‘quesito (i)’, que, nada obstante o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possuam competência para ‘suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais’, ambos têm o dever de interpretar sistematicamente o ordenamento jurídico, de modo a evitar que a aplicação do normativo subnacional resulte no descumprimento concomitante da Magna Carta e das demais normas do arcabouço jurídico-fiscal, a exemplo da Lei Complementar 101/2000, cuja competência para fixar limites das despesas com pessoal consta expressamente no art. 169 da Constituição Federal, podendo consultar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que os oriente acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias, especialmente pelas razões que seguem:

d.1) a conferência do cumprimento, entre outros, dos limites de despesas com pessoal, previstos no art. 169 da Constituição Federal, c/c o art. 20 da Lei Complementar 101/2000, para efeito de concessão de garantias ou transferências voluntárias provenientes da União para os outros entes federados, não invade competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal nem dos Tribunais de Contas dos respectivos entes, uma vez que se constitui em simples verificação da aderência ao princípio da legalidade, ao qual todo agente público deve obediência, na forma disposta no art. 37 da Constituição Federal;

d.2) no caso de extinção do Tribunal de Contas dos Municípios de um estado, os limites de despesas com pessoal do estado passam a ser aqueles estabelecidos no inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/2000, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal, havendo, contudo, lacuna legislativa sobre os prazos e os procedimentos adequados para o enquadramento nos novos limites;

d.3) a análise realizada pelo Ministério da Economia em relação à autorização para a contratação de operação de crédito interna pleiteada pelo estado do Ceará fundamenta-se nas regras da Resolução 43/2001 do Senado Federal, levando também em conta o disposto nos arts. 37 e 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000;

e) responder ao consulente, em relação ao ‘quesito ii’, que o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF tem caráter opinativo, conforme disposto no art. 10 da Portaria PGFN/MF 737/2018, embora os pleitos sujeitos a autorização específica por parte do Senado Federal devam ser avaliados pelo Ministério da Economia, que somente os encaminhará ao Senado Federal se atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 da Resolução-SF 43/2001, dentre os quais o cumprimento às disposições e aos limites da Lei Complementar 101/2000, conforme determina o art. 29 da Resolução-SF 43/2001;

f) informar ao consulente que, conforme certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, embora o TCE-CE tenha recebido todos os servidores do extinto TCM-CE, não houve, em

2018, descumprimento dos limites de despesas com pessoal, nos termos previstos no art. 20, inciso II, da Lei Complementar 101/2000. A despesa com pessoal do Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, no Ceará, representou, naquele exercício, 2,5% da Receita Corrente Líquida, frente a um limite da Lei Complementar 101/2000 de 3%;

g) encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e ao Governo do Estado do Ceará, informando-lhes que o inteiro teor da referida decisão poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos);

h) arquivar o presente processo.”

3. Considerando a relevância e a singularidade da matéria, solicitei manifestação do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro no art. 81, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 62, inciso III, e 157, do Regimento Interno do TCU (peça 16).

4. Em atendimento, o *Parquet* exarou o seguinte parecer, no sentido de concordância com a proposta de encaminhamento da unidade instrutora, mas com ligeira dissonância da redação proposta pelo Secretário da Semag para o subitem “26.d.2” de seu despacho (peça 17):

“Trata-se de consulta formulada pelo Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, tendo como tema Direito Financeiro e Constitucional, onde aponta para um aparente conflito entre dispositivos da Constituição Federal (art. 169), da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 23, 25 e 32) e de norma constitucional estadual.

2. A Consulta envolve os seguintes questionamentos:

‘i) pode o Ministério da Economia, no exercício das competências previstas na Lei Complementar 101, de 2000, notadamente as disposições dos arts. 23, 25 e 32, **SUSPENDER OS EFEITOS**, afastando a presunção de constitucionalidade de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais aprovadas no exercício da competência concorrente conferida constitucionalmente aos Estados-membros para - enquanto não sobrevier lei federal - **legislarem de forma plena** sobre suas **peculiaridades** quando identificada **inequívoca lacuna** no texto das normas gerais federais vigentes que disciplinem as matérias sujeitas à lei complementar previstas no Capítulo constitucional que dispõe sobre as Finanças Públicas (arts. 163 a 169), gênero que contempla questões de Direito Financeiro e Orçamento, em homenagem ao pacto federativo delineado nos termos art. 24 e parágrafos da Constituição da República, com destaque para a necessária observância de **critério razoável** de destinação do limite de despesa com pessoal atribuído, em 2000, a órgão autônomo, **posteriormente extinto** na vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ii) o Senado Federal, no exercício da sua competência prevista na Resolução 43, de 2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos Estados, deve considerar o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF.’ (Grifos no original.)

3. Um dos pontos tratados no caso envolve a discussão a respeito de qual limite de gastos com pessoal deve ser adotado quando da extinção de um órgão por um ente federado, situação aparentemente não prevista pelas normas federais (art. 20, II, LRF).

4. Os critérios considerados, dentre outras consequências, podem afetar a avaliação realizada pelo Ministério da Economia e pelo Senado Federal quando da análise da prestação de garantias da União a operações de crédito contraídas por um Estado Federado.

5. A oitiva deste MPTCU foi solicitada por Vossa Excelência por meio do Despacho de peça 16, ante a relevância e singularidade da matéria, como também atendeu às propostas da unidade técnica que também sugeriram essa manifestação (peças 13 a 15).

6. O Ministério Público de Contas ressalta que, apesar de algumas matérias não serem de apreciação obrigatória (art. 81, II, da Lei 8.443/92), a oitiva do Ministério Público, em qualquer caso, contempla o previsto no mesmo artigo, em seu inciso primeiro, já que dentre as atribuições do MPTCU está a de promover a defesa da ordem jurídica.

7. Como bem lembrado por Diretor (peça 14), o MPTCU, como guardião da lei e fiscal da sua fiel execução, cabe dizer o direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, conforme previsto no art. 62, III, do Regimento Interno do TCU.
8. Registro que esses processos, de oitiva facultativa, muitas vezes envolvem matérias de maior complexidade. Nesses casos, o MPTCU normalmente toma conhecimento do assunto, ou tem oportunidade de se manifestar, apenas quando a matéria é pautada, o que, no mais das vezes, inviabiliza uma manifestação mais aprofundada dos casos.
9. A respeito da matéria, após a detalhada análise realizada à peça 13, Diretor, em seu despacho de peça 14, manifestou inteira concordância.
10. Já Secretário da Semag manifestou-se parcialmente de acordo (peça 15), ao defender que há uma lacuna normativa relativamente à situação sob análise. Ressalta que a extinção de um determinado órgão por um ente federado pode levar ao descumprimento de imediato dos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar 101/2000, o que poderia levar também à aplicação imediata das sanções ali previstas em razão desse descumprimento.
11. Defende que esses dispositivos não poderiam ser aplicados de imediato ante a situação apresentada, pois estaríamos diante de um fato que efetivamente não levou a qualquer aumento nas despesas de pessoal e, sim, num reenquadramento do ente federado a novos limites de gastos com essa rubrica.
12. Nesse sentido, entende que estaríamos diante de uma lacuna axiológica, circunstância não prevista pela Constituição e nem pela Lei Complementar. O Secretário com isso sustenta que a solução normativa existente de conceder o prazo de dois quadrimestres para que o ente federado se adeque aos novos limites seria muito exíguo (art. 23 da LRF).
13. Defende, ainda, que, no caso de um Estado vir a extinguir o seu Tribunal de Contas dos Municípios, e esse fato o leve a ultrapassar o limite de gastos com pessoal previstos para essa nova conformação organizacional do Legislativo, não seria possível aplicar as regras da LRF que tratam desses limites e respectivas medidas previstas para um eventual não enquadramento.
14. Em vista desse possível cenário, Secretário diverge do texto da proposta indicada no subitem d.2 da instrução de peça 13, para apontar ao final a lacuna legislativa sobre os prazos e os procedimentos adequados para o enquadramento nos novos limites.
15. Entendo necessário fazer alguns adendos adicionais às análises realizadas, sendo que acolho o encaminhamento sugerido pela instrução técnica, inclusive o subitem d.2, já que, em nosso sentir, a lacuna apontada por Secretário é apenas aparente e, na prática, inexistente.

II

16. Embora as consultas, como regra, devam tratar de situações hipotéticas, o caso em questão, como discorrido nas instruções técnicas, trata da aplicabilidade da Emenda Constitucional 92/2017 do Estado do Ceará, que tratou de forma diferenciada a questão em relação às normas federais de Direito Financeiro.
17. Em que pese isso, é possível extrapolar a análise do caso para qualquer outra situação hipotética similar à apresentada na presente consulta, uma vez que outros Estados poderão tomar a mesma medida.
18. A referida Emenda prevê uma redistribuição de limites de gastos com pessoal do Legislativo e do Executivo Estadual, contrariando o que ficou estipulado na LRF.
19. A LRF prevê, no caso dos Estados em que houver um Tribunal de Contas dos Municípios - TCM (art. 20, § 4º, da LRF), um limite diferenciado para as despesas de pessoal. Para o Executivo, a norma reduz em 0,4% o limite previsto para outros Estados e, na mesma esteira, eleva o limite do Legislativo em 0,4%. Assim, nesses casos, os limites passam a ser de 48,6% e de 3,4%, respectivamente. Os limites do Judiciário e do Ministério Público dos Estados, por sua vez, não se alteram.

20. Ocorre que a EC 92/2017/CE, ao extinguir o TCM-CE, manteve os limites de gastos autorizados pela LRF nos mesmos patamares, sob a justificativa de que o TCE absorveu a estrutura do Tribunal extinto, conforme podemos observar no texto do parágrafo único do art. 8º da referida emenda:

‘**Art. 8º** Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Parágrafo único. Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000, **o Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa total de pessoal fixada para ambas as Cortes de Contas**, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, auditores, procuradores de contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.’ (Grifei)

21. O dispositivo ainda não resultou em um tratamento privilegiado ao Estado, como registrou a instrução técnica de peça 13, ao avaliar esses gastos no exercício de 2018. Observando os Relatórios de Gestão Fiscal - RGF do terceiro quadrimestre de 2019 da Assembleia Legislativa do Estado e do Tribunal de Contas Estadual (os últimos disponíveis na internet), verifico que em 2019 os limites com gastos de pessoal ficaram em 1,54% e 0,82% da receita corrente líquida - RCL, respectivamente.

22. Ou seja, somando-se esses percentuais, o total alcança 2,36%, abaixo do limite de 3% previsto pela LRF para os entes da federação que não dispõem em sua estrutura de um Tribunal de Contas dos Municípios - TCM.

23. Ocorre que os referidos relatórios indicam como limites máximos para gastos com pessoal os percentuais de 2,34% e 1,06%, respectivamente, o que totaliza 3,4%, limite previsto pela LRF apenas para os Estados que possuem em sua estrutura Tribunais de Contas dos Municípios - TCM.

24. Ressalvo, ainda, que, nas despesas de pessoal, no caso do TCE-CE, não foram incluídos os gastos com pensões e abonos permanência pagos, o que fere a orientação contida no art. 18 da LRF (notas de rodapé do RGF). O montante envolvido não foi discriminado.

25. Observo, também, que os gastos do Poder Executivo do Estado com pessoal se encontram dentro do limite previsto tanto pela LRF, como pela EC 92/2017/CE.

26. Assim, em termos práticos, a emenda constitucional estadual ainda não concedeu ao ente federado um privilégio em detrimento dos demais entes federativos. Além disso, essa previsão normativa não impediria a concessão de garantias pelo Governo Federal ao Estado por conta do descumprimento de quaisquer dos limites indicados pela LRF.

27. De qualquer modo, como ponderou a PGFN, e a instrução técnica, o Estado regulamentou um tema cuja competência é exclusiva da União, como se depreende do próprio *caput* do art. 169 e da jurisprudência do STF.

28. Assim, caso os gastos com pessoal do Poder Legislativo do ente federado venham superar o limite de 3% (fixado pela LRF), o Poder Executivo Federal deve desconsiderar a emenda constitucional estadual, tendo em conta a sua patente inconstitucionalidade, conforme demonstrou a unidade técnica.

III

29. A unidade técnica levou em conta o Direito Financeiro e Constitucional, a doutrina e precedentes do STF para analisar o caso.

30. A instrução técnica concluiu com base nessas ponderações, em especial as extraídas da ADI 5449/RR e da ADI 4426/CE, que a Constituição atribuiu exclusivamente à União a fixação dos limites com gastos com pessoal, não cabendo às outras unidades federativas uma regulamentação

paralela. Tal entendimento também está amparado na doutrina colacionada.

31. Essa restrição cinge-se à fixação dos limites máximos previstos pela lei complementar editada em atenção ao art. 169 da CF/88 (LRF), não havendo qualquer proibição para que os entes federados fixem limites mais rigorosos que os previstos pelo citado regramento.

32. Discute-se que o Estado do Ceará teria exercido sua competência concorrente no presente caso. Essa confusão talvez seja decorrente do texto do § 7º do art. 169 da CF/88, no qual consta a previsão de que lei federal disporá sobre as normas gerais de Direito Financeiro.

33. Como discutido pela Semag, a norma cearense atenta contra o princípio da igualdade federativa, já que os Estados que nunca tiveram em sua estrutura um Tribunal de Contas dos Municípios estão obrigados a observar um limite de gastos para o seu Legislativo inferior ao agora previsto pelo Estado do Ceará.

34. A fixação de limites máximos para esses gastos, como demonstrado pela instrução e pela PGFN, é de competência exclusiva da União.

35. A aplicabilidade da LRF, em especial a constitucionalidade de diversos de seus dispositivos, é discutida pelo STF em diferentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade, sendo a principal a ADI 2238-MC/DF, que tramita há 20 anos, ainda sem apreciação definitiva, mas com vários posicionamentos parciais.

36. O atual Relator, Ministro Alexandre de Moraes, com apoio da maioria do Pleno, entendeu que a lei não desrespeita o sistema de autonomias recíprocas e a repartição de competências administrativas, bem como fortalece o federalismo fiscal responsável.

37. Em vista disso, o Plenário, por maioria, reputou constitucional o art. 20 da LRF, que estabeleceu limites de despesas com pessoal, com previsão de subtetos, escalonados por Poder e por órgão constitucionalmente autônomo, de modo que esse dispositivo da lei complementar vale para todos os entes federados.

IV

38. Com base nisso, é possível divisar que qualquer norma constitucional estadual que invada essa competência exclusiva da União estaria maculada pela inconstitucionalidade.

39. Na hipótese dessa norma ainda não ter sido declarada inconstitucional, e nem mesmo haver uma ação proposta nesse sentido, é preciso avaliar se pode o Executivo Federal deixar de observá-la.

40. Aqui, faço um pequeno adendo para registrar que a Atricon impetrou uma ADI contra a EC cearense, na qual defendeu a inconstitucionalidade total da emenda por falhas no processo legislativo. O STF considerou a ação improcedente (ADI 5763). Além disso, não há registro no STF de que haja outro questionamento, em especial tratando do art. 8º da EC 92/2017/CE.

41. É certo, em regra, não ser possível ao Chefe do Poder Executivo, ou a qualquer órgão vinculado, suspender os efeitos da norma aprovada por outro ente federado. Isso se dá tanto para as normas aprovadas no exercício da competência concorrente, conferida constitucionalmente, quanto nos casos em que há invasão da competência exclusiva da União, ou seja, com inconstitucionalidade patente.

42. Por outro lado, os princípios da harmonia e da independência dos Poderes não impõe ao Executivo a aplicação de norma claramente inconstitucional.

43. O STF, na ADI-MC 221/DF, de 29/3/90, seguiu essa linha, conforme podemos depreender de trecho do Voto do Relator Ministro Moreira Alves:

‘Analisando a Constituição de 1988 de forma sistemática verificamos que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (artigo 23, I). Quando falamos em entes federativos, tal incumbência se direciona aos agentes públicos que externam a atividade estatal. O artigo 84, XXVII, aduz que compete privativamente ao Presidente da República (e por

simetria aos Governadores e Prefeitos) exercer outras atribuições previstas na Constituição. Destarte, é possível extrair do texto constitucional norma que possibilita ao Chefe do Executivo negar aplicação à lei que considere inconstitucional.’ (Grifei)

44. Ressalto que o art. 78 da Constituição Federal também autoriza essa interpretação, ao exigir do Presidente o compromisso de defender, manter e cumprir a Constituição.

45. Assim, embora o Poder Executivo Federal e o Ministério da Economia não poderem suspender os efeitos da norma, pois não detêm essa competência, devem, em razão de outros dispositivos constitucionais, deixar de aplicar uma norma quando demonstrarem claramente a sua inconstitucionalidade.

46. Assim, defendo que o Chefe do Poder Executivo tem a prerrogativa de não observar, bem como de ordenar a seus subordinados que não apliquem uma lei inconstitucional, no caso, um dispositivo contido numa emenda constitucional estadual.

47. Na ementa da mesma ADI 221 MC/DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves, ficou claro que:

‘Em nosso sistema jurídico, não se admite declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo com força de lei por lei ou por ato normativo com força de lei posteriores. O controle de constitucionalidade da lei ou dos atos normativos é da competência exclusiva do Poder Judiciário. Os Poderes Executivo e Legislativo, por sua Chefia - e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimidade ativa na ação direta de inconstitucionalidade - podem tão-só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais.’ (Grifei)

48. Também o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no mesmo sentido, afirmando que a negativa de ato normativo pelo Chefe do Executivo reflete um poder-dever (Resp. 23121 GO 1992/0013460-2, Relator Humberto Gomes Barros, Dje 8/11/93, T1 Primeira Turma).

49. Parcela da doutrina também endossa esse posicionamento: Hely Lopes Meirelles (Direito municipal brasileiro. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 538.), Luís Roberto Barroso (O controle da constitucionalidade no direito brasileiro. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 70-71) e J. J. Gomes Canotilho (Direito constitucional e teoria da constituição. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 417-418). O que se defende, portanto, é que o Poder Executivo não deve deixar de agir diante de uma norma que tenha contornos claros de inconstitucionalidade, já que aplicar uma norma inconstitucional é negar vigência à Constituição Federal.

50. É claro que tal decisão deve estar devidamente fundamentada, bem como caberá ao Poder Executivo Federal adotar medidas com vistas a questionar a constitucionalidade da norma no Judiciário.

51. Portanto, assiste razão à unidade técnica quando afirma que a análise dos pleitos encaminhados ao Ministério da Economia deve primeiramente usar como parâmetro a norma Constitucional e a Lei Complementar aprovada, ação amparada pela própria Constituição.

V

52. Quanto à aplicabilidade dos arts. 23, 25 e 32 da LRF, acompanho as análises efetuadas, exceto quanto ao questionamento a respeito da aplicabilidade do art. 23 (peça 13):

‘Art. 23. **Se** a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, **ultrapassar os limites** definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.’ (Grifei)

53. No caso em tela, o dispositivo foi previsto para ser aplicado após o ente federado não ter adotado medidas de contenção dessas despesas, cujo crescimento foi apontado em exercícios anteriores.

54. Na hipótese da extinção de um órgão, o Secretário defende que haveria uma lacuna legislativa do tipo axiológica. Esse tipo de lacuna, segundo a jurisprudência colacionada, envolveria situações fáticas que a disposição normativa não previu ou regulou e, assim, caso aplicada a norma como está, levaria a um tratamento injusto.
55. Defende, ainda, que o ente federado poderia atuar suplementando essa lacuna de forma a assegurar que limites fixados pela LRF possam ser cumpridos de forma escalonada, num tempo razoável. Ou seja, o ente federado não deveria se submeter ao prazo previsto pelo art. 23 de dois quadrimestres para se adequar os seus gastos, nesses casos.
56. Entendo, *data máxima vênia*, que tal lacuna não existe. Concorro com as ponderações de que o prazo de dois quadrimestres é exíguo e se aplica especificamente para os casos em que tal descumprimento ocorreu de forma gradativa e não imediata, como é a extinção do órgão em tela.
57. No entanto, temos que atentar para o fato que uma medida dessa envergadura não se dá sem terem ocorrido amplas discussões no âmbito jurídico e político estadual. A própria tramitação de uma emenda constitucional, como foi o caso, não deve ocorrer de forma célere e sem discussões. E a decisão política de extinguir o TCM não se deu de forma abrupta.
58. Veja que o Estado, sabedor das consequências dessa decisão, tomou o cuidado de prever uma ‘válvula de escape’, ao incluir na emenda constitucional a previsão por manter seus limites de gastos com pessoal inalterados, pensando que poderia legislar, nesse caso, de forma concorrencial e suplementar.
59. No âmbito dessas discussões, e antes da concretização da decisão de extinguir o órgão, caberia ao ente federado avaliar todas as variáveis envolvidas. Ciente das normas da LRF e das consequências que poderiam advir num eventual reenquadramento do Estado em outros limites, caberia, portanto, adotar medidas prévias e com o devido planejamento para reduzir essas despesas se necessário e, com isso, adequar-se aos novos limites, previamente à extinção do órgão.
60. Não é possível realizar a extinção de um órgão e depois exigir de outro ente federado que este aprove uma alteração numa lei complementar, ou flexibilize a aplicação de uma norma federal, utilizando para isso norma inconstitucional sob o argumento de existir uma ‘lacuna’ legal, causada precipuamente pela falta de planejamento do próprio ente federado.
61. Bastava que o Estado adequasse previamente suas despesas antes de concretizar a extinção do órgão sob análise. No caso concreto, a extinção não levou de imediato ao descumprimento do limite mais rigoroso de gastos com pessoal, mas, se tivesse ocorrido, defendo que o Estado estaria obrigado a se submeter aos limites previstos pela LRF, bem como estaria sujeito às consequências do seu descumprimento.
62. Diferentemente da opinião de Secretário, não vejo rigor nesse entendimento, já que o próprio Estado abdicou de se planejar corretamente antes da concretização de sua decisão.
63. Devo relembrar os fundamentos previstos pela LRF em seu art. 1º, § 1º:
- ‘Art. 1º Esta Lei Complementar **estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
- § 1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.’ (Grifei)
64. Ou seja, a responsabilidade fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente em que se previnem e corrigem riscos. Nesse sentido, a LRF está calcada em quatro princípios principais: Planejamento, Transparência, Controle e Responsabilização.
65. A única medida de prevenção dos riscos adotada pelo Estado foi usurpar a competência da União e fixar outros limites de gastos com pessoal do seu Legislativo, já prevendo que talvez

necessitasse extrapolar os limites da LRF.

66. Essa solução abre um precedente para que outro ente federado decida por fazer o mesmo, ou seja, escolher a solução mais ‘cômoda’ de flexibilizar a regra constitucional e não ajustar previamente seus gastos à decisão.

67. Por isso, defendo que cabe a cada Estado, antes da concretização de medidas similares, adequarem-se previamente aos limites previstos na LRF, sabendo que, se não o fizerem, terão um prazo de dois quadrimestres para realizar esses ajustes.

68. Muitas vezes os silêncios da lei ou da Constituição são eloquentes, ou melhor, como já afirmou Bartolomé Clavero, historiador do Direito Constitucional Espanhol, ‘*a falta de lei, também é lei*’.

69. Somente devemos falar em lacuna quando houver a obrigação de se concretizar um direito expresso na Constituição, não quando se descobre uma situação nova não coberta de forma explícita no sistema jurídico.

70. Como sabemos, o sistema jurídico adotou a fórmula de utilizar a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito, como expresso na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 4º).

71. Nesse sentido, entendo que a transição defendida por Secretário deve se dar antes da concretização da decisão do ente federado de mudar sua estrutura organizacional, ou seja, deve-se planejar e preparar a mudança, para não sofrer consequências indesejadas depois.

72. Pode-se argumentar que essa orientação iria de encontro aos princípios da responsabilidade fiscal, já que o Estado estaria reduzindo sua estrutura e, provavelmente, reduzindo seus gastos totais. Ocorre que a solução dada pela EC 92/2017/CE, na verdade, buscou aumentar os limites de gastos do Legislativo de uma rubrica que compromete boa parte do orçamento público, sendo, portanto, medida incompatível com os princípios incertos na Constituição e na LRF.

73. Pondero que essa exigência de prévio planejamento não inviabiliza e nem limita o exercício constitucional da auto-organização dos entes federados, na verdade, está na essência da LRF de que esses entes se auto-organizem, tendo como pressuposto a responsabilidade fiscal.

74. Nesse sentido, discordo da redação proposta por Secretário para o subitem d.2 do encaminhamento da unidade técnica, por entender que inexistente a lacuna legislativa apontada.

VI

75. Quanto à observância dos arts. 23, 25 e 32 da LRF, a instrução técnica demonstrou que cabe ao Ministério da Economia e à Secretaria do Tesouro Nacional - STN a observância desses regramentos, em especial quando analisarem a concessão de garantia a empréstimos ou efetivar transferências voluntárias aos entes federados.

76. A unidade técnica, na mesma linha do presente parecer e do parecer exarado pela PGFN, conclui que o ordenamento jurídico deve ser interpretado sistematicamente e que o limite de gastos com pessoal deve ser aquele indicado na LRF, ante a competência exclusiva da União para regular essa questão. Em que pese isso, é possível aos entes federados fixarem limites mais conservadores, já que tal fato não contraria a norma federal, cuja competência exclusiva é para fixar limites máximos dessas despesas.

77. Por fim, quanto ao segundo questionamento, entendo que a análise realizada pela Semag foi adequada, respondendo aos questionamentos de forma sistematizada. Ressalto que as Resoluções do Senado, dentre as quais a de 43/2001, reforçam o rigor da LRF, sendo que nem todos os pedidos de operações de crédito encaminhados ao Ministério da Economia são de envio obrigatório ao Senado (art. 28, Resolução do Senado Federal 43/2001).

78. Além disso, a operação de crédito que resultou na presente consulta, como ponderado pela PGFN e pela unidade técnica, não necessita de autorização obrigatória do Senado Federal, devendo o Ministério da Economia observar em suas análises o atendimento a todas as exigências previstas pela Resolução 43/2001, bem como em outros normativos, caso exigível, indicados no Manual de

Instrução de Pleitos do Ministério da Economia (fonte: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=3097:1-10-legislacao-aplicavel&catid=63&Itemid=274).

79. Quanto ao Parecer da PGFN, a unidade técnica colaciona diferentes normas internas do Ministério da Economia, das quais destaco o art. 10 da Portaria-PGFN/MF 737/2018, que define o parecer como um ato opinativo.

80. Assim, conclui que o Senado Federal, no exercício de sua competência, não está vinculado ao parecer.

81. Por outro lado, ressalto que, embora os pareceres da PGFN tenham caráter opinativo, de modo que não vinculam a Administração ou o Senado, não basta discordar, é preciso justificar essa discordância, apontando os fundamentos dessa discordância, já que esta é uma exigência para a validade de todo ato administrativo.

82. Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo, a motivação impõe à Administração '*o dever de expor as razões de direito e de fato que pelas quais tomou a providência adotada*'. (Mello, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo - 15ª ed. - São Paulo: Malheiros, 2002, p. 70).

83. Em vista disso, é possível que o Ministério da Economia e/ou o Senado Federal não sigam as orientações do Parecer emitido pela PGFN, desde que motivem adequadamente suas decisões.

VII

84. Por fim, informo que foi encaminhado a este Gabinete memorial de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas - ANTC.

85. Registro que a entidade não solicitou de forma expressa o seu ingresso nos autos como parte interessada, conforme previsto no art. 146, § 1º, do RI-TCU. Assim, em princípio, as informações e alegações suscitadas no referido memorial não devem ser consideradas quando da apreciação da questão.

86. Em que pese isso, entendo que os argumentos apresentados pela entidade já foram adequadamente debatidos pelas instruções técnicas e pelo presente parecer.

87. O documento defende que a PGFN desconsiderou o entendimento exarado pelo STF no âmbito da ADI 5763, a vontade do parlamento cearense e a Emenda Constitucional.

88. Defende, também, que as análises desconsideraram o fato de que as despesas de pessoal de vínculo efetivo são vitalícias, ou seja, obrigatórias e de caráter continuado e que o afastamento da norma constitucional estadual acarretaria um ônus desproporcional à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas incorporador, que precisaria dispor dos limites ali previstos para fazer frente a essas despesas de pessoal obrigatórias.

89. Sugere que a interpretação dada gera uma insegurança jurídica e que o Estado do Ceará teria competência para regular a matéria.

90. Cita, ainda, o art. 20 da LINB, que orienta que não existirão decisões baseadas em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

91. Conforme exposto pela instrução técnica de peça 13, o parecer da PGFN é apenas opinativo não vinculando o Poder Executivo Federal ou o Senado Federal aos seus termos.

92. Também ficou devidamente fundamentado, inclusive com base em decisões do STF, existirem elementos que suscitam a clara inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 8º, o qual usurpou competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria, conforme se depreende do *caput* do art. 169 da CF/88 e de precedentes do STF.

93. A respeito da insegurança jurídica, entendo que, se houve, foi causada exclusivamente pelo ente federado que não se planejou adequadamente, ao não avaliar todos os aspectos envolvidos na decisão de extinção do órgão estadual.

94. Considerando que a medida não teve impacto no descumprimento dos limites previstos pela

LRF, aparentemente o ente federado apenas buscou favorecer o seu Legislativo com a possibilidade de se apropriar de mais recursos do orçamento estadual, o que fere os princípios insculpidos pela Constituição e pela LRF, no que tange à responsabilidade fiscal, como também a isonomia entre os entes federados.

95. Ressalto que o STF, ao analisar a ADI 5763, se ateu a avaliar a correção do processo legislativo, sem adentrar no mérito dos seus dispositivos, em especial, a constitucionalidade do parágrafo único do art. 8º da EC 92/2017/CE.

96. Como ponderei no presente parecer, se algum problema de descumprimento de limites de gastos com pessoal do Legislativo estadual tivesse ocorrido, tal fato seria de responsabilidade exclusiva do ente federado e não caberia à União buscar uma solução para o fato.

97. Defendi, ainda, que o Estado deve avaliar se suas decisões podem levar ao descumprimento dos limites da LRF. Em caso positivo, deve antes adotar medidas para adequar esses gastos à LRF.

98. Como ponderado também no presente parecer, observar a Constituição é um dever de todos os Poderes, não devendo isso se confundir com uma declaração de inconstitucionalidade, competência exclusiva do STF.

99. Por fim, não há que se falar em interpretação com base em valores jurídicos abstratos, já que a interpretação se deu com base na própria Constituição e na LRF, em especial nos princípios que regem a matéria, como a obrigatoriedade de se realizar uma gestão fiscal **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios.

VIII

100. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento indicada à peça 13-15, discordando, excepcionalmente, da redação proposta por Secretário para o subitem d.2, ante os fundamentos apresentados no presente parecer.”

5. A Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) foi admitida nos autos na condição de *amicus curiae* para que eventualmente contribuísse para a formação do juízo a respeito da matéria tratada nos autos (peça 25). A entidade apresentou elementos (peças 24, 28 e 34-38) e solicitou realizar sustentação oral na sessão de julgamento (peça 29).

É o Relatório.

VOTO

Em exame consulta formulada pelo então Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, a respeito de dúvidas quanto à aplicabilidade de dispositivos da Constituição Federal (art. 169), da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 23, 25 e 32) e de norma constitucional estadual.

2. A partir do fato de que a Constituição do Estado do Ceará foi reformada, em 2017, com a finalidade de extinguir o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, com previsão de modificação dos limites para despesas com pessoal do Poder Legislativo do Estado em divergência com a Lei de Responsabilidade Fiscal, dirige dois questionamentos a esta Corte:

“i) pode o Ministério da Economia, no exercício das competências previstas na Lei Complementar 101, de 2000, notadamente as disposições dos arts. 23, 25 e 32, SUSPENDER OS EFEITOS, afastando a presunção de constitucionalidade de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais aprovadas no exercício da competência concorrente conferida constitucionalmente aos Estados-membros para - enquanto não sobrevier lei federal - legislar de forma plena sobre suas peculiaridades quando identificada inequívoca lacuna no texto das normas gerais federais vigentes que disciplinem as matérias sujeitas à lei complementar previstas no Capítulo constitucional que dispõe sobre as Finanças Públicas (arts. 163 a 169), gênero que contempla questões de Direito Financeiro e Orçamento, em homenagem ao pacto federativo delineado nos termos art. 24 e parágrafos da Constituição da República, com destaque para a necessária observância de critério razoável de destinação do limite de despesa com pessoal atribuído, em 2000, a órgão autônomo, posteriormente extinto na vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ii) o Senado Federal, no exercício da sua competência prevista na Resolução 43, de 2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos Estados, deve considerar o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF.”

3. Além da indagação típica de consulta, foi requerida a concessão de medida cautelar até que sobreviesse decisão de mérito, a qual não foi concedida porque ausentes os pressupostos necessários para adoção da referida medida, dirigida a casos concretos, em dissensão com o escopo desta espécie processual, isto é, análise em tese de norma (peças 9-11).

4. O auditor e o diretor da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), em exame do feito, propuseram conhecer da consulta para, no mérito, responder ao consulente que, embora o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possua competência para “*suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais*”, ambos têm o dever de cumprir as normas federais, podendo consultar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que os oriente acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias (peças 13-14).

5. Assim, dentre outros aspectos correlatos, o primeiro questionamento comportaria resposta de que, no caso de extinção do tribunal de contas dos municípios de um estado, os limites de despesas com pessoal do estado passariam a ser os estabelecidos no inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/2000, sem a excepcionalidade prevista no § 4º daquele dispositivo, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal (peças 13-14).

6. Quanto ao segundo questionamento, foi proposto informar que o parecer exarado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em assessoramento jurídico à Secretaria do Tesouro Nacional (Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF), possui caráter meramente opinativo, portanto não vincularia eventual apreciação do Senado Federal (peças 13-14).

7. O Secretário da Semag anuiu ao encaminhamento formulado por sua unidade, sem prejuízo de propor ajuste em relação à resposta ao primeiro questionamento, abrindo a possibilidade de admitir o estabelecimento de regime de transição em casos específicos, por meio de norma estadual (peça 15).

8. Com essa preocupação em mente, propôs informar que, no caso de extinção do tribunal de contas dos municípios de um estado, os limites de despesas com pessoal do estado passam a ser aqueles estabelecidos no inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/2000, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal, tendo acrescentado que haveria, contudo, lacuna legislativa sobre os prazos e os procedimentos adequados para o enquadramento nos novos limites (peça 15).

9. Considerando a relevância e a singularidade da matéria, solicitei pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), que se manifestou (peça 16) em dissonância com o acréscimo de redação proposto pelo Secretário da Semag, acima referido. Nessa vertente, o representante do Ministério Público de Contas mostrou-se de acordo com a proposta de encaminhamento de peças 13-14.

10. Conheço da consulta, uma vez satisfeitos requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e no art. 265 do Regimento Interno. Saliento que não foi deferido o pedido de medida cautelar, examinado às peças 9-11, uma vez inexistentes os pressupostos para sua adoção, sem prejuízo do regular andamento do processo.

11. Em exame do mérito, acolho a proposta e os fundamentos apontados pelo MPTCU, em reforço ao exame técnico da Semag (peças 13-14), ambos transcritos no relatório precedente, razão pela qual os incorporo às minhas razões de decidir.

12. A situação subjacente ao objeto da consulta remete à Emenda à Constituição do Estado do Ceará (ECC) 92, de 16/8/2017 (peça 4), que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE). Referida emenda estabeleceu em seu art. 3º que todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do TCM-CE ficariam incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) imediatamente a partir de sua publicação.

13. Com vistas a acomodar as novas despesas de pessoal recebidas pelo TCE-CE aos limites previstos no art. 20, inciso II, da LRF, o parágrafo único do art. 8º da ECC 92/2017 estabeleceu (destaques acrescidos):

“Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Parágrafo único: Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000, o **Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa total de pessoal fixada para ambas as Cortes de Contas**, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, auditores, procuradores de contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.”

14. Em outras palavras, os limites de despesas com pessoal do TCM-CE foram somados aos limites de despesas com pessoal do TCE-CE. Como se observa, a norma estadual pretendeu buscar esteio nos §§ 2º e 3º do art. 24 da Constituição Federal, que preveem a competência concorrente para legislar da União, dos estados e do Distrito Federal, nos seguintes termos:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

15. Por outro lado, a LRF estabelece, no art. 20, § 4º, que, nos estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas “a” (Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado) e “c” (Executivo) do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

16. Isto é, nos casos em que o estado possui tribunal de contas dos municípios, o Legislativo estadual detém limite de 3,4% da Receita Corrente Líquida (RCL), enquanto o Executivo possui limite de 48,6% da RCL. No caso de inexistir tribunal de contas dos municípios, os limites são de 3,0% e 49,0%, respectivamente.

17. O que se observa, portanto, é que a Emenda à Constituição Cearense 92/2017 fixou, de forma diversa da LRF, limite mais elástico para as despesas do Poder Legislativo do Estado, isto é, 3,4% da Receita Corrente Líquida (RCL), mesmo na inexistência de tribunal de contas dos municípios, em vez de um percentual menor ou igual a 3% (LRF, art. art. 20, inc. II, alínea “a”).

18. Foi nesse contexto que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em razão de pedido de realização de termo aditivo e manutenção da garantia da União, referente a operação de crédito celebrada entre o Estado do Ceará e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e ao observar a divergência entre os limites de despesas com pessoal estabelecidos na LRF e os adotados pelo Estado do Ceará, encaminhou consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para que se manifestasse sobre a aparente divergência entre normas.

19. Em resposta à STN, a PGFN firmou o seguinte entendimento, nos termos do Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF (peça 5, p. 4):

“a. inexistência de competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, *caput* e §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, para definição dos limites totais de despesas com pessoal de todos os entes da Federação, uma vez que o art. 169 da Carta Magna é claro e expresso ao conferir à União a competência legislativa exclusiva para fixar esses limites; e

b. inexistência de omissão por parte da União no seu dever de regular o art. 169 da Constituição da República, tendo em vista que estabeleceu os limites de despesas com pessoal por meio dos arts. 18 a 23 da Lei Complementar 101/2000, apresentando, inclusive, a previsão de limites das despesas com pessoal tanto para os casos em que há, no Estado, Tribunal de Contas dos Municípios (art. 20, inciso II, § 4º, da LC 101/2000), quanto para os casos em que não há o mesmo Tribunal (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LC 101/2000).”

20. Concluiu a PGFN, quanto aos limites de despesas com pessoal do Estado do Ceará (peça 5, p. 5):

“a) Com a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a Secretaria do Tesouro Nacional não poderá considerar para fins de apuração do cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal estabelecido na alínea ‘a’ do inciso II do *caput* do art. 20 da Lei Complementar 101, de 2000, o percentual fixado no parágrafo único do art. 8º da Emenda à Constituição do Estado do Ceará 92, de 16 de agosto de 2017;

b) Deverão ser observados os percentuais de 3% (três por cento) para o Poder Legislativo do Estado do Ceará, incluído o seu Tribunal de Contas, e de 49% (quarenta e nove por cento) para o Poder Executivo cearense, conforme, respectivamente, as alíneas ‘a’ e ‘c’ do inciso II do *caput* do art. 20 da Lei Complementar 101, de 2000;”

21. Diante do impasse, entendeu o consulente que o “efeito prático da orientação expedida pelo órgão jurídico do Ministério da Economia poderá resultar na aplicação de medida restritiva descabida e desproporcional contra os interesses financeiros do Estado do Ceará”, o que resultaria em “flagrante e inaceitável usurpação de competência jurisdicional originária privativa do STF” (peça 2, p. 9)”.

22. Feita a necessária contextualização, passo a decidir.

23. No que se refere ao primeiro questionamento, restou bem tratado pela rica instrução processual que a competência para estabelecer limites para despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios é exclusiva da União, nos termos do art. 169 da Carta Magna:

“Art. 169. 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.”

24. Essa competência foi materializada por meio da Lei Complementar 101/2000 (LRF), que nos arts. 18 a 24 fixa os limites de gastos com pessoal para cada ente da federação, em termos globais e setoriais.

25. De modo que inexistente omissão por parte da União no seu dever de regular o art. 169 da Constituição da República e, por consequência, autorizar os estados a exercer a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, da CF/88).

26. Esse quadro não desautoriza, contudo, que entes estabeleçam limites sobressalentes, desde que atendidos também os parâmetros da norma complementar da União, não por estarem no exercício da competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal, mas, simplesmente, porque um limite de despesa com pessoal inferior àquele previsto na Lei Complementar 101/2000 também atende ao próprio limite da lei complementar federal, dado que apenas impõe ao estado demarcação mais gravosa (v.g. excerto da ADI 5.449/RR transcrito no relatório precedente).

27. Nesse sentido, de retorno à ECC 92/2017, observa-se que o regramento disposto no parágrafo único de seu art. 8º não encontraria suporte no rol de competências do legislador do Estado do Ceará. Ainda que no uso do poder constituinte derivado decorrente, não haveria como dispor sobre matéria de competência exclusiva da União, tendo em vista que o exercício desse poder não é ilimitado, mas se encontra adstrito às balizas e vedações impostas pela Constituição Federal.

28. Apesar dessa situação, esta Corte não é competente para impor a declaração de inconstitucionalidade da norma local, o que, em controle concentrado, cabe exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal.

29. A questão é que, ao invadir a competência federal no que já é legislado em Lei Complementar, a ECC 92/2017 estabeleceu uma antinomia com a norma geral. Assim, os agentes públicos a quem compete apurar o cumprimento dos limites de despesa com pessoal veem-se diante de duas alternativas: optar pelo regramento introduzido pelo parlamento estadual; ou, considerando o ordenamento jurídico em seu conjunto, a repartição de competências constitucional e a hierarquia entre as normas, seguir o que estabelece a Constituição da República e, por sua expressa disposição, o que especifica a LRF.

30. Nessa toada, é preciso bem diferenciar os poderes e deveres dos agentes públicos da STN no exercício das competências desse órgão, à luz do ordenamento que os rege, com o controle de constitucionalidade.

31. Embora o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possuam competência para “suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis

complementares ou emendas constitucionais estaduais”, como contido no primeiro questionamento objeto da consulta, ambos têm o dever de cumprir as normas federais.

32. Nesse contexto, o Decreto 9.745/2019, Anexo I, art. 49, inciso XXVII, estabeleceu a competência da STN para “*verificar o cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma que sejam compreendidas a administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dos referidos entes federativos*”. Devem o Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional, portanto, observar os ditames da LRF, notadamente as disposições dos arts. 23, 25 e 32, para efeito de concessão de garantia ou transferências voluntárias.

33. Outrossim, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional presta assessoria jurídica e orientação a esses órgãos acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias (art. 13 da Lei Complementar 73/1993).

34. Desse modo, a verificação do cumprimento, dentre outros aspectos, dos limites de despesas com pessoal, previstos no art. 169 da Constituição Federal, c/c o art. 20 da Lei Complementar 101/2000, para fins de concessão de garantias ou transferências voluntárias provenientes da União para os outros entes federados, não se confunde com a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal ou dos tribunais de contas dos respectivos entes, uma vez que se constitui em simples aderência ao princípio da legalidade, ao qual todo agente público deve obediência, na forma disposta no art. 37 da Constituição Federal.

35. Conclui-se que a análise dos pleitos encaminhados ao Ministério da Economia e à STN deve se pautar primariamente pela plena aderência aos mandamentos da Constituição Federal, o que não representa afastar do ordenamento jurídico a norma constitucional estadual, possibilidade que refoge às competências tanto do Poder Executivo Federal, quanto desta Corte de Contas da União.

36. Superado o exame do aspecto constitucional associado, passo a tratar dos dispositivos da LRF, na qual não verifico qualquer omissão em relação à situação de extinção de tribunal de contas dos municípios.

37. Observe-se que o art. 20 da LRF, em especial o seu § 4º, estabelece duas possibilidades binárias: i) a situação em que existe um tribunal de contas dos municípios de um dado estado; e ii) a situação em que inexistente esse tribunal.

38. Como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará foi extinto, chega-se automaticamente à segunda situação, quando não existe tribunal de contas dos municípios e, conseqüentemente, os limites aplicáveis encontram-se no inciso II do art. 20 da LRF: 3,0% da RCL para o Poder Legislativo estadual e 49,0% da RCL para o Poder Executivo estadual. É evidente que a situação concreta de extinção de um órgão gera conseqüências práticas que podem demandar regimes de transição e período de adaptação, mas não influi, neste caso, na interpretação do sentido da norma em si.

39. Com relação ao possível regime de transição aventado, em tese, para regular situações como a ora analisada, entendo não deva esta Corte se manifestar, pois extrapola o objeto da consulta formulada – muito embora não possa ser afastada sua necessidade em situações específicas.

40. No caso concreto, tal regime sequer seria aplicável ou útil, pois a Semag informa que, embora o TCE-CE tenha recebido todos os servidores do extinto TCM-CE, não houve, em 2018 (primeiro exercício completo após a vigência da ECC 92/2017), descumprimento dos limites de despesas com pessoal, nos termos previstos no art. 20, inciso II, da LRF. A despesa com pessoal do Poder Legislativo do Ceará, incluído o Tribunal de Contas do Estado, representou, naquele exercício, 2,5% da Receita Corrente Líquida (RCL), frente ao limite legal de 3%.

41. Não bastante, meu Gabinete coletou dados recentes dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados oficialmente pelo Poder Legislativo do Ceará, alusivos ao 3º quadrimestre de 2020 (peça 33), de modo a permitir avaliação da situação atual. Confirmou-se, assim, que não houve extrapolação dos limites com despesas de pessoal da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no último exercício encerrado. Esses, somados, alcançaram 2,32% da RCL – bem abaixo, portanto, do limite de 3% da RCL previsto para o caso de inexistir tribunal de contas dos municípios (LRF, art. 20, inc. II, alínea “a”).

42. Importante registrar que esses índices foram obtidos no ano de 2020, em que os entes federados foram fortemente impactados pela redução da arrecadação (reduzindo a base de cálculo dos limites) em razão dos efeitos econômicos negativos da pandemia, e mesmo assim os valores estiveram dentro dos máximos estabelecidos pela LRF.

43. Por se tratar de informação dinâmica, deixo apenas de acolher a proposta da unidade instrutora de registrar essa situação na parte dispositiva do acórdão, porque entendo suficiente fazê-la constar deste Voto, que será encaminhado às partes relacionadas.

44. Portanto, acerca do **primeiro questionamento**, cumpre a esta Corte informar ao consulente que, embora o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possuam competência para “*suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais*”, ambos têm o dever de cumprir as normas federais, podendo consultar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que os oriente acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias, pelas razões que seguem. Neste ponto, adoto os seguintes itens da proposta de encaminhamento (peça 13):

a) a conferência do cumprimento, entre outros, dos limites de despesas com pessoal, previstos no art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 20 da Lei Complementar 101/2000, para efeito de concessão de garantias ou transferências voluntárias provenientes da União para os outros entes federados, não invade competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal ou dos tribunais de contas dos respectivos entes, uma vez que constitui simples aderência ao princípio da legalidade, ao qual todo agente público deve obediência, na forma disposta no art. 37 da Constituição Federal;

b) no caso de extinção do Tribunal de Contas dos Municípios de um estado, os limites de despesas com pessoal do estado passam a ser os estabelecidos no inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/2000, sem a excepcionalidade estabelecida no § 4º daquele dispositivo, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal;

c) a análise realizada pelo Ministério da Economia em relação à autorização para a contratação de operação de crédito interna pleiteada pelo Estado do Ceará fundamenta-se nas regras da Resolução 43/2001 do Senado Federal, levando também em conta o disposto nos arts. 37 e 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000.

45. Nesse ponto, destaco que a resposta da consulta está adstrita a orientar que o gestor federal observe a legislação federal, isto é, considere os limites estabelecidos na LRF, pelos fundamentos ora expostos, sem que isso implique qualquer juízo sobre o poder de auto-organização do Estado do Ceará em relação aos seus limites de despesas com pessoal para fins internos.

46. Deixo de acolher, na parte dispositiva do acórdão, o item que informa sobre competência concorrente dos estados estabelecida no art. 24 da Constituição Federal em tema relacionado a limites de despesas com pessoal, visto que não se trata de resposta à pergunta formulada pelo consulente, mas tão somente fundamento da decisão para os itens acima.

47. A segunda questão objeto da consulta perquire se o Senado Federal, no exercício da competência prevista na Resolução-SF 43/2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos Estados, deve considerar o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF.

48. O primeiro ponto a destacar é que o referido parecer trata do caso concreto sobre termo aditivo de operação de crédito interna entre o BNDES e o Estado do Ceará, com manutenção da garantia da União. Esse processo, conforme minuciado no relatório precedente, não necessita de autorização específica do Senado Federal, vez que é decidido no âmbito do próprio Ministério da Economia.

49. Assim, de acordo com as normas aplicáveis à análise da operação de crédito que subsidiou esta consulta, cabe ao Poder Executivo a autorização de sua contratação, desde que haja cumprimento de uma série de requisitos estabelecidos pela Resolução-SF 43/2001.

50. De todo modo, o Anexo I do Decreto 9.745/2019, que definiu a estrutura regimental do Ministério da Economia, prescreve em seu art. 24 como competência da PGFN prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério, sendo seus atos regidos pela Portaria-PGFN/MF 737/2018.

51. O art. 2º dessa Portaria elenca os atos da PGFN, dentre eles o Parecer (inciso VIII). O art. 10 define esse documento como “*ato opinativo do Procurador da Fazenda Nacional que responde, de modo conclusivo, a questões jurídicas que demandem estudos e análises aprofundados, bem como examina propostas de atos normativos em geral*”. O art. 18 do mesmo normativo prevê a possibilidade de vinculação do parecer apenas em relação à própria PGFN.

52. Nessa vertente, adoto os fundamentos da instrução processual para informar ao consulente que, em relação ao **segundo questionamento**, o mencionado parecer da PGFN consubstancia ato opinativo e não possui efeito vinculante em relação ao Senado Federal no exercício da competência prevista no art. 28 da Resolução-SF 43/2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos estados, quando sujeitos a autorização específica.

53. A despeito da não vinculação, observa-se que os pleitos sujeitos a autorização específica por parte do Senado Federal deverão ser avaliados pelo Ministério da Economia, que somente os encaminhará ao Senado Federal quando atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 da Resolução-SF 43/2001, dentre os quais o cumprimento às disposições e aos limites da LRF, conforme determina o art. 29 da Resolução-SF 43/2001.

54. Destaco que a decisão desta Corte não impõe, na prática, qualquer obrigação, limitação ou restrição ao funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao poder de auto-organização estadual ou ao relacionamento fiscal entre o Estado do Ceará e a União, tendo em vista que o Poder Legislativo local se encontrava, em 2018 (primeiro exercício completo após a vigência da ECC 92/2017) e 2020 (último exercício encerrado), bem abaixo do limite de despesas com pessoal aplicável para a situação (LRF, art. 20, inciso II).

55. Registro ainda que ponderei as informações ofertadas pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), admitida nos autos na condição de *amicus curiae* (peça 25). Pelos fundamentos elencados no parecer do MPTCU, contudo, entendo que são insuficientes para alterar meu juízo de mérito.

56. Das razões adicionais erigidas pela ANTC antes do primeiro ingresso destes autos em pauta para julgamento, em 4/8/2021 (peça 38), contudo, devo comentar dois pontos que considero relevantes.

57. O primeiro se refere à alegação de que a constitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado do Ceará 92/2017 teria sido avalizada pelo STF no âmbito da ADI 5763/CE. Esse argumento não aproveita, em sua inteireza, ao debate destes autos. Isso porque referida ação abordou os seguintes vícios alegados por seu autor: (i) desvio do poder de legislar; (ii) vício de iniciativa; (iii) impossibilidade de extinção, mediante emenda à Constituição estadual, de Tribunal de Contas dos Municípios existente à época da promulgação da Constituição de 1988; e (iv) obstrução do exercício do direito fundamental de oposição legislativa. Passo a apreciar, em tópicos distintos, as alegações.

58. Não houve qualquer apreciação, portanto, em relação à temática dos limites com despesas de pessoal de que trata, em pano de fundo, esta consulta. Ainda assim, não se está aqui a negar eficácia ou presumir inconstitucional a ECC 92/2017, mas apenas a orientar o consulente e os gestores federais sobre como esses devem proceder no estrito exercício de suas competências legais e institucionais face à divergência entre a LRF e a referida emenda à Constituição Estadual.

59. Nesse ponto, volto a frisar que a resposta da consulta está adstrita a orientar que o gestor federal observe a legislação federal, isto é, considere os limites estabelecidos na LRF, pelos fundamentos ora expostos, sem prejuízo do poder de auto-organização do Estado do Ceará em relação aos seus limites de despesas com pessoal para fins internos – o que importa dizer que não há qualquer crítica à vigência ou constitucionalidade da ECC 92/2017.

60. Apenas na hipótese em que algum dos limites da LRF fosse ultrapassado – **o que não ocorre** – poderia haver consequência prática ao ente federado a partir de algum ato da União, desde que em decisão fundamentada do Ministério da Economia e/ou da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme o caso. Nesse caso, poderia ser admissível que os gestores federais pudessem vislumbrar algum regime de transição, de acordo com o problema concreto caracterizado.

61. Essa discussão, contudo, é desprovida de consideração prática nestes autos. Além de extrapolar o objeto da consulta, a análise da situação fiscal cearense de 2018 e 2020 revela que consequências dessa natureza não ocorreram em decorrência imediata e direta, pura e simples, da edição da ECC 92/2017.

62. O segundo ponto das alegações finais da ANTC (peça 38) se refere aos desafios fiscais futuros supostamente atribuídos ao Estado do Ceará em razão de alterações legais e constitucionais recentes, a exemplo da última reforma da previdência (Emenda Constitucional 103/2019).

63. Sem desmerecer a magnitude dos impactos fiscais das alterações econômicas e legislativas ocorridas no país em 2019 e 2020, entendo incabível misturar o mérito da consulta formulada com fatos e alterações legislativas supervenientes. O objeto da Consulta é, estritamente, qual deve ser a interpretação do gestor federal sobre os limites de despesas com pessoal, previstos na LRF, aplicáveis ao Poder Legislativo do Ceará em razão de alterações de normas estaduais ocorridas em 2017.

64. Conforme frisei acima, a edição da ECC 92, no ano de 2017, **não trouxe qualquer consequência em termos de descumprimento de limites com despesas de pessoal da LRF ao Estado do Ceará**. Esse debate não se confunde, porém, com os desafios fiscais trazidos por alterações legislativas de 2019 e 2020, cujos efeitos decorrem de sua própria lógica, e não da Emenda à Constituição do Estado do Ceará 92/2017.

65. Nessa esteira, considero, também, impertinentes ao debate de mérito os argumentos trazidos, em última rodada, pela ANTC (peças 42-52). Novamente, a entidade tece considerações sobre os desafios fiscais do Estado do Ceará em virtude de alterações legislativas havidas em 2019 e da crise econômica e fiscal de 2020 e 2021 e, em complemento, aborda a situação fiscal de outros estados que possuem tribunal de contas dos municípios em sua estrutura e o recente julgamento da ADI 5563 pelo STF.

66. Sobre o primeiro aspecto, vale ressaltar que, em sede de Consulta, cumpre a este Tribunal decidir a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares

concernentes a matéria de sua competência. Nesse sentido, portanto, é a decisão colocada na forma do acórdão.

67. Não vislumbro possibilidade de subjugar a interpretação ampla de lei federal à situação fiscal do Estado do Ceará, a qual, já frisei neste Voto e tem sido exaustivamente reproduzida pela ANTC, **não decorreu da aprovação da ECC 92**, no ano de 2017, mas de fatos econômicos e fiscais supervenientes, notadamente de 2019 em diante.

68. É dizer, seria casuístico dar a interpretação legal mais cômoda ao Estado do Ceará tão somente para facilitar-lhe a resolução, com chancela do TCU, de uma problemática fiscal que incumbe apenas a esse solucionar. Vale repisar que a modificação da estrutura dos órgãos de controle externo local foi opção político-legislativa do próprio estado federado, que deve arcar com suas consequências. Ademais, para a correta avaliação dos interesses do Estado, seria necessária a manifestação desse nos autos, o que não ocorreu ou sequer foi solicitado, e tampouco pode ser efetivada, de forma transversa, por intermédio da ANTC.

69. Para encerrar, não há correlação do caso *sub examine* com a recente decisão da Suprema Corte no âmbito da ADI 6.533/DF, segundo a qual, em situações excepcionais, nas quais comprovada efetiva necessidade oriunda de dificuldade de gastos com pessoal para o desempenho de suas atribuições, afigurar-se-ia possível o remanejamento dos limites internos impostos aos órgãos do Poder Legislativo Estadual. Como já destacado alhures, a aprovação da ECC 92/2017, com aplicação dos correspondentes limites da LRF, não ocasionou a extrapolação dos limites de despesas com pessoal do Poder Legislativo do Ceará.

70. Como visto, em matéria de Direito, é pacífico que matéria reservada à Lei Complementar é de competência legislativa exclusiva da União (reserva material). Também não se constata omissão da LRF em disciplinar regime de transição entre os modelos de tribunais de contas na esfera estadual.

71. Como se costuma afirmar, a lacuna é a incompletude indesejada do direito positivo, não se confundindo com falta de previsão expressa de determinada situação. Na espécie, me parece que o legislador optou por não estabelecer qualquer regime de transição, indicando implicitamente que ele não existe no âmbito da normatização federal. Ainda assim, o estabelecimento de regra de transição para o caso do Estado do Ceará seria desnecessário, tendo em vista que os limites concretamente verificados não extrapolam a LRF.

72. Registro que, incluído em pauta o processo, dirigiu-se petição solicitando a retirada de pauta para a obtenção de maiores informações. Considerando que o processo já havia sido incluído há mais de sessenta dias e que a pauta foi publicada com a antecedência regimental, não vislumbrei razões suficientes para deferir o pedido.

73. Por fim, agradeço e acolho na íntegra a contribuição oferecida pelo Ministro Raimundo Carreiro no sentido de ajuste na redação do subitem 9.2.2 do acórdão. Sua Excelência captou a verdadeira essência de minha proposta, no sentido de que não se afasta a possibilidade de regime de transição para futuros casos análogos, quando e se essa providência se mostrar fundamentadamente necessária.

74. Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de outubro de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO
(Parcialmente divergente)

1. Trata-se de consulta formulada pelo Senador Davi Alcolumbre, então Presidente do Senado Federal, na qual faz as seguintes indagações ao TCU:

1. pode o Ministério da Economia, no exercício das competências previstas na Lei Complementar 101, de 2000, notadamente as disposições dos arts. 23, 25 e 32, SUSPENDER OS EFEITOS, afastando a presunção de constitucionalidade de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais aprovadas no exercício da competência concorrente conferida constitucionalmente aos Estados-membros para - enquanto não sobrevier lei federal - legislarem de forma plena sobre suas peculiaridades quando identificada inequívoca lacuna no texto das normas gerais federais vigentes que disciplinem as matérias sujeitas à lei complementar previstas no Capítulo constitucional que dispõe sobre as Finanças Públicas (arts. 163 a 169), gênero que contempla questões de Direito Financeiro e Orçamento, em homenagem ao pacto federativo delineado nos termos art. 24 e parágrafos da Constituição da República, com destaque para a necessária observância de critério razoável de destinação do limite de despesa com pessoal atribuído, em 2000, a órgão autônomo, posteriormente extinto na vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal;

2. o Senado Federal, no exercício da sua competência prevista na Resolução 43, de 2001, de apreciar os pleitos de operação de crédito formalizados pelos Estados, deve considerar o Parecer nº340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF.

2. A presente consulta foi motivada pela extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE) promovida pela Emenda à Constituição Cearense (ECC) 92, de 16/8/2017 (peça 4), segundo a qual todos os servidores efetivos ou a eles equiparados do TCM-CE ficariam ‘incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional’.

3. Com vistas a acomodar as novas despesas de pessoal recebidas pelo TCE-CE aos limites previstos no art. 20, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o parágrafo único do art. 8º da ECC 92/2017 determinou o que segue:

Art. 8º Os saldos e dotações orçamentárias do Tribunal de Contas dos Municípios, existentes à data da promulgação desta Emenda, passam a compor as respectivas rubricas do orçamento do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ficando a cargo deste o cumprimento das obrigações financeiras assumidas.

Parágrafo único: Observado o disposto no art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará disporá da soma dos limites de despesa total de pessoal fixada para ambas as Cortes de Contas, os quais devem ser considerados, prioritariamente, para o cômputo integral das despesas com pessoal de membros, auditores, procuradores de contas e dos servidores ocupantes de cargos efetivos que tenham ingressado nos respectivos quadros permanentes de pessoal na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

4. Analisada a matéria, a Semag produziu pareceres divergentes: o Auditor Federal de Controle Externo que instruiu o feito defendeu inexistir lacuna na Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o assunto, ao passo que o seu Secretário entendeu pela existência de lacuna na LRF sobre o tema.

5. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, assim como o relator, Ministro Bruno Dantas, acolheram a proposta de encaminhamento do Auditor Federal de Controle Externo da Semag, pela inexistência de lacuna na LRF.

6. Com as devidas vênias, penso de modo diverso.

7. A LRF estabeleceu os seguintes limites de despesa de pessoal sobre a receita corrente líquida:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

8. E a LRF, ao fixar a repartição dos limites globais dessas despesas, estabeleceu a seguinte regra em relação à esfera estadual:

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

(...)

II - na esfera estadual:

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

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

9. Ou seja, havendo Tribunal de Contas dos Municípios, a repartição é de 3,4% para o Poder Legislativo e de 48,6% para o Poder Executivo.

10. Desse modo, parece-me cristalino que a LRF bem disciplinou as duas situações, quais sejam:

- quando há Tribunal de Contas dos Municípios e

- quando não há.

11. Em relação a essa situação, portanto, não vejo qualquer lacuna na LRF e nisso estou de acordo com a instrução do Auditor Federal de Controle Externo da Semag, acolhida pelo MPTCU e pelo relator.

12. No entanto, é preciso considerar que esses dispositivos da LRF regulamentam situações estáticas ou, em outras palavras, disciplinam a foto, mas não o filme.

13. A extinção de um Tribunal de Contas dos Municípios não é uma situação estática, mas sim dinâmica e, mais, extraordinária, excepcional, que, por isso, foge à regra, ao ordinário. E essa situação dinâmica **não foi prevista pelo legislador**, ao elaborar a LRF, motivo pelo qual reconheço, neste ponto, **uma lacuna legislativa**, pois, em se tratando de situação dinâmica, deveria haver um regime de transição para enquadramento aos novos limites, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

14. O reconhecimento de uma lacuna na LRF a requerer a sua colmatação não é matéria estranha ao Supremo Tribunal Federal, do que é exemplo a recente decisão na ADI 6533, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (julgada em 13.04.2021 pelo Tribunal Pleno), cuja ementa ficou assim redigida:

Ementa: CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000). INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AO ART. 20, II, “A”, E § 1º. HIPÓTESE EXCEPCIONAL DE COMPROVADA NECESSIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA REGULAR FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. VIABILIDADE DE FIXAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA DE NOVOS PERCENTUAIS DE DESPESAS COM PESSOAL NA DISTRIBUIÇÃO INTERNA ENTRE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E TCE. OBRIGATORIEDADE DE INTEGRAL OBSERVÂNCIA E RESPEITO AO LIMITE DE GASTOS TOTAIS COM PESSOAL ESTABELECIDO PELA LRF AO PODER LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes públicos. Precedentes.

2. Impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, de modo a fixar, por ato próprio, os percentuais de distribuição interna do limites de gastos totais com pessoal pretendidos.

3. Embora a repartição proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, seja o critério padrão, a ser observado na maioria dos casos, o art. 20, II, “a”, e § 1º, da LRF, deve ser interpretado em consonância com a conjuntura pretérita e atual dos entes federativos que, recém-criados pela Constituição Federal de 1988, ainda não dispunham de um aparato administrativo consolidado para concretizar suas atribuições quando da edição da Lei Complementar 101/2000.

4. Em situações excepcionais, em que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal para o desempenho de suas atribuições, afigura-se possível o remanejamento dos limites internos impostos aos órgãos do Poder Legislativo Estadual.

5. Viabilidade, em tese, do remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, desde que observado, em absoluto, o percentual máximo estabelecido pela LRF e as reais necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida e julgada parcialmente procedente, concedendo interpretação conforme à Constituição ao art. 20, II, “a” e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, para permitir, em tese, o remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado, desde que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal do órgão para o desempenho de suas atribuições, e observados o percentual máximo estabelecido pela LRF e as necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos.

15. Extrai-se do aludido precedente do STF situação até mais drástica do que a desta consulta, pois se referiu à possibilidade de remanejamento proporcional do limite global a título permanente, diferentemente do que se discute nesta consulta que se limita à possibilidade de uma regra de transição, ou seja, temporária, para enquadramento no novo limite.

16. O relator desta consulta, porém, afastou, por ora, a possibilidade de um regime de transição por entender que, atualmente, não há dificuldades para cumprimento dos novos limites pelo Estado do Ceará, motivo pelo qual entendeu que se trata de discussão “*desprovida de consideração prática*”, porquanto “*a análise da situação fiscal cearense de 2018 e 2020 revela que consequências dessa natureza não ocorreriam em decorrência imediata e direta, pura e simples, da edição da ECC 92/2017*”.

17. Contudo, ponderou o relator que “*apenas na hipótese em que algum dos limites da LRF fosse ultrapassado – o que não ocorre – poderia haver consequência prática ao ente federado a partir de algum ato da União, desde que em decisão fundamentada do Ministério da Economia e/ou da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme o caso. Nesse caso, poderia ser admissível que os gestores federais pudessem vislumbrar algum regime de transição, de acordo com o problema concreto caracterizado*”.

18. Ou seja, embora o relator tenha rejeitado a possibilidade de um regime de transição neste momento, **não afastou a sua possibilidade**, caso essa providência venha a se fazer necessária.

19. Entendo que essa posição do relator é a que retrata a melhor solução para o caso, no sentido de enfatizar a necessidade de cumprimento dos limites da LRF, mas reconhecer a possibilidade de estabelecimento de um regime de transição, caso essa providência se faça necessária.

20. Por essa razão, penso ser importante que essa consideração conste do acórdão do Tribunal. Desse modo, proponho e voto que o subitem 9.2.2 do acórdão tenha a seguinte redação:

9.2.2. no caso de extinção do Tribunal de Contas dos Municípios de um estado federado, os limites de despesas com pessoal passam a ser os estabelecidos no inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/2000, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal, **sem prejuízo do estabelecimento de um regime de transição devidamente fundamentado, quando essa providência se mostrar necessária, em homenagem ao princípio da segurança jurídica;**

Em face do exposto, acompanho o relator, mas com o acréscimo ora proposto.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de outubro de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO

Ministro

ACÓRDÃO Nº 2437/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.760/2019-0.
- 1.1. Apenso: 028.141/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: Kasla Garcia Gomes Tiago de Souza (OAB/MS 8.226), representando Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo Presidente do Senado Federal acerca da aplicabilidade e da produção de efeitos de normas estaduais relativas à fixação de limites com despesas de pessoal, mormente quanto ao reconhecimento e à necessária observância dessas pelos órgãos federais, para fins de verificação do cumprimento dos arts. 23, 25 e 32 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da presente consulta porque satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inc. IV, §§ 1º e 2º, e no art. 265 do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente, em relação ao “quesito i”, que, embora o Ministério da Economia ou a Secretaria do Tesouro Nacional não possuam competência para “suspender os efeitos, afastando a presunção de constitucionalidade, de leis complementares ou emendas constitucionais estaduais”, ambos têm o dever de interpretar sistematicamente o ordenamento jurídico, de modo a evitar que a aplicação de normativo subnacional resulte no descumprimento concomitante da Magna Carta e das demais normas do arcabouço jurídico-fiscal, a exemplo da Lei Complementar 101/2000, conforme competência para fixar limites das despesas com pessoal expressamente prevista no art. 169 da Constituição Federal, podendo consultar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que os oriente acerca da interpretação que deve ser conferida à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício das atribuições que lhes são próprias, especialmente pelas razões que seguem:

9.2.1. a conferência do cumprimento, entre outros, dos limites de despesas com pessoal previstos no art. 169 da Constituição Federal, c/c o art. 20 da Lei Complementar 101/2000, para efeito de concessão de garantias ou transferências voluntárias provenientes da União para outros entes federados, não invade competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal nem dos tribunais de contas dos respectivos entes, uma vez que constitui simples verificação da aderência ao princípio da legalidade, ao qual todo agente público deve obediência, na forma disposta no art. 37 da Constituição Federal;

9.2.2. no caso de extinção do Tribunal de Contas dos Municípios de um estado federado, os limites de despesas com pessoal desse passam a ser os estabelecidos no inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/2000, em respeito ao princípio da igualdade federativa, nos termos dos arts. 18, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal, sem prejuízo da possibilidade de estabelecimento de regime de transição devidamente fundamentado, quando essa providência se mostrar necessária em futuro caso concreto, em homenagem ao princípio da segurança jurídica;

9.2.3. a análise realizada pelo Ministério da Economia em relação à autorização para a contratação de operação de crédito interna pleiteada pelo Estado do Ceará fundamenta-se nas regras da

Resolução 43/2001 do Senado Federal, bem como no disposto nos arts. 37 e 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000;

9.3. responder ao consulente, em relação ao “quesito ii”, que o Parecer 340/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF tem caráter opinativo, conforme disposto no art. 10 da Portaria-PGFN/MF 737/2018, embora os pleitos sujeitos a autorização específica por parte do Senado Federal devam ser avaliados pelo Ministério da Economia, que somente os encaminhará ao Senado Federal se atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 32 da Resolução-SF 43/2001, dentre os quais o cumprimento às disposições e aos limites da Lei Complementar 101/2000, conforme determina o art. 29 da Resolução-SF 43/2001;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão ao Ministério da Economia, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao Estado do Ceará e à Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil.

10. Ata nº 39/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/10/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2437-39/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator), Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral