

## Voto:

**O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso:**

1. Adoto o bem lançado relatório apresentado pelo Ministro Relator. Acompanho o seu voto no que assenta a competência deste Tribunal para a causa. Divirjo, contudo, no mérito.

2. A questão debatida nesta ação diz respeito ao órgão competente para aferir a observância dos limites de gastos com pessoal pelos Estados, quando da análise de pedidos de prestação de garantia pela União a operações de crédito por eles contratadas. A Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – assim disciplina a matéria:

*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.*

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - receber transferências voluntárias;

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

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

(...)

*Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente .*

*§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições :*

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

(...)

*Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal e as normas emitidas pelo Ministério da Economia acerca da classificação de capacidade de pagamento dos mutuários. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)*

*Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)*

(...)

*§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.*

3. O Estado do Paraná sustenta que a supervisão dos limites de gastos com pessoal é uma atribuição exclusiva dos Tribunais de Contas estaduais, aos quais compete exercer o controle externo dos Poderes e do Ministério Público do ente federado, nos termos do art. 59, § 2º, da LRF. Assim sendo, quando submete à União um pedido de prestação de garantia em operação

de crédito, caberia ao Estado instruir o pedido com certidão da Corte de Contas estadual que ateste a obediência àqueles limites, conforme o disposto no art. 32, § 1º, VI, da LRF. O Ministério da Fazenda, ao examinar o mérito do pleito, deveria se restringir a checar o teor desta certidão, consoante o art. 32, *caput*, da LRF.

4. A União, por outro lado, defende que não estaria vinculada pela análise empreendida pelo Tribunal de Contas estadual. Afirma que teria atribuição para verificar o efetivo cumprimento dos limites de gastos com pessoal, como expressamente assentado no art. 32 c/c 40, da LRF[1].

5. Assiste razão à União. Como corretamente sustentado no parecer da Procuradoria-Geral da República, o controle exercido pelos Tribunais de Contas estaduais e aquele exercido pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda possuem escopos distintos e não são mutuamente excludentes. O controle externo desempenhado pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, tem em vista assegurar a regularidade da atuação administrativa dos Poderes e do Ministério Público à luz das limitações legais e constitucionais a eles impostas. E, no tocante ao limite de gastos com pessoal, o propósito de corrigir eventuais excessos, mediante a recomendação das medidas saneadoras cabíveis. O controle feito pelo Ministério da Fazenda, a seu turno, se dá com o intuito específico de aferir a conformidade dos gastos com pessoal para fins de concessão de garantia em operações de crédito.

6. Embora os Estados apresentem certidões dos Cortes de Contas estaduais como elemento comprobatório do atendimento dos requisitos legais para a concessão de garantia, o Ministério da Fazenda não está vinculado às conclusões daqueles órgãos de controle quanto à observância dos limites de gastos com pessoal. Considerando que se trata de pedido de prestação de garantia por parte da União, é legítimo que um órgão pertencente à sua própria estrutura faça a checagem do referido requisito, intimamente ligado à solidez da situação financeira dos Estados.

7. Diante do exposto, julgo improcedente o pedido. Sem custas (art. 4º, I, da Lei nº 9.289/1996). Fixo os honorários em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, § 8º, do CPC/2015.

8. É como voto.

[1] Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

Plenário Virtual - Ministério de 2010 - 04/02/21 14:24