

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Conforme relatado, trata-se de Ação Declaratória de Constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Novo Nacional – NOVO, tendo por objeto os arts. 18, *caput*, e 19, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que dispõem sobre a composição do limite de gastos com pessoal.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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:

[...]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

O Partido Requerente aduz que alguns entes da Federação têm excluído do conceito de despesa total com pessoal (a) os gastos com Imposto de Renda Retido da Fonte e (b) com o pagamento de inativos e pensionistas.

Segundo argumenta, tal interpretação configuraria burla ao sistema traçado na Lei Complementar 101/2000, na medida em que inexistiria espaço para dúvidas quanto à conceituação estabelecida na LRF, “ *que expressamente considerou os inativos e pensionistas para a apuração da despesa total com pessoal* ”, e que, dentro dessa mesma ótica, não se poderia “ *conceber a exclusão do imposto de renda retido na fonte – IRRF do somatório da despesa com pessoal* ”.

Conversão do julgamento cautelar em deliberação de mérito

Inicialmente, verifico que, já aperfeiçoado o contraditório formal e oportunizada a apresentação de manifestações por todos os sujeitos processuais, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da presente Ação Declaratória de Constitucionalidade.

Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita nesta CORTE, tendo sido adotada, em benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017; ADI 6.083, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, DJe de 18/12/2019; e ADI 6.031, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/3/2020, DJe de 16/4/2020.

Existência de controvérsia judicial relevante

Ainda em caráter preliminar, cumpre registrar que, segundo a legislação de regência (Lei 9.868/1999), a Ação Declaratória de Constitucionalidade encontra-se submetida a pressuposto processual específico, correspondente à “ *existência de controvérsia judicial relevante* ” sobre a aplicação de determinado(s) preceito(s) do ordenamento nacional.

Trata-se de requisito que, embora não seja exclusivo dessa espécie de ação de fiscalização abstrata de constitucionalidade, ganha particular relevância quanto a ela, tendo em vista a sua especialíssima função processual, não diretamente vocacionada à prevenção ou à reparação de uma violação constitucional, mas à ratificação da legitimidade de lei ou ato normativo. Primariamente, este (a confirmação da legitimidade) é o objeto da Ação Declaratória de Constitucionalidade, figurando a proteção da segurança jurídica como consequência mediata de sua utilização.

Isso demonstra como a existência de controvérsia jurídica relevante repercute fortemente no interesse de agir subjacente à Ação Declaratória de Constitucionalidade. Se não ficar demonstrada a existência de contenciosa judicial, de valor suficiente para abalar a percepção sobre a exigibilidade de determinada previsão legal, o exercício da jurisdição constitucional estará sendo reclamado sem motivação constitucional idônea, convolvendo-se em mero episódio de consulta, que certamente não se enquadra entre as competências da CORTE.

Daí por que, interpretando esse específico requisito, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL fixou entendimento no sentido de ser imprescindível a demonstração de dissídio judicial de “ *proporções relevantes* ” (ADC 8 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 4/4/2003; e ADC 23 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 1º/2/2016), podendo, contudo, o grau de discepção ser aferido em termos *qualitativos* , e não meramente *quantitativos* , tal como ficou assentado na ADI 5.316 MC (Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 6/8/2015), ocasião em que o TRIBUNAL firmou que a estatura normativa dos preceitos em questão e o risco de proliferação litigiosa poderiam ser considerados nessa indagação.

Confira-se, a propósito, o magistério do eminente Min. GILMAR MENDES, igualmente citado pelo Min. LUIZ FUX quando do julgamento da referida ADI 5.316 MC:

A exigência quanto à configuração de controvérsia judicial ou controvérsia jurídica associa-se não só à ameaça ao princípio da presunção de constitucionalidade – esta independe de um número quantitativamente relevante de decisões de um e de outro lado –, mas também, e sobretudo, à invalidação prévia de uma decisão tomada por segmentos expressivos do modelo representativo.

[...]

É fácil ver, pois, que o estabelecimento de uma comparação quantitativa entre o número de decisões judiciais num ou noutro sentido, com o objetivo de qualificar o pressuposto de admissibilidade da ação declaratória de constitucionalidade, contém uma leitura redutora e equivocada do sistema de controle abstrato na sua dimensão positiva.

[...]

Assim, a exigência de demonstração de controvérsia judicial há de ser entendida, nesse contexto, como atinente à existência de controvérsia jurídica relevante, capaz de afetar a presunção de legitimidade da lei e, por conseguinte, a eficácia da decisão legislativa (PAULO GUSTAVO GONET BRANCO; GILMAR FERREIRA MENDES. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1188-9).

No caso concreto, a postulação não chegou a ser instruída com um conjunto de decisões judiciais numericamente robusto, a ponto de configurar, desde uma perspectiva estritamente quantitativa, forte estado de suspeição sobre a constitucionalidade da legislação invocada.

Nada obstante, sobretudo quando analisados à luz das diversas decisões de Tribunais de Contas Estaduais que instruíram a inicial, os julgados apresentados revelem um grave quadro de incerteza jurídica, haja vista a possibilidade de reprodução desses entendimentos conflitantes em escala nacional, de modo a influir negativamente em matéria que possui impacto direto nas finanças públicas dos entes federados.

Devidamente comprovada a controvérsia, portanto, o conhecimento desta Ação Declaratória de Constitucionalidade é medida que se impõe.

Alteração posterior

Como último aspecto preliminar, observo que a LC 178/2021 promoveu alterações no sistema normativo de contenção fiscal, atuando em eixos responsáveis por impulsionar a recuperação fiscal dos entes subnacionais, seja por meio da instituição do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, seja ao reforçar o Regime de Recuperação Fiscal já vigente. Modificou, nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como se pode constatar na sequência:

Redação original da LRF

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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 de receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II – relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:**

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Redação dada pela LC 178/2021

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

[...]

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

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 de receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[..]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II – relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI – com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da

Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A nova norma explicitou: a) a utilização da remuneração bruta do servidor como base de cálculo para a apuração submetida ao teto de gastos com pessoal (art. 18, § 3º); e b) a possibilidade de deduzir as transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime previdenciário do dispêndio com inativos e pensionistas submetido ao limite fiscal (art. 19, § 1º, VI, “c”).

Tal compreensão, reveladora de uma continuidade normativa do comando controlado, foi igualmente assentada pelo Manual de Demonstrações Fiscais de 2019, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional em momento anterior às inovações estatuídas pela LC 178/2021. De acordo com o documento, a despesa bruta com pessoal deve integrar o gasto limitado pela legislação fiscal:

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas).

(https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32236,p.487)

As alterações verificadas, portanto, não possuem o condão de prejudicar as alegações veiculadas pelo Partido Requerente, razão pela qual, dada a inocorrência de mudança substancial nas normas impugnadas, e observados os princípios da economia e da celeridade processual, impõe-se reconhecer a inexistência de qualquer prejuízo ao conhecimento da ação, como, aliás, já assentado por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 2581 AgR segundo, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de

16/12/2005; ADI 4140 MC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 17/04/2009; ADI 2501, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2008; ADI 230, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; ADI 3921, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 10/11/2020; ADI 6435, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 19/03/2021).

Mérito

No mérito, à luz do art. 24, I, da Constituição Federal, que atribui à União a competência para legislar sobre normas gerais de direito financeiro, bem como do *caput* do art. 169 do texto constitucional, segundo o qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão exceder, nas despesas com pessoal ativo e inativo, os limites estabelecidos em lei complementar, cumpre verificar se os entendimentos que subsidiam a exclusão do imposto de renda retido na fonte (IRRF) e dos valores pagos a inativos e pensionistas do referido cálculo de gasto com pessoal encontram, ou não, amparo constitucional.

Para a exata compreensão da controvérsia, transcrevo os dispositivos constitucionais:

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

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 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.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

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.

A respeito do tema, cabe destacar que o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, “ ainda exerce particular fascinação sobre os juristas ”.

Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de Direito Constitucional* . 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição* . Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou na menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955, p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LUCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal” (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO, (Coord.) *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787.

A análise de suas características e de suas consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos, vem sendo realizada desde os escritos

de JOHN JAY, JAMES MADISON e ALEXANDRE HAMILTON, nos Artigos Federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção da autonomia dos entes federativos e para o equilíbrio no exercício do poder (THOMAS McINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19).

Em 1887, no centenário da Constituição norte-americana, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “ *era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem* ”, exatamente por equilibrar o exercício do poder.

É relevante salientar a importância da questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidade entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

O Federalismo, desde seu nascimento, preserva a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e a coesão do próprio País, garantindo-lhes, como afirmado por ALEXANDER HAMILTON, “ *a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição* ” (*The Federalist Papers*, IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros, que, porém, mantiveram sua autonomia.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na *cooperação*, como

salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución* . Barcelona: Ariel. 1962, p. 362). No dizer de GARCÍA PELAYO, há a necessidade de conformar-se a tendência à unidade e a tendência à diversidade (*Derecho constitucional comparado* . 8. Ed. Madri: Revista do Ocidente, 1967, p. 218).

É necessário, portanto, que o exercício das competências dos entes federativos respeite outro traço nuclear do Estado Federal: a interdependência. Esse ingrediente que representa uma ideia associável às noções de solidariedade, de lealdade ou de cordialidade é crucial para que as federações sigam em frente na persecução de seus projetos coletivos, encontrando as composições imprescindíveis para a preservação de sua identidade.

FERNANDO LUIZ ABRUCIO ressalta que a chave para o êxito federativo está em equilibrar competição e cooperação (*A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula* . In: Revista de Sociologia e Política, n. 24, jun-2005, p. 43).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, tanto para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori* , diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder na própria União, ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios.

Essa opção inicial do legislador constituinte não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: revista dos Tribunais, 1985, p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que “ *a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum* ” (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e de autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988, p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana de 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, *caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento dos preceitos básicos de convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo* (JUAN FERRANDO BADIA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONCALVES FERREIRA FILHO. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. Tendências atuais da federação brasileira. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: Estruturação da federação. *Revista de Direito Público*, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MARIO VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a

federação. *Revista de Informação Legislativa*, n . 130, p. 40 e ss.; MIGUEL SEABRA FAGUNDES. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo* , n. 99, p. 1 e ss.).

No campo da tributação e orçamento, a partir desse modelo federativo em seu Título VI (Da tributação e orçamento), a Constituição Federal estabeleceu os princípios e normas essenciais do sistema tributário nacional (capítulo I) e de finanças públicas (capítulo II), consagrou a necessidade de cada ente federativo possuir uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria, para o pleno exercício de suas autonomias política e administrativa. Da mesma forma, o texto constitucional previu a repartição das competências tributárias de forma rígida, completa e integral, estabelecendo regras de repartição de receitas decorrentes dos tributos destinados a determinado ente federativo, por todos os demais, e, por fim, as disposições sobre finanças públicas e assuntos correlatos.

No tocante às normas gerais sobre finanças públicas, o legislador constituinte estabeleceu, no art. 163 da Carta Política, a competência legislativa da União, que, por meio de lei complementar, disporá sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais voltadas ao desenvolvimento regional.

A previsão de estratégias de harmonização no texto constitucional com a finalidade de garantir o *imprescindível equilíbrio federativo* , na presente hipótese, também encontra explicações em razões econômicas, que deram ensejo ao denominado Federalismo Fiscal.

A política macroeconômica, um dos principais instrumentos à disposição do Poder Público para perseguir a estabilização da economia, é naturalmente associada à atuação da esfera central de poder, como bem destacado por SAULO SANTOS DE SOUZA:

As diversas abordagens sobre o federalismo fiscal (Buchanan, 1970; Musgrave e Musgrave, 1970) concordam que as políticas fiscais do governo federal têm caráter predominantemente redistributivo e perseguem objetivos macroeconômicos para os quais o equilíbrio das contas públicas a nível nacional e subnacional é fundamental. As políticas de estabilização monetária, por exemplo, são vistas como uma função central por conta da própria natureza dos choques econômicos cíclicos, os quais, tendo escopo nacional, exigem uma resposta também nacional. Além disso, os custos e benefícios das políticas de estabilização ultrapassam as fronteiras regionais, o que as torna, assim, inapropriadas à discricionariedade dos entes subnacionais (*Entre performance política e performance fiscal: o legado do governo Cardoso para o federalismo fiscal brasileiro* . Brasília: Tópicos Especiais de Finanças Públicas, ESAF, 2003, p. 15).

O Federalismo Fiscal também se dedicou a produzir modelos explicativos das interações estratégicas ocorridas na relação entre os entes federados, analisando os incentivos que determinariam as condutas dos diferentes níveis de governo. Ao lidar com essa plataforma de análise, pautados na lógica da ação coletiva, esses trabalhos lograram identificar diversos efeitos negativos (externalidades) que o comportamento individualista dos entes governamentais poderia produzir para o conjunto da federação.

Um dos tipos de interação mais destrutiva ocorre quando decisões a respeito dos gastos públicos de um ente local são tomadas na esperança de que as suas consequências econômico-financeiras sejam posteriormente absorvidas por um nível central de governo, geralmente por meio de ações de resgate. Esse tipo de comportamento é visto como fonte de sérios riscos para o equilíbrio federativo, pois compromete a autonomia financeira recíproca.

As decisões a respeito de gastos públicos, quando percebidas numa visão agregada, não são isentas de consequências para o conjunto do Estado. Muito pelo contrário, elas podem produzir efeitos sistêmicos bastante prejudiciais ao equilíbrio federativo, exercendo pressões negativas sobre a condução de políticas instituídas por entes federativos distintos, além de potencializar assimetrias já existentes e prejudicar o sistema econômico nacional.

Foi exatamente o que se observou no Brasil pouco tempo depois da promulgação da CF/1988, quando a federação brasileira havia sido recentemente capitalizada por preceitos de descentralização. Isso porque, no início da década de 90, em que a inflação era exponencial, os Entes federativos (Estados e Municípios) trabalhavam com uma dinâmica de ilusão monetária, em que os impactos fiscais das suas decisões eram artificialmente suavizados pela deterioração de valor que a inflação exercia na moeda até o momento da efetiva realização dos gastos. Com a estabilização econômica, lograda pelos êxitos do Plano Real, sucedeu fenômeno que eliminou o hiato antes existente entre os termos nominais e reais das decisões orçamentárias. Nasceu uma realidade orçamentária diferente, e muito mais hostil a expedientes de dissimulação, o que fez com que os índices de endividamento progredissem avassaladoramente.

Houve a necessidade de adoção de medidas corretivas no plano do equilíbrio das contas públicas, para que a gestão financeira das entidades da Federação pudesse ser ajustada a esse novo estado de coisas, a fim de se evitar nova degeneração do sistema financeiro nacional.

No decorrer dos anos 80 e no início dos anos 90, a ausência de governança na gestão fiscal de vários entes da Federação consubstanciava uma das vertentes do desequilíbrio fiscal brasileiro. Nesse período, as receitas advindas da realidade inflacionária constituíam fonte adicional de recursos para o financiamento de despesas e, conseqüentemente, ocultavam a verdadeira situação fiscal dos entes federativos.

Depois de 1994, em decorrência da estabilização de preços obtida por meio do Plano Real, ocorreu um esgotamento das receitas com imposto inflacionário e, por conseguinte, a situação fiscal dos entes subnacionais passou a se deteriorar rapidamente. A título de ilustração, em 1994, os entes subnacionais apresentaram um superávit primário de 0,77% do Produto Interno Bruto (PIB); em 1997, esses entes evidenciaram um déficit primário de 0,74% do PIB. Concomitantemente, em janeiro de 1994, a dívida interna líquida dos Estados e dos Municípios representava 8,32% do PIB, passando para 11,52% do PIB em dezembro de 1997.

Nesse contexto, os desequilíbrios fiscais estruturais dos entes federativos não podiam mais ser escondidos ou negligenciados. Os déficits estruturais ocultos foram explicitados, e as dívidas dos entes subnacionais

ganharam contornos explosivos, tornando-se então premente a necessidade de equacionar os passivos dos entes subnacionais, com imposição simultânea de uma nova forma de governança para a gestão financeira e orçamentária desses entes e a edição legislativa de medidas de macroeconomia destinadas à manutenção do equilíbrio fiscal e monetário do País, logicamente de competência da União, pois patente o interesse geral dessa nova fórmula legislativa de gestão responsável das finanças públicas (ALEXANDRE MANOEL ANGELO SILVA; ARISTIDES MONTEIRO NETO; E JOSÉ CARLOS GERARDO. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In: ARISTIDES MONTEIRO NETO (org.). *Governos estaduais o federalismo brasileiro. Capacidades e limitações governamentais em debate*. Brasília: IPEA, 2014, p. 119).

A LRF foi elaborada exatamente nessa conjuntura, como parte de um esforço de harmonização fiscal idealizado pelo governo central, instituindo um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outras coisas, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente.

Ocorre que, nada obstante a reconhecida importância dessas medidas regulatórias para o equilíbrio fiscal da Federação brasileira, o Partido Requerente noticia que alguns Tribunais de Contas Estaduais, amparados por Tribunais de Justiça locais, estariam promovendo a exclusão do imposto de renda retido na fonte (IRRF) e dos valores pagos a inativos e pensionistas do modelo de cálculo de gasto com pessoal estabelecido pela LRF, situação que se aparta do figurino constitucional transcrito acima, uma vez que as normas contidas nos arts. 18, *caput*, e 19, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade fiscal estabelecem, expressamente, o contrário.

Transcrevo, mais uma vez, o teor desses dispositivos, em suas redações atual e original:

Redação original da LRF

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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 de receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II – relativas a incentivos à demissão voluntária;

III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Redação dada pela LC 178/2021

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da

aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

[...]

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

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 de receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II – relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI – com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:**

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.**

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Como tenho afirmado reiteradamente, a Constituição Federal, inovando em relação às anteriores, regulamentou, no Título III, um capítulo específico

para a organização da Administração Pública, pormenorizando-a enquanto estrutura governamental e enquanto função, e determinando, no art. 37, que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça, além de diversos preceitos expressos, aos princípios da *legalidade*, da *impessoalidade*, da *moralidade*, da *publicidade* e da *eficiência*.

Essa regra de definição da amplitude da Administração Pública (CF, art. 37) contém princípios norteadores a serem aplicados obrigatoriamente no âmbito de todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A atividade estatal dos Poderes de Estado e órgãos autônomos, no âmbito de todos os entes federados, produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. Portanto, existirão direitos e obrigações recíprocos entre o Estado-Administração e o indivíduo-administrado e, conseqüentemente, este, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível.

Como salientado por ROBERTO DROMI, o reconhecimento de direitos subjetivos públicos não significa que o indivíduo exerça um poder sobre o estado, nem que tenha parte do *imperium* jurídico, mas que possui esses direitos como correlatos de uma obrigação do Estado em respeitar o ordenamento jurídico (*Derecho administrativo* . 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, p. 464 e ss.).

A Constituição Federal impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes, no âmbito de todos os Poderes e entes federativos, a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o respeito aos princípios da Administração Pública dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem observância à aplicação conjunta e interligada do princípio da eficiência com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de todas as suas atividades, uma vez que:

o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte (Mensagem Presidencial 886/95, convertida em Proposta de Emenda Constitucional 173/95 e, posteriormente, aprovada como Emenda Constitucional 19).

Os órgãos e Poderes Públicos, atuando obrigatoriamente dentro da legalidade e da moralidade, precisam ser *eficientes*, ou seja, devem ser aqueles que produzam os efeitos desejados, que deem bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

Sob essa perspectiva, as *despesas com pessoal* constituem uma delicada modalidade de gasto público, das quais cuidou a Constituição vigente, tendo sido previstas sensíveis ferramentas de disciplina, de ordenação e de controle gerencial e jurídico-administrativo: exigência de concurso público previamente à contratação (art. 37, II); regra geral de vedação à acumulação remunerada de cargos (art. 37, XVI); vedação à vinculação de remunerações (art. 37, XII); e estipulação de tetos de retribuição (art. 37, X).

No plano legislativo, a Constituição entregou reservadamente aos Chefes de Poder a iniciativa para leis sobre criação de cargos públicos ou aumento de remuneração, que não pode ser superada, em termos de impacto financeiro, por emenda parlamentar.

No plano financeiro, a Constituição de 1988 estabeleceu a necessidade de fixação, em lei complementar, de limite de despesas com pessoal ativo e inativo dos três níveis de governo, ministrando, em seu ADCT (art. 38), uma regra de transição que fixava o teto para esses gastos em 65% (sessenta e cinco por cento) do valor das receitas correntes enquanto não aprovada a respectiva lei complementar.

Além disso, nova mudança no texto constitucional reforçou o controle das despesas com funcionalismo, ao estabelecer, no art. 169 da CF, sanções contra entes que não observem os limites existentes, prevendo-se consequências gravosas até para servidores estáveis.

Em complementação a essas medidas, foram aprimorados os mecanismos de limitação das despesas, tornando-os segmentados por poder /órgão autônomo, e não mais por nível de governo, como acontecia na legislação anterior (LCs 82/1995 e 96/1999), pois, como bem esclarecido pelo Min. NELSON JOBIM, no julgamento da liminar na ADI 2.238 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJe de 11/9/2008), os limites anteriores não se mostraram efetivos.

A definição de um teto de gastos particularizado segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados não representou qualquer intromissão nos centros de autonomia financeira dos entes subnacionais, tampouco em relação aos Poderes de Estado e órgãos autônomos, mas sim consagrou o necessário equacionamento das exigências constitucionais estabelecidas nos arts. 167, X, e 169 da Constituição Federal, e no art. 38 do ADCT.

Em respeito à regra de definição da amplitude da Administração Pública estabelecida no art. 37 da Constituição Federal, que, repita-se, contém princípios norteadores a serem aplicados obrigatoriamente no âmbito de todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, houve a veiculação de uma estratégia de reforço da autoridade jurídica dos tetos de gastos com pessoal, que tinha o propósito federativamente legítimo de vencer um histórico de displicência fiscal injustificada dos Entes federativos, afastando dinâmicas de relacionamento predatório.

Daí por que, do ponto de vista formal, a LRF respeitou o federalismo e a separação de poderes, pois a previsão do art. 169, *caput*, da CF é suficiente para viabilizar esse modelo, já que atribui à União competência legislativa para disciplinar exaustivamente o tema, dentro de uma função de harmonização federativa.

Materialmente, não houve vício ou arbitrariedade nos níveis de endividamento adotados pela LRF e na determinação de tetos particularizados por poder/órgão autônomo, que foram fixados atendendo plenamente ao princípio da razoabilidade, uma vez que a expressão numérica dos tetos de gastos com pessoal teve como parâmetro as médias de gastos de períodos imediatamente anteriores à aprovação da lei, e objetivou salvaguardar a disponibilidade financeira dos entes subnacionais para prover outras necessidades públicas, como custeio da máquina, serviço da dívida e investimentos.

A adoção de um critério uniforme de limitação, embora tenha se mostrado de assimilação mais custosa para os Estados, em face do desarranjo fiscal reinante, do que para a União e para os Municípios, esteve longe de se revelar inexequível. A própria LRF cuidou de prevenir uma imposição muito abrupta dos novos limites, mediante o estabelecimento de um regime de transição bastante adequado e proporcional (art. 70 e 71). Isso possibilitou que as diretrizes da lei pudessem – como efetivamente foram – ser assimiladas em médio prazo por todos os níveis federativos.

A fórmula de limitação de despesas com pessoal positivada na LRF demonstrou-se constitucional e plenamente justificável em termos políticos e jurídicos, com metas factíveis e razoáveis, buscando tornar o ambiente federativo brasileiro mais saudável do ponto de vista fiscal, superando as falhas anteriores verificadas na aplicação das Leis Camata I e II, em que somente o Poder Executivo era responsável pelo cumprimento do teto de gastos, o que tornou inefetiva a aplicação de limites legais.

Para acentuar a imperiosidade de observância dos tetos estipulados, os arts. 21 a 23 da LRF ainda estabeleceram sanções aos inadimplentes, que vão desde a nulidade dos atos de extrapolação dos limites de despesa até a vedação do recebimento de transferências voluntárias e de realização de operações de crédito enquanto subsistente o excesso.

A LRF, ao estabelecer tetos diferenciados por Poder e por órgãos, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, compartilhou e solidarizou, de maneira absolutamente razoável, a obrigatoriedade plena de cumprimento dos princípios da Administração Pública, em especial a observância de limites nos gastos com pessoal entre as diferentes instâncias federativas, tornando-as equiparadas em autonomies e em responsabilidade.

Esse, a propósito, foi o entendimento sufragado pela CORTE quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2261, de minha relatoria, assim ementada:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTIGO 20. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPATIBILIDADE . IMPROCEDÊNCIA.

1. As emendas aprovadas pelo Senado Federal durante o processo legislativo são semanticamente indiferentes em relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados, providenciando meros rearranjos redacionais e topológicos. O fato de a nova apresentação textual permitir uma eventual avaliação diversa, para fins de sanção /veto presidencial não invalida as emendas legislativas.

2. Embora imponham a observância do regime de legislação complementar para a elaboração de lei geral em matéria de Finanças Públicas, os arts. 163 da CF e 30 da EC 19/98 não estipulam que essa normatização deva ser formalizada necessariamente em uma lei única.

3. A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação .

4. Só a fixação de consequências individualizadas para os desvios perpetrados por cada instância pode tornar o compromisso fiscal efetivo. A LRF estabeleceu modelo de corresponsabilidade entre os Poderes. Ao positivar esse modelo, a LRF não andou contra qualquer disposição constitucional, antes cristalizando a prudência fiscal, valor chancelado constitucionalmente .

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2261, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 28/8/2020).

Descabe, diante de tal cenário, aventar-se o caso de mera crise de legalidade, pois, como já reconhecido por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a eventual incompatibilidade entre manifestações normativas locais e os padrões estabelecidos no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal caracteriza, em essência, “ *um problema de envergadura maior* ”, relacionado à inadmissível usurpação de competências da União.

Veja-se, nesse sentido, o precedente firmado no julgamento da ADI 5449 MC-Ref, de relatoria do saudoso Min. TEORI ZAVASCKI, assim ementada:

Ementa: CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes.

2. **A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade.**

3. **Os limites traçados pela lei de responsabilidade 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 nela previstos.**

4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispôs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepôs à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF.

5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos “ex nunc” (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta

ação, a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5%”, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015.

(ADI 5449 MC-Ref, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 22/04/2016).

Nessa perspectiva, o entendimento que subsidia a exclusão do **imposto de renda retido na fonte (IRRF)** do limite de gastos com pessoal contraria frontalmente o art. 19 da LRF, que enumera as parcelas não integrantes do referido cálculo, de modo que manifestações subnacionais em sentido ampliativo usurpam a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre direito financeiro, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal.

No ponto, mostra-se irrelevante qualquer referência ao disposto no art. 157, I, da Constituição Federal, segundo o qual pertencem aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

De fato, como bem assentado pelo eminente Ministro GILMAR MENDES, no julgamento monocrático da ACO 3133 (DJe de 26/6/2018), o imposto de renda tem como fato gerador a obtenção de renda, de modo que o valor que seja retido na fonte compõe a remuneração bruta desembolsada pelo Poder Público.

Conforme realçado por Sua Excelência, a interpretação ampliativa das exceções elencadas no § 1º do art. 19 da LRF, ora impugnada nesta Ação Declaratória de Constitucionalidade, conduziria à retirada dessa parcela remuneratória de qualquer “ *submissão à Lei de Responsabilidade, e seus princípios correlatos (transparência, prevenção de riscos fiscais, probidade etc.), a qual não precisaria constar como despesa de pessoal e, de outro lado, tampouco como receita corrente líquida, apesar de se considerar contábil e legalmente como receita do Ente público e despesa, criando recurso /dispêndio financeiro indene de proteção jurídico-fiscal* ”, o que não encontra amparo no ordenamento jurídico nacional.

Observo, ainda, que, embora retido pelo ente subnacional, a quem caberá a titularidade sobre a receita derivada do seu recolhimento quando

incidente sobre rendimentos por ele pagos (RE 1.293.453-RG, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 22/10/2021), o tributo federal em questão insere-se na competência arrecadat6ria da Uni6o, o que atrai a necessidade de contabiliza6o no c6mputo da despesa total com pessoal por for6a do princ6pio do or6amento bruto, contido na Lei 4.320 /1964.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constar6o da Lei de Or6amento pelos seus totais, vedadas quaisquer dedu66es.

De fato, o princ6pio or6ament6rio exige que a contabilidade p6blica transcreva as rubricas de receitas e despesas de maneira integral, salvo exce66es consignadas na legisla6o, prestigiando a transpar6ncia no controle regular das contas p6blicas

Anoto, por fim, que, segundo levantamento realizado em 2018, 6rg6os pertencentes a mais de metade dos estados brasileiros (integrando 15 unidades da federa6o) elevavam artificialmente a margem do teto de gastos com pessoal ao excluir o IRRF do montante submetido ao limite fiscal (CAVALCANTE, Luiz; OLIVEIRA, Ronaldo. Composi6o da despesa com pessoal e d6ficit fiscal: uma an6lise dos Estados e do Distrito Federal. Revista do Servi6o P6blico, Bras6lia, v. 71, n. 4, 2020). Trata-se, enfim, de controv6rsia al6ada recorrentemente ao arb6trio dessa CORTE, a quem cabe oferecer uma resposta jurisdicional consistente.

Da mesma forma, excepcionadas as hip6teses previstas no inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, a desconsidera6o dos valores pagos a inativos e pensionistas para o c6lculo do limite de gastos com pessoal afronta a sistem6tica prevista pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, conseqüentemente, os arts. 24, I, e 169 da Constitui6o Federal.

Efetivamente, o art. 19, § 1º, da LRF enumera as despesas que n6o ser6o computadas para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constitui6o Federal, entre as quais, considerada a nova reda6o conferida pela Lei Complementar 178/2021, releva transcrever as despesas “ *com inativos e pensionistas, ainda que pagas por interm6dio de unidade gestora 6nica ou fundo previsto no art. 249 da Constitui6o Federal, quanto 6 parcela custeada por recursos proveniente* ” (a) “ *da arrecada6o de contribui66es dos segurados* ”, (b) “ *da compensa6o financeira de que trata o § 9º do art.*

201 da Constituição ”, e (c) “ de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos”.

Nesse contexto, conforme enfatizado pela Advocacia-Geral da União (doc. 134), inexistindo espaço normativo para ampliações hermenêuticas, fica evidenciado que *“ decisões administrativas ou judiciais que retirem as despesas com inativos e pensionistas do cálculo do limite de gastos com pessoal são frontalmente contrárias às citadas normas gerais, e ofendem, por consequência, os artigos 24, inciso I e 169 da Constituição da República ”.*

Cabe destacar, a propósito, que, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 584, de minha relatoria, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu como obrigatória, aos entes federativos, a observância dos requisitos que, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, orientam a metodologia de cálculo do limite de gastos com pessoal, destacando, assim, o caráter nacional da LRF.

CONSTITUCIONAL. LEI 3.606/2017 DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ/RJ. SERVIDOR PÚBLICO. SUSPENSÃO DE VANTAGENS REMUNERATÓRIAS. CONTROLE DE DESPESA COM PESSOAL ATIVO E INATIVO. ESTABELECIMENTO DE SANÇÕES E CONSEQUÊNCIAS PARA DESCUMPRIMENTO DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. DESRESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA (ARTIGOS 30, II; 163, I AO VII, E 169, *CAPUT* , TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). PROCEDÊNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.

1. Regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estado-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22),

ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. No plano financeiro, a Constituição estabeleceu, em seu art. 169, caput, que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios respeite os limites estabelecidos em lei complementar de caráter nacional, atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

4. A norma impugnada apartou-se do figurino constitucional e da legislação editada pela União ao vedar medidas que são expressamente autorizadas pela LRF (art. 22, parágrafo único, I), a qual, flexibilizando a proibição de concessão de vantagens, autoriza o pagamento decorrente de sentença judicial, determinação legal /contratual ou quando se tratar de revisão geral anual (CF, art. 37, X), mesmo no cenário de inobservância dos limites de gastos com despesa com pessoal ativo e inativo.

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente.

(ADPF 548, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 16/3/2020).

De igual relevância, cite-se o precedente firmado no julgamento da ADI 6129 MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Red. p/ o acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 25/3/2020), em que o TRIBUNAL afirmou como necessária a inclusão, na composição dos gastos com pessoal, tanto das despesas com inativos e pensionistas, quanto da parcela de imposto de renda retido na fonte.

AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.

1. As emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, como novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação.

2. Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto

constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).

3. O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF, pelo que incorre em inconstitucionalidade formal.

4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação.

5. Medida Cautelar concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás.

As consequências negativas oriundas dessas “ *interpretações criativas* ”, que acabam por permitir a ampliação dos gastos com pessoal mesmo quando ausente base econômica sólida apta a sustentar o incremento das despesas, são bastante evidentes, como bem demonstrado na manifestação apresentada pela Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU), admitida no processo na condição de *amicus curiae* (doc. 152):

Por meio da exclusão de diversos itens para o cômputo da despesa com pessoal, alguns Estados e Municípios têm conseguido escapar das punições constitucionais e legais, aproveitando-se de uma situação ilusória de atendimento dos limites impostos no artigo 20 da LRF.

Para muitos governantes essa maquiagem vem a calhar: além de se desviarem das sanções, conseguem aumentar sua popularidade junto a grupos de interesse do funcionalismo público, trunfo especialmente valioso em finais de mandato, conforme prevê a teoria econômica dos “ *ciclos políticos oportunistas* ” e do “ *uso estratégico do orçamento* ”. De modo similar, os Poderes Judiciário e Legislativo subnacionais, bem como os órgãos autônomos correspondentes (quais sejam, o Ministério Público e a Defensoria Pública Estaduais e os próprios Tribunais de Contas dos Estados) têm atuado, inclusive à revelia do Poder Executivo, para ampliar os respectivos limites para as despesas com pessoal.

Dados da Secretaria do Tesouro Nacional, consolidados no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2018, mostram que essa estratégia têm sido usual. Em 2017, 14 entre os 27 Estados

excederam o limite de 60% da sua receita corrente líquida, chegando alguns a comprometer quase 80% dessa receita.

A consequência nas contas públicas é inexorável: só em 2017, acumulou-se um *déficit* primário de R\$ 13,9 bilhões e obteve-se resultado orçamentário negativo em escandalosos R\$ 20,3 bilhões. Essa deterioração fiscal vem se intensificando diante do crescimento real (ou seja, descontada a inflação), na média dos Estados, de 31,5% das despesas com pessoal nos últimos sete anos. Não é por coincidência que os Estados com maiores proporções de gastos com pessoal encontram-se em situação de calamidade fiscal, comprometendo sua capacidade de investir e prover serviços e bens públicos de qualidade.

Mas essa situação só chegou a esse ponto porque essa maquiagem fiscal tem sido respaldada e ratificada pelos tribunais de contas e legislativos subnacionais. Essa função fiscalizatória de acompanhamento desse limite a nível local é afetada pelo funcionamento de dinâmicas políticas específicas, como *log rolling* (aprovação recíproca de projetos para beneficiamento mútuo), outros mecanismos específicos de predominância do Executivo e ações de grupos de interesse encastelados na máquina pública.

Essa fragilidade institucional termina por inutilizar a função de sinalização dos órgãos fiscalizadores subnacionais: as contas dos governantes desses entes são aprovadas sem quaisquer efeitos dissuasórios no que tange aos artifícios contábeis apontados e sem comunicar à sociedade o grau de comprometimento dos gestores públicos com a responsabilidade fiscal. O resultado é uma população que não consegue diferenciar bons e maus governantes, o que perpetua o desequilíbrio orçamentário desses entes e joga para o governo federal o ônus de salvar (e perdoar) os Estados e Municípios por suas condutas pródigas, a duras penas para a sociedade como um todo.

É unânime na literatura e entre os especialistas no assunto que esse problema é uma bomba relógio preste a estourar.

Dessa forma, torna-se imperioso reconhecer que a interpretação feita pelos Tribunais de Justiça e Cortes de Contas estaduais a respeito do conceito de despesa total com pessoal não pode, nesse particular, substituir a disciplina editada pela União, por meio da LRF.

As providências previstas na Constituição e na LRF devem ser respeitadas, não sendo viável aos Tribunais de Justiça e às Cortes de Contas estaduais rivalizar com o regramento instituído pelo ente federal detentor de competência legislativa.

Uma vez atribuída competência ao ente central para regular a questão de modo geral e uniforme por meio de uma lei nacional, os entes subnacionais devem obediência ao regramento editado, não lhes sendo lícito escolher qual ou quais regras irão adotar, sob pena de esvaziamento da própria competência constitucional atribuída à União.

Assim, afigura-se manifesta a constitucionalidade dos arts. 18, *caput*, e 19, *caput* e §§ 1º e 2º, da LC 101/2000 em relação aos arts. 24, I, e 169, *caput*, da Constituição Federal.

Diante do exposto, CONHEÇO da ADC e julgo PROCEDENTE o pedido formulado para declarar a constitucionalidade do art. 18, *caput*, e do art. 19, *caput* e §§ 1º e 2º, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 23/05/2023 00:00