

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR ESTADUAL NA HIPÓTESE DE EXTINÇÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS: O ESTUDO DE CASO DO EXTINTO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO CEARÁ.

Aline Teodoro de Moura¹
Lucieni Pereira²

RESUMO

A incorporação da despesa com pessoal do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCMs-CE) pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), sem o correspondente limite de pessoal fixado pelo artigo 20, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade por duas razões: por não garantir os meios fiscais plausíveis para o TCE-CE incorporar, com todo impacto fiscal, as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista assumidas em razão da extinção do TCMs-CE, fato ocorrido 17 anos após a vigência da LRF; e por romper a sistemática de financiamento excepcional prevista pela LRF para os Estados que, na data de sua publicação, dispunham de dois quadros de pessoal independentes para o exercício do controle externo no âmbito do Estado do Ceará. A interpretação adequada do artigo 8º da Emenda Constitucional nº 92, de 2017, promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, é no sentido de que as dotações orçamentárias do extinto TCMs-CE e limite fiscal de 0,4% da Receita Corrente Líquida (RCL) estadual devem ser absorvidos pelo TCE-CE. A retirada do limite de 0,4% da RCL do TCE-CE configura quebra de lealdade fiscal e violação à autonomia do TCE-CE. No caso do Estado do Ceará, envolve exercício abusivo de poder por parte do Poder Executivo, que afronta a competência legislativa suplementar do Estado para legislar sobre o vazio legislativo da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, no que tange às hipóteses de extinção de TCMs, assim como regras de transição para eliminação de eventual excedente da despesa com pessoal gerado em função de alterações legislativas sobre a distribuição histórica dos limites de pessoal.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, Limite de pessoal, Impacto fiscal, Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The incorporation of the personnel expenses of the Court of Accounts of the Municipalities of Ceará (TCMs-CE) by the Court of Accounts of the State of Ceará (TCE-CE), without the corresponding personnel expense limit established by article 20, § 4 of the Law of Responsibility Fiscal (LRF), violates the principles of reasonableness and proportionality for two reasons: for not guaranteeing the plausible

¹ Doutora em Direito da Empresa e Atividades Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (2018). Mestre em Direito e Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (2013). Especialização em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Federal Fluminense (1999). Advogada. Professora Adjunta de Direito Empresarial e de Direito Tributário do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Unigranrio.

² Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Especialista em Finanças Públicas e Professora de Finanças Públicas e Gestão Fiscal e Presidente da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU).

fiscal means for the TCE-CE to incorporate, with all fiscal impact, the expenses with active, inactive and pensioner personnel assumed due to the extinction TCMs-CE, which occurred 17 years after the LRF was in force; and for breaking the system of exceptional financing provided by the LRF for States that, on the date of its publication, had two independent staff to exercise external control within the State of Ceará. The proper interpretation of article 8 of Constitutional Amendment 92/2017, promulgated by the Legislative Assembly of the State of Ceará, is in the understanding that the budget allocations of the extinct TCMs-CE and fiscal limit of 0.4% of the state's Current Net Revenue (RCL) must be absorbed by the (TCE-CE). The removal of the 0.4% limit of the TCE-CE RCL represents a breach of fiscal loyalty and a violation of the TCE-CE's autonomy. In the case of the State of Ceará, it involves an abusive exercise of power on the part of the Executive Power, which defies the supplementary legislative competence of the State to legislate on the legislative vacuum of Federal Complementary Law nº 101/2000, with respect to the hypotheses of extinction of TCMs, as well as transition rules for eliminating any surplus of personnel expenses generated due to legislative changes on the historical distribution of personnel expense limit.

Keywords: Fiscal Responsibility Law, Personnel Expense Limit, Tax Impact, Court of Auditors.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a constitucionalidade do procedimento adotado pelo Poder Executivo do Estado do Ceará que incorporou, ao respectivo limite de 48,6% da Receita Corrente Líquida estadual, o limite de 0,4% da RCL legalmente destinado ao extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCMs-CE), consoante o artigo 20, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).³

O ato afronta o artigo 8º da Emenda Constitucional (EC) nº 92, de 2017, o qual estabelece que as dotações orçamentárias e o limite de pessoal do TCMs-CE devem ser incorporados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), com vistas a garantir os meios orçamentários e fiscais necessários para a absorção das despesas com pessoal do órgão extinto.

A Emenda que extinguiu o TCMs-CE foi aprovada nos seguintes termos:

³ O estudo decorre de parecer técnico-jurídico das autoras, apresentado no Relatório de Gestão Fiscal da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, de nº 05301/2017-6, cujo acórdão nº 0115/2018 do Pleno do Tribunal de Contas, publicado no DO TCE do dia 24/05/2018, acolheu a tese empreendida sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a competência legislativa suplementar estadual na hipótese de extinção de Tribunal de Contas.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 92, DE 16 DE AGOSTO DE 2017

EXTINGUE O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, nos termos do inciso I, do art. 59, da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º Fica extinto o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

Art. 2º Ficam extintos os cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios e os seus **integrantes são postos em disponibilidade**, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional, **com direito à percepção integral de suas remunerações**, incluídos os subsídios, direitos e vantagens pecuniárias, garantidos os reajustes nas mesmas datas e proporção dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 3º Todos os **servidores efetivos** ou a eles equiparados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam **incorporados e aproveitados no Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, imediatamente a partir da publicação da presente Emenda Constitucional.

[...]

§ 4º Os **servidores inativos e pensionistas** do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará deverão **integrar o quadro de inativos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, na forma da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999 e alterações posteriores.

[...]

Art. 4º Os Procuradores de Contas e os Auditores [Conselheiros Substitutos] que atuam perante os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Ceará ficam **aproveitados** perante o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a partir da publicação da presente Emenda Constitucional. (grifo nosso)

A promulgação da Emenda em tela produziu efeitos consideráveis na gestão orçamentário-financeira do TCE-CE, a saber: (i) absorção das despesas com a disponibilidade remunerada dos Conselheiros do TCMs (extinto); (ii) incorporação e aproveitamento de todos os servidores efetivos ativos do extinto TCMs-CE (ou a eles equiparados), assim como pelos Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas do Ministério Público de Contas junto ao TCMs; e (iii) incorporação da despesa com pessoal inativo e pensionistas do extinto TCMs-CE, os quais passaram a integrar o quadro de inativos do TCE-CE.

Tais despesas somavam, em abril de 2017, R\$ 103,7 milhões, montante referente a despesas que passaram a ser incorporadas à execução orçamentária do TCE-CE. A expressividade do valor, que representava mais de 50% do orçamento do TCE-CE, demonstra o enorme impacto que a extinção do TCMs-CE produziu sobre as finanças daquela instituição.

O presente estudo conclui pela inconstitucionalidade do procedimento adotado pelo Poder Executivo de absorver o limite de 0,4% da RCL que o artigo 20, § 4º, da LRF destinou ao custeio das despesas de pessoal dos TCMs existentes na data da sua edição, em 2000, cujos fundamentos se propõe análise.

2 DO SENTIDO E ALCANCE DO ARTIGO 8º DA EMENDA Nº 92, DE 2017, À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO CEARÁ

Para garantir ao TCE-CE os meios necessários ao custeio das despesas obrigatórias de caráter continuado, incorporadas com a extinção do TCMs-CE, a EC nº 92, de 2017⁴, assim estabeleceu:

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 nº 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. (grifo nosso)

⁴ Emenda Constitucional nº 92, de 16/08/2017. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível em: <<https://belt.al.ce.gov.br/index.php/constituicao-do-ceara/emendas-a-constituicao-do-ceara/item/6113-emenda-constitucional-n-92-de-16-08-17-d-o-21-08-17>>. Acesso em 10 fev 2018.

A relevância do tema dificilmente poderia ser subestimada pelo constituinte estadual. O sentido do comando não é outro senão o de assegurar os meios operacionais, orçamentários e fiscais mínimos para que o TCE-CE pudesse assumir, sem assombros, as competências constitucionais anteriormente desempenhadas pelo TCMs-CE, instituição autônoma que, meio século antes da edição da LRF, já funcionava com seu quadro próprio de pessoal.

Apesar da previsão expressa e inequívoca do artigo 8º da Emenda em tela, o Poder Executivo do Estado do Ceará passou, a partir do 3º quadrimestre de 2017, a evidenciar o limite de 49% da RCL no Demonstrativo de Despesa de Pessoal. O procedimento representa, na prática, a absorção ilegítima, pelo Poder Executivo, de 0,4% da RCL que a LRF destina ao custeio das despesas de pessoal dos TCMs existentes na data de sua edição, em 2000.

A criação do TCMs-CE remonta ao ano de 1954, com a edição da Lei nº 2.343, que sacramentou a instituição do Conselho de Assistência Técnica aos Municípios do Ceará (CATM-CE). Implantado rapidamente, em 21/1/1955, o Conselho teve seu Regimento Interno aprovado por meio de decreto assinado pelo então Governador Stênio Gomes da Silva. O referido Conselho ganhou *status* constitucional com a promulgação da EC nº 1, de 27/5/1957. As ECs nºs 1/1970 e 9/1992 transformaram o CATM em Conselho de Contas dos Municípios (CCM) e TCMs, respectivamente, o qual teve suas competências definidas com a Lei Orgânica sancionada em 4/8/1993.

O sentido da redação dada ao artigo 8º da EC nº 92, de 2017, em comento não foi outro senão assegurar a incorporação, pelo TCE-CE, das despesas obrigatórias de caráter continuado geradas nesse período de mais de meio século de funcionamento do TCMs-CE.

Para ilustrar o impacto da medida, tem-se que a despesa total de pessoal do TCMs-CE, no 1º quadrimestre de 2017 (ano da extinção), atingiu R\$ 103,7 milhões, sendo R\$ 82,5 milhões referentes a pessoal ativo e R\$ 21,1 milhões dizem respeito a despesas com inativos e pensionistas, valores esses que passaram a ser absorvidos pelo TCE-CE. O montante global da despesa com pessoal do TCMs-CE atingiu 0,5738% da RCL estadual, que totalizou R\$ 18,1 bilhões no mesmo período. Sem considerar os inativos e pensionistas, os gastos com servidores ativos do TCMs-CE representou 0,4541% da RCL.

A despesa total de pessoal do TCE-CE, no encerramento de 2017, atingiu R\$ 197,2 milhões, montante que representou 1,1091% da RCL estadual, considerada a

queda para R\$ 17,8 bilhões no 3º quadrimestre. Daquele valor, R\$ 154 milhões referem-se a despesas com pessoal ativo (0,8667% da RCL) e R\$ 42,3 milhões a pessoal inativo e pensionista (0,2378% da RCL).

Redistribuir o limite do TCMs-CE com base na despesa com pessoal gerada em mais de meio século de funcionamento do órgão, sem perder de vista a vinculação com os impactos orçamentários e fiscais sobre a gestão do TCE-CE, que absorveu todo pessoal ativo, inativo e pensionista do órgão extinto. Esse é um dos aspectos relevantes na determinação do sentido e alcance do 8º da EC nº 92, de 2017.

Com os contornos apontados até aqui, a interpretação sistemática sobressai como método interpretativo mais adequado para o caso em questão, segundo a qual a norma jurídica deve ser interpretada dentro do contexto normativo como um todo.

É possível cogitar que o Congresso Nacional possa futuramente – num verdadeiro exercício de ‘malabarismo legislativo’ – modificar o arranjo fiscal delineado em 2000, com alteração substancial do equilíbrio estabelecido no texto original do artigo 20 da LRF. Todavia, o legislador, por certo, não poderia desmontar o sistema peculiar concebido há duas décadas para os TCMs, sem estabelecer regras claras de transição para eliminação de eventuais excedentes da despesa com pessoal que decorrerem da absorção do quadro de pessoal. Esse seria o mínimo a se esperar do Legislativo Bicameral.

Em resumo: o artigo 8º da EC nº 92, de 2017, disciplina, de forma inequívoca, que o limite de 0,4% da RCL estadual referido no artigo 20, § 4º, da LRF, historicamente destinado às despesas de pessoal do agora extinto TCMs-CE, deverá ser somado ao limite fixado para o TCE-CE segundo critérios previstos no inciso II, alínea ‘a’ e § 1º do mesmo artigo.

Isso não significa que o Congresso Nacional não possa, no futuro, vir a disciplinar diferente, o que suspenderá a eficácia da norma estadual. O que não pode ocorrer é, considerando a legislação atualmente vigente, o Chefe do Poder Executivo descumprir o 8º da EC nº 92, de 2017, e inovar o sentido da LRF.

Além de, na prática, adentrar na competência legiferante do Congresso Nacional em matéria que a Constituição da República exige lei complementar (artigo 169), o ato do Poder Executivo referente à publicação do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 102017, que absorve o limite de 0,4% da RCL, afronta o citado dispositivo da Constituição cearense previsto com o nítido propósito de preencher o vazio verificado na LRF, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais, no legítimo e

pleno exercício da competência legiferante concorrente assegurada à Assembleia Legislativa.

3 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO ESTADO DO CEARÁ

As normas de direito financeiro e orçamento constituem matérias inseridas no rol de competência legislativa concorrente, cabendo aos Estados - para preencher o vazio da lei federal sobre normas gerais (*in casu* a Lei Complementar nº 101, de 2000) - exercer a Competência Legislativa Suplementar, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais. Tal competência está assim prevista na Carta Política:

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

I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - **orçamento**;

[...]

§ 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. (grifamos)

Ao regulamentar o artigo 169 da Constituição da República, a LRF destacou o limite de 3% da RCL estadual para ser repartido, proporcionalmente, entre o TCE e a Assembleia Legislativa (artigo 20, inciso II, alínea 'a'), segundo critério com base na média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificadas de 1997 a 1999 (artigo 20, § 1º). Não há, nesses dispositivos, qualquer menção que pudesse supor a distribuição desse limite de pessoal do Poder Legislativo com o TCMs, o qual dispõe de regra própria, a saber:

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;

[...]

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

[...]

§ 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). (grifo nossp)

Foi decisão do Congresso Nacional reduzir em 0,4 pontos percentuais do limite do Poder Executivo nos Estados que, na data da publicação da LRF (5/5/2000), mantinham estruturas de dois Tribunais de Contas.

A regra do artigo 20, § 4º da LRF foi necessária porque, na referida data, havia quatro Estados que mantinham estruturas administrativas antigas para a fiscalização dos órgãos municipais. São eles:

Instituição	Ato de Criação	Data de Criação	Data Instalação
TCMs-BA	Lei nº 2.838	17/09/1970	10/03/1971
TCMs-CE	Lei nº 2.343	24/06/1954	21/01/1955
TCMs-GO	Lei nº 8.338	18/11/1977	18/11/1977
TCMs-PA	EC nº 13	16/10/1980	01/03/1983

Apesar do esforço legislativo, o artigo 20 da LRF deixou um vazio inequívoco quanto à criação de novos TCMs ou à extinção dos referidos órgãos existentes na data de sua publicação. Tal vazio presente na lei federal definidora de normas gerais foi oportunamente preenchido - de forma razoável e juridicamente plausível - pela redação dada ao artigo 8º da EC nº 92, de 2017, regra que deixou de ser observada pelo Poder Executivo a partir do 3º quadrimestre de 2017.

O dispositivo da Emenda estadual em comento deve ser analisado à luz da jurisprudência da Corte Suprema, assim assentada:

É, portanto, matéria de competência legislativa concorrente. Nesse contexto, o Colegiado esclareceu que cabe à União editar normas gerais que traçam um plano, **sem estabelecer pormenores**. A competência legislativa dos Estados-membros e do Distrito Federal é de caráter suplementar [CF/1988, art. 24, § 2º]. Todavia, **diante da ausência de lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, até que seja editada referida lei [CF/1988, art. 24, §§3º e 4º]**. Assim, tendo em vista que, à época da edição da Lei 11.078/1999, não havia lei geral sobre o tema, o Estado de Santa Catarina tinha competência legislativa plena nessa matéria” [ADI 2.030, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-8-2017, P, Informativo 872.]

O art. 24 da CF compreende **competência estadual concorrente** não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, **preencher os vazios da lei federal de normas gerais**, a **fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais** (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena “para atender a suas peculiaridades” (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º)” [ADI 3.098, rel. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006; ADI 2.818, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-5-2013, P, DJE de 1º-8-2013]

É inequívoco que a extinção do TCM-CE constitui matéria inserida no rol de peculiaridades do Estado do Ceará, com correspondência tão somente em outros três Estados (Bahia, Pará e Goiás). Assim sendo, a regra prevista no artigo 8º da EC nº 92, de 2017, para preenchimento do vazio legislativo deixado pela LRF, encontra amparo constitucional, revelando-se plenamente harmônica com a jurisprudência da Corte Suprema.

Assim sendo, os Poderes Executivos dos Estados da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará dispõem de 48,6% da RCL a título de limite máximo para despesa com pessoal. Nesses Estados, aos órgãos do Poder Legislativo, na prática, foi destinado o limite de 3,4% da RCL para a manutenção das respectivas despesas de pessoal que, no TCMs-CE, remontam há mais de meio século, realidade que não comporta mudanças estruturais nessa distribuição.

4 DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA PROPORCIONALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA

Ao assumir uma massa de despesas com pessoal tão alargada, não vinga a ideia de incluir as despesas do TCMs-CE para concorrer com a repartição do limite de 3% da RCL previsto no artigo 20, inciso II, alínea ‘a’ da LRF, que a LRF destina, taxativamente, ao TCE e Assembleias Legislativas.

Os Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará possuem um padrão de despesa com pessoal completamente diverso, o que exige a configuração de limites e

repartições diferenciadas, tal como estabeleceu o Congresso Nacional de forma equilibrada e proporcional ao editar a LRF em 2000.

Mesclando a realidade financeira com os propósitos confessados da LRF, diploma que prestigia a proporcionalidade na repartição dos limites dos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, nada indicaria que, num juízo de ponderação, em que são considerados os comportamentos estatais também sob filtros como os da razoabilidade e da proporcionalidade, as despesas de pessoal do extinto TCMs-CE devessem concorrer com o árido cenário financeiro em que se encontram o TCE-CE e a Assembleia Legislativa do Ceará. Tais órgãos não dispunham (em 2000) e não dispõem de margem de expansão da despesa de pessoal para absorver despesas da ordem de R\$ 103 milhões, que foram transferidas para o TCE-CE com a promulgação da EC nº 92, de 2017.

Não se trata aqui de questão menor. A razoabilidade é o parâmetro pelo qual se deve aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, bem como a legitimidade dos fins de determinado ato estatal. Segundo o Ministro Gilmar Mendes⁵, do Supremo Tribunal Federal:

Cuida-se de aferir a **compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos** ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeitsprinzip*), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (*Geeignetheit*) e a necessidade (*Erforderlichkeit*) do ato legislativo.

[...] A **violação ao princípio da proporcionalidade** ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência, e **irrazoabilidade** ou inadequação entre **meios e fins**" (grifo nosso)

Ambos os métodos abrigam os mesmos valores subjacentes, quais sejam, justiça, racionalidade, medida adequada, senso comum e rejeição veemente aos atos arbitrários, valores esses ausentes no ato do Poder Executivo questionado na presente Consulta.

O sentido da redação dada ao artigo 20, § 4,^o da LRF c/c artigo 8^o, parágrafo único, da EC nº 92, de 2017, decorre do figurino institucional peculiar vigente em 2000

⁵ Ferreira Mendes, Gilmar. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. Revista Diálogo Jurídico, Ano I – Vol. I – N.º. 5 – agosto de 2001. Salvador. p. 1-2.

para os Poderes Legislativos dos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, o que justificou - e permanece a justificar -, em termos materiais, o tratamento diferenciado dispensado pelo Congresso Nacional na repartição do limite de pessoal entre os Poderes e órgãos autônomos nesses quatro Estados.

Sob outro ângulo, somente o Congresso Nacional poderia, no exercício de sua competência legiferante exclusiva, cogitar transferir o limite de pessoal legalmente destinado ao custeio de pessoal TCMs-CE para outro Poder.

Medida nesse sentido, porém, exigiria a previsão, expressamente, de regras de transição que contemplassem a fixação de prazo específico para eliminação de eventual excedente da despesa com pessoal que viesse a surgir em razão da absorção, pelo TCE, das despesas com pessoal do órgão extinto. Exemplo nesse sentido se extrai das regras previstas nos artigos 70 e 71 da LRF, a saber:

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá **enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios**, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, **50% a.a.** (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, **até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar**, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, **acrescida de até 10%** (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20. (grifamos)

O ato que transfere o limite de 0,4% da RCL do Estado do Ceará para o Poder Executivo, afetando a distribuição proporcional e razoável do limite de pessoal destinado aos órgãos do Legislativo e Tribunais de Contas, não reflete essa dimensão, apresentando-se desprovido de compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente.

Para além de afrontar o comando da Constituição estadual, o referido ato executivo introduz, de forma oblíqua, alteração materialmente relevante no sentido da norma geral de finanças públicas, sem dispensar o devido cuidado com a aferição da compatibilidade da LRF com os fins constitucionalmente previstos. Patente a

inobservância do princípio da proporcionalidade, em vertente diametralmente oposta ao que foi delineado na concepção da LRF quando da sua edição, em 2000.

O limite de pessoal fixado para os Poderes e órgãos autônomos não é um fim em si mesmo proposto a mensurar, a partir de um indicador nas estatísticas fiscais, o volume de recursos destinado a um conjunto de despesas. Ideia nesse sentido revela visão estreita das finanças públicas e do arcabouço constitucional vigente.

Tal limite expressa o parâmetro de índole constitucional (artigo 169) previsto não apenas para limitar o gasto de despesas dessa natureza, mas também com a finalidade de conferir segurança jurídica ao ‘*pacto*’ intergeracional solenizado entre o Estado e os seus servidores, do qual sobressaem os reflexos sobre a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado pelos Poderes e órgãos com poder de autogoverno.

Sobre esse tema, merece transcrição a valiosa lição fiscal do Ministro Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União, registrada em seu Relatório e Voto que fundamentam o Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário:⁶

214. Ao determinar explicitamente que a fixação dos limites para despesa com pessoal ativo e inativo far-se-á por intermédio de lei complementar, cujo processo se sujeita a um amplo e exaustivo debate bicameral e aprovação por maioria absoluta nas duas Casas - o legislador constituinte impõe que seja efetivado uma espécie de ‘**pacto**’ entre o Congresso Nacional e as instituições (Poderes e órgãos autônomos) abrangidas pelo comando do art. 169, as quais são constituídas pelos seus servidores públicos e não apenas pelos seus titulares-responsáveis. Isso porque, no caso de descumprimento do prazo para recondução da despesa ao limite máximo fixado por lei complementar, as providências saneadoras impostas pelos §§ 3º e 4º do dispositivo em foco atingem tão-somente os **servidores públicos**, suscetíveis à perda do que pode ser para muitos – ou para a maioria – a maior de suas conquistas: o **cargo público**.

215. E visto sob a perspectiva panorâmica, a fixação de tal limite também pressupõe uma outra espécie de ‘**pacto**’, desta vez entre o Congresso Nacional e a **sociedade**, na medida em que o § 2º do art. 169 da Constituição (item 154) impõe a **suspensão**

⁶ Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário. Tribunal de Contas da União – Relator: Ministro Benjamin Zymler - Julgamento: 05/03/2008. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/mista/orca/tcu/PDFs/Acordao3522008-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 20 jan de 2018.

imediate do repasse de recursos federais e estaduais para os entes das demais esferas se houver descumprimento do prazo de até dois quadrimestres para eliminação do excedente do limite da despesa com pessoal – fixado para Poderes e órgãos autônomos. Com essa medida, o legislador constituinte induz a elevação do grau de **accountability horizontal**, o qual possui direta relação com a **accountability vertical**, que é aquela em que os atores sociais se organizam para cobrar dos gestores públicos o correto uso do erário, a prestação de contas e o cumprimento dos normativos a que estão subordinados, inclusive por parte dos órgãos responsáveis por realizar a fiscalização. (grifos no original)

Sob essa perspectiva, o ato de transferir os 0,4 pontos percentuais do limite de pessoal para o Poder Executivo fere a segurança jurídica, consagrada como um dos fundamentos do Estado e do Direito, ao lado da Justiça e do bem-estar social.

De acordo com a lição do Ministro Luís Roberto Barroso⁷, do Supremo Tribunal Federal, a segurança jurídica constitui um elemento importante para a paz de espírito e para a paz social, propiciando a previsibilidade das condutas, a estabilidade das relações jurídicas e a garantia do cumprimento das normas. Ainda segundo o Jurista, a ideia de segurança jurídica envolve três dimensões, três planos: o institucional, o objetivo e o subjetivo, a saber:

Do ponto de vista institucional, a segurança jurídica se refere à existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da Constituição e das leis, e sujeitando-se a elas. Do ponto de vista objetivo, ela se refere (i) à anterioridade das normas jurídicas em relação às situações às quais se dirigem, (ii) à **estabilidade do Direito, que deve ter como traço geral a permanência e continuidade das normas** e (iii) à não-retroatividade das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos já constituídos. Por fim, do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica refere-se à **proteção da confiança, que impõe à Administração o dever de agir com coerência, lealdade e boa-fé objetiva**. Uma das facetas mais importantes da proteção da confiança é a tutela das expectativas legítimas. **Ainda quando não se possa caracterizar cabalmente a existência de um direito adquirido, deve-se assegurar a preservação de situações**

⁷ Parecer do Professor Luís Roberto Barroso, *in* **Federalismo, Isonomia e Segurança Jurídica: Inconstitucionalidade das Alterações na Distribuição de Royalties do Petróleo**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Em: 26 fev 2018.

vigentes há muito tempo ou, no mínimo, uma transição razoável. (grifo nosso)

Ao destinar o limite de 0,4% da RCL dos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará para o custeio das despesas com pessoal dos respectivos TCMs, o Congresso Nacional estabeleceu o padrão de gasto do Estado com a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado para a fiscalização dos Municípios.

Questões de monta entram nessa equação que precisa ser considerada: o comprometimento com pessoal, por representar passivo de prestações sucessivas e continuadas, que se estendem por longos anos, além, inclusive, da fase produtiva dos servidores, alcançando-os na inatividade, é dado do regime financeiro público que demanda atenção e cuidado específicos, sendo desprovida de lógica e razoabilidade jurídica a ideia de transferir apenas os servidores do extinto TCMs-CE para o TCE-CE, sem garantir a este os meios fiscais para que possa manter suas atividades finalísticas de controle externo.

O debate sobre a interpretação do artigo 8º da EC nº 92, de 2017, precisa ser guarnecido dessa amplitude, sob pena de conduzir os órgãos do Poder Legislativo ao colapso fiscal em função de mudança desproporcional no arcabouço jurídico, com significativo abalo ao 'pacto' fiscal solenizado em 2000.

Não é demais lembrar que a eliminação do excedente da despesa de pessoal em relação ao limite máximo, no prazo de até dois quadrimestres fixado pela LRF, constitui condicionante constitucional e legal para o Estado do Ceará receber transferência voluntária federal, ter acesso à garantia da União e realizar operação de crédito, consoante o disposto no artigo 169, § 2º, da Constituição da República, assim fixado:

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**.

[...]

§ 2º **Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar** referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, **serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais** ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (grifamos)

O mandamento constitucional em tela foi assim regulamentado: regulamentado pelo artigo 23, § 3º, do Estatuto Fiscal:

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 **ente não poderá**:

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.” (grifamos)

Destaca-se, por oportuno, que pelo menos 1/3 do excedente deve ser eliminado no primeiro quadrimestre após a apuração de eventual excedente da despesa com pessoal, prazo impossível para o TCE-CE eliminar eventual excedente decorrente da incorporação de mais de R\$ 103 milhões da despesa com pessoal do extinto TCMs-CE.

A ruptura histórica imposta aos órgãos do Poder Legislativo cearense, que altera a destinação dos 0,4 pontos percentuais do limite de pessoal, passa longe das premissas mencionadas até aqui. Além de afetar diretamente direitos dos membros e servidores do TCE-CE e da Assembleia Legislativa - com reflexos remuneratórios e na relação jurídica de suas contratações pelo Estado -, a absorção do limite de 0,4% da RCL pelo Poder Executivo causa prejuízos ao próprio Estado e a seus concidadãos, uma vez que, enquanto perdurar o excesso da despesa com pessoal de qualquer dos Poderes ou órgão autônomo, o Estado ficará impedido de receber transferências voluntárias da União, obter garantias e contratar operações de crédito.

É oportuno ressaltar que não há razão que justifique a absorção do limite fiscal objeto deste estudo, que serve de referência para casos análogos. O Poder Executivo do Estado do Ceará encerrou o exercício de 2017 com despesa de pessoal da ordem de R\$ 7,5 bilhões - o que corresponde a 42,38% da RCL estadual. Nesse contexto, o Executivo encontrava-se longe da árida realidade financeiro-fiscal do TCE-CE e da Assembleia Legislativa, os quais, se incorporassem as despesas do TCMs-CE, certamente ultrapassariam o limite máximo de 3% fixado pela LRF para os referidos

órgãos, o que, por sua vez, acarretaria uma série de restrições fiscais previstas a título de condicionantes.

Numa verificação dos efeitos da LRF sobre o desempenho da administração pública cearense, nada evidenciava que a manutenção do limite de 0,4% da RCL para honrar o custeio das despesas com pessoal dos servidores contratados pelo extinto TCMs pudesse inviabilizar o funcionamento do Poder Executivo cearense, que ostentava margem de expansão para as respectivas despesas em proporções que nenhum outro órgão cearense dispunha.

A margem de expansão de que dispõe o Poder Executivo para gasto de pessoal sugere a incoerência da ideia de transferir para o referido Poder apenas o limite de 0,4% da RCL historicamente destinado ao TCMs-CE, enquanto os servidores - ativos e inativos e pensionistas - foram absorvidos pelo TCE-CE.

Outra incoerência identificada foi o grau de seletividade presente no ato do Poder Executivo quando da aplicação do mandamento constitucional. De um lado, transfere-se ao TCE-CE a dotação orçamentária anteriormente destinada ao antigo TCMs-CE, de outro, não garante àquela instituição de controle externo a margem fiscal necessária para sua execução dentro dos parâmetros constitucionais e legais vigentes.

A posição que aponte para a absorção do limite de 0,4% da RCL, que o Poder Executivo já adotou no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, não se demonstrou legítima à luz dos princípios e regras constitucionais e legais que regem a repartição dos limites de pessoal. Apenas toma partido de uma dada alocação do limite fiscal, sem considerar os efeitos de mudanças abruptas após 18 anos da inauguração do Estatuto Fiscal (LRF).

Vale frisar que o limite com pessoal é regra que pretende dar racionalidade ao sistema, tocando no modo de cumprimento do orçamento, a enfrentar ponto sensível da questão – gastos com pessoal e imposição de limites cujo cumprimento constitui condicionante constitucional e legal para recebimento de recursos federais.

Não havia razões plausíveis que justificassem a absorção, por parte do Poder Executivo, do limite do TCMs-CE. A medida, além de ostentar deficiências jurídicas e lógicas, não enfrentou o problema com fidelidade, pois a questão é, como dito, de natureza financeira, em especial no que toca ao modelo que se deva adotar para a execução do orçamento, de forma a garantir a harmonia entre os limites orçamentário e fiscal.

Em desfecho, registre-se que a singularidade real e institucional nos quatro Estados onde havia TCMs em 2000 representa ser plenamente legítimo o tratamento peculiar conferido pela LRF, em especial no que diz respeito à passagem do artigo 20, § 4º.

O vazio deixado pela LRF sobre matéria peculiar restrita a quatro Unidades Federadas - destinação do limite na hipótese de extinção dos TCMs - foi proporcional e razoavelmente resolvido pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará com a redação dada ao artigo 8º da EC nº 92, de 2017, promulgada no pleno e regular exercício da competência legiferante que lhe foi conferida pelo artigo 24, § 2º, da Lei Maior, medida essencial para evitar deformidades e abalo de proporções incalculáveis no regime financeiro estadual.

Compete ao TCE-CE, com fundamento no artigo 59, § 2º, da LRF, “*verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido*” no artigo 20 do mesmo Diploma, verificação essa que, no que tange às peculiaridades do Estado do Ceará, deve ser pautada pelas disposições do artigo 8º da EC nº 92, de 2017 objeto deste estudo.

5 CONCLUSÃO

As conclusões apuradas ao longo do presente estudo e que devem servir de parâmetro para situações análogas podem ser assim sintetizadas:

- i) A interpretação adequada do artigo 8º da Emenda Constitucional nº 92, de 2017 é no sentido de que o limite de 0,4% da Receita Corrente Líquida do Estado do Ceará, por força do disposto no artigo 20, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, deve ser destinado ao TCE-CE, instituição de controle externo autônoma e constitucionalmente responsável pela absorção das despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista do extinto TCMs-CE, com a finalidade de garantir os meios operacionais, orçamentários e fiscais para os fins previstos na Emenda em questão;
- ii) Quanto à violação à competência legislativa suplementar do Estado do Ceará, o procedimento adotado pelo Governador do Estado do Ceará, ao publicar o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, constitui afronta à regra do artigo 8º, parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 92, de 2017, editada no exercício da competência estadual concorrente suplementar de preencher os vazios da lei federal de normas gerais, caracterizado pela ausência de regras da Lei Complementar nº 101, de 2000,

que discipline, expressamente, a destinação do limite de pessoal de 0,4% da RCL nas hipóteses de extinção de TCMs existentes na data de publicação do Estatuto Fiscal, assim como pela falta de regra de transição plausível na Lei Complementar federal que discipline condições e/ou prazos razoáveis para eliminação do excedente porventura gerado em razão de alterações legislativas alheias aos atos praticados pelo órgão responsável pela absorção do quadro de pessoal permanente do Tribunal extinto; e

iii) É incompatível com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade atribuir ao TCE-CE a responsabilidade de absorver a integralidade do quadro de pessoal permanente do extinto TCMs-CE, sem lhe prover os meios fiscais necessários para assegurar o *'pacto'* solenizado em 2000 entre o Congresso Nacional e os servidores dos TCMs, com a clara sinalização de garantia de limite de pessoal próprio, o que legitimou os atos de geração de despesas obrigatórias de caráter continuado anteriores a edição da LRF e ao longo das últimas duas décadas.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto, Parecer. **Federalismo, Isonomia e Segurança Jurídica: Inconstitucionalidade das Alterações na Distribuição de Royalties do Petróleo.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 26 fev 2018.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev 2018.

BRASIL, 2000. **Lei Complementar nº 101/2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 fev 2018.

FERREIRA MENDES, Gilmar. **O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras.** Revista Diálogo Jurídico, Ano I – Vol. I – N.º. 5 – agosto de 2001. Salvador.

Emenda Constitucional nº 92, de 16/08/2017. **Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.** Disponível em: <<https://bela.ce.gov.br/index.php/constituicao-do-ceara/emendas-a-constituicao-do-ceara/item/6113-emenda-constitucional-n-92-de-16-08-17-d-o-21-08-17>>. Acesso em 10 fev 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.030-SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 9.8.2017, Tribunal Pleno. Informativo 872. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770040376/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2030-sc-santa-catarina-0002836-9119991000000/inteiro-teor-770040386?ref=feed>>. Acesso em: 20 jan de 2018.

_____ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.098-SP, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 24.11.2005. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14791727/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3098-sp-stf>>. Acesso em: 20 jan de 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler - Julgamento: 05/03/2008. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/mista/orca/tcu/PDFs/Acordao3522008-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 20 jan de 2018.