

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Como relatado, cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Acre, tendo por objeto os arts. 19, 20, 21, 22 e 23 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que dispõem sobre os limites de gastos com pessoal e sobre as possíveis vedações aplicáveis quando ultrapassados os referidos limites. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

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

- I – União: 50% (cinquenta por cento);
- II – Estados: 60% (sessenta por cento);
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 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.

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

I – na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

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

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercício financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II – na esfera estadual:

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

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

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

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

III – na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I – o Ministério Público;

II – no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III – no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 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).

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 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.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

- I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrentes de concessão de isenções tributárias pela União; e
- II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

Em síntese, a controvérsia consiste em saber se o pedido de interpretação conforme à Constituição aos arts. 19 a 23 da LRF, de modo a afastar as limitações de despesa com pessoal, contratação, aumento remuneratório e concessão de vantagens aos servidores da área da saúde, indispensáveis ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, encontra, ou não, amparo constitucional.

Antes, porém, impende analisar as questões preliminares levantadas.

Inicialmente, cumpre pontuar que parcela dos pedidos formulados na petição inicial não merece ser conhecida. É que, consoante observado pela Advocacia-Geral da União (doc. 32), o autor não se desincumbiu de seu ônus argumentativo para justificar a necessidade de concessão de interpretação conforme aos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecem os limites de despesa com pessoal, a forma de apuração e os percentuais de cada ente federado e em cada um dos Poderes e órgãos autônomos, deixando de deduzir, quanto ao ponto, fundamentação jurídica apta a demonstrar qualquer lesão constitucional.

À falta de apresentação de razões específicas, não pode a ação ser conhecida quanto ao pedido de interpretação conforme à Constituição aos arts. 19 e 20 da LRF, pois, conforme jurisprudência desta SUPREMA CORTE, o *déficit* de impugnação específica inviabiliza os pedidos veiculados em Ação Direta de Inconstitucionalidade, como se vê nos seguintes precedentes: ADI 3994, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 9/9/2019; ADI 4647, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 21/6/2018; ADI 4013, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, DJe de 19/4/2017; ADI 5.287, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 12/9/2016; ADI 4.079, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Pleno, DJe de 5/5/2015; e ADI 3.789 AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Pleno, DJe de 25/2/2015.

Assim, deixo de conhecer da ação quanto aos arts. 19 e 20 da LRF.

Além disso, observo que a recente alteração pela qual passou o texto do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal inviabiliza o conhecimento da ação quanto a esse dispositivo.

De fato, a Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o “ *Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19)* ”, promoveu substancial alteração no referido dispositivo, que, acrescido de novas condicionantes aos atos considerados nulos de pleno direito em relação ao controle da despesa total com pessoal no ente da Federação, passou a ter o seguinte conteúdo:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I – o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do *caput* do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV – a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de

Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I – devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II – aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para os fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Como se sabe, a jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais (ADI 709, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 20/6/1994, ADI 3.885, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJe de 28/6/2013; ADI 2.971 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 13/2/2015; ADI 5159, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 16/2/2016; e ADI 3.408 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/2/2017), sob pena de transformação da jurisdição constitucional em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas (ADI 649-5/RN, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD, DJ de 23/9/1994; ADI 870/DF QO, Pleno, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 20/8/1993). Nas hipóteses de revogação do ato impugnado ou perda de sua eficácia, antes do julgamento final da ação, ocorrerá sua prejudicialidade por perda do objeto (ADI QO 748-3/RS, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 15/12/2006).

Portanto, verificada a alteração substancial do dispositivo em questão, caberia ao requerente apresentar eventual pedido de aditamento, na

hipótese de entender subsistentes, na redação atualmente em vigor, as inconstitucionalidades alegadas originalmente. Não o tendo feito, deixo de conhecer da ação quanto ao art. 21 da Lei Complementar 101/2020.

Ainda em sede de exame preliminar, a Advocacia-Geral da União sustenta a ausência de interesse de agir em relação ao art. 23 da LRF, argumentando que “ *em decorrência do reconhecimento da calamidade pública, tem-se a imediata suspensão dos efeitos do tal dispositivo como consequência do acionamento do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal* ”. Alterado pela já referida Lei Complementar 173/2020, o dispositivo passou a ter a seguinte redação:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – *serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;*

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previsto no art. 9º.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do *caput* :

I – serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação de entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II – serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III – serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I – aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II – não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de créditos garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Com razão a Advocacia-Geral da União.

Em razão da pandemia de COVID-19, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública para fins de aplicação do art. 65 da LRF, nos termos do Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020, que estabelece:

Art. 1º. Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Art. 2º. Fica instituída Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, composto por 6 (seis) deputados e 6 (seis) senadores, com igual número de suplentes, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (COVID-19).

§ 1º Os trabalhos poderão ser desenvolvidos por meio virtual, nos termos definidos pela Presidência da Comissão.

§ 2º A Comissão realizará, mensalmente, reunião com o Ministério da Economia, para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

§ 3º Bimestralmente, a Comissão realizará audiência pública com a presença do Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de im portância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), que deverá ser publicado pelo Poder Executivo antes da referida audiência.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra na data de sua publicação.

Dessa forma, suspensa a contagem de prazo e as disposições estabelecidas no art. 23 da LRF, o requerente carece de interesse para obter, mediante interpretação conforme à Constituição, flexibilização já alcançada em razão do acionamento do art. 65 da Lei Complementar 101/2020. Reconheço, pois, a prejudicialidade da ação quanto a esse dispositivo legal.

Ultrapassado o exame dessas questões, cumpre analisar o mérito da ação quanto ao pedido de interpretação conforme do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para contextualizar a controvérsia, importante salientar que, no campo de tributação e orçamento, 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 artigo 16 da Carta Política, a *competência legislativa da União*, que, por meio de *lei complementar*, disporá sobre finanças públicas (inciso I); dívida pública externa e interna, incluídas a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público (inciso II); concessão de garantias pelas entidades públicas (inciso III); emissão e resgate de títulos da dívida pública (inciso IV); fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (inciso V); operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso VI); e compatibilização das

funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais voltadas ao desenvolvimento regional (inciso VII).

A previsão de estratégias de harmonização no texto constitucional, com a finalidade de garantir o *imprescindível equilíbrio federativo*, também encontra explicação em razões econômicas, que deram ensejo ao denominado Federalismo Fiscal. 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 condição de políticas intituladas por entes federativos distintos, além de potencializar assimetrias já existentes e prejudicar o sistema econômico nacional.

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*, *impessoalidade*, *moralidade*, *publicidade* e *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.

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.

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 ato 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 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 ordenação e controle gerencial e jurídico-administrativo: exigência de concurso público previamente à contratação (art. 37, II); 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 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 da ADI 2238 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJe de 11/9/2008), os limites anteriores não se mostraram efetivos.

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.

A norma observa a exigência do binômio *AUTONOMIA FINANCEIRA* e *RESPONSABILIDADE FISCAL*. Conforme destaquei no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.129, *a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei nacional*. Não é só para União, é para União, sim, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A definição de um teto de gastos particularizado segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados não representou uma 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 artigos 167, X, e 169 da Constituição Federal, e no artigo 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.

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

Materialmente, não há falar em 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 (arts. 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 nas aplicações das Leis Camata I e II, em que somente o Poder Executivo era o 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 créditos 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 autonomias e em responsabilidades.

Diante disso, as alegações postas na inicial não merecem prosperar.

Conforme destacado, a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, destinado, 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 pela União.

A importância de *planejamento* e a garantia de *transparência* são os dois pressupostos mais importantes para a responsabilidade na gestão fiscal, a serem realizados mediante prevenção de riscos e possíveis desvios do equilíbrio fiscal.

Há, porém, situações em que o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado, tendo a própria LRF, em seu já citado artigo 65, estabelecido um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, em que haverá a dispensa da recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal, evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos, além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público.

O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

É com base nessa situação imprevisível e superveniente que o requerente pretendeu obter declaração de interpretação conforme ao art. 22 da LRF, argumentando que a aplicação literal do dispositivo resultaria na impossibilidade de concretização de políticas públicas, principalmente aquelas relacionadas ao direito à saúde.

A pretensão, como assinalado, não procede.

A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo, a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparece como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia da COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e a manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.

A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato.

Nesse contexto, como medida de combate aos efeitos negativos decorrentes da pandemia de COVID-19, o Congresso Nacional promulgou a

Emenda Constitucional 106/2020, em 7 de maio de 2020, que instituiu o “*regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia*”.

Em síntese, a referida EC 106/2020 possibilitou a adoção de um regimento extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, prevendo diversas medidas de enfrentamento à pandemia. Entre as medidas, merece destaque aquela constante do seu art. 3º, que prevê uma autorização destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa, conforme reconhecido por esta CORTE quando do julgamento da ADI 6357 MC-Ref, de minha relatoria, com acórdão pendente de publicação. Transcrevo seu teor:

Art. 3º. Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receita.

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.

Como se constata da leitura do dispositivo, os pressupostos para que determinada despesa esteja desobrigada das limitações fiscais ordinárias, entre as quais aquelas previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são a *exclusividade* (a despesa deve ter como único propósito o enfrentamento da calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas) e a *temporiedade* (a despesa deve ser necessariamente transitória e com vigência restrita ao período da calamidade pública).

Nesse contexto, na medida em que acarreta a execução de gastos públicos continuados, a pretensão de “*afastar as limitações de despesa com pessoal, contratação e aumento remuneratório e concessão de vantagens [...] no que se refere aos servidores da área da saúde*” não encontra fundamento constitucional, nem mesmo no regime fiscal extraordinário estabelecido pela Emenda Constitucional 106/2020. Transcrevo, por

oportuno, a seguinte passagem da manifestação apresentada pela Advocacia-Geral da União (doc. 32):

[...] o Governador do Estado do Acre requer o afastamento dos limites com gastos de pessoal, de modo a permitir a contratação de novos servidores públicos na área da saúde, ampliando o atual quadro de pessoal, bem como a concessão de vantagens e de aumento remuneratórios.

Para ser atendida, a pretensão autoral demandaria a execução de gastos públicos continuados, que teriam de ser mantidos pelo orçamento estadual mesmo após a ultrapassagem do período de calamidade pública.

Percebe-se que nenhuma das medidas pleiteadas pelo autor insere-se nas exceções admitidas em função da vigência do regime extraordinário fiscal, o qual se restringe a permitir a dispensa das limitações legais quanto à criação e expansão de despesa temporária, com vigência e efeitos restritos à duração da calamidade pública, e com propósito exclusivo de enfrentar tal calamidade e suas consequências sociais.

Nesses termos, considerando a incompatibilidade dos pedidos postos na petição inicial com os parâmetros de excepcionalidade fiscais previstos na Emenda Constitucional nº 106/2020, impõe-se o reconhecimento da sua improcedência.

Além disso, como destacado pela Presidência da República com base na Nota Técnica SEI nº 16.649/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional (doc. 27), considerando-se o delicado quadro fiscal em que se encontra o ente da Federação interessado, cuja “ *relação Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida atingiu 53,74% em dezembro de 2019 (antes da pandemia), enquanto o limite legal é de 49% (conforme publicado em seu Relatório de Gestão Fiscal)*”, a pretensão inicial esbarra, também, nos princípios da eficiência da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*) e da prudência fiscal (CF, art. 169).

Confiram-se, nesse sentido, as simulações do impacto do aumento de gastos constantes da Nota:

7. Foram feitas simulações em que os gastos em saúde aumentam em 10% e 20%; foram considerados também cenários em que a Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado fica estável (cenário otimista),

apresenta queda de 3% (cenário base) e apresenta queda de 6% (cenário pessimista). As estimativas foram feitas considerando-se o crescimento no gasto com saúde pelo período de 6 meses.

8. Para ilustrar tais grandezas destaca-se que, com base nos dados informados para o Estado, a folha anual de pessoal com saúde totaliza R\$ 273 milhões em 2018, equivalente a 5,63% da sua RCL. O crescimento por seis meses dos gastos em saúde no percentual de 10% terá o impacto de R\$ 12,6 milhões, e, no percentual de 20%, R\$ 25,2 milhões. A estimativa de queda de 3% na RCL totaliza o montante de R\$ 145,4 milhões, quando estimamos queda de 6%, R\$ 290,8 milhões.

[...]

10. Observamos que o acréscimo de 10% nas despesas com pessoal da área de saúde do Estado por 6 meses – impacto financeiro de R\$ 12,6 milhões – comprometeriam entre 0,26% a 0,28% da RCL anual do ente, a depender do cenário econômico sobre as receitas do Estado. Já no caso do acréscimo de 20% - impacto financeiro de R\$ 25,2 milhões – tais percentuais variam entre 0,52% e 0,55% da RCL anual do Estado.

[...]

13. A partir dos dados obtidos nos demonstrativos fiscais do Estado do Acre e da base de dados da RAIS relativas aos profissionais de saúde com vínculos empregatícios a este ente as simulações do crescimento de gastos nesta área conjuntamente às projeções de quedas nas receitas alertam para o possível descontrole das contas públicas e, conseqüentemente, descontinuidade da prestação de serviços pelo governo estadual.

[...]

15. Importa destacar também que, enquanto o ente tem pouco controle sobre a sua arrecadação, tem a capacidade de rapidamente aumentar os seus gastos enquanto dispuser de meios excepcionais para afastar-se dos dispositivos legais vigentes em decorrência da LRF. Deste modo, não devem ser negligenciados os efeitos indesejados da ADI sobre as finanças do Estado, tais como a inadimplência e a falta de espaço fiscal/orçamentário para financiamento de outras possíveis prioridades da população.

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE DA AÇÃO e, na parte conhecida, JULGO IMPROCEDENTE o pedido.

É como voto.