

Um E na Lei de Responsabilidade Fiscal

Ana Cláudia Porpino

Sumário

1. Introdução. 2. Interpretações possíveis. 3. Aplicação prática. 4. Conclusão.

1. Introdução

A ainda recente LC nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, desde a sua edição, tem suscitado discussões e polêmicas referentes a vários de seus dispositivos.

Com efeito, dúvidas surgem em relação, por exemplo, à inclusão dos serviços terceirizados nos limites das despesas com pessoal, à inclusão dos gastos com pensionistas nos referidos limites, ampliando o disposto no art. 169 da CF, que fala tão-somente em pessoal ativo e inativo, entre outras questões debatidas.

Aproveitamos, então, o clima de questionamento para pôr mais lenha nessa fogueira, digamos assim, levantando hipóteses de interpretação para o art. 19 da LRF, que trata sobre as despesas com pessoal, mais especificamente o § 1º, inc. IV, do referido artigo.

O presente estudo, assim, longe de querer dar a última palavra sobre o sentido do referido inciso, visa a fomentar a discussão sobre seu alcance, demonstrando as interpretações possíveis e as conseqüências práticas quando de sua aplicação.

2. Interpretações possíveis

Inicialmente, necessário situar nosso objeto de estudo no contexto em que está

Ana Cláudia Porpino é Bacharel em Direito.

inserido, transcrevendo-se o art. 169 da Constituição da República, o art. 19 e ainda o art. 18 da LRF, para a correta avaliação do caso.

CF, 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.

LRF, 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.

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.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Como visto, deparamo-nos, na redação do inc. IV do § 1º do art. 19, com uma aparentemente inofensiva conjunção *E*. Mas é justamente ela a raiz de todos os males... ou melhor, interpretações. Vejamos.

O *caput* e os incisos do art. 19 dispõem sobre os limites da receita estatal que podem ser utilizados com pagamento de pessoal. O

§ 1º do art. 19 excetua tais limites, elencando nos incisos I a VI as despesas que não serão computadas no teto previsto no *caput*.

O inciso I do § 1º deixa fora as despesas com indenização por demissão de servidores ou empregados; o II excetua os gastos relativos a programas de incentivo à demissão voluntária; o III deixa de fora as despesas com pessoal verificadas em decorrência de convocação extraordinária do Congresso Nacional; o V relaciona as despesas com pessoal do DF, Amapá e Roraima custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição da República e art. 31 da EC 19; o VI exclui do limite os gastos com inativos custeados com os recursos que especifica nas alíneas *a* a *c*.

O inciso IV, alvo de nosso estudo, estatui que não serão computadas nos limites definidos no art. 19 as despesas

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

Pois bem. Segundo a gramática normativa portuguesa, as conjunções aditivas, entre as quais se insere a conjunção *E*, como o nome já diz, servem para adicionar, acrescentar, unir um termo ou uma oração ao termo ou à oração anterior.

Sendo assim, à primeira vista, em uma rápida análise puramente gramatical, poderíamos afirmar que as despesas a serem excepcionadas seriam aquelas decorrentes de decisão judicial que fossem, ao mesmo tempo, referentes à competência de período anterior. Isso porque, diríamos, significando o *E* uma soma, uma adição, ter-se-ia de entender os dois requisitos constantes do inciso IV em questão – decisão judicial/competência de período anterior – como exigíveis simultaneamente. O inciso referir-se-ia, então, a uma só hipótese, repita-se, àquela em que houvesse decisão judicial referente a período anterior.

Mas ainda outra exegese é possível, mesmo que em interpretação meramente gramatical, como veremos adiante.

Além disso, nem sempre o legislador usa da mais recomendada técnica de redação ao redigir uma norma. Nem da melhor forma gramatical, nem da melhor técnica legislativa. Se assim não fosse, despidianda seria a edição da Lei Complementar nº 95/98, que trata da elaboração, *redação*, alteração e consolidação das leis.

Com efeito, casos de textos ambíguos ou pouco claros encontram-se facilmente em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Relembre-se, por exemplo, a celeuma que se formou em torno da exegese do § 7º do art. 201 da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, em que se discutiu se os requisitos elencados nos incisos I e II seriam cumulativos ou alternativos, em face da presença apenas de um ponto-e-vírgula, inexistindo conjunção, *E* ou *OU*.

Volvendo ao nosso problema, a despeito de os doutrinadores que já comentaram a LRF seguirem a exegese mencionada (condições a serem atendidas ao mesmo tempo), tem-se que vozes contrárias podem levantar o seguinte argumento: se o legislador quisesse dispor que as despesas não integrantes dos limites a que se refere o *caput* do art. 19 seriam tão-somente as que resultassem de decisão judicial relativa a período passado, bastaria ter redigido: *“decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18”*. Assim teria economizado palavras e tornado a redação inteligível. Sem *E*.

Mas lá está o *E*. Ele existe, e é preciso fazer muitos outros questionamentos para que se chegue à interpretação ideal – se é que ela existe – do dispositivo ora estudado.

Qual teria sido, então, a intenção do legislador ao inserir o *E* no inciso IV?

Os que serão responsabilizados por despesas que eventualmente ultrapassem os limites estabelecidos certamente responderão: se é verdade que na lei não há palavras inúteis – como largamente apregoado –, a redação sem *E*, como visto, já daria o sentido de que os dois requisitos seriam exigíveis ao mesmo tempo. A inclusão da conjunção *E*

deu lógica diversa ao texto: a de que seriam excetuados do teto tanto os gastos decorrentes de decisão quanto os da competência de período anterior, estes não necessariamente de decisão judicial.

Observando atentamente, à luz da gramática, de fato é possível tal interpretação, e casos como o do inc. IV podem ser pinçados aqui e ali na legislação brasileira.

Na Constituição da República, por exemplo, no art. 85, inciso VII, ocorre situação semelhante. Confira-se:

“São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

VII – o cumprimento *das leis e das decisões judiciais*.”

Ninguém aqui ousa dizer que é necessário que o Presidente descumpra, ao mesmo tempo, leis e decisões judiciais para que se configure o crime de responsabilidade. Ou seja: “das leis” representa uma hipótese em que se configura o crime e “das decisões judiciais”, outra hipótese.

Assim, no nosso caso da LRF, “de decisão judicial” e “da competência de período anterior” podem, sim, apenas à luz da gramática, referir-se a duas hipóteses distintas.

Sendo o *E*, portanto, uma conjunção aditiva, torna-se legítima a exegese de que a correta leitura do inc. IV corresponde a: “as despesas decorrentes de decisão judicial e as da competência de período anterior da apuração a que se refere o § 2º do art. 18”. Isso porque a adição poderia referir-se à soma de hipóteses ou à soma de requisitos da mesma hipótese.

Entretanto, sabe-se que a interpretação meramente gramatical, justamente por não dominarem os legisladores, muitas vezes, as normas do vernáculo, não pode prevalecer à vista de evidências outras que infirmem o sentido aparentemente dado pela literalidade da regra jurídica.

Assim, em razão de duas interpretações gramaticais serem teoricamente possíveis

para o dispositivo em exame, mister se faz lançar mão de outros planos interpretativos para chegar ao verdadeiro alcance da norma. O método sistemático de interpretação favorece a idéia de que os requisitos devem ser conjuntos, pois que, se se quisessem elencar dois requisitos isoladamente, isto é, se se tratasse de duas hipóteses fora dos limites estabelecidos no *caput*, não haveria razão para figurarem *no mesmo inc. IV* duas hipóteses diversas e desconexas.

Esse argumento é forte e há de ser levado em consideração. Efetivamente, o normal é que cada inciso da norma traga um único caso ou situação, mas novamente podemos invocar o art. 85, VII, da CF para fazer uma comparação: naquele dispositivo também se cuida de uma enumeração, em que cada inciso deveria trazer uma hipótese diferente de ocorrência da situação prevista no *caput*. A despeito disso, o inc. VII traz *duas hipóteses* que configuram crime de responsabilidade do Presidente da República: a de descumprimento de leis e a de atentado às decisões judiciais. Essa constatação daria respaldo ao argumento de que, atecnicamente, foram dispostos no inc. IV objeto do nosso estudo duas hipóteses distintas de exclusão dos limites da despesa com pessoal.

Diante das interpretações possíveis, resta-nos, agora, analisar o que ocorre na prática.

3. Aplicação prática

No plano prático, entretanto, é que se encontram os maiores argumentos contrários à conjugação dos requisitos previstos no inc. IV do § 1º do art. 19.

De fato, imagine-se a seguinte situação: o servidor público *A* deixou de perceber, por equívoco da Administração, determinada vantagem pessoal que lhe era devida; a Administração reconhece que tal vantagem é devida, tanto que a paga, regularmente, a certos servidores em idêntica situação jurídica à de *A*; *A* formula requerimento na esfera administrativa, pleiteando o pagamento

das parcelas, que se referem ao período anterior, nos termos do § 2º do art. 18 da LRF.

Que respostas são possíveis ao administrador?

(1) Defere o pedido, não se preocupando se a despesa ultrapassará o limite de gasto com pessoal, visto que, entendendo que o inc. IV do § 1º do art. 19 elenca dois casos de exceção aos limites previstos no *caput* do mesmo artigo, não se haveria de exigir decisão judicial (pois o requisito de ser a despesa de exercício anterior já estaria preenchido) para que o gasto ficasse à parte do teto estabelecido para despesa com pessoal.

(2) Indefero o pedido caso perceba que o pagamento da vantagem extrapolará o limite legal para despesa com pessoal, em razão de entender que o inc. IV enumera dois requisitos simultâneos, não podendo, dessa forma, a vantagem, embora reconhecida devida, ser paga administrativamente.

Ora, na primeira solução (1), duas situações podem-se configurar:

a) a despesa não será incluída pelo administrador no total de gastos com pessoal e, caso o Controle Externo assim não entenda e se verifique que foi ultrapassado o limite da despesa com pessoal, poderá o administrador responder pela desobediência à LRF e sofrer as sanções nela previstas;

b) a despesa não será incluída no total de gastos com pessoal e, entendendo o Controle Externo da mesma forma, nenhum problema advirá para o administrador. Parece-nos, entretanto, que tal hipótese será remota.

Na segunda solução (2), a negação do administrador em conceder vantagem visivelmente devida a servidor estará, no mínimo, sendo uma resposta incoerente e contraditória, além de injusta. Ademais, o servidor A será obrigado a ingressar em juízo para poder receber aquilo a que tem direito. Ora, uma demanda judicial onera o Estado, consome o tempo e abate os ânimos, o que vai de encontro à noção de justiça. E, no exemplo citado, a ação judicial que o servidor viu-se obrigado a propor representa afronta ao Princípio Constitucional da Efi-

ciência, que deve ser observado pela Administração Pública. Relembre-se ainda como seria difícil para o administrador contestar em juízo uma pretensão que é, claramente, legal e legítima. Nesse caso, o administrador não sofreria as sanções previstas na LRF, mas poderia responder por improbidade administrativa, em sentido amplo. Resultado: o administrador ficou sem alternativa.

Vale ainda ressaltar que a obrigatoriedade do ingresso em juízo desvirtuará a própria função judicante do Judiciário, que, em vez de ser chamado para dirimir uma controvérsia, será transformado em mero ordenador de despesas, na medida em que será acionado tão-somente para que se obtenha título judicial, não havendo lide, na realidade, pois o administrador só foi “obrigado” a negar a pretensão do servidor para não sofrer eventual responsabilização pela LRF.

Como visto no caso proposto, o E constante do inc. IV do § 1º do art. 19 da LRF colocou em maus lençóis o aplicador da lei, o qual, na prática, pode-se deparar com situações em que será difícil livrar-se da responsabilidade.

Particularmente, entendemos que seria possível a exclusão de decisões administrativas que determinam o pagamento de vantagens ou indenizações referentes a exercícios anteriores do teto previsto para o gasto em folha de pagamento de pessoal, se tomarmos como paralelo o próprio inc. II do mesmo § 1º do art. 19. Nesse inciso, o legislador excluiu do limite as despesas relativas ao incentivo à demissão voluntária, justamente porque, quando algum servidor aderir ao PDV, aumentará a despesa com pessoal no mês respectivo e sua inclusão no limite de gasto de pessoal inviabilizaria o Programa.

É certo que no caso proposto não há Programa a ser mantido, mas há, sim, a própria credibilidade e eficiência da Administração, que não pode (ou não poderia) negar direito a servidor que já é pacificamente reconhecido como devido. Nessa hipótese, seria razoável,

então, que pagamentos referentes a exercícios anteriores de vantagens devidas a servidor também estivessem fora dos limites estipulados para despesas com pessoal.

Ora, qual a utilidade ou a necessidade de um provimento judicial que reconhece o que já é sabido e aceito por ambas as partes? Nenhuma. Até nos arriscaríamos a dizer que não haveria *real* interesse de agir do servidor.

Propomos, ainda, a seguinte hipótese, utilizando parte do exemplo do servidor A.

Se a vantagem devida a A referir-se ao exercício em curso e ele obtiver *sentença favorável* transitada em julgado dentro da mesma competência, que deve fazer o administrador?

Entendendo que são dois requisitos simultâneos, deverá incluir a despesa no limite de gastos com pessoal, pois que, mesmo havendo a decisão judicial – primeira condição –, será ela de exercício atual, não se configurando a presença da segunda condição – exercício anterior. Nessa hipótese, ordenado o pagamento por força da decisão judicial e ultrapassado o limite, submeter-se-á às sanções cabíveis previstas na LRF.

Por outro lado, entendendo que o limite de gasto com pessoal está comprometido e decidindo pelo não pagamento, embora tenha uma decisão judicial, estará o administrador cometendo crime de desobediência à decisão judicial proferida em favor do servidor A.

(2) Seguindo a outra interpretação – a de que se trata de duas hipóteses de exceção aos limites previstos –, o administrador determinará o pagamento da vantagem concedida mediante decisão judicial, já que preenchido esse requisito, ainda que esteja dentro do mesmo exercício, e não incluirá o montante respectivo no limite da despesa com pessoal especificado na LRF. E então dois desfechos podem ocorrer:

1º) resolver-se-á a questão, se o Controle Externo interpretar da mesma forma;

2º) se o Controle Externo entender diversamente, incluir a despesa no limite e for este ultrapassado, o administrador ficará sujeito às sanções da LRF.

Assim, havendo decisão do Judiciário na mesma competência de que se trata, ou deve o administrador obedecer à decisão judicial, incluindo a despesa no teto de gasto com pessoal, submetendo-se às sanções da LRF, ou, para não ser penalizado pela LRF, desobedecer à decisão judicial, ficando sujeito às penas pelo crime de desobediência. Duas más opções para o administrador...

Novamente nos posicionamos a favor da exegese de que se trata de hipóteses distintas de exceção aos limites, menos pela letra fria da lei do que pela sua aplicação, como acabamos de ver. Assim, havendo decisão judicial mesmo dentro do exercício vigente, ela deverá ser cumprida, obviamente, e não ser o administrador penalizado por isso, com as sanções da LRF, caso o limite de gasto com pessoal seja ultrapassado em razão da inclusão da despesa em tal limite. Ora, não se pode conceber deliberado descumprimento de decisão judicial para afastar sanções previstas na LRF, sob pena de total descrédito do Judiciário. E não se pode tolerar que alguém seja punido por cumprir determinação de autoridade judiciária.

4. Conclusão

De tudo quanto foi exposto, algumas conclusões podem ser tiradas:

1) o inc. IV do § 1º do art. 19 da LRF é ambíguo, pouco claro, o que gera duas distintas interpretações;

2) a *primeira interpretação* é a de que se trata de um único requisito, ou dois exigíveis simultaneamente: a decisão judicial e a competência de período anterior;

3) a *segunda exegese* é a de que se trata de duas hipóteses distintas de exceção dos limites com despesas de pessoal, sendo possível a exclusão do gasto se ele ou decorrer de decisão judicial (do mesmo ou de outro exercício) ou se for devido em decorrência de decisão administrativa referente a competência anterior;

4) sob o método interpretativo meramente gramatical, as duas interpretações referidas são possíveis;

5) pelo critério interpretativo sistemático, somente a primeira interpretação seria possível se se considerasse não haver defeitos técnicos nas normas jurídicas, podendo esse mesmo critério levar à segunda exegese se admitir que nem sempre as regras de Direito são revestidas da melhor forma técnica;

6) do ponto de vista prático, levando em consideração as conseqüências que podem recair sobre o administrador, apenas a segunda interpretação é aceitável.

Em vista dessas conclusões, tem-se, então, que revisar o texto do dispositivo estudado, de maneira que se torne claro e justo, nem contrário à eficiência, nem onerando o Estado, nem impondo ônus insuportável ao administrador, ao deixá-lo sem saída para a aplicação dos dispositivos analisados.

Não se trata de conspiração contra o sucesso da LRF, que já tem sofrido modificações – suspensão da eficácia do § 3º do art. 9º pelo STF, por exemplo –, mas de uma reflexão para adequá-la à realidade de seus aplicadores e dos administrados.

Como explicitado no tópico anterior, pensamos que, na prática, pelo menos no âmbito jurídico, funciona melhor a interpretação que entende serem duas as hipóteses previstas no inc. IV do § 1º do art. 19 da LRF. (E caso assim não entendam os legisladores, que tornem a redação do dispositivo comentado mais clara, sem ambigüidades que dêem margem a outra interpretação).

Por fim, só uma observação: o tumulto que causou um *E* no caso discutido demonstra a importância do correto uso da língua na seara jurídica. E que todos nós tenhamos consciência disso...