

21/06/2007

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : **MIN. CARLOS BRITTO**  
REQUERENTE(S) : MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL  
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL  
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
INTERESSADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
ADVOGADO(A/S) : SEBASTIÃO BAPTISTA AFFONSO  
INTERESSADO(A/S) : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER  
LEGISLATIVO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
DISTRITO FEDERAL - SINDICAL/DF  
ADVOGADO(A/S) : JÚLIO CÉSAR BORGES DE RESENDE

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO INCISO II DO § 3º DO ART. 1º, BEM COMO DOS INCISOS II E III DO ART. 20 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000.

1. É de se reconhecer a legitimidade ativa *ad causam* da Câmara Legislativa do Distrito Federal, dado que a presente impugnação tem por alvo dispositivos da LC 101/00. Dispositivos que versam, justamente, sobre a aplicação dos limites globais das despesas com pessoal do Poder Legislativo distrital.

2. O Distrito Federal é uma unidade federativa de compostura singular, dado que: a) desfruta de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF); b) algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF); c) os serviços públicos a cuja prestação está jungido são financiados, em parte, pela mesma pessoa federada central, que é a União (art. 21, XIV, parte final, CF).

3. Conquanto submetido a regime constitucional diferenciado, o Distrito Federal está bem mais próximo da



estruturação dos Estados-membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios. Isto porque: a) ao tratar da competência concorrente, a Lei Maior colocou o Distrito Federal em pé de igualdade com os Estados e a União (art. 24); b) ao versar o tema da intervenção, a Constituição dispôs que a "União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal" (art. 34), reservando para os Municípios um artigo em apartado (art. 35); c) o Distrito Federal tem, em plenitude, os três orgânicos Poderes estatais, ao passo que os Municípios somente dois (inciso I do art. 29); d) a Constituição tratou de maneira uniforme os Estados-membros e o Distrito Federal quanto ao número de deputados distritais, à duração dos respectivos mandatos, aos subsídios dos parlamentares, etc. (§ 3º do art. 32); e) no tocante à legitimação para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, a Magna Carta dispensou à Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal o mesmo tratamento dado às Assembléias Legislativas estaduais (inciso IV do art. 103); f) no modelo constitucional brasileiro, o Distrito Federal se coloca ao lado dos Estados-membros para compor a pessoa jurídica da União; g) tanto os Estados-membros como o Distrito Federal participam da formação da vontade legislativa da União (arts. 45 e 46).

4. A LC 101/00 conferiu ao Distrito Federal um tratamento rimado com a sua peculiar e favorecida situação tributário-financeira, porquanto desfruta de fontes cumulativas de receitas tributárias, na medida em que adiciona às arrecadações próprias dos Estados aquelas que timbram o perfil constitucional dos Municípios.

5. Razoável é o critério de que se valeram os dispositivos legais agora questionados. Se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhoado com receitas tributárias.



Ademais, goza do favor constitucional de não custear seus órgãos judiciário e ministerial público, tanto quanto a sua Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente.

Brasília, 21 de junho de 2007.



CARLOS AYRES BRITTO

-

RELATOR

21/06/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. CARLOS BRITTO**  
REQUERENTE(S) : MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL  
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL  
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
INTERESSADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
ADVOGADO(A/S) : SEBASTIÃO BAPTISTA AFFONSO  
INTERESSADO(A/S) : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER  
LEGISLATIVO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
DISTRITO FEDERAL - SINDICAL/DF  
ADVOGADO(A/S) : JÚLIO CÉSAR BORGES DE RESENDE

**R E L A T Ó R I O****O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, tendo por objeto o inciso II do § 3º do art. 1º, bem como os incisos II e III do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

2. Os dispositivos sob controle de constitucionalidade são estes:

"Art. 1º.

(...)

§ 3º Nas referências:

(...)



II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;  
(...)"

\*\*\*\*\*

"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;

(...)

III - na esfera municipal:

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

(...)"

3. Pois bem, a acionante sustenta que, "se o Distrito Federal tem seus poderes organizados à semelhança do modelo previsto para os Municípios, não é razoável atribuir-lhe, no que diz respeito à repartição de despesas entre Poderes, o mesmo tratamento dispensado aos Estados, cuja organização é bastante distinta daquela reservada pelo texto constitucional ao Distrito Federal" (fls. 17). Daí arrematar que não se pode interpretar o inciso II do § 3º do art. 1º da LC 101/2000 de modo a concluir que toda e qualquer referência da Lei de Responsabilidade Fiscal aos Estados tenha o condão de alcançar o Distrito Federal (fls 18).

4. Nessa marcha batida, a autora reclama que os dispositivos impugnados violam o princípio da isonomia; ou seja, a prevalecer "a interpretação de que toda e qualquer referência da LRF aos Estados abarca o Distrito Federal, haveria uma dupla violação ao princípio da isonomia, pois, ao impor ao Distrito Federal a repartição observada pelos Estados, a LRF estaria, ao mesmo tempo, afastando a possibilidade de ser observada a repartição prevista para os Municípios" (fls. 21).

5. Prossigo no relatório para dizer que, após declinar os fundamentos jurídicos da pretensão de ver julgada procedente esta ação direta de inconstitucionalidade, a postulante pugna por uma "redução sistemática do alcance literal dos artigos 1º, § 3º, inciso II, e 20, II, da LRF, de modo a prevalecer que: a) a referência da LRF aos Estados somente alcança o Distrito Federal quando isso se revelar cabível; b) a fórmula de repartição, entre os órgãos dos Estados, do limite global de despesas com pessoal não é aplicável ao Distrito Federal; c) deve o Distrito Federal observar a fórmula de repartição do limite global prevista para os Municípios, uma vez que com eles guarda identidade quanto à organização político-administrativa" (fls. 26).

6. Já em sede de informações (fls. 135/153), o Presidente da República suscita preliminar de não-conhecimento da presente ação. Isto porque "pretender que se leia Município, quando a lei manda expressamente que 'Nas referências a Estados entende-se considerado o Distrito Federal' (Art. 1º, § 3º, b, II), é sem dúvida violência extrema ao significado da norma" (fls. 140). No mérito, Sua Excelência se posiciona pela improcedência da pretensão da requerente.

7. De sua parte, o Senado Federal argúi preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, por entender ausente o requisito da pertinência temática. Mais: esgrime a tese da impossibilidade jurídica do pedido, dado que a pretendida declaração de inconstitucionalidade fará, a seu juízo, com que o Distrito Federal não se submeta a nenhum limite com gasto de pessoal (fls. 162). Quanto ao mérito, sustenta que o fato de o Distrito Federal não ser nem Estado nem Município "fez com que o Legislador entendesse por bem equipará-lo ao Estado, no que se refere aos limites de pagamento com pessoal. Foi uma opção política".

8. Quanto ao Advogado-Geral da União, este se manifestou pela improcedência do pedido (fls. 166/177). Mesmo ponto de vista,



aliás, do Procurador-Geral da República, segundo se extrai da ementa do parecer de fls. 179/188, que reproduzo:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Limites estaduais e municipais de gastos com pessoal. Fixação, em cumprimento ao art. 169 da CRFB/88, pela Lei Complementar 101/2000. Previsão do Distrito Federal. Argumentações da requerente que acenam para os percentuais dedicados aos municípios. Considerações sobre a configuração político-administrativa dos entes federativos que tentam aproximar o DF desses. Enfoque equivocado da questão, que passa, antes pela perspectiva financeira. Realidade de receita que, somado aos propósitos da LRF, encaminham-no para o regime próprio dos Estados. Central debate diz sobre a alocação de recursos (gastos com pessoal x demais despesas da Administração), e não sobre o tamanho da receita.*

*Parecer pela improcedência do pedido".*

9. Para ultimar este relatório, averbo que figuram no processo, na qualidade de amici curiae, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal - SINDICAL/DF.

É o relatório.





21/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERALV O T O**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

Afasto, de saída, a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Assim o faço por entender que se encontra preenchido o requisito da pertinência entre o plexo de competências constitucionais da acionante e o centrado objeto desta ação direta.

12. A reforçar este posicionamento, basta ver que a presente impugnação tem por alvo os dispositivos da LC nº 101/2000 que dispõem, justamente, sobre as finanças públicas do Distrito Federal. De modo especial quanto à aplicação dos limites globais das despesas com pessoal do Poder Legislativo Distrital. Logo, direto é o interesse da Casa Legislativa requerente quanto ao equacionamento da lide, o que me dispensa de tecer maiores considerações sobre o assunto.



13. Já no tocante às demais preliminares, agitadas pelos requeridos<sup>1</sup>, anoto que, por se confundirem com o próprio mérito da discussão que se trava nesta ação constitucional, examinarei todas elas no transcorrer deste meu voto; razão por que passo, sem demora, ao enfrentamento da questão de fundo.

14. Assim fazendo, começo por dizer que, nos termos do abalizado magistério de José Afonso da Silva<sup>2</sup>, o Distrito Federal:

*"(...) Não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, § 1º, e 147). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia).*

*(...)"*

15. Também eu já tive o ensejo de falar sobre as peculiaridades ou a natureza verdadeiramente *insimilar* do Distrito Federal, notadamente a partir da Constituição de 1988. Refiro-me,

---

<sup>1</sup> O Presidente da República suscita preliminar de não-conhecimento, ao argumento de que a ausência de polissemia dos textos normativos postos em xeque inviabiliza o acolhimento da pretensão autoral de se atribuir interpretação conforme a Constituição aos dispositivos impugnados. A seu turno, o Presidente do Congresso Nacional diz que a pretendida declaração de inconstitucionalidade fará com que o Distrito Federal não se submeta a nenhuma espécie de limitação com gasto de pessoal (fls. 162).

<sup>2</sup> DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros: São Paulo. 22ª ed., p. 629.

entre outros, ao voto que proferi na assentada Plenária de 08.06.2005, por ocasião do julgamento da ADI 3.151. Voto permeado da idéia central de que a Lei Republicana elevou mesmo o Distrito Federal à condição de parte integrante da Federação brasileira, na medida em que dispôs, em seu art. 1º: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se um Estado Democrático de Direito (...)". Complementarmente, dotou o Distrito Federal de autonomia político-administrativa, o que fez sob esta sonora dicção:

*"Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".*

(Original sem destaques)

16. Daqui se conclui que o Distrito Federal, tanto quanto a União, os Estados e os Municípios, é uma bem caracterizada unidade federativa. E como toda unidade federativa, é dotado desses dois elementos conceituais mínimos: a indissolubilidade e a autonomia. Porém um ente federado de compostura marcadamente singular, dado que: a) desfruta de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF); b) algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF); c) os serviços públicos a cuja prestação está



jungido são financiados, em parte, pela mesma pessoa federada central, que é a União (art. 21, XIV, parte final, CF).<sup>3</sup>

17. Sucede que, no entender da autora, o legislador infraconstitucional laborou em equívoco. Segundo ela, o Distrito Federal possui uma organização político-administrativa semelhante à dos Municípios, motivo pelo qual o limite com os gastos de seus quadros funcionais é de ser o fixado no inciso III do art. 20 da LC nº 101/00, assim redigido:

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

(...)

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.

(...)."

18. Tal visual das coisas, todavia, não me parece juridicamente acertado. Se é verdade que o Distrito Federal não se traduz em Estado-membro, não menos certo é que Município ele também

---

<sup>3</sup> A assistência financeira que a União presta ao Distrito Federal, nos termos da parte final do inciso XIV do art. 21 da Constituição, não é sem razão. A capital do Distrito Federal (Brasília) é a sede dele próprio, bem como da União. Logo, nela se concentram todos os órgãos e entidades de uma dúplici administração: a Distrital e a Federal.



não é (algumas poucas semelhanças à parte). Sabido que ele, Distrito Federal, exerce competências constitucionais não-franqueadas às unidades municipais.

19. Na matéria, o que tenho por adequado é assentar que o Distrito Federal está bem mais próximo da estruturação dos Estados-membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios. A principiar pela observação de que, ao tratar da competência legislativa concorrente, a Constituição colocou o Distrito Federal em *pé de igualdade* com os Estados e a União. Não com os Municípios (art. 24).

20. Essa aproximação institucional também é revelada pelo Texto Magno quando versou, no art. 34, o tema da intervenção. Dizendo, então, que "*A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:*" (grifei). Reservando para os Municípios um artigo em apartado: o de nº 35.

21. Também no que se refere ao Poder Judiciário, o Distrito Federal exhibe maiores semelhanças com os Estados-membros. Conforme dispõe o inciso VII do art. 92 da Constituição, ele, Distrito Federal, assim como os Estados, possui juizes e Tribunais



próprios<sup>4</sup>. Vale dizer: o Distrito Federal tem, em plenitude, os três orgânicos Poderes estatais: Legislativo, Executivo e Judiciário. Os Municípios, somente dois (inciso I do art. 29). Diga-se o mesmo quanto à figura do Ministério Público, sonogada que foi à organização municipal, mas integrante da estrutura político-administrativa do Distrito Federal.<sup>5</sup>

22. Já no que se refere ao próprio Poder Legislativo, a Constituição reservou ao Distrito Federal uma estrutura parelha com os Estados-membros. É que o § 3º do art. 32 enuncia: "aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27". Logo, a Constituição Federal tratou de maneira uniforme os Estados-membros e o Distrito Federal quanto ao número de deputados integrantes da Casa Legislativa, à duração dos respectivos mandatos, aos subsídios dos parlamentares, etc.

23. Nesse ritmo argumentativo, de se ver que a própria Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal somente pôde ajuizar

---

<sup>4</sup> Embora o Poder Judiciário do Distrito Federal seja organizado e mantido pela União (art. 21, XIII, CF), ele é órgão distrital. Tanto assim que, a exemplo do que acontece com os Tribunais de Justiça dos Estados, cabe ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios processar e julgar representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos distritais em face da Lei Orgânica do Distrito Federal (§ 2º do art. 125 da CF/88).

<sup>5</sup> Também quanto ao Ministério Público do Distrito Federal, conquanto a Constituição o tenha, atecnicamente, incluído na estrutura do Ministério Público da União (art. 128, I, "d", CF), ele integra a organização político-administrativa distrital. Afinal, a própria Lei Maior lhe dá contornos semelhantes aos dos Ministérios Públicos dos Estados. O MPDFT tem Procurador-Geral próprio, nomeado pelo

a presente ação direta de inconstitucionalidade porque a Constituição Federal lhe dispensou o mesmíssimo tratamento conferido às Assembleias Legislativas estaduais; ou seja, reconhecendo-lhe legitimidade para instaurar o controle judicial abstrato de normas (art. 103, IV, CF). O que não sucede com nenhuma Mesa de nenhuma Câmara de Vereadores em particular.

24. Acresce que, no modelo constitucional brasileiro, o Distrito Federal se coloca ao lado dos Estados-membros para compor a pessoa jurídica da União. Já os Municípios, embora detenham o *status* de pessoas federadas, agrupam-se em blocos territoriais endógenos para formar os diversos entes estaduais<sup>6</sup>. Dizendo melhor: se a Federação é constituída pela União, mais o Distrito Federal, os Estados e os Municípios (soma das quatro parcelas federadas, portanto), a União mesma é constituída apenas por estas duas categorias de pessoas políticas de base territorial: os Estados e o Distrito Federal. E se os Estados são formados pelos respectivos Municípios, o Distrito Federal, no entanto, está proibido de se dividir em unidades municipais (art. 18, combinadamente com o art. 32).

---

Governador do Distrito Federal (e não pelo Presidente da República) para mandato de dois anos, permitida ~~uma~~ só recondução (e não várias. Ver art. 128, § 3º, CF).

<sup>6</sup> Note-se que o *caput* do art. 35 fala, didaticamente, que "O Estado não intervirá em seus Municípios". Municípios deles, Estados, naturalmente.



25. Uma outra nota ou traço de aproximação entre o Distrito Federal e os Estados-membros é que ambos os modelos de pessoa federada participam da formação da vontade legislativa da União. Isso por elegerem deputados federais e senadores, que são os parlamentares de que se compõem, respectivamente, as duas Casas Legislativas do Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Participação política, essa, ainda uma vez não-franqueada às nossas organizações comunais.

26. Seja como for, e bem percebeu o douto presentante do Ministério Público Federal, subjaz à lógica da Lei de Responsabilidade Fiscal o regime financeiro que é próprio de cada qual das quatro partes componenciais da nossa Federação. Leia-se:

"(...)

25. *Sem prejuízo das demais fontes que compõem a receita corrente líquida, em última análise, o Distrito Federal, ao menos em termos proporcionais, conta com privilegiada base de cálculo para a fixação dos limites globais de gastos com pessoal. Diversamente do que ocorre com os demais entes federados, o Distrito Federal tem ao seu dispor fontes mescladas de receitas tributárias, acumulando as arrecadações estaduais e as municipais. O espectro financeiro que dá respaldo aos gastos com pessoal é, em termos proporcionais, consideravelmente prestigiado.*

26. *Numa massa de arrecadação tão alargada, não vinga a idéia de aproximação do DF com os municípios,*





ao menos para efeito da aplicação dos ditames da LRF. Esses possuem realidade fiscal completamente diversa, o que exige a configuração de limites e repartições diferenciadas. Note-se, em ilustração, que a Constituição cuida de formular sistema complexo de fomento das receitas públicas destinadas aos municípios, destinando-lhes considerável parcela da arrecadação tributária dos Estados e da União (arts. 158 e 159, §§ 3º e 4º, da CRF/88). O árido ambiente financeiro, especialmente agravado em localizados municípios, justifica o incremento dos limites, sem o que a manutenção de mínimo pessoal se veria inevitavelmente comprometida.

27. **Mesclando tal realidade financeira com os propósitos confessados da LRF**, diploma que prestigia a prevenção com os gastos públicos, em especial atenção aos dispêndios com pessoal, **nada indicaria que**, num juízo de ponderação, em que são considerados os comportamentos estatais também sob filtros como os da razoabilidade e da proporcionalidade, **o DF devesse ser encaixado no regime de limite de gastos dos municípios**. Esses possuem percentual maior, em contrapartida ao que é previsto para os Estados, por razões de ordem financeira, o que justifica, em termos materiais, o tratamento diferenciado, suplantando-se, no âmbito da LRF, parcela dos objetivos daquele diploma, a partir da admissão de gastos majorados com pessoal.

(...)

31. A posição que aponte para a limitação indicada aos Estados também para o DF não defende a redução da receita líquida deste. Apenas toma partido de uma dada alocação financeira. O excedente da despesa total com pessoal, que não teria convencional alocação pelo fato do DF não financiar o Judiciário e o Ministério Público locais, será dedicado a outras despesas. Não se




*trata, portanto, do tamanho do orçamento e das receitas, mas da forma de suas execuções. Repita-se, 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 genérica de limites.*

*(...)"*

27. É de se inferir, pois, que a LC 101/00 conferiu ao Distrito Federal um tratamento rimado com a peculiar e privilegiada situação tributário-financeira dessa entidade federativa. Situação que se tipifica por uma alargada base arrecadatória (em tese), comparativamente com a dos próprios Estados-membros. Equivale a dizer: o Distrito Federal tem, ao seu dispor, fontes cumulativas de receitas tributárias, dado que adiciona às arrecadações próprias dos Estados aquelas que timbram o perfil constitucional dos Municípios.

28. Em síntese, razoável é o critério de que se valeu o dispositivo legal agora questionado. Se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhoadado com receitas tributárias que assistem assim aos Estados-membros como às unidades municipais. Isto sem contar que o Distrito Federal é contemplado com o favor constitucional de não custear seus órgãos judiciários e ministeriais públicos, tanto quanto sua Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar (art. 21, XIII e XIV,



CF). **A patentear que se cuida de pessoa político-territorial em favorecida situação de poder arrecadar mais e gastar menos.** Entenda-se: arrecadar mais, tendo em conta sua cumulativa base de imposição e arrecadação tributária; gastar menos, tendo em vista o financiamento alóctone (isto é, pela União) do seu Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Civil e Militar, Corpo de Bombeiros. Além - já foi dito - de parte dos serviços públicos que lhe são afetos (inciso XIV do art. 21 da CF, parte final).

29. Esse o quadro, voto pela improcedência do pedido.

\*\*\*\*\*



21/06/2007

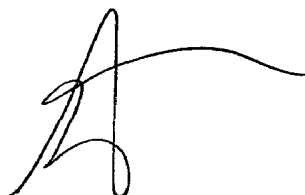
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, voto acompanhando o Relator e louvando Sua Excelência pelo substancioso voto em que disseca a natureza jurídica do Distrito Federal.

Assinalo, na esteira não só do que foi consignado no voto, como também apontado no parecer da Procuradoria-Geral da Republica, que a alteração do percentual, como pretendido na inicial, na verdade, incrementaria artificialmente os gastos com pessoal em detrimento das demais áreas da Administração Pública.

Portanto, com o Relator e com os meus encômios.



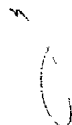
21/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERAL

VOTO

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU:** - Senhora Presidente, com o Relator, anotando também a qualidade substancial do voto do Ministro Carlos Britto.



21/06/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERAL**

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Senhora Presidente, acompanho o eminente Ministro-Relator, ressaltando a alta qualidade do seu voto.

Também não posso deixar de fazer referência ao parecer do douto Procurador-Geral da República que, a meu ver, situou muito bem a questão, a qual não diz respeito propriamente à organização administrativa do Distrito Federal, entidade heteróclita, porque não é nem Município, nem Estado, mas é entidade singular na estrutura constitucional da federação brasileira.

E a questão - como evidentemente, na sua singularidade, o Distrito Federal não pode ser, ao mesmo tempo, submetido a dois regimes jurídicos para efeito da lei de responsabilidade fiscal -, a meu ver, tem de ser examinada à luz da racionalidade das limitações dessa lei, as quais levam em conta, sobretudo, a projeção das dotações, ou melhor, das receitas orçamentárias à luz do ordenamento jurídico.


É que as limitações estabelecidas para as esferas da federação consideram, acima de tudo, o fato de que os Municípios ficam sujeitos a outros limites, porque não têm, exatamente, despesas de pessoal com Poder



**ADI 3.756 / DF**

Legislativo, nem com o Ministério Público. Por isso mesmo, trata-se aí de uma ponderação de alocação de receitas, de tal modo que delimitar a destinação da receita depende, sobretudo, do quanto se possa gastar com pessoal. E, a meu ver, nesse ponto, o parecer da douta Procuradoria mostra bem que o fato de o Município não ter esses gastos significa que, como ele tem menor receita do que os Estados, pode gastar essa diferença, resultante da inexistência de gastos com as entidades que não possui, em benefício dos gastos com despesas de outros títulos.

Aliás, embora não me tenha referido, realmente, porque não me ocorreu, não me acudiu na oportunidade em que examinei a medida cautelar no Mandado de Segurança nº 26.126, em que o Distrito Federal impetrava uma segurança contra ato do Secretário do Tesouro Nacional, sob a pretensão de querer ser equiparado aos Municípios para efeito de escapar da limitação da lei de responsabilidade fiscal, ali já fiz textualmente referência à pressuposição de uma estrutura que deve ser vista em termos percentuais quanto ao montante da receita corrente líquida adequada para cada componente dessa mesma estrutura.

São as razões por que, louvando mais uma vez o voto do eminente Relator e a manifestação da douta Procuradoria, também julgo improcedente a ação. 

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERAL****V O T O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhora Presidente,  
louvando a manifestação clara constante do voto do eminente  
Ministro-Relator, acompanho-o integralmente.



21/06/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, alertava-me o ministro Sepúlveda Pertence sobre a dualidade de tratamento do Distrito Federal, como estado e município, sob o ângulo da Emenda Constitucional nº 29/2000, isso no campo das ações e serviços públicos de saúde que integram a rede regionalizada, hierarquizada, constituindo, no entanto, sistema único. Realmente, no artigo 198 da Carta de 1988, há disciplina a comprometer, com esses serviços, o que arrecadado pelo Distrito Federal não só no campo tributário estadual, como também no municipal. Mas esse argumento serve a concluir-se pela improcedência do pedido formulado nesta ação.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Sim, o cidadão não mora nunca só no Município ou só no Estado; ele mora simultaneamente no Município, no Estado e na União. Conseqüentemente, ele tem esses mínimos de dispêndio obrigatório com o Sistema Único de Saúde dos três entes da Federação; por isso, essa soma de despesas imposta ao Distrito Federal, que soma a competência tributária dos Estados à dos Municípios.

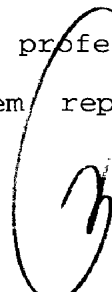
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não bastasse, Presidente, haver adotado a Lei de Responsabilidade como uma filha merecedora da maior atenção - quando, neste Plenário, reajuste o voto para conferir maioria à manutenção desse diploma -, entendo que

a consideração do que envolvido na espécie conduz a concluir-se que o Distrito Federal tem, até mesmo, situação favorecida - não direi privilegiada, porque todo privilégio é odioso. Enquanto, por exemplo, quanto aos Estados, existe a divisão, observada a receita líquida do próprio Estado; em se tratando do Distrito Federal, a base de incidência dos percentuais mostra-se maior, porquanto arrecada como se fosse estado e município.

Busca-se, com esta ação direta de inconstitucionalidade, um *plus*, tendo em vista despesas com pessoal, deixando-se de levar em conta, até mesmo, que o Poder Judiciário e o Ministério Público são mantidos pela União.

Repito: na situação concreta, a declaração de procedência da ação criará distinção injustificável, quer sob o ângulo constitucional, quer sob o ângulo social. Passará, por exemplo, o Legislativo, abrangido o Tribunal de Contas, a ter o dobro de recursos para pessoal.

Acompanho o relator no voto proferido, revelando a profissão de fé quanto à manutenção, sem reparos, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



21/06/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERAL**

À revisão de apartes dos Senhores Ministros SEPÚLVEDA PERTENCE,  
CARLOS BRITTO (Relator) e CEZAR PELUSO.

V O T O

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Em torno dessas discussões sobre a sua natureza jurídica, por que não reconhecer que o Distrito Federal tem a natureza de Distrito Federal?

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR)** - É o Distrito Federal. É um **tertium genus**.

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Ele é heteróclito. Ele foge das classificações. Ele é ele.

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (§ 4º do artigo 96 do RISTF)

21/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, também cumprimento o eminente Relator pelo brilho, como sempre, substancial e formal de seu belo voto. Já manifestei inquietação contra um único ponto incidentalmente tocado no seu voto: com relação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, na verdade, não é que a União se encarregue da despesa dessas instituições do Distrito Federal; o Distrito Federal não as tem. Elas são o que Castro Nunes, em trabalho clássico a respeito, denominou de "serviços locais reservados à União", tanto que, quando da existência dos Territórios - e se acaso vier a ser constituído algum - essa mesma Justiça e esse mesmo Ministério Público encarregar-se-ão, nos Territórios, desse serviço reservado à União.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O Tribunal de Justiça continua com a nomenclatura da época dos tribunais.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - Esse é o ponto em que dissentimos.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O problema, enfatizado com brilho da tribuna, de que o Tribunal de Contas do Distrito Federal se encarrega da fiscalização não apenas dos serviços "estaduais" como, também, dos serviços "municipais" executados pelo Distrito Federal se destrói com uma simples



**ADI 3.756 / DF**

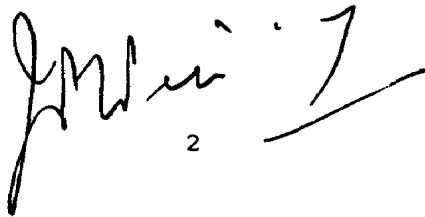
reflexão: creio que poucos Municípios brasileiros têm tribunal de contas municipal e poucos Estados instituíram o tribunal estadual de contas dos Municípios. É dizer: a maioria dos tribunais de contas estaduais se encarrega da fiscalização, em controle externo, não só do Estado, mas de todos os Municípios.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) - A imensa maioria.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - E que têm uma estrutura administrativa da qual o Distrito Federal não dispõe, qual seja, a estrutura administrativa dos Municípios.

Inteligente o argumento extraído da Emenda Constitucional 29, à qual já aludiu o Ministro Marco Aurélio. Mas ali, ao reclamar que o Distrito Federal aplique ou aloque ao Sistema Único de Saúde não só o percentual de suas receitas decorrentes dos tributos "estaduais", mas também dos tributos "municipais", se explica por outra razão inteiramente diversa. É que se pretendeu propiciar à população um serviço único de saúde para o qual contribuem, em cinco mil e seiscentos municípios, a União, o Estado respectivo e o Município. E esse percentual, no caso do Distrito Federal, quer dizer, esse sistema de custeio do SUS estaria afetado se o Distrito Federal só aplicasse um percentual dos seus impostos "estaduais", ou apenas dos seus impostos "municipais".

No mais, subscrevo, integralmente, o voto do eminente Relator e julgo improcedente a ação.



2

*Supremo Tribunal Federal***PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.756-1**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO**

REQTE.(S): MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

REQDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

REQDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): SEBASTIÃO BAPTISTA AFFONSO

INTDO.(A/S): SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO E DO

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL - SINDICAL/DF

ADV.(A/S): JÚLIO CÉSAR BORGES DE RESENDE

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Falaram, pelos *amici curiae*, Tribunal de Contas do Distrito Federal e Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, respectivamente, o Dr. Sebastião Baptista Affonso e o Dr. Júlio César Borges de Resende e, pelo Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza. Plenário, 21.06.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau e Ricardo Lewandowski.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

*Luiz Tomimatsu*  
 p/ Luiz Tomimatsu  
 Secretário