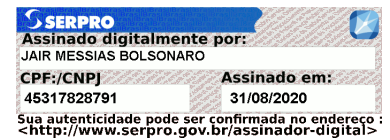


**Mensagem nº 488**

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.533, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 31 de agosto de 2020.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

**INFORMAÇÕES n. 00202/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**

NUP: 00692.002507/2020-17.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.533.**

**REQUERENTE:** Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

**REQUERIDOS:** Presidente da República e Congresso Nacional.

**RELATOR:** Ministro Alexandre de Moraes.

Sr. Consultor-Geral da União,

**I – RELATÓRIO:**

01. Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.533**, apresentada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), com pedido de medida cautelar, para que seja assegurada a proporcionalidade na distribuição do limite de 3% preconizado na LRF, nos percentuais de 1,35% ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima (45% dos 3%) e de 1,65% à Assembleia Legislativa do Estado de Roraima (55% dos 3%), almejando-se, sob o pretexto de se mostrar inviável a utilização dos orçamentos de 1997 a 1999 como parâmetro, a interpretação conforme do art. 20, inciso II, alínea ‘a’ e § 1º, da LRF, que prevê o seguinte:

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;

[...]

§ 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.

(Destacamos)

02. Para isso, a Autora externou que a aplicação irrestrita do art. 20, inciso II, alínea ‘a’ e §1º, da LRF, ao Estado de Roraima, notadamente do limite de 0,87%, para o TCE/RR, e de 2,13% para a ALE/RR, viola o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, inciso III, da CF), a igualdade material (art. 5º, da CF), bem como a missão institucional do Tribunal de Contas do Estado de Roraima preceituada no art. 71 da Constituição Federal, ocasião em que, em apertada síntese, **explicitou os seguintes fatos e argumentos:**

(i) “segundo a LRF, o percentual máximo deveria ser repartido ‘entre os seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal (...) verificadas nos três exercícios financeiros anteriores ao da publicação desta Lei

*Complementar'* (art. 20, § 1º, da LRF), de modo que “*esse dispositivo foi aplicado para fins de determinar a proporção exata que o limite de 3% do Poder Legislativo seria repartido entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa: coube à Assembleia Legislativa 2,13% (71% do limite) e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima o percentual de 0,87% (29% do limite)*”;

(ii) “*no caso do TCERR, por pertencer a um dos 3 (três) estados criados pela própria CF/88, cujo processo de institucionalização e organização foi iniciado apenas em 1991 e se prolonga até a presente data, as suas despesas com pessoal 'nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação' da LRF (1997, 1998 e 1999) foram muito inferiores às da Assembleia Legislativa*”;

(iii) “*a situação do TCERR possui uma peculiaridade em relação aos demais tribunais de contas estaduais, isso porque nos três exercícios financeiros anteriores ao advento da Lei Responsabilidade Fiscal, a Corte de Contas do Estado de Roraima ainda estava em fase de implantação e não possuía a sua composição completa*” e que “*atendendo determinação do próprio texto constitucional, como expressamente previsto no inciso III do seu art. 235, até o ano de 1997, o TCERR possuía [...] somente 03 (três) Conselheiros, que apenas em outubro de 1998 passaram para o número de 05 (cinco), até que em outubro de 1999 o Tribunal, enfim, pôde adotar a sua composição constitucional de 07 (sete) Conselheiros*”;

(iv) “*nesses anos de referência para a LRF (1997, 1998 e 1998), o TCE contava apenas com um quadro de servidores exclusivamente em comissão, em número reduzido, e com pelo menos 20% de servidores cedidos do Estado ou da União, cuja despesa respectiva era custeada por esses entes e, por isso, sequer entraram no cômputo da média*”, bem como que “*atualmente, o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, tendo atingido no último quadrimestre (1º RGF de 2020 ) o percentual de 1,12%, funciona basicamente com 7 (sete) conselheiros, 152 (cento e cinquenta e dois) servidores de provimento efetivo, 9 (nove) cedidos de outros órgãos, e 118 (cento e dezoito) servidores exclusivamente comissionados (incluídas as assessorias e chefias dos gabinetes e unidades técnico-administrativas), perfazendo um total de 286 (duzentos e oitenta e seis) servidores*”;

(v) “*caso seja mantido o limite de 0,87%, enquanto a ALE fica com 2,13%, o que exigirá a recondução do valor da Despesa com Pessoal – DP do TCERR, hoje em 1,12%, ao patamar do limite prudencial de 0,83% - relativo ao limite de 0,87%), o valor atual apurado com Despesa de Pessoal, de R\$ 46.610.571,74, deverá cair drasticamente para R\$ 34.481.226,93, o que representa uma redução de mais de 26% do limite para gasto com pessoal do órgão*”; e

(vi) “*os percentuais atuais são desproporcionais e demandam interpretação conforme, pois deterioram a igualdade material e a autonomia do TCERR e seu papel institucional*”, aduzindo que “*a adoção do referido percentual viola ainda o princípio da proporcionalidade, na dimensão da proibição do excesso*”.

03. Assim, a Autora requereu a concessão de medida cautelar, a fim de “*seja conferida interpretação conforme do art. 20, II, “a”, c/c o seu §1º, da LRF, para que seja assegurada a proporcionalidade na distribuição do limite de 3% entre as casas que compõem o Poder Legislativo do estado de Roraima, nos percentuais de 1,35% ao Tribunal de Contas Estadual de Roraima (45% dos 3%) e de 1,65% à Assembleia Legislativa (55% dos 3%), observada a peculiaridade do Estado e declarada a impossibilidade material de se utilizar os orçamentos de 1997, 1998 e 1999 como parâmetro para fixação do teto de gastos*”.

04. No mérito, a Requerente solicitou a procedência da ação, “*para se dar interpretação conforme ao art. 20, II, “a”, c/c o seu §1º, da LRF, para que seja assegurada a proporcionalidade na distribuição do limite de 3% entre as casas que compõem o Poder Legislativo do estado de Roraima, nos percentuais de 1,35% ao Tribunal de Contas Estadual de Roraima (45% dos 3%) e de 1,65% à Assembleia*

Legislativa (55% dos 3%)” e, subsidiariamente, “que seja dada interpretação conforme do art. 20, II, “a”, c/c o seu §1º, da LRF, para se estabelecer os parâmetros e os critérios segundo os quais seja majorado o percentual de receitas que cabe ao Tribunal de Contas, em montante que supere os 0,87% (29% do limite atual)”.

05. Em seguida, o Relator do feito, o Exmo. Sr. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitando, no prazo de 10 dias, informações ao Sr. Presidente da República sobre o alegado na inicial.

## II – MÉRITO:

06. Inicialmente, vale expor que, em atenção ao caput do art. 169 da Constituição Federal, que preceitua que “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**”, editou-se a **Lei Complementar nº 101/2000** (LRF), ocasião em que se preconizou, em seu **art. 19**, os limites para a despesa total com pessoal a serem observados pelos entes federativos, em percentuais relacionados à respectiva receita corrente líquida, desta forma:

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).

[...]

(Destacamos)

07. Em adição, o **art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF**, estabeleceu, em relação à esfera estadual, no que tange ao limite global de 60% contido no inciso II do art. 19 da LRF, o limite de 3% da respectiva receita corrente líquida para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, senão vejamos:

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;**

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;

(Destaque nosso)

08. Ademais, estabelecendo o critério para a distribuição dos limites entre os respectivos órgãos/instituições, o **§ 1º do art. 20 da LRF** previu que “**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**”.

09. Desse modo, utiliza-se o critério previsto no § 1º do art. 20 da LRF para se verificar a distribuição proporcional do limite de 3%, a ser repartido, no âmbito estadual, entre a respectiva Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado, considerando-se, a média da despesa com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da LRF, ou seja, os anos de 1997, 1998 e 1999.

10. No caso, analisa-se, em linhas gerais, se os limites “internos”, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, na repartição do limite “global” de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF), entre o Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE/RR) e a Assembleia Legislativa de Roraima (ALE/RR), podem ser alterados, no sentido de se elevar o percentual aplicável ao TCE/RR, com a consequente diminuição proporcional do percentual incidente à ALE/RR.

11. Convém esclarecer que a **presente manifestação apreciará, em tese, a questão jurídica em apreço, não tendo a pretensão de se referir, especificamente, ao caso em tela, envolvendo o Tribunal de Contas do Estado de Roraima e à Assembleia Legislativa de Roraima, o qual demanda a análise de eventuais peculiaridades relativas ao TCE/RR e à ALE/RR.**

12. Sobre o tema, cumpre explicitar que o **Tribunal de Contas da União** apreciou questão análoga, relativa à modificação na repartição dos percentuais dos limites “internos”, inerentes ao limite “global” previsto no art. 20, inciso I, alínea ‘c’, da LRF, relacionado à despesa total com pessoal dos ex-Territórios Federais do Amapá e Roraima e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), no âmbito do Processo Administrativo nº TC 040.872/2018-1, tendo o **Ministro Relator** exarado **Voto<sup>[1]</sup>**, destacando a necessidade de a atividade interpretativa acompanhar as transformações verificadas desde o advento da LRF, assim:

12. Quanto ao mérito [...] a questão em epígrafe comporta solução diversa e ainda assim compatível com o ordenamento jurídico constitucional pátrio, **a luz da realidade atual, realidade esta não prevista por ocasião da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Destaco que **tal solução não compromete o espírito da norma em questão, mantendo-se incólume a linha mestra e os princípios ali incorporados**. 13. A LRF é, sem dúvida, um divisor de águas no que diz respeito a gestão fiscal responsável no âmbito da Administração Pública brasileira. Trata-se de um “código de regras” que induziu importante mudança cultural nos responsáveis pela gestão dos recursos públicos, nas três esferas do governo e nos poderes da República. Para possibilitar essa caminhada, a referida norma, dentre os vários conceitos e procedimentos que apresenta, **fixa percentuais para limitar despesas com pessoal, com vistas ao controle desses gastos**. 14. Com objetivo de controlar as despesas de pessoal, **o legislador fixou alguns percentuais em números absolutos**. Esses percentuais, como é o caso do limite de 3% previsto no art. 20, inciso I, alínea “c” da LRF, **não podem ser alterados a não ser por meio de outra Lei Complementar** e sobre isso não há dúvidas. 15. **Contudo, o critério para a repartição decorrente do percentual taxativo de 3% dado pela referida lei, que estabelece como fórmula, a média das despesas relativas em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser visto como “ponto de partida”**, sendo indesejável, a meu ver e por este motivo, que tal critério somente possa ser revisto, por meio de outra Lei Complementar. 16. Isso porque, ao se analisar tal metodologia de repartição inicial, **não se pode desconsiderar as sensíveis alterações na realidade fática que não foram previstas no texto legal, após o transcurso de quase 19 anos da entrada em vigor da LRF**. Além disso, deve se observar que **o referido critério olhou para a realidade passada conhecida (exercícios de 1997, 1998 e 1999) para projetar um valor de “referência” para um futuro incerto, passível de modificações**. Com esse objetivo, foi então editado o primeiro Decreto estabelecendo a repartição do já mencionado percentual de 3% (Decreto 3.917/2001, de 14/9/2001) [...] 26. Portanto, considerando as alterações fáticas apresentadas [...] **a repartição inicial super dimensionou o quinhão calculado para os ex-territórios do Amapá e Roraima e subdimensionou a cota deferida o MPDFT**. Isso porque, nos anos de 1997, 1998 e 1999, a estrutura do MPDFT era inicial e incipiente, já que o órgão funcionava com quadro próprio de servidores pequeno, complementado à época por servidores e membros cedidos. Por outro lado, os mencionados ex-territórios foram contemplados naquela ocasião com a proporção máxima, já que a estrutura de gastos com pessoal vinculada à União tenderia a diminuir, até chegar a zero no futuro [...] 29. Nessa senda, **diante de um quadro de expressivas mudanças, não me parece que a intenção do legislador, naquele ano de 2000, por ocasião da**

edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi a de fixar, de forma taxativa e inflexível, os percentuais futuros referentes à repartição dos 3% (três por cento) previstos no art. 20, inciso I, alínea “c”, mas sim, a de estabelecer metodologia inicial de repartição. Colocando de outra maneira, entendo que não havendo proibição expressa na norma, não é razoável que um “parâmetro referencial” contido na lei, suscetível de alterações decorrentes das mudanças ocorridas na sociedade no futuro, seja feito com base em informações do passado sem possibilitar ajustes capazes de manter a coerência inicialmente buscada pela norma. 30. Até porque, nos países que adotam o sistema do *civil law*, como é o caso do Brasil, o legislador não tem como contemplar (e nem seria possível), em uma norma, todas as possibilidades que decorrerão daquele texto normativo, sobretudo em função das constantes mudanças na composição social. Nessa situação, nem sempre a melhor solução será a aprovação de uma nova norma, supostamente “atualizada” que contemple as variações. É que como já foi dito, a vida na sociedade sofre paulatinamente mudanças, acompanhando o natural progresso, e o direito, a seu turno, deve caminhar no sentido de acompanhar tais evoluções. 31. Não por outro motivo o fato social se sobressai como fonte primária do direito e, como tal, molda o caráter flexível de sua exegese, a ser exercitada tendo em conta, também, as modificações e as novas conformações do tecido social ante as normas editadas no passado. 32. Portanto, os legisladores, ao desenvolverem os textos legais, em não raras hipóteses, não conseguem prever o que está por vir. Consequentemente, em um momento futuro e incerto, é bastante possível que algum fato ocorra e o direito positivado não tenha explicitamente uma resposta para aquele novo fato. Nessas situações, não havendo proibição expressa, tem lugar a hermenêutica, por meio da qual se busca conferir interpretação que seja capaz de compatibilizar, sempre que possível, o texto literal da lei, com a eventual mudança no mundo real. 33. Nesse cenário, entendo que o direito, visto de forma mais ampla a incluir a atividade interpretativa exercida por seus operadores, deve acompanhar as transformações e perceber os anseios da sociedade na medida em que ela evolui. É nesse sentido o teor do art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por meio do qual se repele o brocardo *in claris legis cessat interpretativo* (na clareza cessa a interpretação). É que o mencionado dispositivo determina que toda e qualquer aplicação das leis deve conformar-se “aos fins sociais e às exigências do bem comum”. Tal comando propicia a adequação das normas ao momento de sua aplicação. Nesse contexto, o ato interpretativo, deve ir além de descobrir a vontade do legislador (*voluntas legislatoris*), sendo necessário identificar a vontade da própria lei (*voluntas legis*), de forma a compatibiliza-la aos desdobramentos fáticos que o próprio legislador não havia pensado. 34. Ensina o professor André Franco Montoro que “a norma jurídica é produto social e cultural, sendo assim, é imprescindível que, ao interpretar, se busque o real significado, sentido ou finalidade da norma para a vida real, competindo ao interprete buscar, dentro dos pensamentos possíveis, o mais apropriado, correto e jurídico, fixando assim, o sentido da norma”. Para o referido professor, também não há razão de ser do já citado brocardo latino no sentido de que a interpretação cessa quando a lei é clara, uma vez que sempre é necessário determinar o sentido e o alcance da norma jurídica. Isto porque a clareza de um texto é relativa, ou seja, o que é claro para um, pode não o ser para outro. Ou, ainda, uma palavra pode ser clara em seu uso vulgar, mas pode ter outro sentido técnico-jurídico. 35. Carlos Maximiliano sustenta que “interpretar significaria buscar a relação entre o texto abstrato, já que as leis positivas são formuladas em termos gerais, e o caso concreto, para tanto, seria necessário “descobrir e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva; e, logo depois, o respectivo alcance, a sua extensão”. Sendo assim, interpretar significaria “determinar o sentido e o alcance das expressões do direito” [...] 42. Portanto, considerando que a alteração da realidade na qual a norma foi concebida, proporcionada pelo transcurso de quase 19 anos desde a edição da LRF e tendo em vista a ausência de percentual taxativo acerca da repartição dos 3%, dados pelo art. 20, inciso I, alínea “c” da referida norma, entendo que cabe a esta Corte de Contas, na condição de intérprete do referido dispositivo, buscar inteligência capaz de manter a coerência da norma com seus objetivos centrais, dentro dos limites textuais e semânticos estabelecidos pelo referido diploma. 43. Diante da

situação apresentada, tem lugar **interpretação teleológica**, por meio da qual se busca a intenção da lei (*mens legis*). Sobre o tema, ensina a Professora Maria Helena Diniz que, por intermédio do método teleológico, objetiva-se identificar o fim, a *ratio* do preceito normativo, para, a partir dele, determinar o seu sentido. Nesse caminho, investigam-se as razões sociais motivadoras da lei, de seus efeitos sociais e de seu sentido atual [...] 44. Portanto, consoante pontua Ricardo Maurício Freire, o referido processo teleológico de interpretação pretende alcançar os seguintes objetivos: “conferir a aplicabilidade da norma jurídica às relações sociais que lhe deram origem; elastecer o sentido da norma a relações novas, inéditas ao momento de sua criação; e temperar o alcance do preceito normativo, a fim de fazê-lo espelhar as necessidades atuais da comunidade jurídica. 45. Dito isso, entendo que **o preceito normativo em discussão comporta interpretação no sentido de que é possível, por meio de Decreto Presidencial, alterar-se a distribuição do percentual de 3%, fixado no art. 20, inciso, I, alínea “c” da Lei Complementar 101/2000, adequando-se a norma à realidade atual, sem necessidade de nova Lei Complementar para tratar da referida redistribuição [...]** 47. Devo frisar que **a resposta acima sugerida não representa qualquer risco de afronta aos princípios insculpidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e que prosperam a favor da gestão fiscal responsável, já que as eventuais revisões da repartição do percentual global de 3%, previsto no art. 20, inciso I, alínea “c” da norma mencionada**, além de tratar de questão pontual dentro da citada lei, demandarão negociações entre órgãos e entes envolvidos junto ao Presidente da República. 48. Por derradeiro, destaco que, em qualquer caso, a eventual alteração da repartição que vier a ser conferida ao MPDFT **estará submetida ao regramento estabelecido pelo Novo Regime Fiscal, dado pela Emenda Constitucional 95/2016**, no qual as despesas dos órgãos integrantes da administração pública federal, incluídas aí os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, tem por limite de referência o exercício de 2016, corrigidas anualmente, a partir de então, pelo IPCA. Por óbvio, assim como deve ocorrer em toda a Administração Pública Federal, caberá ao órgão gerenciar os limites de gastos com despesas de pessoal com vistas a equalizar essas despesas com as despesas discricionárias de forma a permitir que o órgão funcione adequadamente. (Processo Administrativo nº TC 040.872/2018-1. Voto do Relator. Relator Ministro Vital do Rêgo. Data da sessão: 12/12/2018). (Destques nosso)

13. Ao final, o **Tribunal de Contas da União**, no referido Processo Administrativo nº TC 040.872/2018-1, exarou o **Acórdão nº 2984/2018 – TCU – Plenário**, concluindo pela **possibilidade de remanejamento de parcelas decorrentes do limite estabelecido para as despesas com pessoal entre os órgãos e entes alcançados pelo art. 20, inciso I, alínea “c” da LRF, a fim de harmonizar os percentuais fixados em decorrência da repartição, com as reais necessidades da Administração, observando-se o respectivo limite de 3%**, nestes termos:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo Ministério Público da União – MPU, por intermédio do Dr. Alexandre Camanho de Assis, Secretário-Geral do órgão, com delegação de competência concedida pela Procuradora-Geral da República, Exma Sr.<sup>a</sup> Raquel Elias Ferreira Dodge, sobre a possibilidade de, por meio de Decretos do Presidente da República, alterar-se os percentuais inicialmente fixados pelo Decreto 3.917/2001, que regulamentou, inicialmente, a repartição do percentual de 3%, contido no art. 20, inciso I, alínea “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com base no art. 264, inciso II, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente consulta;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. considerando que o critério de repartição contido no art. 20, inciso I, alínea “c” da Lei Complementar 101/2000, regulamentado preliminarmente pelo Decreto 3.917/2001, teve por objetivo estabelecer, de início, a distribuição dos limites globais de gastos com pessoal tendo por referência os exercícios de 1997, 1998 e 1999; considerando não haver, na LRF, proibição para que novos ajustes sejam

feitos dentro do limite de 3% fixado pelo referido dispositivo e tendo em vista as competências previstas no art. 84, incisos IV e VI da CF/1988, é **possível** ao Presidente da República, por meio de Decretos, alterar os percentuais inicialmente estipulados pelo Decreto 3.917/2001, com vistas ao **remanejamento de parcelas decorrentes do limite estabelecido para as despesas com pessoal entre os órgãos e entes alcançados pelo art. 20, inciso I, alínea “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a harmonizar os percentuais fixados em decorrência da repartição, com as reais necessidades da Administração, observado sempre, e em qualquer caso, o limite global de 3%;**

9.2.2. ao efetuar a redistribuição do percentual de que trata o subitem 9.2.1 deste acórdão, o Poder Executivo Federal deve definir em conjunto com os órgãos e entes alcançados pelo art. 20, inciso I, alínea “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal, **a distribuição mais adequada e consentânea do percentual fixo de 3% estipulado pela referida norma;**

9.3. arquivar o presente processo. (Processo Administrativo nº TC 040.872/2018-1. Acórdão nº 2984/2018 – TCU – Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Data da sessão: 12/12/2018). (Destacamos)

14. No mesmo sentido, em caso semelhante, relacionado ao art. 20, inciso I, alínea ‘c’, da LRF, o **Tribunal de Contas da União**, no Processo Administrativo nº TC 001.404/2008-1, por meio do Acórdão nº 3247/2010 – TCU - Plenário, entendeu pela possibilidade de remanejamento de parcela do limite envolvendo, outrossim, despesas com pessoal dos ex-Territórios Federais do Amapá e Roraima e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, desta forma:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação com vistas a verificar possível inobservância do critério da proporcionalidade na repartição do limite de 3% (três) por cento da receita corrente líquida, previsto no art. 20, inciso I, alínea “c”, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tendo em vista a edição do Decreto nº 6.334/2007, que alterou os percentuais de despesas com pessoal previstos no Decreto nº 3.917/2001, destinados ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e aos servidores que exercem funções nos ex-Territórios do Amapá e Roraima, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. **acolher os esclarecimentos prestados pela Procuradoria-Geral da República, Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e pela Advocacia-Geral da União para, em caráter excepcional, entender justificada a alteração, por meio do Decreto nº 6.334/2007, dos limites percentuais constantes dos Decreto nº 3.917/2001;**

9.3. de conformidade como o decidido por meio do Acórdão TCU nº 289/2009-Plenário, recomendar ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e à Casa Civil da Presidência da República que adotem as providências cabíveis no sentido de buscar a alteração da Lei Complementar nº 101/2000, de forma a se obter a plena compatibilidade entre o Decreto nº 6.334/2007 e a referida Lei Fiscal;

9.4. dar ciência desta deliberação aos titulares do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Advocacia-Geral da União e do Ministério Público da União. (Processo Administrativo nº TC 001.404/2008-1. Acórdão nº 3247/2010 – TCU – Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Data da sessão: 01/12/2010). (Destacou-se)

15. Vale registrar que, no Processo Administrativo nº TC 001.404/2008-1, no qual o TCU exarou o Acórdão nº 3247/2010 – TCU – Plenário, a **Advocacia-Geral da União** apresentou “Petição de Esclarecimentos”<sup>[2]</sup>, ocasião em que externou a possibilidade de remanejamento de parcela do limite envolvendo despesas com pessoal dos ex-Territórios Federais do Amapá e Roraima e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, argumentando, em síntese, que o exercício interpretativo da norma deve



ser feito considerando o contexto fático-jurídico no qual ela está inserida, que o respectivo limite de 3% da receita corrente líquida previsto na LRF seria preservado, bem como que a repartição dos percentuais entre órgãos e instituições, dentro do limite aplicável, não deve impossibilitá-los de desempenhar os respectivos serviços, deste modo:

Primeiramente, cumpre asseverar que em qualquer ramo do conhecimento, com maior ênfase na seara jurídica, os conceitos evoluem com os avanços do conhecimento e com as mudanças político-sociais [...] Dessa forma, as palavras, que nada mais são que veículos do sentido objetivado pela lei e, assim, podem apresentar defeitos, devem ser decodificadas, cabendo ao intérprete buscar o conteúdo real da norma jurídica. Para tal empreendimento, devem-se utilizar os diversos métodos de interpretação [...] Como se observa, **não basta ao intérprete ter um contato textual com a norma para saber interpretá-la corretamente. Para poder aventurar-se aos mecanismos da hermenêutica, tem de fazê-lo com rigor científico** [...] Deve-se ter, então, a consciência de que **existe uma teoria social que serve como pano de fundo à prática do Direito, de forma que este não pode permanecer distante do modelo social no qual está inserido** [...] Conforme anteriormente mencionado, **a interpretação de uma norma não pode ser feita sem se considerar o contexto fático-jurídico no qual ela está inserida**, uma vez que não se deve interpretar a norma, de forma imediata, e o Direito, de forma mediata, pelo mero cotejamento de artigos, mas pela complexão de todo o ordenamento jurídico. Não é bastante o conhecimento da literalidade das normas, mas, sim, o conhecimento de seu alcance e de sua normatividade. Assim, verificase que o entendimento exarado na Representação teve como amparo legal exclusivamente a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em nenhum momento buscou-se **interpretar sistematicamente as normas desse diploma legal** [...] conforme já dito, **não se deve, e nem se pode, fazer uma interpretação isolada dos dispositivos legais sem levar em consideração todo o ordenamento jurídico** [...] E o referido percentual deveria ser repartido de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. Todavia, a literalidade desse dispositivo não pôde ser observada, pois, até a presente data não foi implementada a Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios e, portanto, não haveria como se aplicar a ordem emanada do referido dispositivo, *in fine* [...] Conforme dito, a fixação dos limites para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios teve como base prospecções e não dados reais. **Com o decorrer dos anos, conforme relatado na Exposição de Motivos que embasou a edição do Decreto n. 6.334, de 2007, houve uma expansão, plenamente contextualizada, das atribuições do MPDFT que ensejaram a ampliação de sua estrutura, no intuito de atender a demanda social. A intenção do constituinte foi que o legislador infraconstitucional estabelecesse limites para os gastos da Administração Pública, evitando o desvirtuamento da máquina pública que é a de servir e bem servir a população e não de ser um fim em si mesma.** Nesse sentido, é que o legislador infraconstitucional ao elaborar a Lei Complementar estabeleceu limites para os gastos com pessoal dos órgãos públicos. **Mas não poderia querer, e não o fez, engessar os órgãos, impossibilitando que os mesmos atendessem de forma adequada a população.** Assim, como destacado no Acórdão n. 259/2006-TCU-Plenário, **a alteração dos percentuais do Ministério Público do Distrito Federal e dos ex-territórios do Amapá e de Roraima não alterou o limite global de 3% (três por cento) estabelecido pela Lei Complementar** [...] Diante do exposto, requer-se que a presente Representação seja tida como IMPROCEDENTE, reconhecendo-se a validade normativa do Decreto n.º 6.334, de 2007. (Destques nossos)

16. Da mesma forma, no âmbito do Processo Administrativo n.º TC 001.404/2008-1, em que o TCU proferiu o mencionado Acórdão n.º 3247/2010 – TCU – Plenário, a então<sup>[3]</sup> **Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CONJUR/MP)**, por meio do PARECER/CONJUR/MP/EF/N.º. 0404 – 7.9 / 2008<sup>[4]</sup>, manifestou-se pela possibilidade de remanejamento de parcela do limite envolvendo despesas com pessoal dos ex-Territórios Federais do Amapá e Roraima e do Ministério Público do Distrito Federal e Território, explicitando, de um lado, o crescimento, desde a

edição da LRF, dos serviços prestados pelo MPDFT e, assim, das respectivas despesas com pessoal e, do outro, a possibilidade de redução dos limites fixados para as despesas da União com o pessoal dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, senão vejamos:

25. De início, deve-se ressaltar que qualquer solução adotada para a questão deveria obrigatoriamente observar o **princípio da responsabilidade na gestão fiscal**, pois se trata de princípio básico em matéria de regulação jurídica das finanças públicas [...] 27. **A fixação desses limites e condições (art. 169, caput e §§ 1º e 2º, da Constituição e arts. 15 a 20 da LRF) para a geração de despesas com pessoal constitui, assim, um mecanismo de prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]** 28. Contudo, para a caracterização do que seria um risco ou desvio passível de prevenção ou correção, não bastaria a simples consideração das regras estritas aplicáveis, como se se tratasse de uma mera subsunção de fatos específicos e bem delimitados a normas de conteúdo claro e pré-estabelecido, a serem interpretadas de forma literal. **As situações concretas que demandam um posicionamento jurídico são muito mais complexas do que o modelo simples de subsunção de fatos a regras estritas poderia sugerir, exigindo um esforço muito maior do intérprete na construção da solução mais adequada e coerente.** 29. Obviamente, **a eventual inaplicação de uma regra estrita e literal não pode se dar ao acaso, por motivos meramente casuísticos. Deve, ao contrário, ser justificada a partir dos princípios que também se aplicam à matéria e das especificidades e peculiaridades de cada caso concreto; a serem examinadas com bastante cautela e rigor.** Deste modo, a aparente não aplicação de uma regra estrita será, na verdade, decorrente da conclusão pela **'inadequação da sua aplicação ao caso concreto**, tendo em vista os princípios básicos que regem a matéria e que determinam a adoção de uma solução em sentido divergente, o que não afeta a validade da regra em relação a outros fatos e eventos futuros, mas, em verdade, a confirma. 30. No caso dos autos, podem ser identificados diversos elementos que justificaram e fundamentaram a possibilidade de aumento no limite para despesas com pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios sem que fossem descumpridas as normas da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal interpretadas de forma coerente em seu conjunto. 31. Em primeiro lugar, a Constituição, ao determinar que compete à União organizar e manter o MPDFT (art. 21, XIII), não impôs que o limite para as suas despesas com pessoal fosse considerado necessariamente no âmbito do limite global do Poder Executivo Federal. Esta foi uma opção da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Constituição impôs apenas que as despesas da União com pessoal não ultrapassassem os limites estabelecidos em Lei Complementar (art. 169) [...] 40. Além disso, **o crescimento dos serviços desenvolvidos pelo órgão, assim como das respectivas despesas com pessoal, demonstra claramente a inadequação dos limites estabelecidos no Decreto anterior [...]** 42. Um outro ponto a ser destacado diz respeito à **possibilidade de redução dos limites fixados para as despesas da União com o pessoal dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima.** Estas despesas, vale ressaltar, são relativas a servidores da própria União, que constituem quadro em extinção da Administração Federal (art. 31 da EC nº 19/1998). 43. O fato de tais servidores constituírem quadro em extinção indica uma tendência de progressiva redução das respectivas despesas e, portanto, da distância cada vez maior entre os gastos efetivamente realizados pela União e os limites previstos na LRF e fixados pelo Decreto nº 3.917/2001. 44. **Essa tendência demonstra que o critério de distribuição adotado pela LRF no art. 20, I, c, tende a se tornar anacrônico com a progressiva diminuição dos gastos de pessoal da União com os servidores dos ex-Territórios.** 45. É certo que os recursos decorrentes da eventual economia da União com o pessoal dos ex-Territórios não deve necessariamente ser utilizado para cobrir o aumento das despesas de pessoal do MPDFT. Contudo, essa tendência demonstra que a aplicação estrita da regra prevista na LRF pode não ser a forma mais adequada ou, ao menos, a mais coerente para o cumprimento das metas de responsabilidade fiscal [...] 46. No caso, esse dispositivo indica que uma solução apta a corrigir eventuais desvios sem criar maiores riscos para a responsabilidade na gestão fiscal pode ser justamente o aumento no limite das despesas com pessoal do MPDFT, compensado pela redução dos limites fixados para os ex-Territórios. Estar-se-ia, deste modo, corrigindo o que pode ser considerado um possível desvio - isto é, a

inclusão do limite do MPDFT no limite global do Poder Executivo, e não no do Ministério Público da União, o que pode dar origem a situações injustificadamente anti-isonômicas, conforme demonstrado acima - sem prejudicar o equilíbrio das contas públicas, pois (i) o limite de 3% destacado do limite do Poder Executivo estaria sendo observado, (ii) o próprio limite de 40,9% fixado para o Poder Executivo também estaria sendo observado e, por conseqüência, o que talvez seja mais relevante, o limite de 50% fixado para as despesas de pessoal da União como um todo, conforme a determinação constitucional (art. 169), estaria sendo observado. 47. Aliás, ao que tudo indica, **trata-se de uma solução passível de ser implementada sem prejuízo para o equilíbrio das contas públicas, conforme observou a própria Secretaria de Orçamento Federal [...]** 48. Logo, a primeira conclusão a que se chega é a de que há justificativas suficientes nos princípios aplicáveis à matéria (isonomia e possibilidade de adoção de uma ação planejada e transparente capaz de corrigir desvios na gestão fiscal com a manutenção do equilíbrio das contas públicas) que demonstram a nítida viabilidade jurídica de alteração dos limites para despesas com pessoal do MPDFT sem que isto acarretasse em descumprimento das normas da LRF. Tais normas, se adequadamente interpretadas, justificam e fundamentam esta possibilidade não por puro casuismo, mas sim a partir da investigação e adequação das regras estritas da LRF com os princípios aplicáveis à matéria e com as peculiaridades e especificidades do caso concreto [...] 52 [...] apenas aplica de forma coerente as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal de modo a readequar a repartição dos limites para despesas com pessoal entre os Poderes e órgãos da União, sem prejuízo para o equilíbrio das contas públicas e, de forma mais abrangente, para o próprio princípio da responsabilidade na gestão fiscal [...] 56 [...] para o cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, não basta a aplicação automática e literal das suas regras estritas, havendo sempre a necessidade de interpretação em conjunto de todas as normas e princípios aplicáveis à matéria, tendo em vista a adoção da solução mais coerente do ponto de vista normativo e mais adequada em relação às peculiaridades e especificidades do caso concreto. Exatamente este o raciocínio desenvolvido na presente manifestação. 57. Diante de todo o exposto, podemos concluir pela absoluta possibilidade jurídica de se alterar os limites para despesas com pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios por meio de Decreto, tendo em vista razões de ordem principiológica, pois necessário para se garantir a isonomia em relação aos demais ramos do Ministério Público da União, e orçamentária, nos termos do posicionamento anteriormente assinalado desta Consultoria Jurídica (PARECER/MP/CONJUR/GCG/Nº 1213-1.9/2006) no âmbito do Processo Administrativo n.º 03100.000840/2006-36. (Grifamos)

17. Na mesma direção, ao analisar a redistribuição do limite de 6% sobre a receita corrente líquida, fixado no art. 20, inciso I, alínea ‘b’ da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), para a despesa total com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União, o **Tribunal de Contas da União**, no âmbito do Processo Administrativo nº TC 028.506/2006-4, mediante o **Acórdão nº 289/2008 – TCU – Plenário**, entendeu pela possibilidade, em caráter excepcional, de alteração dos percentuais “internos” relativos ao limite máximo das despesas com pessoal nos órgãos integrantes do Poder Judiciário da União, ao que se refere a LC nº 101/2000, assim:

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação formulada pela Semag em face de possível irregularidade na edição, pelo CNJ, da Resolução nº 26/2006, em que foi feita a redistribuição do limite global de 6% sobre a receita corrente líquida, fixado no art. 20, inciso I, alínea ‘b’ da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), para as despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. **acolher os esclarecimentos prestados pelo Conselho Nacional de Justiça para, em caráter excepcional, entender justificada a alteração dos percentuais**

**internos relativos ao limite máximo das despesas com pessoal nos órgãos integrantes do Poder Judiciário da União, a que alude a Lei Complementar nº 101/2000;**

9.3. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que adote as providências cabíveis no sentido de buscar a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que se obtenha a plena compatibilidade entre a lei e a Resolução/CNJ nº 26/2006.

9.4. formar processo apartado, com vistas ao exame das disposições do art. 125 das Leis de Diretrizes Orçamentárias da União para 2007 e para 2008, realizando-se diligências aos seguintes órgãos, para que, em até 30 (trinta) dias, se manifestem acerca das questões abaixo:

9.4.1. Conselho de Justiça Federal e Conselho Superior da Justiça do Trabalho, quanto à faculdade instituída pelo art. 125 das Leis de Diretrizes Orçamentárias para 2007 e para 2008 (Leis nºs 11.439/2006 e 11.514/2007), que permite a elaboração de Relatório de Gestão Fiscal consolidado para os órgãos autônomos que integram as Justiças Federal e do Trabalho, conforme contextualizado nos itens 132/149 da instrução reproduzida no relatório precedente;

9.4.2. Superior Tribunal de Justiça quanto à não-inclusão das despesas com pessoal do Conselho de Justiça Federal no limite atribuído à referida Corte de Justiça, tendo em vista a estrutura prevista no parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal;

9.5. diligenciar o Conselho Nacional de Justiça para que, em até 30 (trinta) dias, encaminhe a esta Corte de Contas, com fulcro no § 2º do art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000, inclusive em meio magnético e de forma padronizada, para cada órgão autônomo do Poder Judiciário da União mencionado no art. 92 da Constituição Federal, as seguintes informações detalhadas até o nível de item de despesa previsto no Plano de Contas fixado para a Administração Federal, relativamente ao triênio 1997-1999:

9.5.1. despesa total com pessoal, observada a definição prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.5.2. despesas não-computadas para fins de apuração do limite, conforme § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.5.3. montante da despesa líquida com pessoal de cada órgão autônomo, resultante da diferença entre a despesa total e as não-computadas na forma da Lei;

9.5.4. repartição do limite global de 6% (seis por cento) fixado para o Poder Judiciário da esfera federal entre seus órgãos autônomos, de forma proporcional à média das despesas líquidas com pessoal, calculadas conforme os itens precedentes, em percentual da receita corrente líquida da União apurada nos exercícios correspondentes, nos termos do § 1º do art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000.

9.6. dar ciência desta decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Ministra Presidente do Conselho Nacional de Justiça.

(Processo Administrativo nº TC 028.506/2006-4. Acórdão nº 289/2008 – TCU – Plenário. Relator Ministro Ubiratan Aguiar. Data da sessão: 27/02/2008). (Grifou-se)

18. Com isso, diante dos entendimentos do Tribunal de Contas da União e das manifestações da Advocacia-Geral da União e da então CONJUR/MP acima explicitados, aplicando-se o mesmo raciocínio jurídico, percebe-se a **possibilidade, em tese, a depender das peculiaridades do caso concreto**, de **alteração nos limites “internos”, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, na repartição do limite de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF), entre o Tribunal de Contas do Estado e a respectiva Assembleia Legislativa.**

19. No entanto, **para isso**, conforme se infere dos entendimentos supracitados, **devem ser observados alguns parâmetros e condições** no respectivo caso concreto.

20. Nessa toada, **a modificação dos limites “internos”, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF**, na repartição do limite de 3%, entre o Tribunal de Contas do Estado e a respectiva Assembleia Legislativa, quanto à despesa total com pessoal, **constitui medida de caráter excepcional**<sup>[5]</sup>, a

ser aplicada na evidente necessidade de se extrair uma solução, para o respectivo caso concreto, que melhor se apresente em consonância com o contexto vivenciado.

21. Portanto, **deve-se, em regra, aplicar o critério de distribuição, entre os órgãos e instituições abrangidos, dos limites “internos” preconizado no âmbito do § 1º do art. 20 da LRF**, de modo que *“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”* da Lei Complementar nº 101/2000.

22. Contudo, no tema em foco, **a interpretação meramente literal do § 1º do art. 20 da LRF, pode, em algumas situações excepcionais, não oferecer a solução jurídica que mais se apresente em sintonia com o contexto visualizado**, já que o critério contido no mencionado dispositivo foi preconizado em maio/2000, isto é, há mais de vinte anos, referindo-se à média da despesa com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da LRF, ou seja, nos anos de 1997, 1998 e 1999.

23. Nesse cenário, **a solução da questão jurídica em análise demanda, essencialmente, o exercício interpretativo das normas aplicáveis**, com vistas a se obter o sentido e o alcance dos respectivos dispositivos da forma mais adequada possível.

24. Em relação à **interpretação das normas**, existem **diversos métodos**, os quais se constituem em um **conjunto de instrumentos teóricos**, à disposição do aplicador do Direito, para que possa, diante da respectiva questão, utilizá-los no intuito de **extrair a solução jurídica mais apropriada ao caso**, consoante ensina a doutrina, deste modo:

A hermenêutica jurídica, segundo a doutrina clássica, tem por objeto o estudo sistemático das técnicas de interpretação e colmatação da norma. Toda norma precisa ser interpretada para que revele sua significação e a regra que é o seu sentido [...]

**A finalidade da interpretação normativa é:**

- a) revelar o sentido da norma;**
- b) fixar o seu alcance.**

Várias técnicas coexistem para auxiliar o aplicador do direito na sua árdua (e, muitas vezes,

solitária) tarefa de interpretar, sendo **os métodos mais conhecidos** os seguintes:

- a) **Literal**: também conhecido como interpretação gramatical, consiste no exame de cada termo utilizado na norma, isolada ou sintaticamente, de acordo com as regras do vernáculo. O seu desenvolvimento deveu-se, historicamente, à Escola de Exegese.
- b) **Lógico**: utilização de raciocínios lógicos (dedutivos ou indutivos) para a análise metódica da norma em toda a sua extensão, desvendando seu sentido e alcance.
- c) **Sistemático**: análise da norma a partir do ordenamento jurídico de que é parte, relacionando-a com todas as outras com o mesmo objeto, direta ou indiretamente.
- d) **Histórico**: análise da norma partindo da premissa dos seus antecedentes históricos, verificando as circunstâncias fáticas e jurídicas que lhe antecederam, bem como o próprio processo legislativo correspondente.
- e) **Finalístico ou teleológico**: análise da norma tomando como parâmetro a sua finalidade

declarada, adaptando-a às novas exigências sociais.

Admitem-se, outrossim, **outras classificações**:

- a) quanto à origem: **doutrinária** (realizada pelos doutos), **jurisprudencial** (realizada pelos juízes e tribunais) e **autêntica** (realizada pelo próprio legislador, por meio de uma lei interpretativa); b) quanto aos resultados: **declarativa** (apenas declara o exato alcance da norma), **extensiva** (estende o alcance eficaz da norma, “que disse menos do que deveria”), **restritiva** (restringe o alcance eficaz da norma, “que disse mais do que deveria”) e ab-rogante (reconhece que o preceito interpretado é inaplicável). **Nenhum desses métodos se impõe necessariamente**

sobre o outro, nem prevalece isoladamente de forma absoluta, sendo apenas um conjunto de instrumentos teóricos à disposição do aplicador do direito para a realização da “regra de ouro” de interpretação, contida no art. 5º da LINDB [...] (GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil – Parte Geral 1. Saraiva. São Paulo. 2012. 14ª edição. Páginas 108/110) (Grifou-se)

25. Aliás, na condição de **diretriz interpretativa** contida em nosso ordenamento jurídico, o art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB) preceitua que “*na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*”.

26. Assim, no que tange à questão dos autos, **cabe ao aplicador do Direito utilizar o(s) método(s) interpretativo(s) que ofereça(m) a solução jurídica mais adequada ao caso**, zelando, além da responsabilidade fiscal, pelo interesse público e pelo princípio da eficiência, mostrando-se possível, em situações excepcionais, a modificação dos limites “internos”, oriundos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, na repartição do limite de 3%, entre o Tribunal de Contas do Estado e a respectiva Assembleia Legislativa, quanto à despesa total com pessoal.

27. No mais, a **eventual alteração nos limites “internos”, inerentes à repartição do limite de 3%** (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF) entre o Tribunal de Contas do Estado e a Assembleia Legislativa, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, **não deve ensejar o desrespeito ao referido limite “global” de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal**, contido no art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF.

28. Até porque, **os artigos 19 e 20 da LRF, essencialmente, fixam limites para a expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado**, a serem observados por todos os entes federativos, **estabelecendo mecanismo para uma gestão fiscal responsável**, mencionando-se, nessa direção, os artigos 22 e 23 da LRF e o art. 169, §§ 3º e 4º, da CF, que preveem **instrumentos de controle e de correção quanto aos limites de despesa total com pessoal**.

29. Nesse compasso, **deve-se zelar pelos limites “globais” de despesa total com pessoal previstos nos artigos 19 e 20 da LRF**, em respeito, em especial, ao **princípio da responsabilidade na gestão fiscal**, preceituado no art. 1º, § 1º, da LRF, nestes termos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifamos)

30. Inclusive, o **Supremo Tribunal Federal**, ao apreciar a ADI nº 5.814/RR, relativa ao Estado de Roraima, em decisão monocrática, explicitou que “*norma estadual que estipula teto de gastos com pessoal superior aos limites previstos no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) usurpa, igualmente, a competência legislativa da União para dispor sobre tais limites (CF/1988, art. 169)*”<sup>[6]</sup>.

31. Em outro caso envolvendo o Estado de Roraima, o **STF**, em decisão monocrática, proferida no âmbito da ADI nº 5.449/RR, entendeu que “*os limites traçados no art. 20 da lei de responsabilidade fiscal para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nele previstos*”<sup>[7]</sup>.

32. Aliás, o STF, na ADI nº 5.816/RO, em decisão monocrática, que concedeu a respectiva medida cautelar pleiteada, externou que **“a ideia de responsabilidade fiscal ocupa patamar de especial posição no quadro dos valores constitucionais”**[8].

33. A propósito, vale consignar que o STF, no âmbito da ADI nº 2261/DF, entendeu pela **constitucionalidade do art. 20 da Constituição Federal**, nestes termos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTIGO 20. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPATIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. As emendas aprovadas pelo Senado Federal durante o processo legislativo são semanticamente indiferentes em relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados, providenciando meros rearranjos redacionais e topológicos. O fato de a nova apresentação textual permitir uma eventual avaliação diversa, para fins de sanção/veto presidencial não invalida as emendas legislativas. 2. Embora imponham a observância do regime de legislação complementar para a elaboração de lei geral em matéria de Finanças Públicas, os arts. 163 da CF e 30 da EC 19/98 não estipulam que essa normatização deva ser formalizada necessariamente em uma lei única. 3. **A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação.** 4. Só a fixação de consequências individualizadas para os desvios perpetrados por cada instância pode tornar o compromisso fiscal efetivo. **A LRF estabeleceu modelo de corresponsabilidade entre os Poderes. Ao positivizar esse modelo, a LRF não andou contra qualquer disposição constitucional, antes cristalizando a prudência fiscal, valor chancelado constitucionalmente.** 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2261/DF. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. DJ 21/08/2019. Publicação 28/08/2020). (Destaque nosso)

34. Dessa forma, vê-se que **a excepcional alteração nos limites “internos”, inerentes à repartição do limite de 3% (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF) entre o Tribunal de Contas do Estado e a Assembleia Legislativa, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, não deve ensejar o desrespeito ao referido limite “global” de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal, contido no art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF.**

35. Ademais, **a hipotética alteração nos limites “internos”, inerentes à repartição do limite “global” de 3% (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF) entre o Tribunal de Contas do Estado e a respectiva Assembleia Legislativa, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, demanda a demonstração, no respectivo caso, da real necessidade de ampliação do limite “interno” distribuído ao determinado órgão/instituição abrangido, verificando-se, na medida, o atendimento ao interesse público e ao princípio da eficiência.**

36. Por fim, tendo em vista que a alteração nos limites “internos”, quanto à repartição do limite “global” de 3% (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF) entre o Tribunal de Contas do Estado e a Assembleia Legislativa, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, não deve ensejar o desrespeito ao respectivo limite “global” (3% da receita corrente líquida) para despesa total com pessoal, **pode tal modificação demandar a necessidade de redução nos percentuais destinados ao outro órgão/instituição envolvido, no sentido de se adequar ao limite “global” aplicável, de modo que se deve constatar, no caso concreto, a possibilidade da eventual redução nos percentuais destinados a outra instituição envolvida, não se devendo, a pretexto de se pretender possibilitar o funcionamento de determinado órgão/instituição abrangido, inviabilizar o desempenho das atividades pelo outro órgão/instituição envolvido na distribuição dos percentuais atinentes aos limites “internos”.**

37. Em suma, visualiza-se **a possibilidade jurídica, em tese, a depender das peculiaridades do caso concreto, de alteração nos limites “internos”, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da**

**LRF, na repartição do limite “global” de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF), entre o Tribunal de Contas do Estado e a respectiva Assembleia Legislativa**, desde que: **i)** seja constatada a necessidade da excepcionalidade da medida, zelando pelo interesse público e pelo primado da eficiência; **ii)** não enseje o desrespeito ao respectivo limite “global” de 3% para a despesa total com pessoal, previsto no art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF, primando-se, em qualquer caso, pelo princípio da responsabilidade na gestão fiscal; **iii)** seja demonstrada a real necessidade de ampliação dos percentuais na distribuição dos limites “internos” quanto a determinado órgão/instituição; e **iv)** em caso de necessidade de eventual redução nos percentuais destinados ao outro órgão/instituição envolvido, para se respeitar o limite “global” de 3% aplicável, deve-se constatar a possibilidade de tal diminuição dos percentuais incidentes, de modo a não inviabilizar o desempenho das respectivas atividades.

### **III – CONCLUSÃO:**

38. Ante o exposto, sem adentrar, especificamente, ao caso em tela, envolvendo o Tribunal de Contas do Estado de Roraima e a Assembleia Legislativa de Roraima, o que demanda a análise de peculiaridades relativas ao TCE/RR e à ALE/RR, conclui-se, **consignando a constitucionalidade do art. 20 da LRF, já reconhecida pelo STF**, pela possibilidade jurídica, em tese, a depender das especificidades do caso concreto, de alteração nos limites “internos”, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, na repartição do limite “global” de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF), entre o Tribunal de Contas do Estado e a respectiva Assembleia Legislativa, desde que: i) seja constatada a necessidade da excepcionalidade da medida; ii) não enseje o desrespeito ao respectivo limite “global” de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal (art. 20, II, ‘a’, da LRF); iii) seja demonstrada a real necessidade de ampliação dos percentuais na distribuição dos limites “internos” quanto a determinado órgão/instituição; e iv) sendo o caso, diante da exigência de se respeitar o limite “global” de 3% da receita corrente líquida (art. 20, II, ‘a’, da LRF), deve-se constatar a possibilidade de diminuição nos percentuais destinados ao outro órgão/instituição envolvido, de modo a não inviabilizar o desempenho das respectivas atividades.

39. Essas são, portanto, as informações pertinentes para instruir a resposta do Senhor Presidente da República na ADI nº 6.533.

À consideração superior.

Brasília, 28 de agosto de 2020.

RENATO DO REGO VALENÇA  
Advogado da União

\* ANEXO: Nota SAJ nº 330 / 2020 / CGIP/SAJ/SG/PR.

---

[1] Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2984%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520d:uuid=51721190-e7ad-11ea-8ece-8fa6e40a1ba1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2984%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520d:uuid=51721190-e7ad-11ea-8ece-8fa6e40a1ba1)>. Acesso em 26/08/2020.

[2] Conforme fls. 53/66 do Processo Administrativo nº TC 001.404/2008-1 (disponível no Portal do TCU – [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)).

[3] Cumpre registrar que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi transformado no Ministério da Economia (art. 57, inciso I, da Lei nº 13.844/2019).

[4] Consoante fls. 76/95 do Processo Administrativo nº TC 001.404/2008-1 (disponível no Portal do TCU – [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)).



[5] Nessa direção, *mutatis mutandis*, vale registrar que, no âmbito da **ADI 6.357/DF**, diante da situação de excepcionalidade decorrente do estado de calamidade pública oriundo da Covid-19, o Ministro Relator do caso, o Exmo. Sr. ALEXANDRE DE MORAES, deferiu a medida cautelar pleiteada, “para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19”. (ADI 6.357/DF. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. DJ 29/03/2020). (Destacamos)

[6] ADI 5814/RR. Rel. Min. LUÍS ROBERTO BARROSO. Decisão em 07/05/2018.

[7] ADI 5449/RR. Rel. Min. TEORI ZAVASCKI. Decisão em 10/02/2016.

[8] ADI 5816/RO. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES. Decisão em 19/12/2017.

---

Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 481331747 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENCA. Data e Hora: 29-08-2020 16:53. Número de Série: 40734111447318120960157829454. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

---

**DESPACHO n. 00366/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.533** (0099667-69.2020.1.00.0000 (STF)

**NUP:** 00692.002507/2020-17

**REQUERENTE:** Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)

**REQUERIDOS:** Presidente da República e Congresso Nacional

**RELATOR:** Ministro Alexandre de Moraes

1. Estou de acordo com as **INFORMAÇÕES** n. 202/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra do Dr. *Renato do Rego Valença*.
2. Submeto-as à consideração do Senhor Consultor-Geral da União.

Brasília, 28 de agosto de 2020.

EDIMAR FERNANDES DE OLIVEIRA  
Consultor da União

---

Documento assinado eletronicamente por EDIMAR FERNANDES DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 488100172 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDIMAR FERNANDES DE OLIVEIRA. Data e Hora: 29-08-2020 17:03. Número de Série: 17460511. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

---

**DESPACHO n. 00762/2020/GAB/CGU/AGU**

**NUP: 00692.002507/2020-17 (REF. 0099667-69.2020.1.00.0000)**

**INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E OUTROS**

**ASSUNTO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.533 (0099667-69.2020.1.00.0000 (STF))**

1. Aprovo, nos termos do **DESPACHO n. 00366/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, as **INFORMAÇÕES n. 00202/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, da lavra do Dr. Renato do Rego Valença, Advogado da União.

2. Submeto-as à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 31 de agosto de 2020.

*(assinado eletronicamente)*

GIORDANO DA SILVA ROSSETTO

Advogado da União

Consultor-Geral da União Substituto

---

Documento assinado eletronicamente por GIORDANO DA SILVA ROSSETTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 488393003 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GIORDANO DA SILVA ROSSETTO. Data e Hora: 31-08-2020 08:04. Número de Série: 17347821. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

**PROCESSO Nº 00692.002507/2020-17 (REF. 0099667-69.2020.1.00.0000)**

**ORIGEM:** STF - Ofício nº 2443/2020, de 17 de agosto de 2020.

**RELATOR:** MIN. ALEXANDRE DE MORAES

**ASSUNTO:** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6533

### Despacho do Advogado-Geral da União nº 470

**Adoto**, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União Substituto, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas **INFORMAÇÕES nº 00202/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, elaboradas pelo Advogado da União Dr. RENATO DO REGO VALENÇA.

Brasília, 31 de agosto de 2020.

JOSE LEVI MELLO  
DO AMARAL  
JUNIOR

Assinado de forma digital por  
JOSE LEVI MELLO DO AMARAL  
JUNIOR  
Dados: 2020.08.31 17:08:50  
-03'00'

**JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR**  
**Advogado-Geral da União**