

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES,
RELATOR DA ADI Nº 6.533¹, DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO
BRASIL – ATRICON
INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL

A **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA**, com sede na Praça do Centro Cívico, nº 202, Centro, Boa Vista-RR, CEP 69301-380, por sua Procuradoria-Geral, nos termos do art. 45 da Constituição Estadual, do art. 81 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima e do art. 2º, da Resolução Legislativa nº 013/2016, em atenção à solicitação do Senhor Relator, vem, nos termos da Lei Federal nº 9.868/1999, prestar as seguintes

INFORMAÇÕES

para instrução do julgamento da **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.533**, proposta pela ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON.

¹ Processo nº 0099667-69.2020.1.00.0000

1. DA TEMPESTIVIDADE

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA foi notificada no dia 31 de agosto de 2020, por meio do ofício nº 2446/2020, para prestar informações sobre o objeto da ação no prazo de dez dias úteis, sendo, portanto, conforme o art. 104 do RISTF, tempestiva a presente manifestação.

2. DO OBJETO DA ADI

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, foi ajuizada pela ATRICON, com fundamento no art. 2º, incisos I e II, de seu Estatuto Social, art. 103, inciso IX, e art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição da República e art. 2º, inciso IX, da Lei nº 9.868/99, tendo por objeto a impugnação do art. 20, inciso II, alínea “a”, c/c o §1º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) requerendo uma nova interpretação acerca da proporcionalidade de distribuição do limite de gasto com o pessoal fixado em 3% na esfera estadual.

Alega a Requerente que a atual divisão do percentual de 3% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (em 0,87% para o Tribunal de Contas do Estado de Roraima e em 2,13% para Assembleia Legislativa) seria, em tese, desproporcional por suposta ofensa ao art. 3º, inciso III, art. 5º e art. 71, todos da Constituição da República e portanto pleiteia a fixação de novos percentuais em 1,35% (45% dos 3%) para o Tribunal de Contas Estadual e em 1,65% (55% dos 3%) para a Assembleia Legislativa do Estado.

Destarte, eis o teor dos dispositivos questionados:

Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000

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.

Em razão da expressa referência do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao art. 19, convém, igualmente, citá-lo no que diz respeito à repartição de despesas com o pessoal, em âmbito estadual:

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:
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
[...]

É o breve relato.

3. DA CONSTITUCIONALIDADE DO LIMITE DE DESPESA COM O PESSOAL DEFINIDO NO ART. 20, INC. II, “a” C/C §1º DA LRF APLICADO À ALERR E AO TCERR

Inicialmente, cumpre destacar que não há coincidência entre a matéria julgada na ADI n.º 5.814 e a presente ação, o que afasta a alegada prevenção, visto que o dissenso, no julgamento da ADI n.º 5.814, se limitou ao tema de repartição de competências constitucionais, na qual se discutiu apenas a usurpação da competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro (art. 24, §1º, e art. 163, inciso I, da Constituição da República) e para dispor sobre limites de gastos em matéria de pessoal (art. 169 da Carta Republicana).

Em contrapartida, o objeto desta ação refuta aspecto completamente distinto da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, o parâmetro de distribuição do limite “interno” de gastos com o pessoal entre a Assembleia Legislativa e o TCERR sob a suposta arguição de violação ao objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais (art. 3º, inciso III, da Constituição da República), à igualdade material (art. 5º da Constituição da República) e à missão institucional do TCERR (art. 71 da Constituição da República).

Posto isso, convém citar o trecho da decisão cautelar proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que identifica o objeto da ação, no julgamento da ADI n.º 5.814:

A requerente alega que o art. 50 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Roraima viola: (i) a vedação constitucional à abertura de créditos suplementares sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes (CF/1988, art. 167, inc.V); (ii) a exigência legal de decreto do Executivo para abertura dos créditos complementares (Lei n.º 4.320/64, art. 42); (iii) a competência da União para dispor sobre normas gerais de direito financeiro, com base na qual se produziu norma que exige decreto do Executivo para tal fim (CF/1988, arts. 24, § 1º[1], 163, I[2]). 3. Afirma, igualmente, que o art. 51 da Lei, ao dispor sobre os limites de gastos do Poder Executivo e do Poder Legislativo estadual, em conflito com o que dispõem os arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, usurpa: (i) a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro (CF/1988, arts. 24, § 1º, 163, I) e ainda (ii) para dispor sobre limites de gastos em matéria de pessoal (CF/1988, art. 169[3]).

Ressalta, por fim, que a norma reduziu o percentual da receita corrente líquida a que poderia fazer jus o Executivo (de 49% para 47,5%), com o propósito de majorar o percentual a que fará jus o Legislativo (de 3% para 4,5%), violando, ainda, (iii) o princípio da separação e harmonia entre os poderes (CF/1988, art. 2º).

Em suma, tanto o parâmetro constitucional, quanto o conteúdo do ato normativo questionado são completamente distintos, não ensejando, portanto, a prevenção do Ministro Luís Roberto Barroso, nos termos do Regimento Interno dessa Suprema Corte.

Outrossim, discorda a Assembleia Legislativa da alegação da Requerente de que a repartição do limite de gasto com o pessoal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal supostamente violaria o art. 71 da Constituição da República que dispõe sobre o exercício do controle externo realizado pelo Poder Legislativo, *in casu*, o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Isso porque, o percentual definido pelo §1º do art. 20 da LRF não obsta o exercício pelo Tribunal de Contas das atividades exigidas pelo art. 71 da Constituição da República, em paralelo com o que exige expressamente o parágrafo único art. 49 da Constituição Estadual. Até porque, essas atividades são tecnicamente auxiliares em relação às atribuições constitucionais conferidas pela Constituição ao Poder Legislativo em favor da sociedade.

A esse respeito advertem Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento:

O Tribunal de Contas foi incluído no limite fixado para o Poder Legislativo, já que exerce **funções auxiliares deste em matéria de fiscalização** contábil, financeira e orçamentária. **Ainda que tenha independência no exercício de suas atribuições, para fins administrativos, financeiros e orçamentários, integra o Poder Legislativo.**² (grifo nosso).

Em decorrência do princípio da representação popular, as Casas Legislativas, órgãos legitimamente democráticos, receberam a atribuição constitucional de fiscalizar e monitorar os atos administrativos praticados pela Administração Pública, sob o auxílio do Tribunal de Contas no desempenho dessas funções, principalmente no que diz respeito ao controle financeiro e orçamentário.

Destarte, compete ao Poder Legislativo materializar os preceitos e valores sociais, por meio da elaboração de leis, definindo as políticas públicas, assim como é de sua

² MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org). *Comentários à Lei de responsabilidade fiscal*. adendo especial Damásio de Jesus. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

competência, dentro de suas atribuições típicas, fiscalizar e monitorar o uso dos recursos públicos, tendo em vista a realização de direitos fundamentais e o bem-estar social. Isso porque, a repartição funcional de competência dos poderes imprime ao Poder Legislativo duas funções típicas, quais sejam: inovar o ordenamento jurídico de forma genérica e abstrata e fiscalizar a Administração Pública.

Por outro lado, o Tribunal de Contas é responsável por auxiliar o Poder Legislativo, seja em âmbito federal ou estadual, a exercer apenas uma das funções típicas daquele Poder: a realização do exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública, conforme reconhece o próprio texto constitucional.

Nesse sentido, observe-se o texto do dispositivo constitucional:

Art. 71. **O controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o **auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:
[...] (grifo nosso).

Não obstante a execução das funções institucionais definidas pela Constituição da República para esses órgãos, cumpre observar que não há relação direta entre o limite de gasto com o pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o exercício das atividades auxiliares desempenhadas pelo Tribunal de Contas, pois, de fato, caso se considere esse argumento oportuno, é certo, que a alteração da divisão do percentual firmado pela Lei de Responsabilidade Fiscal implicará maior prejuízo às atividades empreendidas pela Casa Legislativa, uma vez que compete a esta, em primeiro lugar, a realização do controle externo, assim como as demais atividades que lhe são exclusivas.

Ora, ao estipular que o limite de gastos com o pessoal seria repartido de forma proporcional à média das despesas, em percentual da receita corrente líquida, verificada nos três exercícios financeiros anteriores a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o legislador ordinário considerou previamente as implicações orçamentárias futuras de estruturação com os gastos de pessoal, tendo em vista a projeção da despesa que seria necessária para suprir tanto as necessidades das Assembleias Legislativas, quanto dos Tribunais de Contas dos Estados.

Nesse sentido lecionam Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento, veja-se:

Nesse caso, o percentual de 3% fixado como limite para as despesas com esse pessoal será repartido de forma proporcional à média das despesas

relativas a cada um dos dispositivos constitucionais (incisos XIII e XIV do art. 21 da CF e art. 31 da EC n. 19), em percentual da receita corrente líquida, **devendo a média ser apurada em relação aos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da lei.** Entende-se que o exercício financeiro coincide com o ano civil, tendo em vista a própria anualidade do orçamento; em consequência, **deve ser verificada a média dos três anos imediatamente anteriores ao da publicação da lei, a saber, 1999, 1998 e 1997.**³ (grifo nosso).

Aliás, *verbi gratia*, como se extrai da própria exordial promovida pela Requerente⁴, o limite de gastos com pessoal para o TCERR, criado em 1991⁵, é 28,73% superior ao definido para o TCE-RN, cujo limite é de 0,62%, o qual foi criado em 1961⁶, ou seja, trinta anos antes da inauguração do TCERR e ainda assim, com um limite de gasto de pessoal, teoricamente reduzido, o TCE-RN tem cumprido o limite legal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme Demonstrativo de Despesa com o Pessoal presente no Relatório de Gestão de Fiscal do exercício de 2020⁷, disponibilizado por aquele Tribunal.

É cediço que a receita corrente líquida é parâmetro para vários indicadores de gestão fiscal, inclusive para delimitar os gastos que o Estado poderá realizar com o seu pessoal. Entretanto, diferentemente do que alega a Requerente, não é porque a receita corrente líquida do Rio Grande do Norte é superior à receita corrente líquida do Estado de Roraima que o percentual de divisão de despesas entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas feriria o texto constitucional, até porque, a receita corrente líquida depende do índice de arrecadação, que é distinto em cada Estado.

Logo, não pode a Assembleia Legislativa ser responsabilizada pela queda de arrecadação orçamentária no Estado de Roraima, sendo completamente irrazoável e desproporcional sancionar este Órgão Parlamentar, impondo-lhe compulsoriamente a redução de seu limite de gasto com o pessoal, em decorrência da questionável gestão administrativa do Tribunal de Contas do Estado de Roraima que deliberadamente tem

³ MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org). *Comentários à Lei de responsabilidade fiscal*. adendo especial Damásio de Jesus. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁴ Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 1º trimestre de 2020, Quadro Comparativo 1, p. 14-16

⁵ Informação retirada da página do Instituto Rui Barbosa – A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas, <<https://irbcontas.org.br/associado/tribunal-de-contas-do-estado-de-roraima/>> acessado em 02.09.2020

⁶ Informação retirada da página institucional do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, <<http://www.tce.rn.gov.br/Institucional/Historico>> acessado em 02.09.2020

⁷ Informação retirada da página institucional do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, <<http://www.tce.rn.gov.br/Transparencia/RgfTce>> acessado em 03.09.2020

umentado sua despesa com pessoal sem a necessária prudência e observância dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao versar sobre o limite de despesas com o pessoal, encontra amparo no art. 169 da Constituição da República, consoante expõe Augustinho Vicente Paludo:

A competência da LRF para tratar dos limites para as despesas com pessoal está amparada no art. 169 da CF/1988, que assim dispõe: “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”.

O motivo dessa preocupação constitucional, e da exigência de lei complementar para cuidar da matéria, é que **as despesas com pessoal disputam com a dívida pública quanto ao maior item de despesa no setor público**, mas com um agravante – a dívida pode ser reduzida ou mesmo paga – e as despesas com pessoal perduram durante toda a vida do servidor e continuam com seus pensionistas. Além disso, os gastos excessivos com pessoal em muitos Estados e Municípios, na época de elaboração da LRF, eram superiores aos limites fixados pela lei, chegando, em alguns casos, a ultrapassar a própria receita corrente líquida do ente público.⁸ (grifo nosso).

Assim, o descumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Tribunal de Contas do Estado não deve ensejar a alteração do regramento firmado pelo legislador infraconstitucional, mas sim a adequação das despesas com o pessoal do TCERR tendo em vista à regularização do equilíbrio fiscal do ente público, conforme estabelece o art. 169 da Constituição da República. O limite de despesa com pessoal é regra que dá substância a esse ponto do sistema jurídico, possibilitando o cumprimento do orçamento sob a premissa de responsabilidade da gestão fiscal, por meio, de uma ação planejada e transparente.

Contudo, em vez do TCERR adequar suas despesas, em observância direta aos ditames fixados pela LRF, pretende a ATRICON que esse ente público amplie demasiadamente seu corpo de servidores às custas do enfraquecimento da Assembleia Legislativa, implicando na afronta direta ao livre exercício do mandato parlamentar e na ofensa ao princípio democrático e ao postulado da representação popular.

Com efeito, tanto a Assembleia Legislativa, quanto o Tribunal de Contas, cumprem um papel de extrema relevância social para sociedade. Todavia, é o Poder Legislativo, por intermédio da Assembleia Legislativa, que tem legitimidade para

⁸ PALUDO, Augustinho Vicente. *Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF*. 5º ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo, Método, 2015. p. 556-557.

representar democraticamente a sociedade quando da tomada de decisões, e, portanto, dispõe de encargo significativamente maior em comparação ao trabalho desenvolvido pelo TCERR.

A Assembleia Legislativa não é composta por apenas 24 (vinte e quatro) deputados, como quer fazer acreditar a Requerente. A Assembleia Legislativa é a representação da expressão política, significa o desfecho da adequação do sistema representativo ao imperativo democrático. Os 24 (vinte e quatro) Gabinetes Parlamentares resguardam o exercício do mandato por 24 (vinte e quatro) detentores do mandato parlamentar outorgado pelo povo, no regular exercício da democracia representativa.

A esse respeito, Norberto Bobbio adverte que o termo democracia é assim adjetivado porque *“o adjetivo já adquiriu, de modo estável, os dois sentidos: uma democracia é representativa no duplo sentido de possuir um órgão no qual as decisões coletivas são tomadas por representantes, e de espelhar através desses representantes os diferentes grupos de opinião ou de interesse que se formam na sociedade”*.⁹

Dessa forma, cada Gabinete não pode ser visto como uma simples repartição e o representante do povo que o lidera não pode ser computado como um simples número como quer fazer a Requerente. Os Gabinetes Parlamentares e os respectivos titulares representam o peculiar procedimento deliberativo da vontade popular na realização das opções políticas, como um elemento de acentuada natureza plural representativa, vinculada à vontade do povo e às concepções político-partidárias das siglas a que estão filiados, já que o sistema brasileiro não concebe a possibilidade de candidatura extrapartidária.

Em razão dessa pluralidade e da ausência de hierarquia, traço comum das Casas Legislativas, os processos de tomada de decisão se dão por meio dos seus vários órgãos colegiados, até desaguardem no Plenário. Destacando-se, demais, o seu Órgão Diretivo Colegiado que é composto por uma Mesa Diretora, uma Presidência, uma Vice-presidência, assim como com pela 2º e 3º Vice-presidência, pela 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Secretária, por uma Corregedoria-Geral, bem como por uma Ouvidoria-Geral.

Ademais, como órgãos colegiados de representação partidária compõem a Assembleia Legislativa as Bancadas, os Gabinetes de Liderança e os Blocos Parlamentares

⁹ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Bersiani. Rio de Janeiro: Campos, 2000, p. 458

que desempenham relevante papel para a manutenção de um espaço deliberativo plural e democrático.

Outrossim, como órgãos colegiados de representação temática da sociedade, integram a Assembleia Legislativa as 20 (vinte) Comissões Permanentes regimentalmente assim instituídas: Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final; Comissão de Administração, Serviços Públicos e Previdência; Comissão de Defesa Social, Segurança Pública e Sistema Penitenciário; Comissão de Educação, Desportos e Lazer; Comissão de Cultura e Juventude; Comissão de Saúde e Saneamento; Comissão de Orçamento, Fiscalização Financeira, Tributação e Controle; Comissão de Tomada de Contas; Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte; Comissão de Agricultura, Pecuária e Política Rural; Comissão de Terras, Colonização e Zoneamento Territorial; Comissão de Políticas Indigenistas; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Indústria, Empreendedorismo, Comércio, Turismo e Serviços; Comissão de Relações Fronteiriças, MERCOSUL, de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação; Comissão de Viação, Transportes e Obras; Comissão de Defesa dos Direitos da Família, da Mulher, da Criança, do Adolescente e de Ação Social; Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Minorias e Legislação Participativa; Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso; e Comissão de Ética Parlamentar.

Não se devendo esquecer das comissões regimentais temporárias, criadas nos termos do Regimento Interno, sejam elas internas ou externas, de inquérito ou de representação. Destacando-se as comissões especiais internas constituídas com a finalidade de dar parecer sobre proposta de emendas à Constituição do Estado, proceder à tomada de contas do Governador do Estado, representação e solicitação para instauração de processo contra o Governador e Vice-Governador do Estado e Secretários de Estado, e matérias inerentes à economia interna da Assembleia.

A Assembleia Legislativa ainda conta com a Fundação Rio Branco de Educação, Rádio e Televisão (que é composta pela Escola do Legislativo, o Programa de Defesa do Consumidor, o Cinema na Escola, os Programas de Rádio e Televisão da ALE, a Procuradoria Especial da Mulher (subdividida internamente em Centro Humanitário de Atendimento à Mulher, Núcleo de Prevenção, Promoção e Atendimento às Vítimas de Tráfico de Pessoas e do Grupo Reflexivo Reconstruir) e com a Coordenadoria de Assistência

Social (que gerencia o Programa Caravana Legislativa, o Programa Abrindo Caminhos, os Programas Especiais e o Centro de Apoio aos Municípios Roraimense).

Ou seja, diante de tamanha complexidade de atividades diversas, que vão desde a elaboração, discussão e apreciação de projetos de leis, emendas e outras proposições ao recebimento de petições, reclamações, representações de quaisquer pessoas contra os atos ou omissões das autoridades públicas, sem mencionar o trabalho que é desenvolvido pelas comissões parlamentares de inquérito, sendo que a execução de todos esses encargos exige um esforço cooperativo de todos os servidores desta Casa Legislativa, o que inviabiliza a redução do percentual de distribuição determinado pela LRF, sob pena de limitar a força de trabalho da Assembleia Legislativa e comprometer o exercício do mandato parlamentar e o princípio da democracia representativa.

Ressalta-se que não se está a diminuir a atividade que é realizada pelo Tribunal de Contas, porém a sugestão proposta pela Requerente é completamente desarrazoada e inconstitucional, pois requer que essa Excelsa Corte, legisle e ainda em sentido oposto ao estabelecido pelo legislador infraconstitucional, o que viola o pacto federativo e a harmonia que se espera nas relações institucionais.

Ademais, ao editar o §1º, do art. 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o legislador infraconstitucional considerou tanto o suprimento das necessidades de pessoal da Assembleia Legislativa, quanto do Tribunal de Contas, em perfeita sintonia com o que determina o *caput* do art. 169 da Constituição da República, logo não se pode afastar a vontade do legislador, sem que haja qualquer comprovação técnica de que essa norma fere o texto da Constituição da República, até porque como se extrai da exordial, a Requerente não correlaciona os fatos com os dispositivos que alega que são violados, em razão de não haver, de fato, qualquer inconstitucionalidade ou incongruência entre o §1º, do art. 20, da LRF e a Constituição da República.

Nessa esteira, comenta J. J. Canotilho acerca do art. 169 da Constituição da República:

O texto constitucional se preocupou sobremaneira com os limites às despesas de pessoal ativo e inativo; da União, **dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios. Para tanto, determinou que estes não podem exceder aos valores estabelecidos em lei complementar.

[...]

A LRF determinou que a despesa total com pessoal não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: União: 50%

(cinquenta por cento); **Estados: 60% (sessenta por cento)** e Municípios: 60% (sessenta por cento).

Todas as despesas de pessoal deveriam ser consideradas para o cômputo desses valores, tais como: as despesas de indenização por demissão de servidores ou empregados; relativas a incentivos à demissão voluntária; decorrentes de decisão judicial; com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, entre outras. Os limites globais não poderão exceder os seguintes percentuais,

[...]

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

[...]

Considera-se nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências da LRF e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.¹⁰ (grifo nosso).

Outrossim, essa Suprema Corte já se posicionou e decidiu acerca da constitucionalidade do art. 20 da LRF, na ADI nº 2238/DF também de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, conforme trecho da ementa citada no julgamento da medida cautelar a seguir exposta:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. Não conhecimento.

[...]

Art. 20: o art. 169 da Carta Magna não veda que se faça uma distribuição entre os Poderes dos limites de despesa com pessoal; ao contrário, para tornar eficaz o limite, há de se dividir internamente as responsabilidades.

[...]

Art. 20. Repartição dos limites globais de despesa entre Poderes e órgãos das unidades federadas. Ausência de violação ao art. 169 da CR e à autonomia dos Poderes e do MP. A fixação dos limites individualizados busca dar efetividade à aplicação das medidas previstas nos §§ 2º a 4º do art. 169 da CR.

Nesse norte convém apresentar o magistério de Kiyoshi Harada sobre o tema:

Com a finalidade de coibir os gastos desmesurados no âmbito dos três Poderes e nas três esferas políticas, a Lei de Responsabilidade Fiscal estatuiu normas severas para a sua realização. Alguns de seus dispositivos mereceram críticas azedadas por parte da doutrina, que viu neles afronta aos princípios federativos. O art. 20, por exemplo, chegou a ser questionado perante o Poder Judiciário por afronta ao

¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. [et al.] outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 3317-3318.

princípio da separação dos Poderes, mas não teve a sua inconstitucionalidade declarada pelo STF.¹¹

De outro modo, apesar da Requerente alegar que o “*núcleo essencial da Lei de Responsabilidade Fiscal*” não é violado e nem que a Requerente não pretende “*excluí-la da ordem constitucional*” não é isso que se constata do conjunto das argumentações carreadas na inicial.

Primeiro, porque não há como se utilizar o método de interpretação conforme a Constituição, visto que se infere do julgamento da ADI nº 2238/DF que não há incompatibilidade da norma infraconstitucional com o ordenamento jurídico.

No que diz respeito aos dispositivos questionados, é patente que o §1º do art. 20 da LRF não viola o art. 71 da Constituição da República, como sugere a Requerente, assim como, também não viola os arts. 3º, inc. III e. 5º do texto constitucional, pois o §1º do art. 20 da LRF foi editado em cumprimento a todos preceitos constitucionais, como já reconhecido pela jurisprudência dessa Suprema Corte, sem qualquer ofensa aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e à consagração do princípio da isonomia.

Ao prever a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, instituiu o constituinte um dever de promoção de equilíbrio entre as diferentes regiões do país no que diz respeito ao desenvolvimento das atividades econômicas da federação, principalmente em territórios mais vulneráveis, onde se exige maior intervenção estatal.

Contudo, ao disciplinar o limite de gastos com o pessoal, o legislador infraconstitucional não desconsiderou ou prejudicou essa diretriz constitucional, pois, pelo contrário, não fixou um limite único e geral de repartição de despesas entre todos os Estados da Federação, mas, adequadamente, estabeleceu como diretriz os três exercícios que antecederam a elaboração da Lei Complementar nº 101/2000.

Portanto, invocar que o §1º do art. 20 da LRF viola um dos dispositivos fundamentais da República Federativa é absolutamente incoerente, visto que o legislador infraconstitucional ao definir a proporção das despesas com pessoal seria definida pela média dos três exercícios que antecederam a elaboração da LRF, levou em consideração a realidade econômica e financeira de cada Estado e ainda a prospecção futura dos possíveis

¹¹ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 26. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 47.

eventos e condições que poderiam alterar a política orçamentária diante da necessidade constante de execução das atividades públicas.

Essa dimensão particular da realidade econômica de cada Estado-membro da Federação constitui a própria aplicação material do princípio da isonomia, de maneira que é ofertado a cada Estado-membro um mesmo limite geral de gastos com o pessoal (3%) em proporções distintas, tendo em vista as necessidades regionais e peculiaridades orçamentárias de cada Estado-membro em seu âmbito interno, ou seja, aplicando a divisão do percentual de 3% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal em 0,87% para o Tribunal de Contas do Estado de Roraima e em 2,13% para Assembleia Legislativa, o que repele o argumento de violação ao art. 5º da Constituição da República.

Assim, verifica-se que o §1º do art. 20 da LRF é incontestavelmente constitucional, pois não ofende nenhum dos dispositivos questionados, assim como nenhuma norma da Constituição da República.

Segundo, porque não há dimensão para que esse dispositivo seja interpretado de outra maneira, sendo requisito para utilização do método de interpretação conforme a constituição que a norma infraconstitucional seja polissêmica, o que não se verifica no caso em tela.

Isso porque, apenas diante de várias acepções normativas é que se faz uso desse método interpretativo para dar preferência àquele sentido normativo que melhor se aproxime do texto constitucional, sendo necessário que se observe a aplicação de três subprincípios, conforme leciona J. J. Canotilho: o princípio da prevalência da Constituição; o princípio da conservação de normas e princípio da exclusão da interpretação conforme a Constituição *mas contra legem*.¹²

O princípio da prevalência da Constituição reza que “*dentre as várias possibilidades de interpretação, só deve escolher-se uma interpretação não contrária ao texto e programa da norma ou normas constitucionais*”.¹³ Essa ideia se funda no entendimento de que a Constituição é a lei suprema de um Estado, portanto as normas infraconstitucionais não podem se rebelar contra a sua letra e o seu espírito.

¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. 5 reimpr. Coimbra-Portugal: Almedina, 2003. p. 229.

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. 5 reimpr. Coimbra - Portugal: Almedina, 2003. p. 229.

Corroborando com esse entendimento o argumento de que “o conceito de Constituição parece preservar um núcleo permanente: a ideia de um princípio supremo que determina integralmente o ordenamento estatal e a essência da comunidade constituída por esse ordenamento.” Portanto, a Constituição é o resultado das “regras que disciplinam a criação das normas essenciais do Estado, organizam os entes estatais e consagram o procedimento legislativo.” Revelando-se formalmente como “um conjunto de regras promulgadas com a observância de um procedimento especial e que está submetido a uma forma especial de revisão.”¹⁴

O princípio da conservação de normas afirma que “uma norma não deve ser declarada inconstitucional quando, observados os fins da norma, ela pode ser interpretada em conformidade com a Constituição”.¹⁵ Esse princípio, combinado com outros princípios constitucionais, visa a sustentação da segurança jurídica, pois, ao garantir a estabilidade do sistema normativo, busca a preservação do ordenamento jurídico produzido sob os crivos das regras constitucionais de elaboração das normas.

E, por fim, o princípio da exclusão da interpretação conforme a Constituição mas *contra legem* “impõe que o aplicador de uma norma não pode contrariar a letra e o sentido dessa norma através de uma interpretação conforme a Constituição, mesmo que através desta interpretação consiga uma concordância entre a norma infraconstitucional e as normas constitucionais”.¹⁶

Assim, se a norma plurissignificativa comportar uma interpretação que, embora apresente sintonia com o texto constitucional, contrarie o texto expresso da norma infraconstitucional ou o seu sentido, essa interpretação deve ser afastada e o dispositivo objeto da análise constitucional, em virtude de seu texto expresso ou da sua interpretação sistemática contrariar a Constituição, deve ser retirado do mundo jurídico.

Isso porque não se pode permitir, sob pena de abalar o princípio da divisão funcional do poder, que, através de uma interpretação, o Poder Judiciário viole o pacto

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1153-1154.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. 5 reimp. Coimbra - Portugal: Almedina, 2003. p. 229.

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. 5 reimp. Coimbra - Portugal: Almedina, 2003. p. 229.

federativo, usurpando a função que compete ao Poder Legislativo executar, ao tentar preservar uma norma em prejuízo de seu texto ou sua finalidade.

Por conseguinte, se o Judiciário, sob a alegação de realizar uma interpretação conforme, se investir das funções constitucionais de legislador positivo para alterar o sentido e o alcance de uma norma, estará ofendendo a própria Constituição.

Nessa esteira, as lições do Ministro Gilmar Mendes apontam no sentido de que, segundo a jurisprudência do STF, os limites para aplicação desse método interpretativo “*resultam tanto da expressão literal da lei quanto da chamada vontade do legislador.*” Logo, “*a interpretação conforme a Constituição é, por isso, apenas admissível se não configurar violência contra a expressão literal do texto e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador.*”¹⁷

Vale apresentar, ademais, excertos do voto do Ministro Moreira Alves quando do julgamento da Representação nº 1417:

A aplicação desse princípio sofre, porém, restrições, uma vez que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei em tese, o STF – em sua função de Corte Constitucional – atual como legislador negativo, mas não tem o poder de agir como legislador positivo, para criar norma jurídica diversa da instituída pelo Poder Legislativo.

Por isso, se a única interpretação possível para compatibilizar a norma com a Constituição contrariar o sentido inequívoco que o Poder Legislativo lhe pretendeu dar, não se pode aplicar o princípio da interpretação conforme à Constituição, que implicaria, em verdade, criação de norma jurídica, o que é privativo do legislador positivo.¹⁸ (grifos no original)

Portanto, se a norma for inequívoca e não comportar mais de uma interpretação não há falar em aplicação do princípio da interpretação conforme, uma vez que se estaria a subverter a utilidade da técnica para fins não permitidos pelo texto legal.

Nesse passo caminha o magistério do Ministro Alexandre de Mores, *verbis*:

Portanto, **não terá cabimento a interpretação conforme a Constituição quanto contrariar texto expresso de lei**, que não permita qualquer interpretação em conformidade com a Constituição, pois o Poder Judiciário não poderá, substituindo-se ao Poder Legislativo (leis) ou Executivo (medidas provisórias), atuar como legislador positivo, de forma a criar um novo texto legal.¹⁹ (grifo nosso).

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 153.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF. Rp. 1417/DF. Rel. Min. Moreira Alves. Julgamento: 09.12.1987. DJ 15-04-1988. PP-08397. EMENT VOL-01497-01 PP-00072, p.72.

¹⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 12.

Essa leitura dos limites da interpretação conforme deriva da própria separação dos poderes, que distribui e organiza de forma harmônica as funções típicas dos órgãos estatais. A separação dos poderes ou, mais precisamente, a tripartição de funções é um mecanismo que surge em combate ao arbítrio estatal a favor do controle e da limitação do Poder do Estado, em prol da liberdade e da conservação dos direitos da sociedade, dado que a divisão e a harmonia estampada no art. 2º da Constituição da República têm como escopo a promoção efetiva e segura das garantias constitucionais.

Nessa acepção, apesar das funções desempenhadas por esses Poderes não serem exclusivas, cada esfera de Poder exerce uma atribuição típica que é fiscalizada, controlada e limitada por um sistema de freios e contrapesos que assegura o equilíbrio funcional e estrutural do Poder. Até porque, esse equilíbrio é sustentado pela compreensão de discricionariedade, que proíbe que um Poder invada a esfera de discricionariedade do outro, como expõe J. J. Canotilho ao afirmar que “*o princípio da separação de poderes é ancorado na acepção de discricionariedade: um poder está proibido de invadir a discricionariedade dos outros. Este o ponto de equilíbrio, a linha fronteira.*”²⁰

Sob esse enfoque, em consonância com as funções institucionais e constitucionais, ao redigir o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal agiu o Poder Legislativo dentro do limite de sua discricionariedade, fixando como parâmetro orçamentário os três exercícios anteriores à publicação da Lei Complementar nº 101/2000, de maneira que não cabe ao Poder Judiciário alterar o conteúdo material desse texto, pois caso o faça, estar-se-á a usurpar a função típica do legislador definida pelo próprio texto constitucional.

O que nos leva ao terceiro ponto, dado que a Requerente pretende que essa Excelsa Corte legisle de forma contrária aos princípios constitucionais estampados na Constituição da República, que restringem a atividade do Poder Judiciário de forma a permitir que o órgão estatal que descumpra sua obrigação de prudência com o aumento de despesa com pessoal seja privilegiado em detrimento da diminuição de despesa do outro órgão, ofendendo diretamente o princípio democrático e o princípio da soberania popular.

²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. [et al.] outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 326.

Ora, se TCERR verificou que sua despesa de pessoal está em desacordo com o que estabelece a LRF deve adotar as medidas estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000 e pelo art. 169 da Constituição, mas não buscar esvaziar as atribuições da Assembleia Legislativa por meio de ardilosa manobra em ação direta de inconstitucionalidade.

Portanto, ao sugerir que se altere a proporção de distribuição dos limites entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, a Requerente fere o texto constitucional, em específico, ao postulado da divisão orgânica das funções do Estado, propondo verdadeira usurpação de parcela de Poder concedida ao Legislador.

O que pretende a Requerente com a presente demanda é reestabelecer a insegurança que pretendia instalar o § 6º do art. 20 da LRF, acertadamente vetado, cujas razões do veto merecem ser aqui expostas:

A possibilidade de que os limites de despesas de pessoal dos Poderes e órgãos possam ser alterados na lei de diretrizes orçamentárias poderá resultar em demandas ou incentivo, especialmente no âmbito dos Estados e Municípios, para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou órgão sejam ampliados em detrimento de outros, visto que o limite global do ente da Federação é fixado na Lei Complementar.

Desse modo, afigura-se prejudicado o objetivo da lei complementar em estabelecer limites efetivos de gastos de pessoal aos três Poderes.

Na linha desse entendimento, o dispositivo **contraria o interesse público**, motivo pelo qual sugere-se a oposição de veto. (grifo nosso).

No que diz respeito ao precedente apresentado pela Requerente, qual seja, o julgamento da ADI nº 5.935, a referida decisão não se aplica ao caso em tela, por *distinguishing*. Isso porque, apesar do pleito versar sobre o alargamento do corpo funcional de servidores dos ex-Territórios Federais, Amapá e Roraima, na fase de instalação dessas unidades federativas, o fundamento jurídico da decisão, assim como a correlação fática do caso é completamente distinto.

Ademais, deve-se esclarecer que as despesas com pessoal dos ex-Territórios e do DF, só pode ser reconfigurada por razão fática absolutamente distinta da que se tem nestes autos. Naquela situação, vale ressaltar que as despesas com pessoal dos ex-Territórios referem-se a servidores da própria União, que constituem quadro em extinção, indicando progressiva redução das despesas com pessoal, o que permitiu ao Executivo Federal ajustar a distribuição das despesas de pessoal entre os ex-Territórios e o Distrito Federal.

Caso esse absolutamente distinto do caso do Tribunal de Contas do Estado de Roraima que ao longo dos anos, deliberadamente, tem aumentado sua despesa com pessoal, seja por meio de contratação desordenada seja pela criação de cargos e concessão de vantagens remuneratórias sem se atentar para a necessária prudência que exige a Lei de Responsabilidade Fiscal, tentando, por meio de sua entidade representativa, burlar as regras da LRF e da Constituição referente à diminuição das dessas com pessoal, com a propositura da presente ação.

Não se pode olvidar, demais, que ao declarar a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 98/2017 que alterou o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19/1998 no julgamento da ADI nº 5.935 que viabilizou a inclusão das pessoas que mantiveram vínculo empregatício com a Administração Federal durante a fase de instalação dos Estados do Amapá e de Roraima, essa Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da norma questionada, com fundamento na preservação dos direitos fundamentais, sob o crivo da isonomia em exceção temporária ao princípio do concurso público.

A esse respeito, cumpre trazer à baila um trecho do voto do Relator Ministro Edson Fachin, no julgamento da ADI nº 5935:

A meu sentir, trazer efetivação aos que se dedicaram à construção de infraestrutura e à promoção de desenvolvimento em áreas menos habitadas do país, em serviço ao interesse nacional, traduz-se na “*igualação de iguais e tratamento diversificado apenas daqueles que se diversifiquem*” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte: Lê 1990, p. 39. Cf. Prestação de Informações do Senado Federal (eDOC 29, p.12)

[...]

Não houve, assim, afronta ao núcleo essencial da igualdade ou tendência a abolir o princípio do concurso público, mas sim uma exceção temporária com prazo de validade, sem aptidão alguma para extinguir os certames públicos da realidade brasileira.

Portanto, nesse julgamento a Suprema Corte se posicionou a favor da preservação dos direitos fundamentais em uma situação excepcionalmente ponderada de afastamento do princípio do concurso público, em sentido completamente oposto ao que pretende a Requerente, dado que ao sugerir que se altere o conteúdo interpretativo da norma questionada da Lei de Responsabilidade Fiscal, postula que se viole o pacto federativo de separação dos poderes para que seja ampliado o corpo de servidores do TCERR, em detrimento do seu dever de controle de gastos com o pessoal e do conseqüente enfraquecendo o corpo funcional da Assembleia Legislativa, o que resulta na violação de direitos

fundamentais e dos princípios constitucionais da democracia representativa e da soberania popular.

4. DA IMPOSSIBILIDADE DE FLEXIBILIZAÇÃO INTERPRETATIVA DO §1º, DO ART. 20, DA LRF

A Hermenêutica atua na formação dos processos de interpretação das normas jurídicas, interligando-as e fixando o seu sentido e alcance, assim como a sua aplicação adequada frente a situações sociais em concreto. Desta forma, fixa-se a concretização de prestações materiais anunciada à sociedade pelas normas programáticas, a fim de que se torne uma ferramenta de aplicação de um Estado Social, voltado, portanto, à realização de direitos e garantias fundamentais.

Contudo, em que pese a interpretação seja um mecanismo de concretização de direitos, este mecanismo deve encontrar respaldo no ordenamento jurídico, de modo que não se deturpe a consistência jurídica da norma à luz da segurança jurídica e dos demais preceitos constitucionais que regem o Estado.

Nesse seguimento, a Constituição da República atua como um instrumento de contenção do poder estatal em favor das liberdades, num contexto de evidente necessidade de preservação de direitos, que sob o ponto de vista *metodológico-formal*²¹ é dotada de imperatividade e superioridade e dentro do cenário hermenêutico é parâmetro interpretativo para todas as demais normas que adentram no sistema jurídico brasileiro.

Por oportuno, convém citar os ensinamentos do Ministro Luís Roberto Barroso:

A interpretação jurídica consiste na atividade de revelar ou atribuir sentido a textos ou outros elementos normativos (como princípios implícitos, costumes, precedentes), notadamente para o fim de solucionar problemas. Trata-se de uma atividade intelectual informada por métodos, técnicas e parâmetros que procuram dar-lhe legitimidade, racionalidade e controlabilidade.
[...]

²¹ Barcellos, Ana Paula; p. 2 “Do ponto de vista metodológico-formal, o constitucionalismo atual opera sobre três premissas fundamentais, das quais depende em boa parte a compreensão dos sistemas jurídicos ocidentais contemporâneos. São elas: (i) a normatividade da Constituição, isto é o reconhecimento de que as disposições constitucionais são normas jurídicas, dotadas como as demais de imperatividade; (ii) a superioridade da Constituição sobre o restante da ordem jurídica (...); e (iii) a centralidade da Carta nos sistemas jurídicos, por força do fato de que os demais ramos do Direito devem ser compreendidos e interpretados a partir do que dispõe a Constituição. [BARCELLOS, Ana Paula. Artigo: Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas]

Outro conceito relevante, especialmente no âmbito da interpretação constitucional, é o de *construção*. Por sua natureza, uma Constituição se utiliza de termos vagos e de cláusulas gerais, como igualdade, justiça, segurança, interesse público, devido processo legal, moralidade ou dignidade humana. Isso se deve ao fato de que ela se destina a alcançar situações que não foram expressamente contempladas ou detalhadas no texto. A interpretação consiste na atribuição de sentido a textos ou a outros signos existentes, ao passo que a construção significa tirar conclusões que estão fora e além das expressões contidas no texto e dos fatores nele considerados. São conclusões que se colhem no espírito, embora não na letra da norma. A interpretação é limitada à exploração do texto, ao passo que a construção vai além e pode recorrer a considerações extrínsecas.²²

Destarte, ao se realizar esse processo interpretativo, cabe ao intérprete analisar a abertura e indeterminação semântica da norma, tendo como parâmetro o texto constitucional, na medida em que se seleciona o significado que melhor se aproxima do conteúdo substancial constitucional de concretização dos direitos e garantias fundamentais, sem contudo se desvirtuar da separação dos poderes, dado que este princípio além de ser norma constitucional, representa cláusula pétrea na Constituição da República.

Assim, ao se reportar ao Direito como linguagem jurídica que se situa no *corpus* da escrita, o texto de lei não é claro, imediato e unívoco, *prima facie*, o que exige a identificação da exatidão do enunciado normativo com referência ao exame modal de todo o seu encadeamento em relação ao seu referente social, sendo a interpretação fator decisivo para a competência linguística, pois sem a inserção da linguagem no sistema jurídico, o Direito se constrói em sombra, permeando sua aplicação e obstando a realização da justiça.

Todavia, a retórica argumentativa exige, dentro da sistemática constitucional, um parâmetro estruturante de fundamentação que legitime a aplicação da norma, pois caso contrário, estar-se-ia diante de uma incongruência desconstrutora da certeza da fundamentação legal, o que põe em risco a segurança jurídica.

Nessa esteira o linguista Dominique Maingueneau²³ “*assinala que a argumentação da linguagem apoia-se frequentemente sobre o implícito: o implícito não é uma lacuna, um vão, presente em uma alocução que, de fato deveria ser explicitável, mas constitui uma dimensão essencial da atividade discursiva*”, o que de fato revela a significação do texto normativo, desde que haja abertura interpretativa.

²² BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 264-265

²³ SOUZA, Antonella de. SILVEIRA, Eliete. HAUM, Mara. ROXO, Rosario. PALADINO, Valquiria (org). DOUGLAS, William (org). *Princípios Básicos da Argumentação Jurídica*. 2006, RJ. Editora Impetus. p. 10

O espaço aberto deixado pelo texto normativo expande um leque para a realização de diversas interpretações, que dentro do plano factual é gerado pelos problemas semânticos de vagueza e ambiguidade, dado que a *“a indeterminação dos limites no âmbito dos fatos jurídicos e respectivos efeitos jurídicos que estão previstos na disposição normativa, referem-se à imprecisão em definir quais são os fatos da norma”*²⁴.

Entretanto, essa multiplicidade de meios para que se alcance a satisfação normativa, por meio da relativização de possibilidades jurídicas está presente na aplicação do sopesamento de princípios constitucionais, mas não em relação às regras, que segundo Robert Alexy são “mandamentos definitivos”, os quais não se pondera possibilidades de interpretação, mas sua efetivação concreta.

As regras são normas que ou podem ser cumpridas ou não cumpridas, atendendo seu caráter de validade e obedecendo exatamente o que se disciplina. São, portanto, fixações no espaço, fáticas e juridicamente possíveis, imediatistas e que se comportam como normas de decisão, adotando como forma de aplicação a subsunção.

Nessa esteira, expõe-se as lições de Robert Alexy:

Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. [...] Toda norma ou é uma regra ou um princípio.²⁵

Por isso, ao se interpretar o §1º, do art. 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal à luz da temática constitucional cabe aplicação do método de subsunção, ou seja, ou a norma é válida por estar em consonância com os preceitos constitucionais ou não, devendo ser banida do sistema jurídico, caso se verifique que há um conteúdo inconstitucional. Todavia, não é este o caso em tela, uma vez que a norma em questão é absolutamente constitucional, conforme já exaustivamente demonstrado.

Ora, o próprio legislador infraconstitucional maneja os princípios constitucionais durante o processo de elaboração das normas. Portanto, o que se infere é que cabe ao intérprete o se sujeitar esse instituto, salvo quando comprovado que ele é inconstitucional, como aduz Virgílio Afonso da Silva:

²⁴ NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules. Princípios e Regras Constitucionais*. 2013, SP. Editora WMF Martins Fontes. p. 6

²⁵ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 5ª Edição. Malheiros Editores, 2006. p. 91

[...] regras garantem direitos (ou impõem deveres) definitivos. Se isso é assim, e se existe a possibilidade de conflito entre regras, é preciso que se encontre uma solução que não relativize essa definitividade. Dessa exigência surge o já conhecido raciocínio “tudo ou nada”. Se duas regras preveem consequências diferentes para o mesmo ato ou fato, uma delas é necessariamente inválida, no todo ou em parte. Caso contrário não apenas haveria um problema de coerência no ordenamento, como também o próprio critério de classificação das regras – dever-ser definitivo – cairia por terra.²⁶

Logo, não há margem de discricionariedade para que se interprete o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal de outra maneira que não seja aquela que determina claramente o contexto fático-jurídico de divisão do limite “interno” entre o TCERR e a Assembleia Legislativa com base nos três exercícios que antecedem a promulgação da LRF, visto que o legislador infraconstitucional já fixou previamente o alcance normativo do percentual de despesa com o pessoal entre esses órgãos legislativos.

Até porque a definição de parâmetros e condições como critério de distribuição entre os órgão abrangidos pelos limites “internos” previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal promovem segurança jurídica ao sistema de gestão fiscal do orçamento, uma vez que se estrutura concretamente um limite que fixa para todos os Estados-membros da Federação um parâmetro igualitário de repartição de despesas internas, qual seja, os três exercícios que antecederam a promulgação da LRF.

Além do mais, a situação vivenciada pelo TCERR não é excepcional a ponto de se exigir um tratamento especial no que diz respeito a repartição de despesas internas entre esse Tribunal e a Assembleia Legislativa, porquanto não exige uma interpretação alargada, nem qualquer medida extraordinária para que se dê cumprimento a prestação do serviço público eficiente, mas sim uma readequação do limite de despesas com o pessoal pelo TCERR, o que pode pôr em risco o gerenciamento orçamentário do Estado de Roraima.

Desse modo, extrai-se da própria exordial os elementos que comprovam que a situação vivenciada pelo TCERR não é excepcional, apenas a título de exemplificação, aborda-se a história do TCEAP que também teve seu funcionamento reduzido, nos primeiros

²⁶ SILVA, Virgílio Afonso. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª edição, 2ª tiragem. Malheiros Editores: São Paulo, 2011. P. 47

dez anos de atividade, com apenas três conselheiros, da mesma forma que ocorreu com o TCERR²⁷.

Contudo, apesar dessa composição inicial limitada, e diferentemente do que tem feito o TCE-RR, o TCE-AP tem cumprido o limite legal de despesa com o pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme Relatório da Gestão Fiscal relativo ao 1º Quadrimestre de 2020, juntado aos autos pela Requerente.

Afinal, ao se analisar os dados apresentados em comparativo com o TCERR, observa-se que tanto TCE-RN que teve sua composição inicial completa (com 7 conselheiros), quanto o TCE-AP que apresentou o mesmo histórico institucional do TCERR, cumprem o limite legal de despesas fixadas pela LRF, com destaque para o TCE-RN, que apresenta um limite 28,73% inferior ao definido para o TCERR.

De fato, o que pretende o TCERR é manter uma situação que já foi decretada inconstitucional por essa Suprema Corte no julgamento da ADI nº 5.814 e da ADI nº 5.449, isto é, a desnecessidade de observância dos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No julgamento do mencionado precedente foi declarada inconstitucional a Lei Estadual nº 1.198/2017 que atribuía um percentual 4,5% de gastos ao Poder Legislativo do Estado de Roraima. Contudo, a redução desse limite percentual sobre a receita corrente líquida atribuído ao Poder Legislativo do Estado de Roraima como forma de adequação ao limite de gastos com o pessoal definido na LRF, atingiu tanto a Assembleia Legislativa quanto o TCERR.

No entanto, como relatado na própria inicial pela Requerente, o TCERR não adotou medidas concretamente eficazes para adequação da sua despesa com pessoal ao que estabelece a respeitável decisão dessa Suprema Corte, já que, ignorando o estabelecido no julgamento da ADI nº 5.814, mantém sua despesa com pessoal no percentual de 1,12% sobre a RCL, pois, embora tenha saído do percentual de 1,39% que registrava no ano de 2018, nos últimos dois exercícios (2019 e 2020) não perfilhou outras medidas concretas para reduzir esse percentual e atingir o seu limite de despesa estabelecido pela lei e confirmado por esse Egrégio Tribunal ao percentual de 0,87% da receita corrente líquida.

²⁷ Informação retirada da página institucional do TCE-AP < <https://www.tce.ap.gov.br/historia-do-tce-ap> > em 12.09.2020

Por outro lado, a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, desde a respeitável decisão, vem adotando diversas medidas para readequar sua despesa com pessoal ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A própria criação do Programa Especial de Recondução das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo, por intermédio da Lei Complementar nº 272/2018, e o Relatório de Gestão Fiscal em anexo, comprovam a efetiva redução dos índices de despesas com o pessoal sob uma regressão gradualmente constante que possibilitou sair dos 3,19% previstos pela LDO em 2018 e alcançar atualmente 2,06%, já se aproximando do limite prudencial que é de 2,02% sobre a RCL.

Dar qualquer interpretação diferente da literal para o §1º do art. 20 da LRF seria privilegiar o não cumprimento por parte do TCERR da decisão dessa Suprema Corte em detrimento do significativo esforço realizado pela Assembleia Legislativa para adequar sua despesa com pessoal ao que decidiu esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5.814, ferindo flagrantemente o princípio da boa-fé objetiva.

Portanto, ao se interpretar o dispositivo legal vale a máxima romana de que *“a lei quase sempre é clara, hipótese que descabe qualquer trabalho interpretativo (lex clara no indiget interpretatione)”*²⁸, logo o critério de distribuição de gastos entre o TCERR e a Assembleia Legislativa é legal, adequado e não ofende o texto constitucional, sendo o percentual de divisão com base nos três exercícios que antecedem a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a única interpretação que se pode extrair do texto da LRF, sob pena de transgressão ao princípio da separação dos poderes.

5. DO NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

A medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade representa uma exceção ao princípio da presunção de constitucionalidade das normas, por essa razão a concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável ou de difícil reparação no momento da análise da conveniência da suspensão cautelar da norma impugnada.

²⁸ STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica em crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999 apud Washington de Barros Monteiro. p. 77.

A análise dos requisitos da verossimilhança das alegações e do perigo da ineficácia da decisão em razão da demora do provimento jurisdicional deve levar em consideração a gravidade que envolve a discussão para que se possa afastar a presunção de constitucionalidade.

Essa plausibilidade deve ser inequívoca e deve contemplar os evidentes riscos sociais ou individuais que a execução da norma questionada pode gerar, pautada na relevância da questão. Por isso que a relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência do perigo da demora, deve deixar cristalina os prejuízos à atividade econômica, social ou política.

Ao analisar os fundamentos da petição inicial, verifica-se que não há *fumus boni juris* necessário para o deferimento de medida cautelar pleiteado, pois como se depreende da argumentação patenteada acima, o §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal encontra-se em plena harmonia com o art. 3º, III, art. 5º e art. 71, todos da Constituição da República, bem como com o princípio constitucional de separação dos poderes, devendo permanecer eficaz, sob o manto do princípio da presunção de constitucionalidade, até o julgamento do mérito desta ação.

Também não há, no presente caso, *periculum in mora*, dado que a demanda formulada não tem aptidão jurídica para gerar dano, uma vez que pleiteia a Requerente que seja considerado lesivo as consequências legais fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, diante do descumprimento de norma infraconstitucional que regulamenta o controle de gastos com o pessoal na gestão fiscal.

Destarte, a extrapolação do limite de gastos com o pessoal configura grave lesão à ordem pública e enseja responsabilidade fiscal. A cautela apresentada pelo legislador infraconstitucional ao estabelecer o limite de gastos com o pessoal visa tutelar o equilíbrio da gestão fiscal nas contas pública, assim, uma vez excedido o limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe ao órgão excedente adotar as medidas cabíveis para que haja o reequilíbrio da gestão fiscal e não pleitear a alteração da norma.

Os limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal representam normas gerais de Direito Financeiro, constituindo um alerta para o gestor público a superação dos índices de controle fixados pela LRF (90% do limite de alerta e 95% limite prudencial).

Ora, atualmente, conforme demonstrado na própria inicial, o TCERR supera o limite máximo fixado pela LRF, sendo necessário não apenas a adoção de medidas que realizem o ajuste orçamentário de suas despesas com pessoal, mas a efetiva aplicação de todas as providências previstas no §3º do art. 169 da Constituição da República.

O futuro julgamento da ADI nº 4.725 reforça ainda mais a necessidade de o TCERR realizar o ajuste de sua despesa com pessoal ao que foi decidido no julgamento da ADI nº 5814, tendo em vista que, caso essa Suprema Corte julgue procedente o pedido naquela ação, ocorrerá, por consequência, o retorno ao TCERR do quadro de Procuradores de Contas, o que implicará o incremento de despesa com pessoal daquela Corte de Contas.

Por todo o exposto, não merece acolhimento o pedido de medida cautelar, em razão do não preenchimento dos requisitos, *in casu, fumus boni iures e periculum in mora*.

6. DA NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS EM EVENTUAL MUDANÇA DE POSICIONAMENTO

Como já dito anteriormente, não há margem interpretativa para que se extraia outra significação do dispositivo questionado pela Requerente, portanto não há como compatibilizá-la com o texto constitucional, por intermédio da utilização do método de interpretação conforme a Constituição, até porque não há qualquer inconstitucionalidade no §1º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como já exaustivamente demonstrado.

Contudo, acaso subitamente seja superada a permanência dessa disposição normativa, ou ainda que incidentalmente essa Suprema Corte estipule uma nova definição legislativa acerca do regramento firmado pelo legislador no §1º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, insta mencionar os reflexos que essa decisão poderia causar na ordem jurídica.

Os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal constituem normas gerais, estabelecidas pela União, que regulamentam matéria relativa ao Direito Financeiro (competência legislativa concorrente), mas que se aplicam a todos os Estados-membros, por constituir uma diretriz nacional sobre o controle de gastos com o pessoal.

Portanto, caso se altere o entendimento já consagrado na jurisprudência desse tribunal, conforme julgamento da ADI nº 2238/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, de que o dispositivo questionado pela Requerente, qual seja, art. 20, inc. II, “a”,

c/c §1º da LRF, é constitucional, isso causará enormes danos em todos os entes federativos, dado ao regramento geral que é aplicado a todos os estados da federação e não apenas ao Estado de Roraima.

Além do mais, como já demonstrado anteriormente, a norma em comento não é polissêmica para que se prestigie a aplicação do método de interpretação conforme a constituição, logo caso se encontre alguma inconstitucionalidade, o que improvavelmente ocorrerá, esse dispositivo deverá ser eliminado do ordenamento jurídico, sendo imprescindível, que haja modulação dos efeitos conforme prevê o art. 27 da Lei nº 9.868/1999.

Todavia, como se vê, será extremamente prejudicial que uma possível declaração de inconstitucionalidade surta, desde logo, seus efeitos, sendo necessário muito mais do que apenas se afaste a atribuição dos efeitos retroativos da declaração de inconstitucionalidade, dado o caráter geral da norma questionada e seus reflexos nos demais Estados-membros da federação, mas que esses efeitos sejam modulados para o futuro.

7. DA CONCLUSÃO

Posto isso, conclui-se que o art. 20, inc. II, “a” c/c §1º da Lei Complementar nº 101/2000 é constitucional porque está em absoluta consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil, assim como em perfeita sintonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, ressalta-se que não há possibilidade de aplicação do método de interpretação conforme a Constituição, visto que o dispositivo questionado da Lei de Responsabilidade Fiscal possui apenas um único significado, não sendo possível afastar a vontade do legislador infraconstitucional, por ofensa direta ao princípio da separação dos poderes.

Outrossim, destaca-se a impossibilidade de flexibilização da regra contida no §1º, do art. 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por estar sujeita ao método da subsunção e não possibilitar margem de discricionariedade para que se interprete de outra maneira que não seja aquela que determina claramente o contexto fático-jurídico de divisão do limite “interno” entre os órgãos do Poder Legislativo com base nos três exercícios que antecedem a promulgação da LRF.

Contudo, caso o entendimento seja pela impossibilidade de manter no ordenamento jurídico o dispositivo da legislação em comento, há necessidade de modulação dos efeitos, em razão da preservação dos princípios da presunção de constitucionalidade das normas, da boa-fé, da segurança jurídica, da democracia representativa e da soberania popular.

Quanto à medida cautelar pleiteada, esta não merece ser acolhida diante da ausência do preenchimento dos requisitos legais.

São essas as informações da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima para o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.533.

Boa Vista/RR, 14 de setembro de 2020.

RONNIE BRITO BEZERRA
Chefe da Procuradoria Contenciosa da ALERR
Matrícula 18.755 / OAB-RR 1154

SERGIO MATEUS
Procurador-Geral Adjunto da ALERR
Matrícula 14.599 / OAB-RR 1019

ÁLVARO DIEGO OLIVEIRA REIS
Procurador-Geral da ALERR
Matrícula 23.217/ OAB-RR 1473