



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6533

Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES

*Financeiro. Pedido de interpretação conforme a Constituição ao artigo 20, inciso II, alínea “a” e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de permitir a alteração dos percentuais de distribuição interna, entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, do limite global fixado para as despesas com pessoal do Poder Legislativo, diante da suposta impossibilidade material de se utilizar como parâmetro os orçamentos dos anos de 1997 a 1999. Alegada violação aos artigos 3º, inciso III; 5º, caput; e 71 da Constituição. Preliminar. Impossibilidade de atuação dessa Suprema Corte como legislador positivo. Mérito. As circunstâncias do caso concreto podem evidenciar, de forma excepcional, a necessidade de alteração dos percentuais inicialmente fixados, nos moldes do § 1º do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, para os gastos com pessoal do Poder Legislativo, desde que respeitado o limite global previsto pela referida lei, bem como os imperativos orçamentários dos órgãos envolvidos. Precedentes do TCU que consideraram que o critério de distribuição dos limites internos previstos na Lei Complementar nº 101/2000 admite atualização em circunstâncias excepcionais. Manifestação pelo parcial conhecimento da presente ação direta, e, no mérito, pela parcial procedência do pedido formulado pela requerente.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, tendo por objeto o artigo 20, inciso II, alínea “a” e § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece a repartição dos limites globais da despesa total com pessoal entre os Poderes dos Estados-membros e órgãos autônomos. Eis o teor das normas impugnadas:

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;

(...)

**§ 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.** (Grifou-se).

Sustenta a autora a necessidade de conferir interpretação conforme a Constituição às normas questionadas, “*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 impossibilidade material de se utilizar os orçamentos de 1997, 1998 e 1999 como parâmetro para fixação do teto de gastos*” (fl. 06 da petição inicial).

Nessa linha, menciona que, à época da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas do Estado de Roraima passava por

uma fase de estruturação, razão pela qual, ao se fixar a repartição do limite de 3% concedido ao Poder Legislativo, coube à Assembleia Legislativa o percentual de 2,13% (71% do limite) e, à Corte de Contas estadual, o percentual de 0,87% (29% do limite).

Assevera, a propósito, que, “*no período estabelecido pela LRF para apurar uma média proporcional a partir dos três exercícios financeiros anteriores (anos de 1997, 1998 e 1999), o TCERR teve justamente três exercícios totalmente distintos e atípicos, por não dispor da sua composição completa, seja em relação ao quadro de conselheiros (por determinação do inciso III do art. 235 da CF), ou em relação aos quadros de procuradores de contas e auditores-substitutos*”. Acrescenta, ainda, que, “*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*” (fl. 11 da petição inicial).

Nesse contexto, considerando a gradativa ampliação de sua estrutura de pessoal, entende que a permanência dos percentuais de distribuição do limite de gastos com pessoal, nos moldes arquitetados à época da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, violaria o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais, a igualdade material e a missão institucional do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, invocando como parâmetros de controle os artigos 3º, inciso III; 5º, *caput*; e 71 da Constituição Federal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

Com base em tais alegações, requer a concessão de medida cautelar nos seguintes termos (fl. 26 da petição inicial):

65. Requer-se, portanto, que este d. juízo conceda medida de urgência, para que 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.

No mérito, postula o seguinte (fls. 26/27 da petição inicial):

c) seja julgada procedente a presente ADI 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%),

d) subsidiariamente ao pedido antecedente (c), 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).

O feito foi distribuído ao Ministro ALEXANDRE DE MORAES, que, nos termos do rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Presidente da República, ao Congresso Nacional, à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Câmara dos Deputados informou que a propositura legislativa que dera origem às disposições em comento fora processada naquela Casa Legislativa dentro dos estritos trâmites constitucionais e

---

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

regimentais inerentes à espécie.

Por sua vez, a Presidência da República manifestou-se pela possibilidade jurídica, em tese, da alteração dos limites internos advindos, originalmente, do § 1º do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à repartição do limite global de despesas com pessoal entre o Tribunal de Contas do Estado e a respectiva Assembleia Legislativa, desde que presentes as seguintes condições: “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” (fls. 15/16 das informações prestadas).

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima manifestou-se pela procedência do pedido formulado pela requerente, bem como postulou a sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae*.

A Assembleia Legislativa do referido ente sustentou que a alteração da divisão do percentual fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal implicará prejuízo às atividades desempenhadas pela referida Casa Legislativa, as quais abrangem, inclusive, o controle externo, ressaltando a função meramente auxiliar do Tribunal de Contas nesse mister.

Afirmou que não poderia ser responsabilizada pela queda de arrecadação orçamentária, bem como pela “*questionável gestão administrativa do*

*Tribunal de Contas do Estado de Roraima que deliberadamente tem aumentado sua despesa com pessoal sem a necessária prudência e observância dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal”* (fls. 06/07 das informações prestadas). Nesses termos, concluiu que o acolhimento da pretensão veiculada pela requerente implicaria afronta ao livre exercício do mandato parlamentar, ao princípio democrático e ao postulado da representação popular.

Asseverou, ainda, que as normas questionadas teriam considerado tanto o suprimento das necessidades de pessoal da Assembleia Legislativa, quanto do Tribunal de Contas, em conformidade com o artigo 169, *caput*, da Constituição, de modo que referidas regras não poderiam ser afastadas sem que houvesse efetiva comprovação de que sua aplicação fere a Lei Maior. Ressaltou, também, que as disposições sob invectiva teriam sentido unívoco, de forma a afastar a técnica da interpretação conforme a Constituição pleiteada pela requerente.

Por fim, requereu que, na eventualidade de ser acolhido o pedido inicial, seja deferida a modulação dos efeitos dessa decisão, 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.

O Senado Federal, até o momento, não havia prestado as informações solicitadas.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – PRELIMINAR**

Ressalte-se, inicialmente, que a presente ação direta não merece

conhecimento quanto à pretensão da requerente de que essa Suprema Corte fixe os percentuais de distribuição interna do limite de gastos totais com pessoal.

Conforme narrado, a autora pretende que seja conferida interpretação conforme a Constituição aos dispositivos impugnados, de sorte a alterar a proporção na repartição, entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, do limite global indicado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a despesa total com pessoal do Poder Legislativo, diante da alegada impossibilidade material de se utilizar como parâmetro os orçamentos dos anos de 1997 a 1999, consoante indicado no referido diploma legal.

Nessa linha, pede que sejam assegurados percentuais específicos para cada Casa do Poder Legislativo estadual: 1,35% ao Tribunal de Contas Estadual de Roraima, que corresponderia a 45% do total de 3% destinado ao Poder Legislativo; e 1,65% à Assembleia Legislativa, que equivaleria a 55% dos referidos 3%. Subsidiariamente, requer que a interpretação dada por essa Suprema Corte estabeleça os parâmetros segundo os quais seria fixado o percentual da receita atribuído à Corte de Contas roraimense, “*em montante que supere os 0,87% (29% do limite atual)*” (fl. 27 da petição inicial).

Em outros termos, a autora pretende que esse Supremo Tribunal Federal estabeleça os percentuais de distribuição interna do Poder Legislativo estadual quanto ao limite de gastos totais com pessoal, de acordo com o seu entendimento de quanto seria necessário para garantir o funcionamento das atividades do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Como se observa, a autora não se limita a provocar a função de legislador negativo que cabe a esse Pretório Excelso exercer no controle concentrado de constitucionalidade. Na verdade, objetiva que essa Suprema Corte atue como legislador positivo, de forma a aumentar o percentual cabível ao

Tribunal de Contas estadual na repartição interna do limite de 3% da receita corrente líquida para as despesas totais com pessoal.

A pretensão, no entanto, revela-se inviável. Com efeito, essa Suprema Corte já decidiu pela impossibilidade jurídica de pleitos dessa natureza, como se depreende dos seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Liminar. Argüição de inconstitucionalidade da expressão “um terço” do inciso I e do inciso II do § 2º, do § 3º e do § 4º do artigo 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, ou quando não, do artigo 47, incisos I, III, V e VI, exceto suas alíneas “a” e “b” de seu § 1º, em suas partes marcadas em negrito, bem como dos incisos e parágrafos do artigo 19 da Instrução nº 35 - CLASSE 12ª - DISTRITO FEDERAL, aprovada pela Resolução nº 20.106/98 do TSE que reproduziram os da citada Lei 9.504/97 atacados. - Em se tratando de instrução do TSE que se limita a reproduzir dispositivos da Lei 9.504/97 também impugnados, a argüição relativa a essa instrução se situa apenas mediatamente no âmbito da constitucionalidade, razão por que não se conhece da presente ação nesse ponto. - **Quanto ao primeiro pedido alternativo sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 9.504/97 impugnados, a declaração de inconstitucionalidade, se acolhida como foi requerida, modificará o sistema da Lei pela alteração do seu sentido, o que importa sua impossibilidade jurídica, uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativo e não como legislador positivo.** - No tocante ao segundo pedido alternativo, não se podendo, nesta ação, examinar a constitucionalidade, ou não, do sistema de distribuição de honorários com base no critério da proporcionalidade para a propaganda eleitoral de todos os mandatos eletivos ou de apenas alguns deles, há impossibilidade jurídica de se examinar, sob qualquer ângulo que seja ligado a esse critério, a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados nesse pedido alternativo. **Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.**

(ADI nº 1822, Relator: Ministro MOREIRA ALVES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 26/06/1998, Publicação em 10/12/1999; grifou-se);

Agravo regimental no recurso extraordinário. Tributário. Imposto de renda. Isenção. Alcance do benefício. Necessidade de reexame da legislação infraconstitucional. **Impossibilidade de atuação do judiciário como legislador positivo.** Efeito confiscatório da exação. Súmula nº 279/STF. 1. A suposta ofensa à Constituição somente poderia ser constatada a partir da análise e da reinterpretação da legislação infraconstitucional, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, a qual é insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. **Impossibilidade de o Poder Judiciário**



**atuar como legislador positivo para estabelecer isenções de tributos não previstas em lei.** 3. O caráter confiscatório da exação, no caso em exame, somente seria aferível mediante reexame do quadro fático-probatório. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido.

(RE nº 852409 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 07/04/2015, Publicação em 30/04/2015; grifou-se).

Nesses termos, a presente ação direta não deve ser conhecida em relação à pretensão da requerente de que essa Suprema Corte fixe os percentuais de distribuição do limite de gastos totais com pessoal entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

### **III – MÉRITO**

Consoante relatado, a autora busca a concessão de interpretação conforme a Constituição ao artigo 20, inciso II, alínea “a” e § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, para alterar a proporção na repartição, entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, do limite global indicado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para despesa total com pessoal do Poder Legislativo estadual. Confirma-se, a propósito, a redação dos artigos 19 e 20 da referida lei federal, com destaques para as normas questionadas:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição<sup>2</sup>, 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).

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

(...)

- II - na esfera estadual:

---

<sup>2</sup> “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

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;

(...)

**§ 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. (Grifou-se).**

Ressalte-se, inicialmente, que essa Suprema Corte, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2261, declarou a constitucionalidade do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, reconhecendo sua importância para assegurar uma gestão fiscal de forma prudente e responsável. Observe-se:

ACÇÃO 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 nº 2261, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão

Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 21/08/2019, Publicação em 28/08/2020; grifou-se).

Segundo alega a requerente, à época da edição da Lei Complementar nº 101/2000, o Tribunal de Contas do Estado de Roraima passava por uma fase de estruturação, de modo que o percentual que coube à referida Corte de Contas estadual (0,87%, equivalente a 29% do limite de 3%), fixado com base nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores, não seriam suficientes para cobrir os gastos atuais com seu quadro de pessoal.

Defende, assim, a necessidade de reavaliação dos referidos percentuais, sob pena de afronta ao objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais, à igualdade material e à missão institucional do Tribunal de Contas do Estado de Roraima de fiscalização em sentido estrito (artigos 3º, inciso III; 5º, *caput*; e 71 da Constituição de 1988).

O Tribunal de Contas da União já teve a oportunidade de apreciar hipótese que se assemelha à ora em discussão. Na consulta protocolada sob o nº TC 040.872/2018-1<sup>3</sup>, formulada pelo Ministério Público da União, questionou-se a possibilidade de alteração dos percentuais fixados para a repartição do limite global previsto no artigo 20, inciso I, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup>, que trata das despesas com pessoal dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

---

<sup>3</sup> Disponível em

<[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A4087220181/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A4087220181/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520)>.

Acesso em 02.set.2020.

<sup>4</sup> “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

(...)

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

Na oportunidade, o Tribunal de Contas da União concluiu que seria possível a alteração da proporção inicialmente estipulada, com vistas ao remanejamento de parcelas decorrentes do limite estabelecido para as despesas com pessoal entre os órgãos e entes alcançados pelo artigo 20, inciso I, alínea “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a harmonizar os percentuais então fixados com as reais necessidades da Administração, desde que observado o limite global previsto na referida lei federal. Eis o teor do respectivo acórdão:

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.

Como se nota, o acórdão mencionado destaca a necessidade de se avaliar as reais necessidades de cada Poder ou órgão envolvido para que os percentuais possam ser alterados, bem como enfatiza a obrigatoriedade de observância ao limite global definido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nessa linha, vale transcrever o seguinte excerto do voto condutor da decisão em exame:

11. Considerando o teor da referida deliberação, entendo que a verificação e as discussões que serão levadas a efeito no acompanhamento realizado no âmbito do TC 036.541/2018-4 poderão dar subsídios para que a redistribuição dos percentuais fixado na LRF seja feita de forma eficiente, considerando a real demanda de cada órgão envolvido. No entanto, a questão que se coloca na presente consulta é interpretativa, na medida em que se perquire sobre a possibilidade da alteração dos quinhões definidos pelo Decreto 3.917/2001, por meio de um critério diferente daquele inicial contido no texto literal da LRF. Portanto, no meu sentir, o presente processo e o TC 036.541/2018-4 tem objetivos complementares sendo que a análise de um não atrapalha ou inviabiliza a apreciação do outro.

12. Quanto ao mérito, a despeito dos argumentos trazidos pela Semag, dissinto de suas conclusões, por entender que 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, ainda que a RCL tenha crescido 70,1% desde 2000, conforme aduz a Semag, fazendo crescer nessa mesma proporção a cota decorrente do limite de 3%, inicialmente conferida ao MPDFT no exercício de 2001, tal informação por si só não é suficiente para justificar que os recursos atuais seriam adequados, já que 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.

(...)

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.

(...)

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. Creio que tal medida é desejável e eficaz pois ela, sem subtrair a competência legislativa conferida ao Congresso Nacional permite, dentro dos limites legais, que o Poder Executivo Federal defina em conjunto com os Governos do Distrito Federal e dos Estados que assumiram os servidores dos ex-territórios, TJDFT e MPDFT a distribuição mais adequada e consentânea do percentual fixo de 3% entre os órgãos e entes alcançados pelo referido dispositivo.

A referida Corte de Contas já havia adotado o mesmo posicionamento nos Acórdãos nº 3247/2010<sup>5</sup> e nº 289/2008<sup>6</sup>. Confira-se:

**Acórdão nº 3247/2010.**

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

---

<sup>5</sup> Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A3247%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ef8d2430-ed81-11ea-8a09-a9ad6c46de4f](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3247%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ef8d2430-ed81-11ea-8a09-a9ad6c46de4f)>. Acesso em 02.set.2020.

<sup>6</sup> Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A289%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ef8d2430-ed81-11ea-8a09-a9ad6c46de4f](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A289%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ef8d2430-ed81-11ea-8a09-a9ad6c46de4f)>. Acesso em 02.set.2020.

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; (grifou-se).

#### **Acórdão nº 289/2008.**

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.

Nesses termos, conclui-se que, caso as peculiaridades do caso concreto se amoldem às premissas adotadas nos precedentes acima referidos, mostra-se possível a alteração dos percentuais internos relativos ao limite máximo das despesas com pessoal, especialmente a repartição do limite global de 3% da receita corrente líquida entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

Destaque-se que, diante da proeminência que a responsabilidade

fiscal detém no texto constitucional, a permissão para que se adote tal diretriz interpretativa não pode descurar da observância ao limite global estipulado na lei. Ademais, referida medida deve ser aplicada somente diante de situações excepcionais, em que a aplicação literal do § 1º do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal não se revele consentânea com os objetivos inicialmente almejados pelas normas questionadas. Nessa linha, confira-se o seguinte excerto das informações presidenciais (fl. 13):

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.

Também é importante ressaltar que eventual alteração na repartição interna do percentual de 3% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal não pode asfixiar as atividades desenvolvidas pelo outro órgão interessado, no caso, a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Em suma, conclui-se pela possibilidade da concessão de interpretação conforme a Constituição às normas questionadas, no intuito de possibilitar nova repartição do percentual interno da receita corrente líquida

destinado ao Poder Legislativo estadual, desde que as circunstâncias do caso concreto justifiquem a adoção de tal providência, devendo ser observado, em qualquer hipótese, o limite global previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos, a fim de que não haja comprometimento de seu funcionamento.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo parcial conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pela parcial procedência do pedido, devendo ser reconhecida a possibilidade da atribuição de interpretação conforme a Constituição ao artigo 20, inciso II, alínea “c” e § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, de modo a permitir, em tese, a alteração da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal, desde que respeitado o percentual máximo fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como observadas as necessidades orçamentárias de todos os órgãos envolvidos.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer até o momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de setembro de 2020.

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

**IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE**  
Secretária-Geral de Contencioso

**CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS**  
Advogada da União