

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES,
RELATOR DA ADI Nº 6.533, DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.533¹/RR

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO
BRASIL – ATRICON**

INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL

**A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE RORAIMA**, órgão integrante do Poder Legislativo Estadual, com endereço
na Praça do Centro Cívico, 202, Centro, CEP 69301-380, Boa Vista-RR, Tel.: (95) 4009-
5661, e-mail: procgeral@al.rr.leg.br, 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, vem, respeitosamente, à
presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil e
art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/1999, postular a sua

HABILITAÇÃO COMO “AMICUS CURIAE”

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.533 que tem por objeto a utilização
do método de interpretação conforme a Constituição sobre o art. 20, inciso II, alínea “a” c/c
§1º da Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000, de maneira que se promova a
alteração da proporcionalidade de distribuição do limite de gasto com o pessoal fixado em

¹ Processo nº 0099667-69.2020.1.00.0000

3% na esfera estadual, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando, dessa forma, elucidar pontos relevantes, com vistas a auxiliar esse Excelso Tribunal na apreciação da presente demanda.

1. DA LEGITIMIDADE ATIVA E REPRESENTATIVIDADE DO PARLAMENTO ESTADUAL

Inicialmente, cumpre à Postulante demonstrar sua legitimidade para ingressar na presente ação na condição de *amicus curiae*, contribuindo para o melhor julgamento da demanda, diante da apreciação da constitucionalidade dos dispositivos legais impugnados.

Conforme as lições de Hely Lopes Meirelles², a personalidade jurídica não se confunde com a personalidade judiciária. De fato, somente o Estado é Pessoa Jurídica, sendo, por isso, correto dizer que o Parlamento Estadual não detém personalidade jurídica. Mas, por outro lado, sua personalidade judiciária lhe confere a possibilidade de, ao menos, defender, perante o Poder Judiciário, suas prerrogativas ou direitos próprios.

No que concerne à legitimidade do Parlamento Estadual para atuar no polo ativo ou passivo de uma demanda, desde o voto do Ministro Castro Meira, relator do Recurso Especial nº 1.164.017, permite-se concluir que as Casas Legislativas possuem personalidade judiciária, de modo que “só pode demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais, entendidos esses como aqueles relacionados ao seu funcionamento, autonomia e independência”.

Importante salientar que, para aferir a legitimação ativa dos órgãos legislativos, é necessário qualificar a pretensão em análise para se concluir se está, ou não, relacionada a interesses e prerrogativas institucionais. Nesse diapasão, o Ministro Relator do REsp. nº 1.164.017 assentou entendimento que “todo ato que importe em obstruir o exercício das funções constitucionais inerentes ao Poder Legislativo, autoriza seus órgãos, mesmo sem ter ele personalidade jurídica própria, a defender-se judicialmente”.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 36 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2014.

Assim, é incontestável a legitimidade judiciária do Parlamento Estadual para a defesa de suas prerrogativas institucionais, notadamente quando se tem por alvo dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que impactam o orçamento fiscal do Estado de Roraima e a aplicação dos limites globais das despesas com pessoal do Poder Legislativo.

Em similitude com o caso em tela, cita-se trecho do acórdão de julgamento da ADI nº 3.756-1, de relatoria do Ministro Carlos Brito, tendo como Requerente, a Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal:

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

É de se reconhecer a legitimidade ativa *ad causam* da Câmara Legislativa do Distrito Federal, dado que a presente impugnação tem por alvo dispositivos da LC 101/00. Dispositivos que versam, justamente, sobre a aplicação dos limites globais das despesas com pessoal do Poder Legislativo Distrital. [...]
(STF – ADI 3756, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 21/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-126 DIVULG 18-10-2007 PUBLIC 19-10-2007 DJ 19-10-2007 PP-00027 EMENT VOL-02294-01 PP-00146). (grifo nosso).

Outrossim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade da existência de órgãos jurídicos próprios para a representação judicial do Poder Legislativo nos casos em que necessite praticar em Juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia e independência em face dos demais Poderes.

No julgamento da ADI nº 175, de relatoria do Ministro Octavio Gallotti, na qual se examinava a constitucionalidade dos órgãos de assessoramento jurídico dos Poderes Legislativo e Judiciário do Estado do Paraná, essa capacidade processual foi reconhecida por esse Pretório Excelso, conforme excerto do voto do eminente Ministro Relator, *in verbis*:

É certo que não possuindo – as Assembleias e os Tribunais – personalidade jurídica própria, sua representação, em juízo, é normalmente exercida pelos Procuradores do Estado. Mas têm, excepcionalmente, aqueles órgãos, quando esteja em causa a autonomia do Poder, **reconhecida capacidade processual, suscetível de ser desempenhada por meio de Procuradorias especiais (se tanto for julgado conveniente, por seus dirigentes)**, às quais também podem ser cometidos encargos de assessoramento jurídico das atividades técnicas e administrativas dos Poderes em questão (Assembleia e Tribunal). Poder-se-á, até, discutir a utilidade dessa prática, jamais porém – penso eu – vir-se a considerá-la adequada às funções da Procuradoria do Estado, integrada no Poder Executivo. (STF – ADI 175, Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI, Data de Julgamento: 03/06/1993, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 10/08/1993. DJ 19-10-2007 PP-21011 EMENT VOL-01720-01 PP-00001). (grifo nosso).

Essa Suprema Corte reconheceu, há muito, a legitimidade de órgãos desprovidos de personalidade jurídica, como são os Poderes da República, para promover ações judiciais em nome próprio com o objetivo de tutelar seus direitos específicos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF. 1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio. 2. **A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF.** Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador. 3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal. 4. Não obstante, **a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes,** nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (STF. ADI 1557 - DF. Tribunal Pleno. Relatora: Min. ELLEN GRACIE. Data de Julgamento: 31/03/2004. Data de Publicação: DJ 18-06-2004). (grifo nosso).

A capacidade de estar em juízo não se trata de um mero direito subjetivo do Órgão Legislativo, mas de uma verdadeira garantia constitucional, uma vez que sobre a relação institucional equilibrada entre os Poderes repousam a efetividade dos direitos fundamentais e a perfeita operatividade do princípio democrático. Ademais, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva pressupõe o direito de pleno acesso ao Poder Judiciário, inclusive pelo Poder Legislativo.

Nesse sentido, importa trazer à baila o enunciado número 525 da súmula da jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, *mutatis mutandis* aplicável ao caso em tela, *verbis*:

Enunciado nº 525. A Câmara de vereadores não possui personalidade jurídica, **apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.** (grifo nosso).

Outrossim, a respeito da atribuição da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima para a defesa das prerrogativas constitucionais da

Assembleia Legislativa e de seus Órgãos, cumpre esclarecer que o art. 45 da Constituição do Estado de Roraima assim estabelece:

Art. 45. A Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, bem como a Mesa Diretora, as Comissões e os seus Membros em razão do exercício de suas funções institucionais e defesa das prerrogativas do mandato parlamentar, cabendo-lhe, com exclusividade, nos termos da Resolução Legislativa que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Legislativo Estadual. (grifo nosso).

Esse mesmo mandamento da Carta Maior estadual é repetido no art. 81 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, assim redigido:

Art. 81. A Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, bem como a Mesa Diretora, as Comissões e os seus Membros em razão do exercício de suas funções institucionais e defesa das prerrogativas do mandato parlamentar, cabendo-lhe, com exclusividade, as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Legislativo Estadual

l.

§1º A Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa atuará na preservação das funções legislativa e fiscalizadora da Assembleia Legislativa, bem como na defesa da independência, autonomia e funcionamento do Poder Legislativo e do livre exercício do mandato parlamentar frente aos demais Poderes.

§2º A Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa impetrará, mediante autorização da Presidência, mandado de segurança, ou ajuizará qualquer outra medida judicial visando à garantia de direitos relacionados às prerrogativas do mandato parlamentar e interesses institucionais da Assembleia Legislativa. (grifo nosso).

Essa atribuição é ratificada pelo art. 5º da Resolução nº 013/2017, que regulamenta os dispositivos constitucionais regimentais e organiza a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, veja-se:

Art. 5º À Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa compete:

I - atuar na preservação das funções legislativa e fiscalizadora da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, bem como na defesa da independência, autonomia e funcionamento do Poder Legislativo e do livre exercício do mandato parlamentar frente aos demais Poderes.

II - representar os interesses da Assembleia Legislativa junto ao Poder Judiciário, ao Tribunal de Contas do Estado e da União, ao Ministério Público e aos Órgãos de investigação, por delegação da Presidência;

[...]

X - impetrar, mediante autorização da Presidência, mandado de segurança, ou ajuizar qualquer outra medida judicial visando à garantia de direitos relacionados às prerrogativas do mandato parlamentar e interesses institucionais da Assembleia Legislativa;

[...] (grifo nosso).

Portanto, em decorrência do exposto, amparado nos princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição, do devido processo legal substancial, da ampla defesa e do contraditório e pelas implicações dos princípios democrático, da representação popular e da separação de poderes, resta demonstrada a legitimidade do Parlamento do Estado de Roraima, por sua Mesa Diretora, para, em defesa de suas prerrogativas, ingressar no feito e colaborar com essa Suprema Corte, fornecendo subsídios e esclarecimentos essenciais sobre fatos e circunstâncias relevantes para a apreciação da constitucionalidade dos dispositivos legais impugnados.

2. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DO INGRESSO PROCESSUAL DO PARLAMENTO ESTADUAL COMO *AMICUS CURIAE*

A habilitação, na condição de *amicus curiae*, do Parlamento do Estado de Roraima, por sua Mesa Diretora, na presente ação, tem como escopo a promoção do bem comum, sob o manto da proteção normativa da legislação orçamentária, que visa resguardar o equilíbrio das contas públicas, em defesa do interesse público, que será atingido com o desfecho desse processo.

A participação do Parlamento Roraimense tende a influir na melhor solução possível para a demanda, tendo em vista que a sua manifestação produzirá reflexos práticos no plano da decisão, diante do seu inequívoco conhecimento e experiência sobre o assunto, **principalmente no que diz respeito à especificidade do tema, à relevância da matéria e à repercussão social da presente controvérsia constitucional de irrecusável importância e inquestionável significância para a população roraimense, visto que pode inviabilizar a essência do princípio democrático e comprometer o exercício das funções parlamentares.**

Consoante determina o art. 138 do Código de Processo Civil, são três os requisitos que se exige para que o postulante possa ser admitido como *amicus curiae* no processo, quais sejam, **a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda e a repercussão social da controvérsia**, que se encontram adequadamente atendidos no caso em tela.

Da mesma forma, evidencia-se o grau de complexidade desta ação, uma vez que ao editar a Lei Complementar nº101/2000, em cumprimento ao disposto no art. 169 da Constituição da República, o legislador infraconstitucional fixou no §1º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal um **critério geral de distribuição do limite “interno” entre as Casas que compõem o Poder Legislativo Estadual de todos os entes da Federação Brasileira, assegurando que esse critério de repartição de despesas fosse formalmente (mesmo critério para todos os Estados-membros) e materialmente isonômico (baseado nos três exercícios que antecederam a promulgação da LRF).**

Destarte, ao se questionar a constitucionalidade desse dispositivo, a **decisão proferida nesse julgamento tem o condão de influir** não apenas no limite “interno” de distribuição de despesas entre a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima e o TCERR, mas **na distribuição do limite “interno” que alcança todas as Casas Legislativas (Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas) que integram o Parlamento Estadual de todos os Estados-membros da Federação.**

Assim a **importância transcendental dessa causa reflete tanto a relevância da matéria quanto a repercussão social do caso**, dado ao impacto que essa decisão poderá ocasionar nos orçamentos fiscais do Estados-membros da Federação.

No que diz respeito ao requisito de especificidade, este também se relaciona com a complexidade do feito, por isso igualmente presente neste caso, o que **fundamenta a habilitação do Parlamento Estadual como *amicus curiae***, de maneira que a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima possa **contribuir com o julgamento dessa ação perante essa Excelsa Corte com seus conhecimentos específicos e imprescindíveis ao deslinde da controvérsia.**

Afinal, **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 órgão público, conforme estabelece o art. 169 da Constituição da República.

Em contrapartida, os Relatórios de Gestão Fiscal da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, juntado aos autos por ocasião das informações prestadas, comprovam o oposto em relação ao TCERR, dado que, **diferentemente daquela Corte de**

Contas, a Assembleia Legislativa tem reduzido eficazmente, nos últimos anos, o seu gasto com despesa de pessoal de modo a se adequar ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em atendimento ao Programa Especial de Recondição das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo, inaugurado pela Lei Complementar nº 272/2018, a partir do julgamento da ADI 5.814.

Ademais, cumpre asseverar que **a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, órgão de representação máxima do Poder Legislativo Estadual, é considerada colegitimada na Ação Direta de Inconstitucionalidade**, pois compõe o **rol do art. 103 da Constituição da República**, podendo, portanto, ser **admitida na figura de *amicus curiae***, ainda mais, quando presente o preenchimento de todos os requisitos exigidos pelo art. 138 do Código de Processo Civil.

Nesse sentido são as lições de Uadi Lammêgo Bulos:

Instituto de matriz democrática, o *amicus curiae* confere legitimidade a terceiro interessado para expor, aos juízes do tribunal, ponto de vista favorável a uma das partes. Cumpre-lhe demonstrar as repercussões, diretas e indiretas, que a eventual declaração de inconstitucionalidade pode suscitar, ainda mais na esfera de fiscalização abstrata de normas, cujas implicações políticas, sociais, econômicas, jurídicas e culturais são de irrecusável importância e de inquestionável significado.³

Em síntese, a Requerente, no papel de *amicus curiae*, visa atuar como um instrumento de legitimação das decisões tomada por essa Suprema Corte, através da democratização pluralizadora, no que tange às **consequências para o impacto institucional e social da alteração da divisão do limite “interno” de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade fiscal**, em, mesmo que remoto, eventual acolhimento da pretensão da ATRICON com a interposição da presente ação direta de inconstitucionalidade, que equivocadamente sustenta possível violação ao texto constitucional, em específico art. 3º, inciso III, art. 5º e art. 71.

Ademais, insta destacar, neste ponto, que a pretensão da ATRICON em alterar o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal ofende os **princípios constitucionais da separação dos poderes, da representação popular e da democracia**, visto que requer do Poder Judiciário uma atuação legiferante para que seja ampliado o corpo de servidores

³ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. -6. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011. P.288

do TCERR, em detrimento do exercício da função parlamentar, o que é vedado pela Carta Republicana de 1988.

Posto isso, visando divulgar, defender e promover o bem comum, sob o manto da proteção normativa da legislação orçamentária, e estando presentes os requisitos legalmente exigidos para a intervenção do Parlamento Estadual na qualidade de *amicus curiae*, em razão da natureza e objetivos, inclusive com a apresentação da respectiva fundamentação da legitimidade da Requerente, merece ser reconhecida a utilidade e a conveniência da sua atuação, razão pela qual espera-se o seu ingresso nos autos, na qualidade de *amicus curiae*.

3. DOS PEDIDOS

Nessas circunstâncias, a **MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**, requer a sua **habilitação como *amicus curiae*** na presente ação, nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil e art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/99, protestando, desde já, dada a relevância e complexidade da matéria, para que o julgamento ocorra em sessão presencial e se oportunize a realização de sustentação oral pela Requerente, consoante preconiza o art. 131, § 3º, do Regimento Interno do STF.

Termos em que,
Pede e espera a deferimento.

Boa Vista/RR, 08 de fevereiro de 2021.

PAULO LUIS DE MOURA HOLANDA
Procurador-Geral da ALERR
Matrícula 25.564 - OAB/RR 481

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

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