



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.533/DF

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

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

ADVOGADOS: CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E OUTROS

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL

PARECER AJCONST/PGR Nº 37105/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 20, II, "A", E § 1º, DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LIMITE DE GASTOS TOTAIS COM PESSOAL. PEDIDO DE FIXAÇÃO DE NOVOS PERCENTUAIS DE DISTRIBUIÇÃO INTERNA DO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL DE RORAIMA. ALEGADA IMPOSSIBILIDADE MATERIAL DE SE UTILIZAREM COMO PARÂMETRO OS TRÊS EXERCÍCIOS FINANCEIROS IMEDIATAMENTE ANTERIORES AO DA PUBLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000. DESPROPORCIONALIDADE. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. DESENVOLVIMENTO DA FEDERAÇÃO. NECESSIDADE DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS. ISONOMIA MATERIAL.

1. A regra estipuladora de limite de gastos totais com pessoal reflete um comando de contenção, ou seja, um dispositivo proibitivo de excessos, que vincula a autonomia dos entes federativos, vedando qualquer espécie de acréscimo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. O Supremo Tribunal Federal já considerou que, em situações excepcionais, é plenamente justificável o tratamento desigual, sobretudo em contexto peculiar de desenvolvimento de federações. Precedente: ADI 5.935/DF, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 3.6.2020.

3. Situação excepcional do Estado de Roraima, revelada na repartição desproporcional dos limites internos de gastos entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas daquela unidade federativa, na proporção de: 0,87% (29% do limite de 3%) para o TCE/RR e 2,13% (71% do limite de 3%) para a ALE/RR, que não expressa a realidade atual da Corte de Contas.

4. A flexibilidade dos limites internos impostos aos à ALE/RR e ao TCE/RR, observada a realidade fática e o contexto excepcional em que estão inseridos, sem que haja prejuízo orçamentário para um ou outro, encontra amparo no objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades sociais e regionais, assim como atende ao postulado constitucional da igualdade material.

— Parecer pelo conhecimento da ação e pela parcial procedência do pedido, a fim de ser oportunizado, em tese, o remanejamento proporcional dos limites internos de gastos com despesas de pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, respeitada a realidade orçamentária dos órgãos envolvidos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON em face do art. 20, II, “a”, e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de seguinte teor:

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.

Postula o requerente que se dê interpretação conforme a Constituição aos enunciados normativos hostilizados, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(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” (peça 1, p. 6).

Afirma que, à época da edição da Lei Complementar Federal 101/2000, o Tribunal de Contas do Estado de Roraima ainda estava em fase de estruturação, motivo pelo qual, para fins de fixação do limite de 3%, *“coube à Assembleia Legislativa 2,13% (71% do limite) e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima o percentual de 0,87% (29% do limite)” (peça 1, p. 8).*

Sustenta que, por integrar o TCE/RR *“a um dos 3 (três) estados criados pela própria CF/88, cujo processo de institucionalização e organização foi iniciado apenas em 1991 e se prolonga até a presente data, as suas despesas com pessoal ‘nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação’ da LRF (1997, 1998 e 1999) foram muito inferiores às da Assembleia Legislativa” (peça 1, p. 8-9).*

Alega 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, todos estes com arcabouço normativo retirado diretamente da Constituição” (peça 1, p. 11).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse passo, assevera que, diante das peculiaridades do Estado de Roraima, é inviável utilizar como parâmetro as despesas dos últimos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, publicada no *Diário Oficial da União* em 5.5.2000.

Defende, assim, que a aplicação irrestrita do art. 20, II, "a", c/c o seu § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal ao Estado de Roraima – 0,87% para o TCE/RR e 2,13% para a ALE/RR – afronta o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, III, da CF); a igualdade material (art. 5º da CF) e a missão institucional do Tribunal de Contas roraimense de fiscalização em sentido estrito (art. 71 da CF).

Requer, cautelarmente e em definitivo, a adoção de interpretação conforme a Constituição ao art. 20, II, "a", e § 1º, da LRF, a fim de que seja assegurada, na distribuição do limite de 3% entre as Casas que compõem o Poder Legislativo do Estado de Roraima, os percentuais de 1,35% ao Tribunal de Contas de Roraima (45% dos 3%) e de 1,65% à Assembleia Legislativa (55% dos 3%), observada a impossibilidade material de se utilizarem os orçamentos de 1997, 1998 e 1999 como parâmetro para fixação do teto de gastos.

Subsidiariamente, pleiteia interpretação conforme a Constituição ao art. 20, II, "a", e § 1º, da LRF, para se estabelecerem os parâmetros e os



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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).

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999 (peça 10).

A Câmara dos Deputados informou que o Projeto de Lei Complementar 18/1999, que deu origem à LRF, foi processado dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie, conforme se pode aferir da sua ficha de tramitação (peça 22).

A Presidência da República, a seu turno, consignando a constitucionalidade do art. 20 da LRF, já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, concluiu pela possibilidade jurídica, em tese, *“a depender das especificidades do caso concreto, de alteração nos limites ‘internos’, advindos, originariamente, do § 1º do art. 20 da LRF, na repartição do limite ‘global’ de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal (art. 20, inciso II, alínea ‘a’, da LRF), entre o Tribunal de Contas do Estado e a respectiva Assembleia Legislativa, desde que: i) seja constatada a necessidade da excepcionalidade da medida; ii) não enseje o desrespeito ao respectivo limite ‘global’ de 3% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal (art. 20, II, ‘a’, da LRF); iii) seja demonstrada a real necessidade de ampliação dos percentuais na distribuição dos limites ‘internos’ quanto a determinado órgão/instituição; e iv) sendo o caso, diante da exigência de se respeitar o limite ‘global’ de 3% da receita*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

corrente líquida (art. 20, II, 'a', da LRF), deve-se constatar a possibilidade de diminuição nos percentuais destinados ao outro órgão/instituição envolvido, de modo a não inviabilizar o desempenho das respectivas atividades” (peça 23, p. 16).

O TCE/RR manifestou-se pela procedência do pedido formulado pela ATRICON, requerendo, ainda, a sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae* (peça 26).

A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima ressaltou 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.

Salienta 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”* (peça 36, p. 5).

Destaca, por fim, que, *“ao editar o § 1º do art. 20, da LRF, 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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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” (peça 36, p. 10).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo parcial conhecimento da ação direta de constitucionalidade e, no mérito, pela parcial procedência do pedido. Assentou a possibilidade de se conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 20, II, “a”, e § 1º, da Lei Complementar Federal 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 (3%) fixado na LRF, assim como observadas as necessidades orçamentárias de todos os órgãos envolvidos (peça 40).

Eis, em síntese, o relatório.

A definição de despesa com pessoal engloba todas as modalidades de gasto do Poder Público relacionadas ao pagamento de prestação de serviços no sentido mais amplo que tal atividade pode ser compreendida.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nessa classificação mais abrangente de despesa total com pessoal incluem-se o somatório dos gastos com ativos, inativos, pensionistas, contribuições, encargos e terceiros cuja mão de obra substitua os servidores públicos.¹

O constituinte demonstrou, no art. 169, *caput*, da CF, enorme preocupação com a fixação de limites constitucionais às despesas com pessoal, remetendo para o legislador infraconstitucional o dever de estabelecer, por meio de lei complementar, os valores que não podem ser excedidos.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) determinou os limites para os gastos de pessoal. Dispôs, em seu art. 19, que o referido dispêndio, *“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) e III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Segundo Tathiane Piscitelli, *“apenas o artigo 19 já seria suficiente para garantir a disciplina do artigo 169, caput, da Constituição. Entretanto, a LRF foi mais adiante: além de estabelecer quais seriam os limites globais de gasto com pessoal, como faz em relação à receita corrente líquida, o artigo 20 prescreve uma distribuição*

1 PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Editora Método, 2018. p. 124-125.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*desse limite global entre os Poderes integrantes de cada um dos entes da Federação e o Ministério Público*².

De acordo com o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a repartição dos limites globais dispostos no art. 19 do aludido diploma não poderá exceder os seguintes percentuais:

(i) **na esfera federal** – I - 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; II - 6% (seis por cento) para o Judiciário; III - 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; e IV - 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo.

(ii) Na **esfera estadual** – I - 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; II - 6% (seis por cento) para o Judiciário; III - 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; e IV - 2% (dois por cento) para os Ministérios Públicos dos Estados.

(iii) Na **esfera municipal** – I - 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e II - 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

2 PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Editora Método, 2018. p. 127.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No tocante à divisão de gastos nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, o § 1º do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 estabelece critério temporal, a fim de repartir os limites globais de despesa com pessoal.

Prevê o dispositivo que os limites serão divididos entre os órgãos dos supraditos Poderes Públicos de forma proporcional à média dos custos com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, observadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, de 1997, 1998 e 1999.

A regra estipuladora de limite de gastos totais com pessoal reflete comando de contenção, ou seja, dispositivo proibitivo de excessos, que vincula a autonomia dos entes federativos, vedando qualquer espécie de acréscimo.

Entretanto, a norma jurídica não tem natureza inteiramente vinculante. Nesse passo, *“não há impedimento para que os demais entes federativos venham a conceber um modelo de austeridade fiscal ainda mais rígido, isto é, com previsões de despesa total mais acanhadas, ou então que proponham um modelo diferente, de banda variável, desde que respeitada a variação máxima estabelecida pela lei de responsabilidade fiscal”*.³

3 ADI 5.449 MC-Ref, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, Julgado em 10.3.2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs 2.238, 2.241, 2.256, 2.261 e 2.365, bem como a ADPF 24, concluiu pela **constitucionalidade** do art. 20 da Lei Complementar 101/2000. Todavia, a discussão não contemplou o remanejamento dos limites internos de gastos com despesas de pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas.

Lado outro, registre-se, *mutatis mutandis*, que o Excelso Pretório, no julgamento da ADI 5.935/DF, já considerou que, em situações excepcionais, como é o caso da extinção dos ex-Territórios federais e instalação dos Estados de Amapá e Roraima, é plenamente justificável o tratamento desigual, sobretudo em contexto peculiar de desenvolvimento de federações (ADI 5.935/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 3.6.2020).

Encontra-se evidenciada a excepcionalidade do Estado de Roraima, revelada na repartição desproporcional dos limites internos de gastos entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas daquela unidade federativa, na proporção de: 0,87% (29% do limite de 3%) para o TCE/RR e 2,13% (71% do limite de 3%) para a ALE/RR. Divisão esta que não expressa a realidade fática do Tribunal de Contas roraimense.

A respeito do princípio da proporcionalidade, ensinam Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Originário do direito administrativo prussiano, o princípio da proporcionalidade (assim como, na tradição anglo-americana, a noção de razoabilidade = reasonableness), na sua forma inicial e até hoje reconhecida (embora reconstruída ao longo do tempo), guarda íntima vinculação com a ideia de um controle dos atos do Poder Público, buscando precisamente **coibir excessos** de intervenção na esfera dos direitos dos cidadãos, evoluindo, todavia, para servir de **critério de aferição também da legitimidade constitucional dos atos legislativos e mesmo de decisões judiciais**. Não é à toa, portanto, que se fala em uma evolução da reserva legal para uma **reserva de lei proporcional, no sentido de que o próprio legislador está vinculado pelo dever de proporcionalidade e com base neste pode ser controlado**.⁴ (Grifos nossos.)*

Considerado como Estado por meio da Carta da República de 1988, denota-se que a aludida unidade federativa de Roraima encontrava-se, à época da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em pleno desenvolvimento da federação. Dessa maneira, o processo de estruturação do Tribunal de Contas estadual, criado em 1991, foi deficiente em comparação às demais Cortes de Contas do país.

Conforme se extrai da inicial, em 1997 o TCE/RR era composto por 3 (três) Conselheiros, 102 (cento e dois) servidores comissionados e 21 (vinte e um) servidores cedidos. No ano de 1998, a composição do TCE/RR passou a ser de 5 (cinco) Conselheiros, 132 (cento e trinta e dois) servidores

4 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 234.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

comissionados e 23 (vinte e três) servidores cedidos. Apenas em 1999, o quadro de Conselheiros do TCE/RR ficou completo, ou seja, formado por 7 (sete) Conselheiros, bem como composto por 135 (cento e trinta e cinco) servidores comissionados e 36 (trinta e seis) servidores cedidos. Ressalte-se que as primeiras nomeações para os cargos em provimento efetivo nos quadros do Tribunal de Contas ocorreram apenas a partir do ano 2000.

No período estabelecido pela LRF, de 1997 a 1999, as despesas necessárias à existência do quadro de Procuradores de Contas e Auditores Substitutos de Conselheiros não puderam ser computadas, apesar de tratarem de cargos com previsão expressa na CF de 1988, visto que o primeiro concurso público para o cargo de Procurador de Contas foi realizado somente em fevereiro de 2008. O certame para Auditor Substituto não chegou sequer a ser feito.

Percebe-se, dessa forma, que o processo de institucionalização do TCE/RR implicou despesas com pessoal bem inferiores às da Assembleia Legislativa de Roraima nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores à publicação da LRF, quais sejam: **1997**: 0,97% para o TCE/RR e 2,55% para a ALE/RR; **1998**: 1,21% para o TCE/RR e 3,07% para a ALE/RR; e **1999**: 1,39% para o TCE/RR e 3,79% para a ALE/RR.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No ano de 1999, o percentual de despesa com pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima já atingia 3,79% da receita total, enquanto o TCE/RR, no mesmo período, gastava o equivalente a 1,39%, demonstrando que a repartição imposta pela LRF – observado o limite de 3% - desequilibrou, para o futuro, a proporção das despesas de gastos com pessoal.

Verifica-se, assim, a excepcionalidade vivenciada pelo TCE/RR nos, aproximadamente, 9 (nove) anos que antecederam a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, verificada em sua estruturação deficiente de Conselheiros até o ano de 1999, assim como pela ausência de servidores efetivos no quadro de pessoal, de Procuradores de Contas e de Auditores Substitutos.

Nota-se que o Estado de Roraima detém a menor Receita Corrente Líquida (RCL) dos Estados e a segunda menor Despesa Total com Pessoal do Brasil (DTP), atingindo o TCE/RR, com quadro de 286 (duzentos e oitenta e seis) servidores, o limite máximo de 1,12% (DTP/RCL), o que ultrapassa o limite legal de 0,87%, definido pelos parâmetros temporais fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A desproporcionalidade dos limites de repartição interna ficam nítidas quando comparadas com a receita corrente líquida dos demais estados-membros e da despesa total com pessoal, porquanto *“dos dados dos 27*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(vinte e sete) tribunais de contas estaduais, contidos no quadro comparativo” juntado pelo autor, “o limite do TCE-RR para gastos com pessoal, de 0,87% da Receita Corrente Líquida, só não é menor do que o limite que recaiu para o TCE-RN, cuja RCL é 131% maior que a de Roraima” (peça 1, p. 16).

Com 487 (quatrocentos e oitenta e sete) servidores, uma Despesa Total com Pessoal (DTP) sob uma Receita Corrente Líquida (RCL) atingindo 0,83%, o TCE/RR encontra-se dentro do limite prudencial de gastos de 1,04%. Verifica-se, por oportuno, a comparação do Estado de Roraima com o Estado do Amapá, alçado, igualmente, a condição de estado-membro com o advento da Constituição Federal de 1988.

O Amapá, com cerca de 296 (duzentos e noventa e seis) servidores e DTP e RCL próximas às do Estado de Roraima, tem limite máximo de 1,16%, atingindo cerca de 0,89%, o que evidencia a excepcionalidade da estruturação do TCE/RR, com um limite máximo legal incompatível com a realidade de custos de pessoal, ou seja, desproporcional à situação fática vivenciada pela Corte de Contas do Estado de Roraima, que termina por comprometer o funcionamento do órgão constitucionalmente autônomo.

Analisando apenas os estados criados pela Carta de 1988 (Amapá e Tocantins), o limite de 0,87% do TCE/RR é quase 30% inferior ao limite



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do TCE/TO (limite de 1,23%) e 25% inferior ao limite do TCE/AP (limite de 1,16%).

Imperioso destacar a ressalva feita pelo requerente de que *“nem mesmo o Tribunal de Contas do Estado do Acre, que possui o menor quadro de servidores dos Tribunais de Contas dos Estados – 265 servidores – poderia operar com um quadro tão reduzido sem afetar diretamente o funcionamento do órgão – no caso, restaria ao TCERR um quadro próprio de aproximadamente 120 (cento e vinte) servidores”* (peça 1, p. 18).

Ressalva, também, que, *“caso seja mantido o limite de 0,87%, enquanto a ALE fica com 2,13%, o que exigirá a recondução do valor da Despesa com Pessoal – DP do TCERR, hoje em 1,12%, ao patamar do limite prudencial de 0,83% (relativo ao limite de 0,87%), o valor atual apurado com Despesa de Pessoal, de R\$ 46.610.571,74, deverá cair drasticamente para R\$ 34.481.226,93, o que representa redução de mais de 26% do limite para gasto com pessoal do órgão, isso sem considerar a evolução natural da folha de pagamento, em decorrência, principalmente, da evolução dos servidores na carreira e da revisão geral anual, hipótese esta expressamente ressalvada pela LRF”* (peça 1, p. 18).

A Advocacia-Geral da União, ao sustentar a possibilidade jurídica de interpretação conforme a Constituição ao art. 20, II, “a”, e § 1º, da LRF, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

modo a permitir, em tese, a alteração interna do limite global para o Poder Legislativo do Estado de Roraima, colacionou importantíssimas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União sobre o assunto.

Dadas as peculiaridades dos casos concretos submetidos à apreciação do TCU, entende o órgão que, ao se analisar a fórmula inicial de repartição dos limites globais de despesas com pessoal, *“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”* (peça 40, p. 14).

Compreende o TCU que, *“diante da possibilidade de um quadro de expressivas mudanças”* – aplicável a situações excepcionais de desenvolvimento de federações –, não *“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)”*. Logo, entende o órgão fiscalizador não haver proibição de reajuste expressa no § 1º do art. 20 da LRF, sendo irrazoável que *“‘parâmetro referencial’ contido na lei, suscetível de alterações decorrentes das mudanças ocorridas na sociedade*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

no futuro, seja feito com base em informações do passado sem possibilitar ajustes capazes de manter a coerência inicialmente buscada pela norma” (peça 40, p. 14).

Ressalte-se a situação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que até o ano de 2011 cumpria o percentual definido pela LRF para gastos de pessoal. Os três exercícios financeiros imediatamente anteriores à publicação da Lei Complementar 101/2000 estabeleceram a proporção de gastos de 0,77% para o TCE/MG e 2,22% para a ALE/MG. Em virtude do aumento de gastos com seus funcionários, o Tribunal de Contas Mineiro conseguiu uma adequação junto à Assembleia Legislativa do ente federativo, ampliando, em 2012, o limite prudencial para 0,89%.

Em 2013, após nova decisão conjunta da Assembleia Legislativa com o Tribunal de Contas, o limite dessa Corte de Contas mineira foi ampliado novamente, passando a contar com uma margem de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL), renovado em janeiro de 2015 sem prazo de validade.

Portanto, a flexibilidade dos limites internos impostos aos órgãos do Poder Legislativo estadual, observada a realidade fática e o contexto excepcional em que estão inseridos, sem que haja prejuízo orçamentário para um ou outro, encontra amparo no princípio da proporcionalidade, no objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

sociais e regionais, assim como atende ao postulado constitucional da igualdade material e a garantia constitucional de autonomia administrativa, financeira e orçamentária conferida aos Poderes e órgãos autônomos.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento da ação e pela parcial procedência do pedido, a fim de ser oportunizado, em tese, o remanejamento proporcional dos limites internos de gastos com despesas de pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas de Roraima, respeitada a realidade orçamentária dos órgãos envolvidos.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JAF