

13/04/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.533 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS DO BRASIL - ATRICON
ADV.(A/S) : CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : LUIS FELIPE DE ALMEIDA JAUREGUY
AM. CURIAE. : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : PAULO LUIS DE MOURA HOLANDA

EMENTA: CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000). INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AO ART. 20, II, "A", E § 1º. HIPÓTESE EXCEPCIONAL DE COMPROVADA NECESSIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA REGULAR FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. VIABILIDADE DE FIXAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA DE NOVOS PERCENTUAIS DE DESPESAS COM PESSOAL NA DISTRIBUIÇÃO INTERNA ENTRE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E TCE. OBRIGATORIEDADE DE INTEGRAL OBSERVÂNCIA E RESPEITO AO LIMITE DE GASTOS TOTAIS COM PESSOAL ESTABELECIDO PELA LRF AO PODER LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes públicos. Precedentes.

2. Impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador

ADI 6533 / DF

positivo, de modo a fixar, por ato próprio, os percentuais de distribuição interna do limites de gastos totais com pessoal pretendidos.

3. Embora a repartição 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 de Responsabilidade Fiscal, seja o critério padrão, a ser observado na maioria dos casos, o art. 20, II, “a”, e § 1º, da LRF, deve ser interpretado em consonância com a conjuntura pretérita e atual dos entes federativos que, recém-criados pela Constituição Federal de 1988, ainda não dispunham de um aparato administrativo consolidado para concretizar suas atribuições quando da edição da Lei Complementar 101/2000.

4. Em situações excepcionais, em que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal para o desempenho de suas atribuições, afigura-se possível o remanejamento dos limites internos impostos aos órgãos do Poder Legislativo Estadual.

5. Viabilidade, em tese, do remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, desde que observado, em absoluto, o percentual máximo estabelecido pela LRF e as reais necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida e julgada parcialmente procedente, concedendo interpretação conforme à Constituição ao art. 20, II, “a” e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, para permitir, em tese, o remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado, desde que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal do órgão para o desempenho de suas atribuições, e observados o percentual máximo estabelecido pela LRF e as necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos.

ACÓRDÃO

ADI 6533 / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em conhecer parcialmente da ação e, na parte conhecida, julgar parcialmente procedente o pedido para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 20, II, “a” e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, permitir, em tese, o remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, desde que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal do órgão para o desempenho de suas atribuições, e observados o percentual máximo estabelecido pela LRF e as necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos, nos termos do voto do Relator. Falou, pela requerente, o Dr. Fernando Luis Coelho Antunes.

Brasília, 13 de abril de 2021.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

13/04/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.533 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS DO BRASIL - ATRICON
ADV.(A/S) : CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : LUIS FELIPE DE ALMEIDA JAUREGUY
AM. CURIAE. : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S) : PAULO LUIS DE MOURA HOLANDA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, tendo por objeto o art. 20, II, “a” e § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Eis o teor dos dispositivos impugnados:

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

ADI 6533 / DF

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.

O Requerente alega que a distribuição do limite de despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, estimada com base nos três exercícios financeiros anteriores à promulgação da LRF, teria engendrado uma situação de desequilíbrio. Segundo argumento, à época, como a parca estrutura de um TCE incipiente ainda não teria consolidado despesas suficientes para cumprir sua missão institucional, lastrear a repartição do referido limite em orçamentos pretéritos prejudicaria a atuação do órgão fiscalizador.

Entre outros, fundamenta sua alegação nos seguintes dados: a) até 1998, o TCE-RR contava com apenas três conselheiros (por determinação do art. 235, III, da CF) e nenhum servidor efetivo; b) com a edição da LRF em 2000, o limite de 3%, previsto para gastos com pessoal do Poder Legislativo estadual, foi distribuído entre a Assembleia Legislativa (2,13%) e o TCE (0,87%) com base na média dos três exercícios anteriores; c) naqueles três exercícios anteriores, a participação da Assembleia era tamanha que a média preconizada pela LRF criou uma "*proporção distorcida*"; d) o TCE-RR teve que reduzir seu quadro de servidores nos últimos cinco anos para se adequar ao teto; e) Roraima tem a menor receita corrente líquida da federação (R\$4 bilhões), sendo que o TCE-RR possui o segundo menor limite do país (0,87%), a segunda menor despesa com pessoal (R\$46 milhões) e o terceiro menor número de servidores (286), entre os tribunais de contas estaduais; f) por sua vez, a Assembleia Estadual possui o nono maior quadro de pessoal (2.690) e a quarta maior média de servidores por deputado do país (112,08).

Nesse contexto, aduz que a permanência dos percentuais de distribuição de gastos com pessoal, nos moldes estabelecidos à época da Lei de Responsabilidade Fiscal, caracterizaria ofensa ao objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, III, da CF), ao princípio da igualdade material (art. 5º, *caput*, da CF) e à

ADI 6533 / DF

própria missão institucional do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (art. 71, da CF).

Requer seja afastada a aplicação irrestrita dos dispositivos impugnados, conferindo-lhes interpretação conforme à Constituição, 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 (15% dos 3%) e de 1,65% à Assembleia Legislativa (55% dos 3%)”*.

Subsidiariamente, postula seja dada interpretação conforme ao 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)”*.

Foi adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Em suas informações (doc. 23), o Presidente da República sustenta a possibilidade jurídica, em tese, de alterar os limites internos do teto, redistribuindo-os de acordo com a nova realidade institucional de cada órgão, desde que mantido o limite global de gastos com pessoal. Arrolando diversos acórdãos do TCU que refletem a possibilidade de remanejar tais percentuais, aponta para a necessidade de se observar a excepcionalidade da medida e de demonstrar sua real necessidade, de modo a não obstar o funcionamento dos órgãos porventura prejudicados com a modificação.

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima referendou a argumentação apresentada pela associação requerente (doc. 26), ao passo que a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima a contestou (doc. 35), rechaçando a possibilidade de interpretação conforme à Constituição de um objeto de sentido presumidamente inequívoco.

Por sua vez, o Advogado-Geral da União (doc. 40) suscitou, preliminarmente, obstáculos à atuação desta CORTE como legislador positivo, os quais impediriam a fixação de novos percentuais de limite de gastos com pessoal. No mérito, concluiu pela possibilidade de interpretação conforme a Constituição às normas impugnadas, com o escopo de possibilitar nova repartição do percentual interno da receita

ADI 6533 / DF

corrente líquida destinada ao Poder Legislativo estadual, 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”*. A manifestação recebeu a seguinte ementa:

Financeiro. Pedido de interpretação conforme a Constituição ao artigo 20, II, alínea “a” e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o 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.

Em sentido semelhante, o Procurador-Geral da República (doc. 52) opinou 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,*

ADI 6533 / DF

respeitada a realidade orçamentária dos órgãos envolvidos”, em parecer assim ementado:

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.

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 flexibilização 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

ADI 6533 / DF

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.

Foram admitidos como *amici curiae* o Tribunal de Contas do Estado de Roraima e a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do referido Estado.

É o relatório.

13/04/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.533 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, com o objetivo de conferir-se interpretação conforme a Constituição ao art. 20, II, “a” e § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – 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 (15% dos 3%) e de 1,65% à Assembleia Legislativa (55% dos 3%)*”, e, subsidiariamente, 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)*”.

Inicialmente, acolho a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União no sentido do não conhecimento da ação quanto ao pedido para que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL fixe, por ato próprio, os percentuais de distribuição interna do limite de gastos totais com pessoal pretendidos.

Como recorrentemente destaco, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de “guerrilhas institucionais”, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos.

Nesse contexto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. *The Separation of Governmental Powers*. In: *History and Theory in the Constitutions*. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES

ADI 6533 / DF

CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 14, n. 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o *parti pris* de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação de poderes e sistema de freios e contrapesos –, por mais benéfica que possa eventualmente se mostrar a comutação de mandamentos fiscais para melhor atender às peculiaridades de uma nova conjuntura estatal, esse aspecto da pretensão mostra-se inviável, ante a impossibilidade de esta SUPREMA CORTE atual, no controle abstrato de constitucionalidade, como legislador positivo.

Os precedentes desta CORTE, de longa data, expõem uma clara preocupação de contenção na prestação jurisdicional, resguardando a delicada estrutura política de intervenções desnecessárias na típica de outros agentes estatais (ADO 22, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, DJe de 3/8/2015; ADI 2.554-AgR, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Pleno, DJ de

ADI 6533 / DF

13/9/2002; ADI 1.063-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 27/4/2001; ADI 1.755, Rel. Min. NELSON JOBIM, Pleno, DJ de 18/5/2001).

Destaco, como representativo dos demais, o precedente firmado no julgamento da ADI 1822 (Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 10/12/1999), assim ementada:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Liminar. Arguição 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 arguição 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

ADI 6533 / DF

conhecida.

Assim, em respeito aos referidos núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal, a judicatura e os Tribunais, em geral, que carecem de atribuições legislativas e administrativas enquanto funções típicas, não podem, mesmo a pretexto da alegada impossibilidade material de se utilizarem como parâmetro os três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei Complementar 101/2000, alterar o equacionamento fiscal estabelecido pela LRF, diploma legislativo amplamente debatido pelo Congresso Nacional até a sua concretização em lei.

Por essa razão, não conheço da ação quanto à pretensão de que esta SUPREMA CORTE estabeleça os percentuais de distribuição interna do Poder Legislativo do Estado de Roraima quanto ao limite de gastos totais com pessoal.

Estabelecida essa delimitação, o mérito da controvérsia consiste em avaliar se, considerada a referida impossibilidade material, decorrente da alegada desproporcionalidade dos limites internos de gastos entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, mostra-se constitucionalmente viável o remanejamento, em tese, de tais limites.

Para contextualizar o debate, importante salientar que, no campo de tributação e orçamento, em seu Título VI (da tributação e orçamento), a Constituição Federal estabeleceu os princípios e normas essenciais do sistema tributário nacional (capítulo I) e de finanças públicas (capítulo II), consagrou a necessidade de cada ente federativo possuir uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria, para o pleno exercício de suas autonomias política e administrativa. Da mesma forma, o texto constitucional previu a repartição das competências tributárias de forma rígida, completa e integral, estabelecendo regras de repartição de receitas decorrentes dos tributos destinados a determinado ente federativo, por todos os demais e, por fim, as disposições sobre finanças públicas e assuntos correlatos.

No tocante às *normas gerais sobre finanças públicas*, o legislador

ADI 6533 / DF

constituinte estabeleceu, no artigo 16 da Carta Política, a *competência legislativa da União*, que, por meio de *lei complementar*, disporá sobre finanças públicas (inciso I); dívida pública externa e interna, incluídas a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público (inciso II); concessão de garantias pelas entidades públicas (inciso III); emissão e resgate de títulos da dívida pública (inciso IV); fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (inciso V); operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso VI); e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais voltadas ao desenvolvimento regional (inciso VII).

A previsão de estratégias de harmonização no texto constitucional, com a finalidade de garantir o *imprescindível equilíbrio federativo*, também encontra explicação em razões econômicas, que deram ensejo ao denominado Federalismo Fiscal. As decisões a respeito de gastos públicos, quando percebidas numa visão agregada, não são isentas de consequências para o conjunto do Estado. Muito pelo contrário, elas podem produzir efeitos sistêmicos bastante prejudiciais ao equilíbrio federativo, exercendo pressões negativas sobre a condução de políticas intituladas por entes federativos distintos, além de potencializar assimetrias já existentes e prejudicar o sistema econômico nacional.

A Constituição Federal, inovando em relação às anteriores, regulamentou, no Título III, um capítulo específico para a organização da Administração Pública, pormenorizando-a enquanto estrutura governamental e enquanto função, e determinando no art. 37 que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça, além de diversos preceitos expressos, aos princípios da *legalidade*, *impessoalidade*, *moralidade*, *publicidade* e *eficiência*.

Essa regra de definição da amplitude da Administração Pública (CF, art. 37) contém princípios norteadores a serem aplicados obrigatoriamente no âmbito de todos os Poderes e órgãos autônomos da

ADI 6533 / DF

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A atividade estatal dos Poderes de Estado e órgãos autônomos, no âmbito de todos os entes federados, produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. Portanto, existirão direitos e obrigações recíprocos entre o Estado-Administração e o indivíduo-administrado e, conseqüentemente, este, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível.

A Constituição Federal impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes, no âmbito de todos os Poderes e entes federativos, a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem observância à aplicação conjunta e interligada do princípio da eficiência com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de todas as suas atividades, uma vez que:

o aparelho de Estado deverá se revelar ato a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte (Mensagem Presidencial 886/95, convertida em Proposta de Emenda Constitucional 173/95 e, posteriormente, aprovada como Emenda Constitucional 19).

Os órgãos e Poderes Públicos, atuando obrigatoriamente dentro da legalidade e moralidade, precisam ser *eficientes*, ou seja, devem ser

ADI 6533 / DF

aqueles que produzam os efeitos desejados, que deem bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

Sob essa perspectiva, as *despesas com pessoal* constituem uma delicada modalidade de gasto público, das quais cuidou a Constituição vigente, tendo sido previstas sensíveis ferramentas de ordenação e controle gerencial e jurídico-administrativo: exigência de concurso público previamente à contratação (art. 37, II); vedação à acumulação remunerada de cargos (art. 37, XVI); vedação à vinculação de remunerações (art. 37, XII); e estipulação de tetos de retribuição (art. 37, X).

No plano legislativo, a Constituição entregou reservadamente aos Chefes de Poder a iniciativa para leis sobre criação de cargos públicos ou aumento de remuneração, que não pode ser superada, em termos de impacto financeiro, por emenda parlamentar.

No plano financeiro, a Constituição estabeleceu a necessidade de fixação, em lei complementar, de limite de despesas com pessoal ativo e inativo dos três níveis de governo, ministrando, em seu ADCT (art. 38), uma regra de transição que fixava o teto para esses gastos em 65% (sessenta e cinco por cento) do valor das receitas correntes enquanto não aprovada a respectiva lei complementar.

Além disso, nova mudança no texto constitucional reforçou o controle das despesas com funcionalismo, ao estabelecer, no art. 169 da CF, sanções contra entes que não observem os limites existentes, prevendo-se consequências gravosas até para servidores estáveis.

Em complementação a essas medidas, foram aprimorados os mecanismos de limitação das despesas, tornando-os segmentados por poder/órgão autônomo, e não mais por nível de governo, como acontecia na legislação anterior (LCs 82/1995 e 96/1999), pois, como bem esclarecido pelo Min. NELSON JOBIM, no julgamento da liminar da ADI 2238 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJe de 11/9/2008), os limites anteriores não se mostraram efetivos.

A LRF foi elaborada exatamente nessa conjuntura, como parte de um esforço de harmonização fiscal idealizado pelo governo central,

ADI 6533 / DF

instituinto um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outras coisas, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente.

A norma observa a exigência do binômio *AUTONOMIA FINANCEIRA* e *RESPONSABILIDADE FISCAL*. Conforme destaquei no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.129, *a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei nacional*. Não é só para União, é para União, sim, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A definição de um teto de gastos particularizado segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados não representou uma intromissão nos centros de autonomia financeira dos entes subnacionais, tampouco em relação aos Poderes de Estado e órgãos autônomos, mas sim consagrou o necessário equacionamento das exigências constitucionais estabelecidas nos artigos 167, X, e 169 da Constituição Federal, e no artigo 38 do ADCT.

Em respeito à regra de definição da amplitude da Administração Pública estabelecida no art. 37 da Constituição Federal, que, repita-se, contém princípios norteadores a serem aplicados obrigatoriamente no âmbito de todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, houve a veiculação de uma estratégia de reforço da autoridade jurídica dos tetos de gastos com pessoal, que tinha o propósito federativamente legítimo de vencer um histórico de displicência fiscal injustificada dos Entes federativos, afastando dinâmicas de relacionamento predatório.

Do ponto de vista formal, *a LRF respeita o federalismo e a separação de poderes*, pois a previsão do art. 169, *caput*, da CF é suficiente para viabilizar esse modelo, porque atribui à União competência legislativa para disciplinar exaustivamente o tema, dentro de uma função de harmonização federativa.

ADI 6533 / DF

Materialmente, não há falar em vício ou arbitrariedade nos níveis de endividamento adotados pela LRF e na determinação de tetos particularizados por poder/órgão autônomo, que foram fixados atendendo plenamente ao princípio da razoabilidade, uma vez que a expressão numérica dos tetos de gastos com pessoal teve como parâmetro as médias de gastos de períodos imediatamente anteriores à aprovação da lei, e objetivou salvaguardar a disponibilidade financeira dos entes subnacionais para prover outras necessidades públicas, como custeio da máquina, serviço da dívida e investimentos.

A adoção de um critério uniforme de limitação, embora tenha se mostrado de assimilação mais custosa para os Estados, em face do desarranjo fiscal reinante, do que para a União e para os Municípios, esteve longe de se revelar inexecutável. A própria LRF cuidou de prevenir uma imposição muito abrupta dos novos limites, mediante o estabelecimento de um regime de transição bastante adequado e proporcional (arts. 70 e 71). Isso possibilitou que as diretrizes da lei pudessem – como efetivamente foram – ser assimiladas em médio prazo por todos os níveis federativos.

A fórmula de limitação de despesas com pessoal positivada na LRF demonstrou-se constitucional e plenamente justificável em termos políticos e jurídicos, com metas factíveis e razoáveis, buscando tornar o ambiente federativo brasileiro mais saudável do ponto de vista fiscal, superando as falhas anteriores verificadas nas aplicações das Leis Camata I e II, em que somente o Poder Executivo era o responsável pelo cumprimento do teto de gastos, o que tornou inefetiva a aplicação de limites legais.

Para acentuar a imperiosidade de observância dos tetos estipulados, os arts. 21 a 23 da LRF ainda estabeleceram sanções aos inadimplentes, que vão desde a nulidade dos atos de extrapolação dos limites de despesa até a vedação do recebimento de transferências voluntárias e de realização de operações de créditos enquanto subsistente o excesso.

A LRF, ao estabelecer tetos diferenciados por Poder e por órgãos, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, compartilhou e solidarizou, de

ADI 6533 / DF

maneira absolutamente razoável, a obrigatoriedade plena de cumprimento dos princípios da Administração Pública, em especial a observância de limites nos gastos com pessoal entre as diferentes instâncias federativas, tornando-as equiparadas em autonomias e em responsabilidades.

Esse, a propósito, foi o entendimento sufragado pela CORTE quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2261, de minha relatoria, assim ementada:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTIGO 20. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPATIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. As emendas aprovadas pelo Senado Federal durante o processo legislativo são semanticamente indiferentes em relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados, providenciando meros rearranjos redacionais e topológicos. O fato de a nova apresentação textual permitir uma eventual avaliação diversa, para fins de sanção/veto presidencial não invalida as emendas legislativas.

2. Embora imponham a observância do regime de legislação complementar para a elaboração de lei geral em matéria de Finanças Públicas, os arts. 163 da CF e 30 da EC 19/98 não estipulam que essa normatização deva ser formalizada necessariamente em uma lei única.

3. **A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação.**

4. **Só a fixação de consequências individualizadas para os desvios perpetrados por cada instância pode tornar o**

ADI 6533 / DF

compromisso fiscal efetivo. A LRF estabeleceu modelo de corresponsabilidade entre os Poderes. Ao positivizar esse modelo, a LRF não andou contra qualquer disposição constitucional, antes cristalizando a prudência fiscal, valor chancelado constitucionalmente.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2261, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 28/8/2020).

Dentro do complexo normativo de contenções inaugurado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estruturou-se uma cadeia de limites em cuja concretização se engendra a controvérsia desta demanda: nos Estados, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida (art. 19, II, da LRF), limite do qual se destaca 3% como subteto aplicável ao Poder legislativo estadual, incluído o Tribunal de Contas do Estado (art. 20, II, “a”, da LRF), a ser repartido 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 101/2000.

Nada obstante a relevância *a priori* desse marco regulatório das finanças públicas, não se pode perder de perspectiva que a fórmula preconizada pela Lei Complementar 101/2000 deve ser interpretada em consonância com a conjuntura pretérita e atual apresentada pelos entes federativos que, recém-criados pela ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988, ainda não dispunham, quando da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, de um aparato administrativo consolidado para concretizar suas atribuições constitucionais.

De fato, conforme dados apontados na inicial, entre os novos entes da federação criados pela Constituição de 1988, o Estado de Roraima detém o Tribunal de Contas Estadual com o menor limite de despesa com pessoal (0,87%) – em face do TCE-TO (1,23%) e do TCE-AP (1,16%) –, sendo relevante destacar, ainda, que tal porcentagem incide sobre a

ADI 6533 / DF

menor receita corrente líquida entre todos os Estados da federação (R\$ 4.154.364.690,02), perfazendo, assim, um montante possivelmente inadequado para o funcionamento do órgão fiscalizador estadual.

Confira-se, nesse sentido, o seguinte trecho do parecer apresentado pelo Procurador-Geral da República:

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 TCERR passou a ser de 5 (cinco) Conselheiros, 132 (cento e trinta e dois) servidores 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 normações para os cargos em provimento efetivo nos quadros do Tribunal de Contas ocorreram apenas a partir do ano de 2000.

No período estabelecido pela LRF, de 1997 a 1990, 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

ADI 6533 / DF

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.

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.

Diante de um quadro peculiar como o descrito acima, verifico que a subsunção irrestrita da fórmula inicial de repartição dos limites globais de despesas com pessoal, com a consequente projeção inflexível dos percentuais referentes à repartição dos 3% cabíveis ao Poder Legislativo dos Estados, mostra-se desproporcional e potencialmente danosa à própria coerência fiscal almejada pela Lei Complementar 101/2000.

Como bem ressaltado pela Advocacia-Geral da União, essa foi, inclusive, a conclusão a que chegou o Tribunal de Contas da União quando, instado a se manifestar a respeito de controvérsias semelhantes, afastou-se da literalidade da norma impugnada, sem, contudo, abdicar do limite global de despesas com pessoal, para permitir o remanejamento dos percentuais internos até então distribuídos com base no triênio anterior à publicação da LRF: (a) no Acórdão 289/2008, para *“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”*; (b) no Acórdão 3247/2010, para *“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 n. 6.334/2007, dos limites percentuais constantes do Decreto nº 3.917/2001”*; e (c) na consulta

ADI 6533 / DF

protocolada sob o nº TC 040.872/2018-1, formulada pelo Ministério Público da União, 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, cujo Acórdão dispõe:

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**

ADI 6533 / DF

de 3% estipulado pela referida norma;

9.3. arquivar o presente processo.

Da referida consulta nº TC 040.872/2018-1, transcrevo, por absoluta pertinência, os seguintes excertos do voto condutor da decisão:

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,

ADI 6533 / DF

1998 e 1999) para projetar um valor de “referência” para o futuro incerto, passível de modificações. [...].

[...]

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.

[...]

45. Dito, 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, TJDF e MPDF a distribuição mais adequada e consentânea do percentual fixo de 3% entre os órgãos e entes alcançados pelo referido dispositivo.

Portanto, muito embora a repartição 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 101/2000, seja o critério padrão, a ser

ADI 6533 / DF

observado na maioria dos casos, concluo que, em situações excepcionais, em que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos de pessoal do órgão para o desempenho de suas atribuições constitucionais, e desde que observado, em absoluto, o limite de 3% previsto no referido artigo, afigura-se possível o remanejamento dos limites internos impostos aos órgãos do Poder Legislativo Estadual.

Diante do exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE DA AÇÃO e, na parte conhecida, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 20, II, "a" e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, permitir, em tese, o remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, desde que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal do órgão para o desempenho de suas atribuições, e observados o percentual máximo estabelecido pela LRF e as necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.533

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON

ADV.(A/S) : CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO (34238/DF, 96073/RJ, 417250/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : LUIS FELIPE DE ALMEIDA JAUREGUY (249-B/RR)

AM. CURIAE. : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : PAULO LUIS DE MOURA HOLANDA (481/RR)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, na parte conhecida, julgou parcialmente procedente o pedido para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 20, II, "a" e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, permitir, em tese, o remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, desde que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal do órgão para o desempenho de suas atribuições, e observados o percentual máximo estabelecido pela LRF e as necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos, nos termos do voto do Relator. Falou, pela requerente, o Dr. Fernando Luis Coelho Antunes. Plenário, Sessão Virtual de 2.4.2021 a 12.4.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário