

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – MIN. ALEXANDRE DE MORAES.

ADI nº 6533

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON, já qualificada nos autos do processo em epígrafe, vem, respeitosamente, por meio de seus advogados, à ilustre presença de Vossa Excelência, com fundamento no arts. 1.022, inciso III, opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**, em razão da existência de omissão do v. acórdão que passa a demonstrar.

I. DA TEMPESTIVIDADE

1. A publicação do Acórdão ocorreu no dia 27/04/2021 (terça-feira), dessa forma, o prazo recursal de 05 dias úteis teve início em 28/04/2021 (quarta-feira) com previsão de término para 04/05/2021 (terça-feira). Logo, os presentes declaratórios são tempestivos.

II. SÍNTESE DA DEMANDA

2. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de interpretação conforme do art. 20, II, “a”, c/c o seu §1º, da LRF, para que seja assegurada a proporcionalidade na distribuição do limite de 3% entre as casas que compõem o Poder Legislativo do Estado de Roraima, nos percentuais de 1,35% ao Tribunal de Contas do Estado 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, ante a composição ainda incompleta do TCE-RR nesses exercícios orçamentários, e o reduzido quadro de pessoal e de Conselheiros.

3. Após apreciação do Plenário do Supremo Tribunal Federal o acórdão restou assim ementado:

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 positivo, de modo a fixar, por ato próprio, os percentuais de distribuição interna dos 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.

4. Em que pese o costumeiro acerto nas decisões de V. Exa., e do acórdão paradigmático resultado do julgamento da presente ADI, é bem verdade que merece reparo a presente decisão, *data vênia*, notadamente por existir omissão, facilmente sanável por meio destes Embargos de Declaração, cuja finalidade é aprimorar a prestação jurisdicional.

III. DA OMISSÃO

5. Consoante o art. 1.022, parágrafo único, inciso II, c/c art. 489, inciso IV, do Código de Processo Civil, os embargos de declaração buscam o provimento jurisdicional pleno e completo desta Corte Constitucional em face de fato relevante e elemento jurídico essencial para a solução da demanda, omissos na fundamentação. Diante de tais situações, cumpre reconhecer, nos termos de precedente fixado pelo STF, a omissão do acórdão no que se refere à modulação dos efeitos da decisão constitui critério de embargabilidade, desde que cumpridos os requisitos de excepcionalidade e segurança jurídica. É o que se depreende dos acórdãos da lavra do E. Ministro Gilmar Mendes na ADI 2728/ED, e do Ministro Ayres Britto na ADI 2.797/ED.

6. O Supremo Tribunal Federal na decisão proferida na ADI 6533 excepcionou o critério padrão estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal de repartição proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificada nos três exercícios anteriores ao da publicação da LRF e entendeu que para os Estados recém-criados pela Constituição Federal de 1988 – dentre eles, Roraima – deveria ser considerada também a conjuntura pretérita de que não dispunham de um aparato administrativo consolidado para concretizar suas atribuições quando da edição da Lei Complementar nº 101/2000.

7. Com efeito, comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal do Tribunal de Contas de Roraima para o desempenho de suas atribuições, o STF decidiu ser possível o remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal.

8. No que se refere ao pedido de fixação expresso de percentual de limites internos de gasto entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, ante a impossibilidade material de se considerar como referência exercícios orçamentários desproporcionais, com limites fixados com base em período em que o TCE-RR não possuía sua composição completa, não há pretensão de que o Supremo Tribunal Federal atue como legislador positivo, mas pleito de que haja uma solução concreta, ainda que provisória, à situação de desproporção identificada no caso em exame.

9. Como consta na inicial do Embargante, no Parecer exarado pelo Procurador-Geral da República, e inclusive no Acórdão embargado:

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 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.

10. O Tribunal de Contas do Estado de Roraima, portanto, reitera a **excepcionalidade do caso**, notadamente com relação à apuração do seu índice interno a partir dos três exercícios anteriores ao advento da LRF (1997, 1998 e 1999), vez que por pertencer a um dos 3 (três) estados criados pela CF/1988 **só foi efetivamente implantado, em sua composição integral com 07 (sete) conselheiros, em 1999 – quando o índice adequado foi de 1,39% (vide quadro abaixo):**

Órgãos	1997		1998		1999	
	% DP/RT	Despesa com Pessoal	% DP/RT	Despesa com Pessoal	% DP/RT	Despesa com Pessoal
TCERR	0,97 %	3.677.580,73	1,21 %	5.127.610,87	1,39 %	6.028.042,88
ALE-RR	2,55 %	9.654.180,00	3,07 %	13.074.320,65	3,79 %	16.424.180,00
Receita Total do Estado (RT):	R\$ 377.957.000,00		R\$ 425.271.222,00		R\$ 433.399.000,00	

11. Como bem observou o Procurador-Geral da República, revelando essa distorção, a comparação com os demais estados também criados pela CF/88 (Amapá e Tocantins), demonstra que o limite de 0,87% do TCERR é quase 30% inferior ao limite do Tribunal de Contas de Tocantins (Limite de 1,23%), e 25% inferior ao limite do Tribunal de Contas do Amapá (Limite de 1,16%).

12. Como destacado pelo E. Relator ao inserir no Acórdão embargado decisão do Tribunal de Contas da União no TC nº 040.872/2018-1:

[...] 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%.

13. A possibilidade de modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal, a exigência de se concretizar o princípio da proporcionalidade no caso concreto, bem como a necessidade de se conferir segurança jurídica em situações de excepcional interesse social, permitem que haja, ainda que provisoriamente, a definição expressa de estabelecimento de divisão de percentual entre os órgãos do Poder legislativo em questão. Ou ainda, que seja estabelecida a definição do exercício orçamentário a ser considerado pelo TCE-RR para fixação dos limites de despesas com pessoal, até que seja promulgado Decreto presidencial acerca da matéria.

14. Diante do reconhecimento da viabilidade constitucional do remanejamento dos limites, é importante, no entanto, que haja modulação de feitos da decisão, de modo que seja declarado expressamente um percentual de referência ao TCE-RR, para que não haja inviabilidade do seu poder de controle e fiscalização, ou ao menos que seja considerado como exercício orçamentário de referência para a fixação do limite de gastos com pessoal o ano de 1999, momento em que a Corte de Contas do Estado de Roraima adquiriu a sua composição completa. Frise-se que o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que poderá, ainda que de ofício, efetuar a modulação dos efeitos de suas decisões. (STF. Plenário. ADI 5617 ED/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2/10/2018 (Info 918)).

15. A omissão do acórdão embargado portanto, consiste no fato de reconhecer a desproporção nos limites de gastos fixados para o Poder legislativo do Estado de Roraima e admitir o remanejamento, porém não modular os efeitos dessa decisão para fixar um percentual, ainda que provisório, ou ao menos o exercício orçamentário do momento em que o TCE-RR adquiriu a sua composição completa. É preciso, portanto, uma solução concreta até o momento da edição de eventual Decreto presidencial que corrija a situação excepcional de desequilíbrio reconhecida no Acórdão embargado, sob pena de o desempenho das atribuições constitucionais da Corte de Contas de Roraima restar inviabilizado. Para além da fixação da tese de controle concentrado, neste caso específico do Poder Legislativo do Estado de Roraima, se faz necessário estabelecer na decisão, ainda que em *obiter dictum*, o percentual a ser destinado ao

Tribunal de Contas do Estado de Roraima, que desde 1999 sempre funcionou com a despesa com pessoal em torno de 1,39% da Receita Corrente Líquida, porquanto sua estrutura nunca admitiu tamanha redução imposta pela LRF.

16. Ocorre que uma redução drástica, de forma linear, impõe ao TCERR o limite de 0,87% – que, frise-se, desde a sua implantação jamais foi aplicado – o que verdadeiramente inviabilizará o Tribunal, não somente em decorrência de ter o segundo menor limite para gastos com pessoal do Brasil, mas também por possuir a menor Receita Corrente Líquida de todos os entes da federação.

17. Com efeito, reiterando as razões já apresentadas na petição inicial, bem como corroborando com as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, é que se entende que a aplicação irrestrita desse dispositivo ao Estado de Roraima viola o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, inc. III, CF), a igualdade material (art. 5º, CF) e a missão institucional do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, prevista no art. 71 da Constituição Federal.

18. Nesse particular, é necessário apenas esclarecer que, em momento algum, se discutiu o aumento da dotação orçamentária endereçada ao Tribunal de Contas de Roraima, o que se pretendia era apenas que, dentro desse orçamento já assegurado ao longo dos anos, o Tribunal de Contas de Roraima pudesse se valer de um limite operacional suficientemente capaz de acompanhar o crescimento do seu quadro de pessoal – predominantemente, concursado – que é o 2º menor dentre os Tribunais de Contas Estaduais.

19. Ademais, caso a Assembleia Legislativa de Roraima não observe os limites definidos no v. acórdão proferido na ADI 6533, não há um mecanismo de controle efetivo que proteja o orçamento do Tribunal de Contas de Roraima. Até mesmo porque a Lei Orçamentária é anual e definida a critério da ALE, sendo que o limite de pessoal deve ser permanente e não sujeito a constantes alterações, a cada ano e sempre sujeito aos interesses políticos dominantes no momento.

20. Por essas razões, a fim de preservar a autoridade da decisão de mérito proferida na ADI 6533 e, sobretudo, viabilizar o funcionamento do Tribunal de Contas de Roraima, cabível os presentes embargos declaratórios ante a omissão demonstrada.

IV. DOS PEDIDOS

21. Diante do exposto requer:

- a) sejam conhecidos e providos os presentes embargos de declaração, a fim de reconhecer a omissão no que diz respeito à modulação dos efeitos da decisão, ante a exigência de se concretizar o princípio da proporcionalidade no caso concreto, bem como a necessidade de se conferir segurança jurídica em situações de excepcional interesse social, de modo que haja, ainda que provisoriamente, a definição expressa de estabelecimento de divisão de percentual entre os órgãos do Poder legislativo em questão.
- b) alternativamente, requer seja estabelecida a definição do exercício orçamentário de 1999 como referência para o TCE-RR, quando a corte de Contas adquiriu sua composição completa, para fixação dos limites de despesas com pessoal, até que seja promulgado Decreto presidencial acerca da matéria, ante a impossibilidade material de se utilizarem os orçamentos anteriores como parâmetro, conforme requerido na exordial.
- c) caso V. Excelência entenda pelo acolhimento destes embargos, requer-se que eles sejam recebidos com *efeitos infringentes* para modificar o v. acórdão nos pontos suscitados pelo Embargante.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 04 de maio de 2021.



Cláudio Pereira de Souza Neto

OAB/RJ nº 96.073 e OAB/DF nº 34.238



Natáli Nunes da Silva

OAB/DF nº 24.439

Fernando Luís Coelho Antunes

OAB/DF nº 39.513